

Igor Ahedo Gurrutxaga

Pedro Ibarra Güell

Editores

Democracia participativa y desarrollo humano



INSTITUTO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE OÑATI

DYKINSON

**DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA
Y DESARROLLO HUMANO**

Igor Ahedo Gurrutxaga
Pedro Ibarra Güell
(Editores)

**DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA
Y DESARROLLO HUMANO**

INSTITUTO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE OÑATI

DYKINSON
2007

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado —electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.—, sin el permiso previo de las titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

© Copyright by:
IISJ
Igor Ahedo Gurrutxaga
Pedro Ibarra Güell
Madrid 2007

Editorial DYKINSON, S. L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Tels. (+34) 915 44 28 46 - (+34) 915 44 28 69
E-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

I.S.B.N.: 978-84-9849-077-0

Preimpresión:
SAFEKAT, S. L.
Belmonte de Tajo, 55 - 3.º A - 28019 Madrid

Impresión:
PUBLIDISA

Índice

	<u>Págs.</u>
<i>Introducción.</i> PEDRO IBARRA, IGOR AHEDO	13
DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANS- FORMACIÓN SOCIAL. JOAN SUBIRATS	23
1. Cambio de época	23
2. ¿Democracia?	26
3. Transformación social	29
4. La experimentación democrática	32
Bibliografía	35
PARTICIPACIÓN Y PODER: DE LA LEGITIMACIÓN AL CONFLICTO. PEDRO IBARRA	37
1. Clarificación	
1.1. Saliendo de la red de discursos y propuestas	37
1.1.1. Variaciones «filosóficas»	37
1.1.2. Variaciones de sujeto	38
1.2. Buscando la funcionalidad	39
2. Una primera aproximación. Los promotores de la parti- cipación	39
2.1. Invitación	39
2.2. Irrupción	40
3. Las causas y estrategias de la participación	42
3.1. Instrumentalizada simple/limitada	42
3.2. Instrumentalizada compleja/estable	43
3.2.1. ¿De dónde surgen esas reivindicaciones de procesos participativos más estables, más profundos?	43
3.2.2. Una propuesta de conjunto	47
3.2.3. Una propuesta doble	47
3.2.4. Del consenso al conflicto	47
4. Los retos de la realidad	48
4.1. La «pureza» de la decisión	48
4.1.1. El escenario ideal	49
4.1.2. La cuestión de la decisión	49

ÍNDICE

4.2. La confluencia de modelos	51
4.2.1. Un proceso dinámico	52
4.2.2. La cuestión del sujeto	52
4.2.3. Construyendo la convergencia	52
5. Los retos de la práctica	53
5.1. Una reflexión muy limitada	53
5.2. Criterios generales	53
5.3. Considerar los objetivos finales en cada supuesto ..	54
Bibliografía	54

PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA: IMPLICACIONES PSICOLÓGICAS EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN. RENÉE LIDIA JABLKOWSKI

1. ¿Por qué surgió mi interés por la participación?	57
2. La participación, el Desarrollo humano y la Democracia ..	59
3. Algunas ideas acerca de la participación	61
4. La participación en la era de la globalización	63
5. Educar para participar	69
Bibliografía	74

GLOBALIZACIÓN POLÍTICA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA AGENCIA HUMANA. ZESAR MARTINEZ

1. Determinismo evolucionista vs. Agencia Humana: la participación colectiva en el contexto de la globalización neoliberal	77
2. Globalización política, crisis de centralidad de los Estados y procesos de des-democratización	87
2.1. El papel de la agencia humana: las organizaciones de la sociedad civil frente al contexto político transnacional	90
3. La democracia participativa: procesos de participación autónomos y mecanismos institucionalizados para la participación	92
Bibliografía	98

DESARROLLO SOSTENIBLE, POLÍTICAS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN. ATANASI CÉSPEDES, ELISENDA VEGUÉ, ISMAEL BLANCO

1. El concepto de ciudadanía y la emergencia de las Políticas Sociales	101
	102

1.1.	Las políticas sociales y el Estado del Bienestar: auge y consolidación de las sociedades industriales avanzadas	104
1.2.	Crisis y/o reestructuración del Estado del Bienestar ..	107
1.3.	¿Un nuevo concepto de ciudadanía?	110
2.	Educación y ciudadanía; para el desarrollo local	111
2.1.	Por un enfoque educativo de las políticas sociales ..	112
2.2.	Proceso educativo y trabajo conjunto	115
2.3.	Por un desarrollo humano sostenible	116
3.	Por un método que facilite y promueva el proceso	118
3.1.	Intencionalidad del método	119
3.2.	Principios metodológicos-organizativos	121
3.2.1.	Momentos y funciones básicas	122
3.2.2.	Actores del proceso	124
	Bibliografía	126
	¿DEMOCRACIA PARTICIPATIVA + DESARROLLO SOSTENIBLE = DEMOCRACIA AMBIENTAL? PREGUNTAS Y CUESTIONES PARA LA DEMOCRATIZACIÓN ECOLÓGICA. IÑAKI BARCENA	127
1.	Democratización ecológica ¿Por y Para Qué?	127
2.	¿Un adjetivo mas para la democracia?	130
3.	¿Es la democracia una condición para la sostenibilidad? ..	136
4.	¿Son los ecologistas mas demócratas que los demás? ..	141
5.	¿Como es la senda hacia la democracia ecológica?	146
6.	A modo de conclusión	151
	Bibliografía	152
	CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA. MARIA SUSANA BONNETTO Y MARIA TERESA PINEIRO	155
1.	Los debates teóricos sobre la participación democrática ..	155
1.1.	Perspectivas en Latinoamérica	157
1.2.	Nuevas formas de acción colectiva en la región ..	160
2.	Dos modalidades de participación en Argentina	164
2.1.	HIJOS	164
2.1.1.	Modalidades de su participación	167
2.1.2.	La memoria en disputa	169
2.2.	Piqueteros	171
2.2.1.	Los orígenes	174
	Bibliografía	179

EL DESARROLLO COMUNITARIO Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDADES DEMOCRÁTICAS. IMANOL TELLERIA	183
1. El estado de las cosas: los efectos de la modernidad y postmodernidad desde el punto de vista de la pérdida de lo comunitario	183
2. De la comunidad compleja a la comunidad democrática: recuperar la dimensión comunitaria para fortalecer la sociedad civil en tiempos de crisis	188
3. Reflexiones finales: «haberlas haylas» y... bien cerca	194
Bibliografía	200
¿PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMACIÓN? YVES SINTOMER	203
1. Historia y metodologías	205
2. Varias metodologías	208
3. Objetivos	211
3.1. El nivel administrativo	212
3.2. El nivel social	214
3.3. El nivel político	216
4. Actores	217
5. Los desafíos	220
5.1. El déficit de la eficiencia	220
5.2. El desafío de la participación	221
5.3. El desafío de la instrumentalización	222
5.4. El desafío de la deliberación	223
5.5. El desafío de la democracia	224
6. Modelos y tendencias	225
Bibliografía	231
MONTEVIDEO, ALGUNAS INTERROGANTES SOBRE LA PARTICIPACIÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CAMBIO. ÁLVARO PORTILLO	235
1. Una experiencia con quince años de vida	235
2. La descentralización desde la profundidad del tejido social ..	239
3. Algunos retos planteados	241
Bibliografía	251

EL RETO DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATI- VA EN EL ÁMBITO LOCAL. UN ACERCAMIENTO A LOS PROBLEMAS Y LAS DISYUNTIVAS. ASIER BLAS	253
1. Modelos filosóficos de descentralización	257
2. Para qué puede servir la descentralización	262
2.1. Los objetivos	262
2.2. Ordenando los objetivos generales: los niveles ..	265
3. Modelos de descentralización: la praxis	268
3.1. El eje de la participación	268
3.2. Tipos de respuestas a la descentralización	271
4. Posibles pasos a dar en el proceso de descentralización ..	273
4.1. La voluntad política	274
4.2. La descentralización administrativa	276
4.3. La descentralización política	277
4.4. La descentralización social (participativa)	279
5. Resumiendo	280
Bibliografía	281
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CAPITAL SOCIAL EN EL PAÍS VASCO. RAFA AJANGIZ	283
1. Capital social en el País Vasco	285
2. Dimensión simbólica	287
3. Dimensión substantiva	289
4. Dimensión operativa	292
Bibliografía	297
REDES SOCIALES, ESPACIO DE ENCUENTRO Y CONS- TRUCCIÓN COLECTIVA DEL CONOCIMIENTO. MA- NUELA FERNÁNDEZ	299
1. El Autoestopista galáctico	299
2. De dónde partimos	300
3. Vivimos participando	307
4. El Reparto en el desarrollo de los pueblos. Los presu- puestos participativos	308
5. ¿Por qué la importancia del trabajo en pequeños grupos?	313
Bibliografía	314
LISTADO DE ABREVIATURAS	317

Introducción

Los editores de este libro estamos muy orgullosos de los textos que presentamos. Somos conscientes que tal afirmación no constituye una forma muy ortodoxa de iniciar la introducción de un libro. Pero no nos importa nada no ser ortodoxos. Entre otras razones porque nada hay menos ortodoxo que reflexionar sobre otras formas de ejercer el poder. Sobre otras maneras distintas (sustancialmente distintas) de construir la democracia. De reflexionar y de proponer alternativas, transformaciones políticas, sociales o simplemente... humanas, que nada tienen que ver con el miserable —y por supuesto ortodoxo— estado de cosas (de todas las cosas) en el que vivimos. A los autores de este libro no nos gusta nada ni la realidad del poder actual, ni la supuesta racionalidad del marco democrático en el que se ampara. Por eso este libro está escrito para las personas que creen que *«otro mundo es posible»*. Para las, afortunadamente... heterodoxas.

También estamos orgullosos porque constatamos que el conjunto de los textos presentados penetra directamente en el corazón del debate sobre la democracia participativa. Penetra y abre nuevas perspectivas de conceptualización, nuevas y sólidas pistas en donde asentar (y también desparramar, extender) este, en ocasiones inasible, ambivalente y contradictorio concepto. Demasiadas veces los discursos teóricos y reflexiones sobre la práctica de la democracia participativa se han articulado sobre afirmaciones banales, excesivamente simplificadoras y deliberadamente autolimitadas. Estos discursos convencionales (discursos ortodoxos; también hay ortodoxos entre los demócrata-participativos) sobre la democracia participativa, más o menos vienen a decir lo que sigue. Que es bueno para la democracia (¿bueno para qué democracia? nos preguntamos) que los ciudadanos y ciudadanas participen en las decisiones políticas que les atañen. Que en este sentido conviene que se junten (¿quiénes? ¿dónde?, seguimos preguntándonos) y que deliberen un poco entre ellos y ellas. Que decidan lo que más les conviene, eleven sus decisiones a las Instituciones públicas y que éstas atiendan sus peticiones colectivas. Este discurso suele añadir que las Instituciones, dada su bon-

dadosa naturaleza, tenderán a incorporar adecuadamente a sus decisiones políticas, esas decisiones «populares». Sin duda, la descripción está deliberadamente caricaturizada, pero estamos seguros que a muchos lectores y lectoras la misma les sonará a habituales discursos políticos (no siempre, por otro lado, malintencionados).

Este libro quiere romper estas simplificaciones superficiales. Quiere ir más allá. Y va más allá. Porque presenta a la democracia participativa —con sus dificultades y con sus retos— no como un conjunto de mediadas destinadas a arreglar, a mejorar las desacreditadas democracias representativas, las realmente existentes, sino como un arma para cambiar la realidad. Como una herramienta para transformar el poder; en su relación entre las instituciones y la ciudadanía; en su distribución; en su espacios de ejercicio. Para transformar la democracia, cambiando, extendiendo los sujetos que deciden la política. Para generar una nueva cultura democrática. Para eliminar la desigualdad. Para construir la igualdad. Para implantar la justicia. Para modificar, en fin, la condición humana. Para a través de la participación y de la democracia participativa, generar un verdadero desarrollo humano.

Los textos presentados merecen cada uno de ellos nuestro comentario específico, pero antes queríamos extraer del conjunto de los mismos algunas reflexiones, algunas propuestas que expresan esta línea transformadora que acabamos de indicar. Propuestas que además, debemos subrayarlo, suponen un auténtico avance en la configuración teórica (con las consiguientes perspectivas y posibilidades de aplicación práctica) de este enfoque alternativo de la democracia participativa.

La primera de ellas nos conduce a la necesaria *distinción entre participación y democracia participativa*. Nos obliga a ser precisos a la hora de preguntarnos de qué estamos hablando cuando hablamos de participación y de democracia.

La democracia participativa lo que cuestiona es el poder y su ejercicio. La democracia participativa lo que plantea y exige es que el poder sea ejercido por otros y otras. Que sean otros y otras las que decidan sobre los asuntos públicos. Estos otros, conjuntos de ciudadanos o de organizaciones ciudadanas, pueden compartir su poder con los representantes elegidos de las instituciones políticas, pero ya no son sólo estos últimos los que ejercen en exclusividad el poder. También están en él, pero ya no son los mismos. Se han transformado, junto a los otros, en otros.

La participación, sin mas adjetivación (y excluida la participación electoral) hace, por el contrario, referencia a transformaciones en el seno

de la sociedad en general y de la civil en particular. Nos propondrá que los ciudadanos y ciudadanas participen más en sus propias organizaciones o en los espacios públicos, a la hora de formular sus demandas a las Instituciones políticas. Ciertamente, estos procesos participativos tienen una voluntad transformadora de la condición humana —como luego veremos— y además posibilitan (entrenan) a los ciudadanos y ciudadanas en las prácticas, ya decisorias, de la democracia participativa. Pero la diferencia sigue siendo sustancial. En la democracia participativa lo que se discute es sobre quién decide. Trata sobre la transformación *del* poder. Y en la participación a secas, sobre quién —y cómo— se exige el que se tomen determinadas decisiones políticas. Trata sobre la presión *al* poder.

Otro de los objetivos, hoy centrales de la democracia participativa, es el que hace referencia a los espacios de su emergencia y consolidación. Cuando un conjunto de ciudadanos y ciudadanas deciden que ellos y ellas quieren decidir, ¿dónde ejercen su poder? ¿en el seno de las Instituciones representativas? ¿en espacios diferenciados pero formalmente coordinados, consensuados entre Instituciones y procesos ciudadanos? No es cuestión, ahora, de apoyar o rechazar estas formulas, pero sí es momento de resaltar la gran importancia que tiene para el desarrollo de la democracia participativa, la creación de espacios de decisión ciudadana propios, autónomos, diferenciados, y también formalmente *desconectados* del territorio político institucional. En estos espacios, la ciudadanía, a partir de experiencias participativas reivindicativas, avanza hacia la práctica decisoria operativa. Se auto-constituyen, aunque sólo sea fácticamente, en una comunidad desde la que se toman, se imponen decisiones que afectan al bienestar, a los intereses generales de los ciudadanos y ciudadanas. La implementación decisoria no se logra tanto a través de la mediación institucional como mediante la incondicional adhesión institucional a las decisiones ciudadanas.

La afirmación sobre la comunidad abre otra sugerente perspectiva ¿Cuál debería ser ese espacio social en el que la ciudadanía construya, desde sí misma, un nuevo modelo democrático? En este punto hay que considerar la dimensión *comunitaria*. Tener en cuenta que sólo es posible lograr este proceso de autonomía política en la medida que el espacio elegido presente perfiles comunitarios previos. Esto es, en la medida que los ciudadanos y ciudadanas que habitan ese espacio compartan sentido de pertenencia a un territorio/vida diferenciado, o se perciban y vivan como diferentes. Y esta afirmación, y al tiempo construcción, de

compartir la diferencia, es la que genera imprescindibles redes de solidaridad para avanzar en los procesos de, primero participación civil, y más tarde, participación política.

Los textos nos recuerdan, obviamente, cuáles son los objetivos tanto de la participación como, en concreto, de la democracia participativa: un poder auténticamente democrático; la igualdad, ya que todos y todas, hasta las más olvidadas, participan en los procesos decisorios; la justicia; el logro de los intereses generales, ya que cuantas más personas participen en la decisión, más se respetarán los intereses, las identidades, los proyectos y anhelos colectivos. Pero a veces queda un tanto escondido un objetivo que merece muy especial atención: los procesos de democracia participativa, y también las prácticas participativas en general, tienen como misión construir conciencia colectiva de poder. Un proceso participativo debe orientarse también para lograr que los ciudadanos y ciudadanas adquieran, a partir del proceso, la conciencia de que ellos y ellas deben y pueden decidir. «Hacer» democracia participativa es *construir sujetos colectivos con conciencia ciudadana activa, republicana*. Y con voluntad de ponerla en práctica.

Solo así los desarrollos posteriores de la democracia participativa se podrán asentar en el ejercicio real de poderes compartidos, en escenarios de contrapoder. Si no es así, lo que se logrará es algo más de legitimación de las instituciones representativas. A lo mejor tampoco está mal. Pero en cualquier caso, es un asunto que poco tiene que ver con la democracia participativa.

Esta cuestión del sujeto colectivo nos plantea el reto de cómo construir con los procesos de participación una sociedad civil no sólo más activa, más reivindicativa, sino con más conciencia de su soberanía; y que esa conciencia sea algo más (bastante más) que un estéril lamento retórico. Por otro lado, el tema nos reconduce a la necesidad de aclarar otra frecuente confusión. La de afirmar que todos los procesos de movilización social en los que exista un destacable proceso —cuantitativo y cualitativo— de participación, conduce inexorablemente a la democracia participativa; que ese colectivo movilizado antes o después se constituirá en un sujeto decisorio (con o sin las instituciones).

No solo no es así, sino que en *la mayor parte de los procesos de movilización reivindicativa ni siquiera se busca ejercer decisiones políticas* (hacer política desde solitarios o compartidos espacios de poder). Volvemos a la reflexión anterior. Cuando hablamos de democracia participativa y de sus nuevos sujetos no solo no podemos adjudicar a la

misma cualquier práctica de participación social, sino que tampoco podemos establecer inevitables cadenas causales y considerar así que la participación en la movilización civil debe ser siempre considerada (y por eso siempre impulsada) porque la misma conduce antes o después a esa constitución de nuevos sujetos colectivos «político-sociales» decisorios. Ni es así, ni tiene por que ser así.

La dimensión que podríamos denominar como más estrictamente humana tiene presencia en varios de los textos presentados. La educación para participar, como la misma práctica de la participación son actividades que transforman al ser humano. Le conducen a una subjetividad más enriquecida: desde incrementar su capacidad cognitiva hasta darle un sentido a su vida. *La participación nos hace así ser más humanos.* Nos concede por ejemplo conciencia en el protagonismo del propio devenir histórico, nos educa en tolerar las diferencias, en comprender la responsabilidad en las propias acciones. Nos conduce, en última instancia, a entender, como literalmente señala una de las autoras, «*que cada persona, cualquiera sea el lugar que ocupa en la sociedad, es protagonista, activo o pasivo: ocupa un lugar en el mundo*»

Estas consideraciones sobre el impacto de la participación en el cambio de valores, actitudes y conductas humanas, nos permite una síntesis final de este primer conjunto de reflexiones.

El mismo concepto sobre el *desarrollo humano* debería ser revisado bajo estas nuevas propuestas y exigencias referidas a la participación. Efectivamente la incorporación convencional (la que surge a partir de los Informes de PNUD) del indicador de participación al concepto de desarrollo humano, opera como una dimensión separada de las otras. En este sentido, se dice que existe desarrollo humano cuando hay una salud y una educación al alcance de todos y todas, baja mortalidad infantil, etc., etc...; y además cuando hay participación de las poblaciones, las comunidades. Aunque en esta concepción nunca queda demasiado claro en qué fase del proceso político debe implantarse esa participación, cuáles son sus impactos deseables y cuáles sus consecuencias sobre concretas políticas públicas, lo que ahora queremos resaltar es esa presentación de la participación como un «ingrediente» más.

Las reflexiones que emergen de nuestro texto (de las que, las más relevantes, han sido apuntadas), otorgan a la participación en el desarrollo humano un papel muy distinto. La participación desde esta otra (otras) perspectiva(s) es un factor que *marca, tiñe y reorienta positivamente todos los otros elementos del desarrollo humano.* La persona

que, junto a otras, participa en las decisiones colectivas que atañen a la salud, a la educación, al trabajo, por un lado ciertamente transforma sus actitudes y compromisos cotidianos, ejerce protagonismo a la hora de decidir sobre los intereses públicos; y por otro lado —y además— los bienes colectivos que logra obtener (salud, educación, etc.) adquieren un plus de valor. Son «mejores» porque son los que él o ella, junto con los otros y otras, han decidido que se establezcan.

En consecuencia, bajo esta nueva mirada, la participación es algo más que un indicador. Es una práctica que no sólo otorga más sentido a la vida de los individuos, sino que a su vez transforma, mejorándolas, todas las demás dimensiones materiales e inmateriales necesarias para alcanzar un pleno desarrollo humano.

Joan Subirats, Catedrático de Ciencia Política, abre esta reflexión colectiva, repensando la forma en que la vinculación entre los cambios en las formas de vida y trabajo, así como en el sistema político obligan a responder a la pregunta de cómo podemos avanzar hacia un mundo en que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria. La respuesta es contundente: «*democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años*». Una democracia igualitaria, postula Subirats, que sea capaz de permitir la expresión de la «resistencia» y «rebelión» frente a una realidad que se nos presenta como la única posible, construyendo «alternativas» a esa realidad, y presionando a las instituciones para «incidir» en las mismas y lograr que avancen en procesos de cambio del sistema.

Pedro Ibarra, también co-editor de la obra, trata de poner un poco de orden en la relación entre participación y poder, estableciendo una propuesta de esquema de análisis operativo que permita diferenciar las diferentes tipologías existentes a partir del *quién* promueve la participación y el *por qué* (causas) y el *cómo* (estrategias) de la participación. Sobre esta aproximación construye una doble tipología ideal de procesos que se asienta sobre parámetros asentados en su complejidad y/o en su estabilidad. Desde aquí, finalmente postula una serie de ideas fuerza de este tipo de procesos, como su carácter dinámico, el papel del sujeto, la necesidad de construir la confianza, la visibilidad o la necesaria integración del conflicto a estas lógicas.

Renée Lidia Jablkowski, Presidenta del Centro de Educación para la Participación de Argentina nos introduce en otra de las dimensiones que vinculan la participación al desarrollo humano, sobre la base del

peso que los vínculos inter-subjetivos producidos en la interacción cotidiana y participativa tienen para garantizar la cohesión social y grupal; condición *sine qua non* para el desarrollo comunitario, para el desarrollo humano, y para *«ayudar a la formación de personas que puedan ser protagonistas activas del reconocimiento y la solución de sus problemas, capaces de ejercer y defender plenamente sus derechos ciudadanos»*.

Zesar Martínez, Profesor de la UPV-EHU y miembro de Partehartz, aborda en primer lugar el debate teórico sobre la relación entre las estructuras sociales y la agencia humana en el proceso de producción de la sociedad y sus cambios. En la segunda parte traslada las implicaciones de ese debate teórico a las diferentes formas a través de las que la agencia humana está construyendo participación y democracia en el actual contexto histórico, caracterizado por los procesos de transnacionalización y globalización de los centros de decisión y las relaciones de poder. Para finalizar nos se plantea los nuevos retos de la participación ciudadana en el marco de las propuestas y experiencias de democracia participativa.

Siguiendo anteriores hilos argumentales, asentados en el peso de la educación en la construcción de nuevos sujetos ciudadanos, **Atanasi Céspedes, Elisenda Vegué e Ismael Blanco**, tras analizar los cambios del actual modelo societal frente al de la sociedad industrial, apuestan por un proceso educativo que impregne las políticas sociales. Como señalan *«solo desde el desarrollo de una cultura relacional inclusiva y tolerante, que sea capaz de aprovechar el conflicto para crecer y avanzar intentado promover soluciones consensuadas, donde las distintas partes ganen, es posible construir dinámicas de trabajo en un clima de confianza»*. De esta forma, tratan de vincular por medio de un método concreto de intervención las variables educativas, del desarrollo comunitario y del desarrollo sostenible, para así garantizar el desarrollo local humano.

Iñaki Barcena, Profesor de la UPV-EHU y miembro de Partehartz, nos introduce de lleno en una de las variables abordadas por los anteriores autores: el peso del desarrollo sostenible en la democracia participativa para alcanzar una democracia ambiental. Considera que *«democracia y ecología son dos valores en alza»* que *«nadie se atreve a poner en cuestión»*, aunque *«la crisis ecológica y la crisis de legitimación democrática sean galopantes»*. Por eso, abunda en la propuesta de una democracia ambiental ya que *«si la democracia es una respues-*

ta a la falibilidad humana, y la sostenibilidad es el camino para retornar de la crisis ambiental, su entroncamiento es algo más que la mezcla oportunista de desarrollo sostenible y democracia participativa».

Maria Susana Bonetto y Maria Teresa Pineiro del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) analizan la calidad de la democracia y la participación en América Latina, entendiendo que la segunda —participación ciudadana— es facilitadora de la segunda —democratización de la sociedad—, máxime si se tiene en cuenta la actual efervescencia de experiencias que reclaman una protección de los derechos civiles orientada al empoderamiento por parte de la ciudadanía en América Latina. No extraña, en consecuencia, que aborden y analicen las nuevas formas de participación ciudadana del movimiento piquetero o de HIJOS, experiencias alejadas de los modelos convencionales. Dos ejemplos que muestran cómo *«los ciudadanos producen sus propias instancias de relación de carácter horizontal»*, de forma que *«frente al vacío del Estado, estas redes se organizan y definen espacios con capacidad de crear dinámicas populares incluyentes»*.

Imanol Telleria, Licenciado en Sociología y miembro de Partehartz, pone el acento, también, en el peso de la comunidad en los procesos participativos. Sobre todo si se tiene en cuenta el creciente proceso de individualización al que nos abocan las dos revoluciones nacionales e industriales. Sobre estas bases, propone recuperar la dimensión comunitaria con el objeto de refortalecer a la sociedad civil en estos tiempos de crisis, sobre la base de una argumentación que se asienta en la doble definición de la comunidad como compleja y estable, incorporando por tanto a la reflexión la necesidad de tomar conciencia y reconocerse colectivamente. Para ello, para salir del pesimismo y apoyar la propuesta en la práctica, Telleria muestra cómo existen experiencias concretas de las que aprender; y bien cerca de nuestros entornos de intervención. En su caso aporta dos ejemplos: el del Plan Comunitario del Casco Viejo de Iruña (Pamplona, Navarra) y el de la Mesa de la Rehabilitación de San Francisco en Bilbao.

Paulatinamente, como se ve, los textos van asumiendo una dimensión más práctica, aunque sin perder de vista la experiencia teórica. Con **Yves Sintomer**, miembro del CNRS de la Universidad París VIII nos introducimos en una de las metodologías más conocidas de los procesos de participación, cuál es la de los presupuestos participativos. Tras un riguroso y documentado análisis de las experiencias existentes a escala mundial, Sintomer trata de responder a la pregunta de si estas metodo-

logías son realmente instrumentos de transformación. Para ello establece una distinción entre cuatro modelos-tipo (*managerial*, modernizador, de proximidad o de participación) y presenta varias tendencias posibles a escala planetaria, que van (a) desde los modelos que combinan el neoliberalismo con una fuerte dimensión identitaria a (b) aquellos en los que el neoliberalismo se mantiene como tendencia dominante, pero apoyado sobre una cierta reforma interna del sistema político y de las estrategias de participación, pasando (c) por otros modelos que se centran en la reforma interna de los sistemas políticos apoyados en una participación que relativice el peso del mercado. Desde aquí, finalmente, se erige una cuarta tendencia, (d) la de la gobernanza participativa, que sea capaz de cuestionar la hegemonía del mercado.

Alvaro Portillo, Director General de Asuntos Consulares del Gobierno de Uruguay y Catedrático de Sociología Urbana de la Universidad de Montevideo, reflexiona de forma crítica —algo poco común— en torno a las propuestas sobre la participación, la descentralización y el cambio social a partir de la experiencia pilotada por el Frente Amplio. Alejándose de la auto-complacencia, y sobre la base de dinámicas concretas de acercamiento de los círculos de decisión a la ciudadanía, presenta una magistral reflexión sobre las estrategias que la izquierda debería seguir para abordar la compleja relación entre Estado y transformación social, desde ya, sin esperar eternamente al surgimiento de nuevos sujetos colectivos de cambio.

En esta línea, pero desde una perspectiva más práctica, **Asier Blas**, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, y miembro de Partehartuz, aborda la problemática de la descentralización ciudadana, presentando un modelo de análisis que permita identificar el *por qué* y el *cómo* de estos procesos, diferenciando los modelos de descentralización administrativa y política de los modelos de descentralización social participativa.

Rafa Ajangiz, Profesor de la UPV-EHU y también miembro de Partehartuz analiza el peso de la participación en la formación del capital social en el País Vasco. Para ello presenta sucintamente los resultados del mapa de experiencia participativas de Euskal Herria, elaborado por Partehartuz, subrayando los límites y las potencialidades de las experiencias más significativas de esta comunidad.

Finalmente **Manuela Fernandez**, técnica del equipo Comunitario de El Reparto (Cabezas de San Juan, Sevilla), apuesta como el resto de los autores por el refortalecimiento de las redes sociales. Y para ello con-

cluye que es necesario incentivar tres dimensiones que a menudo se ocultan: que la gente *quiere* participar, *puede* participar y *sabe* participar. Se abandona así la perspectiva de los «expertos» externos a los procesos, apostando por una construcción colectiva del conocimiento y la socialización de los saberes que no niegue las lógicas del conflicto y de la complejidad.

En definitiva, en torno a una nueva propuesta de Desarrollo Humano que se vertebre desde la participación, invitamos al lector o a la lectora a reflexionar con nosotros y nosotras sobre cómo lograr una democracia igualitaria, sostenible, asentada en la educación, en la recreación de las redes sociales, en el acercamiento de las decisiones a los espacios «de la vida»; capaz de configurar una ciudadanía republicana que escenifique su mayoría de edad. En el camino para alcanzarlo, lo que tenemos son metodologías y experiencias maravillosas, exitosas o frustradas, conocidas o desconocidas, guiadas o auto-dirigidas... Sobre todo porque, como Manuela concluye este libro, si se nos pregunta el *para qué* de la participación, aunque tengamos respuestas más ortodoxas, creemos que hay una que todo el mundo entiende, en andaluz, brasileño, euskera, catalán, francés o castellano:

«¡Pa´ la dignidá!, ¡Pa´ la dignidá nuestra!...

Y a reirnos de lo absurdo, y a hacer de lo absurdo un posible inventado».

Como siempre recuerda Rafael Amor, lectores y lectoras, *«nos vemos en el camino del bien, que el del mal está completo».*

Pedro Ibarra
Igor Ahedo

Democracia, participación ciudadana y transformación social

Por:
Joan Subirats

1. *Cambio de época*¹

Muchos de los parámetros en los que se inscribían las instituciones de la democracia representativa han cambiado sustancialmente. Las bases liberales de partida fueron modificándose (democratizándose) en una línea que permitió ir abriendo más oportunidades de acceso a sectores y capas sociales que no estaban «inscritos» en las coordenadas de partida. Las instituciones políticas del liberalismo se fundamentaban en una relación subsidiaria en relación a las exigencias del orden económico liberal, y en ese diseño, como sabemos, las posibilidades de participación política se circunscribían a aquellos considerados plenamente como «ciudadanos», es decir, propietarios, cuyos umbrales de renta les permitían o no participar en los procesos de representación política, según si las fuerzas políticas hegemónicas del momento eran más o menos conservadoras, más o menos liberales. La preocupación por la participación política no era un tema que estuviera situado en la agenda de debate de las instituciones. Era un tema extrainstitucional, planteado precisamente por aquellos que expresamente estaban excluidos de la vida política institucional. Hablar de democracia en esa época era referirse a un anhelo revolucionario y contradictorio con la lógica institucional imperante, básicamente porque hablar de democracia era hablar de igualdad. La propia transformación del sistema económico se acompañó, no

¹ El presente texto fue presentado por el autor como ponencia inaugural de los V encuentros del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, celebrados en 2005 en Donostia.

sin tensiones y conflictos de todo tipo y dimensión, de la transformación democratizadora del sistema político. Podríamos decir que en la Europa Occidental, y tras los apabullantes protagonismos populares en los desenlaces de las grandes guerras, se consigue llegar a cotas desconocidas hasta entonces de democratización política y, no por casualidad, de participación social en los beneficios del crecimiento económico en forma de políticas sociales a partir de 1945. Democratización y redistribución aparecen nuevamente conectados. Ese modelo, en el que coincidían ámbito territorial del estado, población sujeta a su soberanía, sistema de producción de masas, mercado de intercambio económico y reglas que fijaban relaciones de todo tipo, desde una lógica de participación de la ciudadana en su determinación, adquirió dimensiones de modelo canónico y aparentemente indiscutido.

En los últimos años muchas cosas han cambiado al respecto. Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fueron sirviendo de base a la sociedad industrial están quedando atrás a marchas forzadas. Y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían ido sirviendo para entender las transformaciones del estado liberal al estado fordista y keynesiano de bienestar, resultan ya claramente inservibles. No es el momento para reiterar muchos de esos elementos de cambio, pero trazemos algunas pinceladas. Globalización económica y cambio tecnológico han modificado totalmente las coordenadas del industrialismo. Son cada vez más raras y fugaces las situaciones productivas en que grandes concentraciones de trabajadores elaboran ingentes cantidades de productos de consumo masivo a precios asequibles, sobre la base de una organización del trabajo taylorista y a costa de una notable homogeneidad en la gama de bienes producidos. Seguramente esto sólo fue cierto en algunas partes del mundo, pero en ellas el impacto de esos cambios ha sido tremendo. Ya no podemos hablar de estabilidad, de continuidad, de especialización profesional única, con relación a unas condiciones de trabajo cada vez más precarias y fluidas. Los cambios en el trabajo (un trabajo cada vez más discontinuo, precario, sin proyección ni lazos estables) ha modificado y modifica muy notablemente la vida de las gentes, afectando y desestructurando sus vínculos sociales, modificando la forma de entender pautas de reciprocidad, o de implicación en asuntos que trasciendan al mero individuo.

Los impactos de esa transformación no son menores en el campo de las relaciones sociales. Hemos ido pasando de órdenes sociales relativamente estables, con escalas de desigualdad conocidas y que permitían

tratamientos redistributivos relativamente homogéneos y colectivos, que se establecían además con notables garantías de continuidad, a situaciones caracterizadas por la heterogeneidad, la fragmentación, y con complejidades sólo explicables desde un proceso de individualización vertiginoso. La desigualdad sigue existiendo, pero sus descriptores se han modificado sustancialmente. No hay un eje predominante, sino multiplicidad de ejes de desigualdad y de vulnerabilidad. La acumulación histórica de riesgos en ciertos sectores sociales, les había permitido desarrollar respuestas colectivas de muy diverso tipo, que buscaban tanto la capacidad de hacerse oír en un escenario político pensado para otros colectivos y problemas, como también trataban de dar respuesta concreta a problemas relacionados con las condiciones colectivas de vida y de trabajo. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado y fluido de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. La llegada masiva de inmigrantes ha provocado asimismo rupturas significativas en las dinámicas de reciprocidad social tradicionales, fragmentando y diversificando hasta el infinito condiciones de vida, de trabajo, de ciudadanía, y dificultando notablemente la fácil articulación de respuestas dotadas de un sentido colectivo de pertenencia y de perspectiva estratégica sentido de forma espontánea y natural. El propio ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Y si bien ello genera cambios muy positivos de emancipación femenina vía formación y acceso al mercado de trabajo, repercute también en el debilitamiento de las instancias de socialización primaria y de transmisión de criterios de implicación común.

Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar, ha socavado las bases fundamentales en que se asentaban los poderes públicos. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones representativas, y el poder que de ellas emana, siguen en buena parte anclado al territorio. La globalización ha impuesto nuevas lógicas de relación política entre poder económico e instituciones, reduciendo notablemente la capacidad política de condicionar una actividad económica que se presenta cada vez más de forma «naturalizada». Y es en ese contexto dónde los problemas que generan la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente. La fragmentación institucional aumenta, perdiendo peso el estado hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización,

«devolution», etc.), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con presencia cada vez mayor de organizaciones sin ánimo de lucro presentes en el escenario público). Al mismo tiempo, la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional; y cada vez menos en estatuto orgánico o en ejercicio de jerarquía formal.

Es en ese nuevo contexto en el que hemos de situar el debate sobre los posibles déficits de la democracia representativa. Relacionando cambios en el sistema político con cambios en las formas de vida y de trabajo. Entendiendo que la dinámica política se mueve hoy en un contexto de asalariado desregulado y desvinculado, con fuertes precariedades materiales, familiares, educativas o sanitarias. Y ello no se acostumbra a hacer. Se discute de la salud de la democracia, de su vitalidad y capacidad para recoger el sentir popular, como si la democracia fuera un «acquis» indiscutido e indiscutible desde cualquier ámbito territorial o colectivo, y accesible para cualquiera. Y más aún: como si todos entendieran lo mismo cuando hablan de democracia.

2. *¿Democracia?*

No es fácil adentrarse en el debate sobre la democracia y sus significados pasados, actuales y futuros, sin aclararnos un poco sobre a qué nos estamos refiriendo. Y tampoco es ello sencillo dado lo mucho que se ha escrito y se sigue escribiendo sobre el tema. Aceptemos que deben existir unas reglas mínimas sobre las que fundamentar un ejercicio democrático², pero sabiendo que la existencia de esas reglas no implica

² Según la convención más generalizada estas reglas formales serían: asamblea representativa, elegida por la ciudadanía y con capacidad normativa; no discriminación en la condición de ciudadanía e igualdad de voto para los mayores de edad de cualquier condición; libertad de elección entre candidatos y partidos que compiten entre sí con diversas alternativas para formar la representación nacional; decisiones tomadas por mayoría, con respeto y garantías para las minorías; principio de responsabilidad del gobierno ante la voluntad popular expresada en la asamblea o en la jefatura del estado asimismo elegida. Para un análisis sintético y de «autoridad» sobre el tema, ver la voz «Democracia» en Bobbio (1990).

el que se consigan los fines que desde siempre han inspirado la lucha por la democratización de nuestras sociedades. Es decir, la igualdad no sólo jurídica sino también social y económica. Esa aspiración ha sido la razón de ser de los movimientos democráticos desde que se alteraron los principios teocráticos y autoritarios del poder. Los «levellers» en Inglaterra o los «egaux» de Babeuf, por retrotraernos a los orígenes, no se conformaban con el principio representativo como elemento constitutivo de los nuevos regímenes, sino que pretendían hacer realidad la aspiración igualitaria, la aspiración democrática.

Lo que ha ocurrido en los últimos años, el gran cambio de época al que asistimos, está provocando un vaciamiento creciente de nuestra capacidad de influir en la acción de gobierno. Y ello es así a pesar de que formalmente mantengamos más o menos intactos muchos de los elementos formales de nuestra condición de ciudadanos que viven y ejercen sus derechos en un estado democrático. Y con ese creciente desapoderamiento de la capacidad popular de influir y condicionar las decisiones, se pierde buena parte de la legitimidad de una democracia que sólo mantiene abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales. Dice Hirschman (1991) que un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes, pero eso es cada vez menos cierto para los ciudadanos y lo es cada vez más para entes, corporaciones y lobbies económicos que escapan de la lógica estado-mercado-soberanía, y aprovechan sus nuevas capacidades de movilidad global. Los poderes públicos son cada vez menos capaces de condicionar la actividad económico-empresarial, y en cambio las corporaciones siguen influyendo y presionando a unas instituciones que no disponen de los mismos mecanismos para equilibrar ese juego de los que disponían antes (Crouch 2004).

La propia evolución de los regímenes liberal-democráticos ha mantenido siempre fuera del sistema político a sectores sociales que no disponían de las mínimas capacidades y condiciones vitales para poder ejercer con plenitud su ciudadanía. Esa exclusión política la realizaba normativamente (asignando los ya mencionados umbrales de renta que convertían el sufragio y la vida política en cosa de unos cuantos; manipulando los distritos electorales; dejando fuera a los jóvenes, a las mujeres o a los que vagaban por el país buscando trabajo, prohibiendo la existencia de ciertos partidos o dificultando su funcionamiento,...), o por la vía de los hechos, despreocupándose de los que pudiendo hacerlo, no

usan sus derechos políticos, preocupados como están por temas más urgentes, como a supervivencia, dónde guarecerse o cómo encontrar trabajo. Lo que está ocurriendo en los últimos años, tras el fin de los «treinta gloriosos»³, es que ese sector de excluidos políticos no deja de crecer. Y ello es así porque crecen las situaciones de exclusión social (que conlleva siempre procesos de reducción del ejercicio de ciudadanía), y porque crece la sensación de inutilidad del ejercicio democrático-institucional en esa «democracia de baja intensidad», al aumentar la conciencia sobre las limitaciones de las capacidades reales de gobierno de las instituciones en el nuevo escenario de mundialización económica, o porque los actores político-institucionales están cada vez más encerrados en su universo autosuficiente. La reserva de legitimidad de la democracia se va agotando, justo cuando su aparente hegemonía como «único» sistema viable y aceptable de gobierno parece mayor que nunca.

En ese contexto, ese conjunto de transformaciones y cambios a los que hemos ido aludiendo, han contribuido a que la democracia sea hoy una palabra, una expresión, un término que cada vez explique menos. El uso y abuso del vocablo, su aparente inatacabilidad, lo convierte en más redundante, menos políticamente definitorio. Los grandes organismos internacionales, las grandes potencias mundiales (causantes en muchos casos de situaciones de desigualdad global y local muy graves), cualquier estado y cualquier actor político en cualquier lugar, usa el término y lo esgrime para justificar lo que se hace o para criticar lo que no se hace. Y lo cierto es que si tratamos de recuperar su sentido primigenio y complejo, la democracia y la aspiración igualitaria que contiene para hacer realidad su pleno ejercicio no es precisamente algo que pueda asumirse por ese enorme y variopinto conjunto de actores e instituciones de manera pacífica y sin contradicciones.

Los actores institucionales, y con ellos los partidos políticos y las grandes organizaciones sindicales, cada vez más inextricablemente insertos en el tejido institucional-estatal, si bien detectan las señales de desconexión y de desafección de la ciudadanía, tratan de acomodarse a la nueva situación, buscando con mayor o menor énfasis nuevas vías de supervivencia, en un juego que puede llegar a ser perverso con los medios de comunicación como gran receptáculo de interacción extra e

³ Como denominan en Francia los años que van de 1945 a 1975, en los que se afirmaron los principios del mercado y la compensación de sus desigualdades con fuertes políticas redistributivas.

intra institucional. Los movimientos sociales o bien van estrechando sus vínculos clientelares con la estructura institucional, o bien tratan de buscar alternativas que inmediatamente les alejan del juego político convencional. La ciudadanía aumenta su escepticismo-cinismo en relación a la actividad político-institucional, y podríamos afirmar que ha simplemente «descontado» la existencia del sistema de representación política como una carga más que ha de soportarse en sociedades donde vivir es cada vez más complejo. Y en esa línea, la relación con políticos e instituciones tiene a volverse más utilitaria, más de usar y tirar, con pocas esperanzas de influencia o de interacción «auténtica».

Pero, ante ese conjunto de problemas y constataciones, ¿cómo avanzar?. La democracia sigue siendo la respuesta. Lo que deberíamos recolectar es nuestra capacidad de replantear la pregunta.

3. *Transformación social*

La democracia no tiene por qué considerarse como un fin en sí misma. Lo que está en juego, lo que podría constituir la pregunta a hacerse sería: ¿cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, manteniendo además la aceptación de la diversidad como elemento estructurante en un escenario indefectiblemente globalizado? La respuesta sigue siendo: democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años. Y que, por tanto, supere esa visión utilitaria, formalista, minimalista y encubridora muchas veces de profundas desigualdades y exclusiones que tiene ahora en muchas partes del mundo. Una democracia como respuesta a los nuevos retos económicos, sociales y políticos a los que nos enfrentamos. Recordemos que capitalismo y democracia no han sido nunca términos que convivieran con facilidad. La fuerza igualitaria de la democracia ha casado más bien mal con un sistema económico que considera la desigualdad como algo natural y con lo que hay que convivir de manera inevitable, ya que cualquier esfuerzo en sentido contrario será visto como distorsionador de las condiciones óptimas de funcionamiento del mercado. No queremos con ello decir que democracia y mercado sean incompatibles, sino que no pueden convivir sin tensión. Una tensión que surge del carácter eminentemente conflictivo y antagonista de la política que no puede desgajarse de la división social, cuando, en cambio,

muchas veces se trata de minimizar ese conflicto o de silenciar las voces discordantes con un aparente consenso universal con la «democracia». Puede haber consenso con los que defiendan los valores ético-políticos de libertad e igualdad para todos, pero seguirá existiendo conflicto político sobre la interpretación concreta de esos valores, y seguirá existiendo desestabilización de las condiciones subordinadas y desiguales de partida (Mouffe 2005).

Hemos de buscar nuevas fórmulas de desarrollo económico, recuperando capacidades de gobierno que equilibren y pongan fronteras a lo que hoy es una expansión sin límites visibles del poder corporativo a escala global, con crecientes cotas de desigualdad y de desesperanza para muchas personas y colectivos. Y para ello necesitamos distintas cosas. Por un lado, reforzar las fórmulas de economía social ya existentes y buscar nuevas formas de creación de riqueza y bienestar individual y colectivo. Llevando el debate de la democratización a esferas que parecen hoy blindadas: qué se entiende por crecimiento; qué entendemos por desarrollo, quién define costes y beneficios, quién gana y quién pierde ante cada opción económica aparentemente objetiva y neutra. Por otro lado, buscando fórmulas que regulen-arbitren-graven las transacciones económicas y financieras de carácter internacional que hoy siguen caminos y rutas que hacen extremadamente difícil a los gobiernos su supervisión, aún en el hipotético caso de que quisieran ejercer realmente ese control.

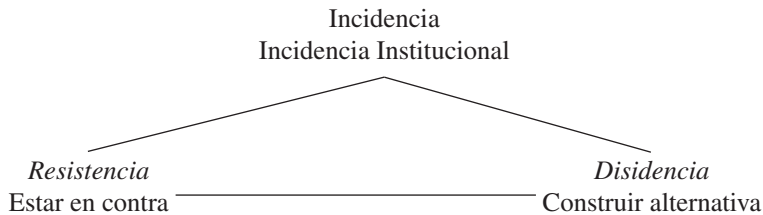
Por otro lado, explorar y potenciar formas de organización social que favorezcan la reconstrucción de vínculos, la articulación de sentidos colectivos de pertenencia respetuosos con la autonomía individual. En ese sentido, el reforzamiento de las aproximaciones y experiencias comunitarias en los procesos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas, es algo sin duda a seguir y consolidar. Así como también la articulación de entramados y plataformas que permitan vincular marcos locales de experimentación entre sí, permitiendo fertilizaciones cruzadas y reflexiones sobre las prácticas llevadas a cabo en distintos lugares. Recuperando el sentido político y transformador de muchas experiencias sociales que parecen hoy simplemente «curiosas» o resistentes a la individualización dominante. Entendiendo que hay mucha «política» en lo que aparentemente podrían simplemente definirse como «nuevas dinámicas sociales».

Desde un punto de vista más estrictamente político, lo primero es entender que la política no se acaba en las instituciones. Y lo segundo

es que política quiere decir capacidad de dar respuesta a problemas colectivos. Por tanto, parece importante avanzar en nuevas formas de participación colectiva y de innovación democrática que no se desvinculen del cambio concreto de las condiciones de vida de la gente. No tiene demasiado sentido seguir hablando de democracia participativa, de nuevas formas de participación política, si nos limitamos a trabajar en el estrecho campo institucional, o en cómo mejoramos los canales de relación-interacción entre instituciones político-representativas y sociedad. Sobre todo cuando esas instituciones parten de un principio que cada día encuentra nuevas constataciones de su incumplimiento. El principio según el cual todos los ciudadanos tienen las mismas condiciones de acceso a cualquier forma de expresión política legalmente establecida, cuando, por el contrario, esas condiciones de acceso están socialmente determinadas y diferencialmente distribuidas. Para avanzar en la universalización de la capacidad y propensión a actuar y pensar políticamente deberemos universalizar los medios reales que permitan el acceso a esa concreción histórica del ejercicio de la ciudadanía que hemos denominado democracia (Wacquant 2005).

Probablemente, debido a estas tensiones, muchas veces parece que las organizaciones políticas que apuntan a la transformación social se debaten entre distintas alternativas que parecen excluyentes. Para algunos, si quieres tener incidencia política y/o sobrevivir como organización, tienes que trabajar en y desde las instituciones. Sólo así llegas a amplias capas de la población y sólo así cambias realmente cosas. Para otros, sólo es posible la transformación desde fuera de las instituciones. Estar «dentro», implica de hecho reforzar esas instituciones, legitimar su manera de hacer y de actuar, una manera de hacer y de actuar que va perdiendo capacidad de transformación real. Desde este punto de vista, no hay transformación alguna dentro de los estrechos límites que marca el juego democrático-mediático. La acción política no transforma si se limita a las instituciones, descuidando a las disposiciones, al contexto social en el que se dan las relaciones de dominación. Y entre éstos, los hay que simplemente están «fuera», y practican la rebeldía frente a las instituciones; y otros tratan de buscar alternativas que visualicen que otra política es posible. Es evidente que fuera de las instituciones, las contradicciones internas disminuyen, pero también es cierto que la capacidad de incidencia y de difusión de ideas y de mensajes en un escenario mediático muy focalizado en la interacción entre las élites, puede reducirse significativamente.

Gráfico 1



La cuestión es saber si es posible trabajar en el cruce de estas distintas alternativas (Gráfico 1), expresando la «resistencia», la «rebelión» frente a una realidad que se nos presenta como la única posible, construyendo «alternativas» a esa realidad, y presionando y tensando a las instituciones para «incidir» en las mismas y lograr por un lado que modifiquen sustantivamente su manera de hacer y de operar, pero sobre todo que avancen en los procesos de cambio de un sistema que sigue manteniendo fuertes dosis de desigualdad social y de inequidad política. Y eso exige superar el debate sobre la democracia participativa y su relación con la democracia representativa, como si sólo se tratara de complementar, mejorar, reforzar una (la representativa) a través de la nueva savia que aportara la otra (la participativa). Si hablamos de democracia igualitaria estaremos probablemente marcando un punto de inflexión. Y uniremos innovación democrática y política con transformación económica y social. Sabemos muy bien que la igualdad de voto no resuelve ni la desigualdad económica, ni la desigualdad cognitiva ni la desigualdad de poder y de recursos de todo tipo de unos y otros. Si hablamos de democracia igualitaria estamos señalando la necesidad de enfrentarnos a esas desigualdades desde un punto de vista global y transformador. Y desde esa perspectiva convendría analizar e impulsar nuevas experiencias y procesos participativos.

4. La experimentación democrática

Si la apuesta es trabajar en los cruces entre instituciones y movimientos sociales, entre política institucional y política no convencional, combinando democracia representativa y democracia participativa en una perspectiva de democracia igualitaria, con incidencia política y con voluntad transformadora, deberán escogerse o plantearse temas, proble-

mas y formas de hacer que conecten bien con esa perspectiva. Y, por lo tanto, tratar de ser operativo en ese terreno de frontera. O dicho de otra manera, tratar de responder con criterio y con igual legitimidad al conjunto de colectivos y audiencias que se relacionan en esa doble dinámica. Pero sin caer en una pura experimentación, ya conocida, que sólo busque mejorar la «comunicación», la «empatía», las «sinergias», entre instituciones y sociedad.

No se trata simplemente de desafiar a la política convencional, sino de trabajar en los límites de lo convencional. Lo que se precisa es generar espacios de autonomía frente a la capacidad «recoge todo» de las instituciones y de las organizaciones políticas que trabajan exclusivamente en su seno. Por tanto, será «útil» lo que (también) refuerce la autonomía de los actores sociales y no sólo lo que sea «útil» a las instituciones. Será «útil» lo que sirva para aprender, lo que refuerce y consolide, lo que de más poder a movimientos y organizaciones sociales, y no (sólo) lo que legitime más a las instituciones. Será «útil» lo que desde lo local conecte con preocupaciones, problemas, movimientos y debates que suceden más allá, y no lo que sea (estrictamente) útil a los efectos de resolver «el problema» local. Y será «útil» lo que supere la estricta visión utilitaria e instrumental de la política.

Conviene insistir en que no se trata de «mejorar» lo que ya funciona, o de «corregir» desviaciones coyunturales. Estamos ante problemas de cambio estructural y de creciente complejidad, a los que ya hemos aludido, que requieren abordajes también estructurales y complejos. Postulamos, por tanto, orientar las experiencias de democratización igualitaria en una perspectiva de alternativa al modelo de sociedad hoy predominante. Y por tanto, no deberíamos olvidar los aspectos convivenciales, de relación interpersonal, en esas experiencias y procesos de transformación. No se trata sólo de hablar de transformación, sino de sentir, vivir formas distintas de convivencia, que defendiendo las esferas de autonomía individual, construyan también autonomía y sentido colectivo. Y generando así dinámicas de responsabilidad e implicación personal en los procesos de cambio, más allá de las lógicas delegativas que son hoy predominantes.

Crece el número de los excluidos, de los sin «voz». La política institucional trabaja con una lógica mediática en la que la perspectiva de implicación política se formula básicamente en términos de adhesión a distancia, que no requiere ni postula movilización alguna más allá de los momentos electorales, y aún entonces lo importante no es tanto el número

ro de los que participan, sino el buen desarrollo del «rito», para que se vuelva a reanudar lo que ya no sería entonces asunto de los electores, sino de los individuos electos. La concepción de la ciudadanía que prima es la de carácter negativo. Los ciudadanos pueden usar sus derechos para desalojar a los gobernantes del poder si no les gusta lo que hacen en las próximas elecciones. O pueden pleitear contra la acción del gobierno a través de los canales judiciales previstos, o pedir que dimita el gobernante si creen que se ha extralimitado en el ejercicio de su poder. Son muy estrechas y tortuosas las vías para ejercer una visión positiva de los derechos de ciudadanía, a través de campañas, movilizaciones, iniciativas legislativas, consultas populares,..., ya que se entiende que son las instituciones las que deben concentrar esos cometidos, y los partidos que en ellas trabajan los únicos capaces de liderar y promover tales actuaciones. Las experiencias de democracia igualitaria deberían tratar de incorporar sobre todo a los que usualmente no están presentes en la vida política convencional. Y ello exige cambiar las formas de entender qué es participación y qué es política. Buscando formas que (re)conecten proyectos individuales y colectivos, trabajando con políticas que incorporen a los sin voz, aprendiendo a ser ciudadanos en lo cotidiano, participando en la transformación concreta de las condiciones de vida.

Finalmente, quisiera destacar otros elementos desde mi punto de vista significativos. La tradición en la que se inscribe la izquierda occidental ha tendido a conectar los procesos de transformación social con procesos de cambio que básicamente ocurren desde «arriba», y a partir de los recursos y conocimientos de «los que saben» (Wainwright 2003). En estos momentos, esas dos perspectivas son claramente limitadoras en la perspectiva de democratización igualitaria en la que estamos reflexionando. La perspectiva «estatocéntrica» ha presidido la idea de cambio a lo largo de mucho tiempo. El problema a dirimir era «quién» ocupaba el poder institucional. Esa variable era la decisiva. Si el partido o las fuerzas políticas que lideraban las instituciones políticas tenían una perspectiva de transformación social y política, y poseían un apoyo electoral potente, el cambio era inevitable. Y por otro lado, el cambio estaba pensado y delimitado desde una visión ilustrada que aseguraba la «calidad» suficiente de las alternativas a desarrollar. Esa combinación es hoy tremendamente restrictiva y explica en gran medida el gran distanciamiento crítico de buena parte de la ciudadanía ante un juego político-institucional en el que lo único que parece estar en juego es quién ocupa el poder, y quién se ocupa de administrar los recursos técnicos y el *know-*

how que esas instituciones atesoran. Lo que se apunta es que la complejidad de las situaciones sociales hoy requieren abordajes colectivos para definir los problemas y para buscar soluciones a los mismos. Lo relevante no es tanto diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente desde una posición jerárquica de poder, conocimiento y «expertise», sino implicar a la gente en la definición de los puntos problemáticos y en el desarrollo de las alternativas que puedan buscarse, aceptando que el conocimiento es plural y las políticas deben compartirse desde sus momentos iniciales para que sean efectivas. Se trata, por tanto, de reconocer la pluralidad de las fuentes de transformación social y política, superando esa visión estatocéntrica.

Y por otro lado, conviene recordar que hay muchos tipos de conocimiento y de saberes, y que, por tanto, es muy importante recuperar las «memorias» de la transformación y de los cambios sociales, recuperar y valorar el conocimiento tácito e implícito de muchos actores sociales y de muchos sectores populares, que aspiran no sólo a ser objeto de atención política y de preocupación transformadora, sino también sujetos políticos con voz propia. La democracia participativa e igualitaria por la que apostamos, debe recuperar la voz, la presencia y los saberes de los que han ido siendo apartados de los ámbitos decisionales. Reforzando las capacidades educativas de la participación, ya que exige entender los propios intereses y los de los demás. En definitiva, nos quedan muchas cosas por hacer.

Bibliografía

- BOBBIO, Norberto (1990): voz «Democracia» en *Dizionario di Politica*, Milán: TEA, pp. 287 y ss.
- CROUCH, Colin (2004): *Posdemocracia*, Madrid: Taurus.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1991): *The Rethoric of Reaction*, Harvard: Belknap.
- MOUFFE, Chantal (2005): *On the Political*, Londres: Routledge.
- WACQUANT, Loïc (2005): «Pointers on Bourdieu and Democratic Politics», en Wacquant, Loïc, edtr.: *Pierre Bourdieu and Democratic Politics*, London: Polity Press, pp. 10-28.
- WAINWRIGHT, Hilary (2003): *Reclaim the State. Experiments in Popular Democracy*, Cambridge: Verso. (Edición en castellano en Icaria, Barcelona, 2006)

Participación y poder: de la legitimación al conflicto

Por:
Pedro Ibarra

1. Clarificación

El esfuerzo clarificador resulta inexcusable. La palabra «participación» encubre cada vez más —y más diferentes— conceptos; y cada vez más —contrapuestos y diferentes— intereses y estrategias políticas y sociales.

1.1. Saliendo de la red de discursos y propuestas

Las propuestas y demandas de participación surgen desde muy diversos frentes:

1.1.1. VARIACIONES «FILOSÓFICAS»

Sin duda el principal es el que proviene de la reflexión política directa. La de analistas, políticos y partidos o grupos políticos que critican la actual democracia y proponen nuevas formas de participación política; genéricamente se mueven en torno a la demanda de *democracia participativa*.

Pero también esta exigencia de participación proviene de otras filosofías sociales, de otros discursos emancipadores. Así, por ejemplo, desde el ecologismo, desde *el desarrollo sostenible*, se formula la exigencia de la participación ciudadana en la deliberación sobre cómo construir un mundo sostenible. Y la teoría de *desarrollo humano* afirma que uno de los indicadores centrales de un auténtico desarrollo es el que hace referencia a la participación de pueblos y ciudadanos en la autodeterminación de sus reivindicaciones y necesidades.

¡Hasta el *Banco Mundial* habla de las bondades de la participación! Sin duda, esta institución no pretende empoderamientos populares (sólo busca más eficacia y eficiencia en la implementación de sus proyectos sociales) pero también, sin duda, ejemplifica que la participación «está de moda».

1.1.2. VARIACIONES DE SUJETO

Cruzándose y mezclándose con las mencionadas perspectivas, están, además, aquellas propuestas que atienden más al sujeto, *al quién* en el protagonismo colectivo del proceso de participación.

Aquí deben incluirse no sólo los debates que desde el enfoque *multiculturalista* demandan poder específico, participación cualificada para las culturas / comunidades diferenciadas dentro de los Estados Nacionales, sino muy particularmente a todas las demandas de autonomía de las *comunidades indígenas*; de cómo estas buscan participar como un sujeto distinto en la elaboración de las políticas nacionales.

Viejos y nuevos movimientos sociales demandan para sí participación en los nuevos espacios y redes públicas, en la *gobernanza*. Y finalmente *los ciudadanos de a pie* son apoyados desde la creciente literatura republicana; aquella que reclama para el ciudadano el ejercicio de la virtud cívica, su presencia en los foros públicos donde se dilucida el interés general ¹.

Todas estas propuestas constituyen el lecho sobre el que construimos nuestras definiciones y alternativas. En ellas están muchas de estas opciones estratégicas. Pero no expresamente. Queremos construir modelos y genéricas líneas de intervención sin estar limitados por una filosofía participativa específica. Tampoco esto quiere decir que nos estemos inventando una teoría de la participación. Sólo se pretende ordenar y «depurar» lo que hay.

¹ La bibliografía que sigue es una *limitadísima* muestra de algunas de las diferentes filosofías, discursos y propuestas sobre la participación. En lo que se refiere a las teorías políticas democrático/participativas ver: Aguila y Vallespín (1998), Arbós y Giner (1993), Barber (1998), Budge (1996), Dahl (1999); Fishkin (1995), Font (2001), Held (1992), Kliksberg (1998), Lowndes, Pratchett y Stoker (2001), Navarro (1999), Rodríguez Villasante (1995), Sánchez (2000), Stoker (1999), y Vallespín (2000).

Por lo que se refiere a la sostenibilidad y desarrollo humano, ver; Andringa (1998), Borja y Castells (1998), Buckingham-Hatfield y Percy (1999), Ibarra (2001), Informe sobre Desarrollo Humano 2002 y 2004, Lafferty y Eckerberg (1998), Olaizola y Alvarez de Eulate (2003) y World Bank (1996).

Finalmente, y en referencia al multiculturalismo y la autonomía indígena: Kymlicka (2001), Marti y Sanahuja (2005) y Sieder (2002).

1.2. Buscando la funcionalidad

Por otro lado, la exigencia clarificadora no sólo tiene motivos, sino que también, como apuntamos, tiene un valor *funcional*. Si las propuestas de participación política son respuestas a *determinadas carencias*, a determinados agravios o injusticias, es evidente que la concreta propuesta de participación que se formule dependerá de la específica carencia que consideremos relevante.

- Así, y como veremos, si el problema que preocupa a aquellos que demandan participación política es la ausencia de legitimación de determinadas instituciones políticas (o de determinados políticos o políticas), presentarán como ideales unos procesos participativos que traten de paliar tal o tales deslegitimaciones.
- Si, por el contrario, lo que se rechaza es la falta de soberanía operativa individual o de grupo social en el ejercicio o co-ejercicio de los procesos de decisión política, lo que se considerará más adecuado será la puesta en marcha de otras fórmulas de participación que nada tienen que ver con las formulas dadas para mejorar las insuficiencias en legitimación política.

Podríamos así afirmar que lo relevante a la hora de comparar las distintas propuestas participativas es, sobre todo, conocer los problemas que se tratan de solucionar a través de tales propuestas.

2. *Una primera aproximación. Los promotores de la participación*

Antes de introducirnos directamente en los procesos causales de las estrategias participativas, podemos entenderlos mejor contemplando el espacio —institucional, social— donde surge la propuesta o demanda participativa.

En este sentido, podemos distinguir dos grandes procesos: participación por invitación y participación por irrupción.

2.1. Invitación

En la participación por invitación son las instituciones políticas públicas las que ponen en marcha procesos de participación, invitando a ciudadanos y grupos sociales a incorporarse a los mismos.

La iniciativa es, evidentemente, institucional y puede tener dos objetivos:

- Conseguir la legitimación de una determinada política pública que se pretende implementar. En la medida en que vecinos, asociaciones, grupos ciudadanos, etc., participen en la definición de esa política, la misma, en su fase ejecutiva, será presentada por las autoridades como entendida, apreciada y asumida por la población. Como legítima.

Aunque resulte obvio, conviene recordar que dichos mecanismos participativos legitimadores también están dirigidos a legitimar la imagen de autoridades y políticos en general, al margen de las concretas políticas públicas afectadas por los procesos de legitimación elegidos.

- Sin embargo, también resulta posible (y de hecho así se da en ocasiones) que el proceso participativo puesto en marcha por la institución política correspondiente tenga como objetivo la propia participación. Dicho de otra forma, que la política pública sea una política pública de participación. En tal caso, lo que se buscará es que, al hilo del debate de una específica política pública, ciudadanos y grupos sociales adquieran, en la práctica, más conciencia, capacidades y poder decisorio.

2.2. Irrupción

En la segunda opción, el sujeto impulsor y eventualmente protagonista es la sociedad civil; o, más exactamente, determinados colectivos, grupos o redes que se afirman como autónomos de las instituciones y que exhiben una decidida voluntad de poder y exigencia de transformación social.

En este supuesto, estos grupos irrumpen en el espacio público, definen procesos de participación y establecen condiciones para la presencia en los mismos de instituciones políticas o políticos.

* * *

Más adelante veremos cómo uno u otro protagonismo en la puesta en marcha suele corresponderse con unos y otros conjuntos de causas determinantes de las distintas opciones participativas.

Sin embargo, ahora queríamos resaltar dos aspectos que nos resultarán útiles para esa ulterior reflexión.

En primer lugar, una u otra iniciativa (invitación o irrupción) están orientadas por la presencia y la actividad de la otra parte.

Así, considerando la estrategia de la irrupción, resulta impensable el surgimiento de un movimiento social protagonista *radicalmente desvinculado* de la actividad, discurso, o específica propuesta política de la correspondiente institución política.

Toda acción social colectiva dirigida a la exigencia de articular un proceso participativo transformador tiene como referencia, en mayor o menor grado, la acción (o la omisión) de una institución política; y, en consecuencia, tanto su surgimiento como grupo, como su propuesta de participación está, en mayor o menor grado, marcado por ese quehacer (o no hacer) de la institución política.

Si invertimos el proceso y consideramos el liderazgo o invitación de la institución pública, el resultado es parecido. La propuesta participativa hecha por la institución política estará influenciada y marcada por el grado de conciencia y movilización de ciudadanos y grupos sociales a los que va dirigida la propuesta.

En segundo lugar, esta interrelación *obliga* a matizar los análisis que en cada momento tengamos que hacer de los diversos procesos causales.

En la práctica, nos encontraremos con que las causas reales del desencadenamiento de un proceso participatorio casi nunca son «puras» y excluyentes, aún cuando sea evidente de quién es el protagonismo, quiénes son los actores promotores.

Los grupos sociales promotores no podrán evitar tener en cuenta (otra cuestión es la relevancia que se les dé) los intereses de las instituciones políticas cuyo espacio político decisorio tratan de invadir y compartir, y las administraciones públicas promotoras inevitablemente tendrán que incorporar a su estrategia los anhelos y conciencias colectivas de los diversos actores sociales invitados.

La política es sobre todo relación. La política —y avanzamos una reflexión posterior— es conflicto en las desiguales relaciones que mantienen diferentes grupos sociales y políticos en el ejercicio del poder. Y, así, la participación será un instrumento para eliminar o paliar esas desiguales relaciones.

3. *Las causas y estrategias de la participación*

Entrando ya en las causas de la participación, en las carencias que se supone la participación debe eliminar, podríamos hacer una gran distinción entre, por una parte, una estrategia instrumental simple y limitada, y, por otra, una estrategia instrumental compleja y estable.

3.1. Instrumentalidad simple/limitada

En este primer supuesto, la participación trata de lograr que determinadas decisiones políticas sean más legítimas en tanto en cuanto en las mismas han participado ciudadanos o grupos afectados o supuestamente beneficiados por ella.

La legitimación podría tener en este caso una *doble dimensión*. Una *subjetiva*, en la medida que la ciudadanía acepta de mejor grado la decisión política correspondiente porque entienden que la misma ha sido previamente consensuada, de alguna forma, con ellos. Y otra *objetiva* porque, al margen del mayor o menor aprecio que tal decisión merezca, de hecho, la misma es más justa porque en su formulación final están presentes más intereses, más identidades (individuales y colectivas) y, aún eventualmente, más derechos. Es una norma, una decisión más justa porque en su elaboración han participado más personas; además de los políticos, grupos sociales y ciudadanos.

Podríamos definir tal instrumentalidad como *simple y limitada*. El proceso participativo puesto en marcha sólo pretende un mayor acercamiento de determinados sectores de la población a la elaboración de una concreta norma colectiva. Pretende que se tengan en cuenta específicos intereses individuales y sectoriales. Pero nada más. En la misma no hay una expresa voluntad de transformación de la conciencia colectiva ciudadana afirmando su protagonismo decisorio; ni tampoco el diseño de un bien público situado más allá de la simple agregación de intereses individuales o localistas.

Lo habitual es *que los promotores* de esta participación instrumental limitada sean las instituciones políticas en la búsqueda de esa legitimación a la que en páginas anteriores hacíamos referencia. Pero también tales promotores pueden ser grupos sociales cuyos objetivos estén limitados a conseguir los mayores beneficios o ventajas posibles en una, también limitada, política pública.

Finalmente, podríamos considerar que estos procesos participativos articulados bajo estas estrategias están marcados por la *lógica del consenso*. El objetivo, sea cual sea su promotor, es incorporar a la política convencional determinadas reivindicaciones sociales. Es una lógica que no asume la existencia de distintos y autónomos sujetos colectivos en relación de conflicto; acepta las reivindicaciones que aparecen en el espacio público, que en la medida de lo posible son integradas en la política pública sujeta a discusión. Pero, en cuanto que no se asume la existencia de un sujeto colectivo estable portador de tales reivindicaciones, las mismas son tenidas como expresiones de individuos desconectados entre sí.

Desaparecidas pues, por absorción, esas reivindicaciones, desaparece el conflicto. No existe —es negado— un sujeto colectivo estable potencialmente generador de nuevas demandas.

3.2. Instrumentalidad compleja/estable

Antes de definir cuáles son los objetivos, el para qué sirve la participación, desde esta estrategia resulta útil establecer los distintos «escenarios político/ ideológicos» en donde se construye la misma.

3.2.1. ¿DE DÓNDE SURGEN ESAS REIVINDICACIONES DE PROCESOS PARTICIPATIVOS MÁS ESTABLES, MÁS PROFUNDOS?

Veremos que los diferentes escenarios descritos confluyen, con sus matices y especiales subrayados, en una más que común compartida opción estratégica. A continuación, realizaremos una breve descripción de los mismos. Se trata de observar cuáles son esas carencias, esas crisis cuya exigencia de resolución provoca una «ideología» generadora de la participación política. Básicamente podemos señalar tres:

La crisis republicana

Desde esta perspectiva, lo que se constata es que el ciudadano ha dejado de ser (si es que algún día lo fue) un ciudadano consciente. *No existe virtud cívica*. El ciudadano, o es un individuo pasivo que se limita a consumir productos políticos, o es un individuo que si se mueve hacia el espacio público lo hace exclusivamente guiado por lograr la satisfacción de sus inmediatos intereses particulares.

Este individuo tan sólo está preocupado por el mantenimiento de sus libertades negativas (derecho a que el Estado *no* interfiera en sus asuntos) y bajo ningún concepto está dispuesto a perturbar su privacidad para actuar junto con otros en la escena pública y en la defensa de los intereses generales, en la deliberación y búsqueda colectiva del bien común.

Para este individuo, el arte de la política es el arte de cómo conseguir que el Poder deje vivir en paz —no moleste— a los ciudadanos.

El enfoque republicano de la democracia mantiene presupuestos radicalmente distintos. La virtud de la democracia reside en la posibilidad misma de transformar las preferencias originalmente egoístas en preferencias más altruistas e imparciales, susceptibles por tanto de un mayor nivel de adhesión.

Se apoya sobre una visión positiva de la libertad y concibe la democracia como participación en una práctica común a través de cuyo ejercicio los ciudadanos se constituyen en sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales. La voluntad política *colectiva*, ya sea en el espacio público o en el Parlamento, se configura como un proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad común, en el que los ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de las metas y normas que serían *de interés común para todos*.

No es el momento de hacer una oda en favor de las virtudes cívicas republicanas de la democracia republicana, sino simplemente de recordar dos cosas.

La primera, *más política*. Los mecanismos de control que impiden el despotismo y la corrupción política acaban desapareciendo si la sociedad no es más que la agregación de individuos pasivos y exclusivamente egoístas en todos sus procesos electivos; en todos los diseños y tiempos de los mismos.

La segunda, *más antropológica*. Parece incuestionable que desde una perspectiva que busca y que valora positivamente el despliegue de todas las potencialidades humanas, sería menos ser humano el individuo pasivo que el ciudadano republicano. Sería un individuo limitado en sus capacidades de elegir; un individuo por tanto menos libre.

La crisis democrática

Desborda los objetivos de esta reflexión detallar la crisis de las democracias realmente existentes. Simplemente recordar que el modelo occidental de democracia representativa está en crisis porque, en síntesis, podríamos afirmar que la distancia entre representantes y repre-

sentados empieza a resultar intolerable para amplios sectores de la población.

No es momento de analizar las causas de tal distanciamiento, pero sí conviene reflexionar sobre qué bases sustentar la resolución de dicho problema.

A veces se olvida que el objetivo de la democracia representativa no es la participación política de los ciudadanos, en el sentido de presencia activa de los mismos en los diversos procesos decisorios.

La democracia representativa está concebida y articulada *para que la ciudadanía no participe*. La democracia representativa pretende que la ciudadanía viva felizmente desentendida de la gestión de lo público, buscando la plenitud de la vida privada.

Por otro lado, la democracia representativa lo que sí busca es que esos ciudadanos «privados» puedan ejercer a través de ciertos mecanismos (elecciones, opinión pública, etc.) un control sobre los representantes políticos; puedan evitar, en este sentido, que estos representantes acaben defendiendo exclusivamente sus intereses particulares, o tanto la defensa de poderosos intereses grupales como la búsqueda de su reproducción en el espacio del poder político.

Cuando, en este sentido, hemos hablado de *insoportabilidad*, en modo alguno nos hemos referido a que los ciudadanos ya no pueden tolerar su sistemática ausencia en los espacios de decisión política. Lo que quizás no pueden soportar es que la distancia real generada haya derivado en un sistemático descontrol. Por tanto, desde los parámetros de la democracia representativa, la solución del problema no viene por eliminar la distancia sino simplemente por reajustar algunos mecanismos que lleven a una «adecuada» distanciamiento entre representantes y representados.

También, en consecuencia, si la reflexión sobre la crisis de la democracia representativa lleva a una demanda de protagonismo real de ciudadanos y grupos sociales en los procesos decisorios, hay que proponer otro tipo de democracia. *Hay que proponer una democracia participativa*. La puesta en pie de procedimientos, procesos, espacios, en los que la presencia y la voz de los ciudadanos tenga influencia relevante en las decisiones políticas.

La distinción es pertinente porque la demanda de democracia participativa debe de surgir no tanto de voces regeneradoras de la democracia representativa, sino de voces alternativas, de voces que entienden que la democracia participativa es una *forma mejor de ejercer la democracia* y que además es una forma de regenerar la democracia representativa.

La crisis del conflicto

Ahora, la demanda de participación surge de *otra percepción del juego político*. Una perspectiva más dinámica y más relacional. La misma afirma que hay que distinguir entre el espacio del poder y los grupos que compiten por el poder en ese espacio.

Con esta perspectiva, más relacional, a lo que se llega es a la conclusión de que determinados grupos, sectores o aún clases sociales tienen una clara *posición de desigualdad* en esas relaciones.

Es más, se considera que algunos de ellos ni siquiera tienen acceso al espacio de juego político, que está siempre ocupado por los mismos actores. Con este enfoque se considera, si no la existencia de una crisis, de un agravamiento de esta desigualdad, sí la persistencia de la misma. En consecuencia, la participación se propondrá bajo una doble perspectiva.

- Organizar el espacio de conflicto de forma tal que todos los grupos, intereses y ciudadanos pueda acceder en igualdad de condiciones a tal confrontación.
- Y en segundo lugar, lograr realmente tal acceso igualitario.

Son evidentes las *diferencias en las definiciones que sobre la cuestión del poder* se hacen, por un lado, en la crisis de la democracia, y, por otro, en la crisis del conflicto.

- La perspectiva democrática convencional diseña una relación bipolar. Por un lado, grupos sociales excluidos del poder político. Y por otro lado, un poder político exclusivamente ocupado por grupos e instituciones políticas. Con esta lógica bipolar y desde una perspectiva participativa protagonista, esos grupos sociales pretenderán ocupar el espacio del poder político.
- La *perspectiva del conflicto* define, por el contrario, un espacio de poder ocupado no sólo por actores e instituciones políticas convencionales sino también por otros actores colectivos sociales (económicos, ideológicos, mediáticos, estrictamente sociales, etc.) y en el que otros sectores o grupos de la población, o tienen una posición muy débil, o bien, sin más, están excluidos. Con la lógica del conflicto, la demanda participativa buscará introducir en ese espacio de poder —de relación y conflicto—, en condiciones de igualdad, a los demás grupos y sectores sociales. En este segundo caso, el poder, la lucha por el poder, es definido de forma agonística y plural. Pero plural... desigual.

Sin duda, las diferencias existen entre ambas perspectivas, pero también sin duda, las propuestas participativas que surgen de la constatación de agravios en ambos escenarios son sustancialmente complementarias.

3.2.2. UN PROPUESTA DE CONJUNTO

Teniendo en cuenta las carencias y las propuestas ya apuntadas, parecería más interesante promover un tipo de participación ligada a una estrategia instrumental compleja o permanente. Creemos que con la misma se puede lograr una sociedad más democrática, más libre y más justa

Efectivamente, teniendo en cuenta los escenarios legitimadores de la participación que acabamos de ver, se trataría de establecer unas prácticas, procesos y construcción de espacios participativos —un modelo ideal— que tuviese como objetivo:

- Transformar la conciencia y práctica ciudadana: pasar del individuo pasivo al individuo republicano, al ciudadano que practica de forma habitual la virtud cívica.
- Transformar las relaciones de poder en el espacio de poder: más presencia de todos y más igualdad en la relación entre todos.

3.2.3. UNA PROPUESTA DOBLE

Estos objetivos tienen valor por sí mismos; pero al mismo tiempo favorecen —hacen posibles— otros objetivos. Por eso la denominábamos estrategia compleja, doble. Así, en la medida en que la participación que se establezca y logre los dos objetivos citados, las transformaciones resultantes nos conducirán hacia una sociedad más justa.

Porque existiría más virtud cívica y más igualdad en el ejercicio del poder. Las decisiones políticas resultantes buscarían una sociedad más justa; una sociedad con más bienestar colectivo, con menos diferencias sociales. Una sociedad política en la que realmente se pretendiese establecer el Bien Común.

3.2.4. DEL CONSENSO AL CONFLICTO

Los procesos participativos que deben ponerse en marcha para lograr estos objetivos transformadores de medio plazo (virtud cívica e igualdad en la competición por el poder) y de largo plazo (sociedad de justicia y bienestar), no tienen como objetivo buscar el consenso definitivo.

Las decisiones que surjan de tales —nuevas e iguales— relaciones y de tales —nuevas— virtudes ciudadanas, sin duda, expresarán un pacto, un acuerdo entre diferentes actores, entre diferentes poderes. *Pero en modo alguno deben concebirse como la expresión de un consenso, entendiendo este término como la disolución definitiva del conflicto.* La participación, en este sentido transformador, propone, por el contrario, el reforzamiento, la consolidación de actores colectivos (y también individuales). Por ello, tales actores,

- Por un lado, se afirman como sujetos de poder como grupos que se reconocen a si mismos una voluntad y capacidad decisoria en la búsqueda de los intereses generales;
- Y por otro lado, entienden que su participación en el juego de poder, en las relaciones de poder, implica en determinados momentos acuerdo y resolución política. Sin que ello menoscabe la desaparición de sus proyectos transformadores y la negación del conflicto que la exigencia de los mismos genera y seguirá generando en el espacio de poder².

4. Los retos de la realidad

Toda la reflexión anterior evidencia un enfoque excesivamente dicotómico y unas propuestas participativas rígidas. En la práctica, no resulta, como veremos, tan evidente la distinción entre los procesos de instrumentalidad simple y los de instrumentalidad compleja. Y por otro lado, las características y exigencias del escenario participativo «ideal» resultan demasiado categóricas, notablemente estáticas y formales. Empecemos por esta segunda cuestión.

4.1. La «pureza» de la decisión

Recordamos sucintamente cuál era el escenario participativo ideal propuesto. El mismo se definía como la cristalización de tres procesos.

² Para este diseño, para esta conceptualización de sujeto colectivo «ideal» en los procesos de participación aconsejamos la lectura de Mouffe (1999) y Žižek (2001). La propuesta de Hardt y Negri (2004) también resulta muy sugerente, pero en este caso el sujeto —la multitud— ya no es un sujeto colectivo que se relaciona con las instituciones políticas a través de procesos participativos. En este caso, el poder político separado ha desaparecido, se ha disuelto en la multitud y por ella (y sólo desde ella) es ejercido.

4.1.1. EL ESCENARIO IDEAL

- Por un lado, el proceso de virtud republicana conducía hacia una práctica común a través de cuyo ejercicio los ciudadanos se constituyen en sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales. Así, la voluntad política colectiva, ya sea en el espacio público o en el parlamento, se configuraba como un proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad común, en el que los ciudadanos libres e iguales se entendían acerca de las metas y normas que serían de interés común para todas las personas.
- En segundo lugar, el proceso de la democracia participativa implicaba la puesta en marcha de procedimientos, procesos, espacios, en los que la presencia y la *voz de la ciudadanía tenga influencia relevante en las decisiones políticas*.
- Y finalmente, el proceso derivado del conflicto conducía a organizar el espacio de conflicto de forma tal que todos los grupos, intereses y ciudadanos pudiesen acceder en igualdad de condiciones a tal confrontación; y a posibilitar realmente el acceso de todos ellos.

Estos tres procesos muy explícitamente nos están definiendo un escenario participativo en el cual un gran conjunto de ciudadanos, ejerciendo su virtud republicana de forma individual o colectiva deciden junto con sus representantes elegidos a través de los procesos electorales, sobre sus intereses grupales, sectoriales, locales y prioritariamente generales.

4.1.2. LA CUESTIÓN DE LA DECISIÓN

El problema se plantea a la hora de precisar el *concepto* de decisión. Según la concepción ideal, estos ciudadanos no sólo tienen voluntad de co-decisión, sino que, realmente, la expresión de la misma resulta determinante en la conformación de las normas surgidas de las diversas insituciones políticas.

Un proceso flexible

Debemos tener una mirada más flexible frente a esta cuestión de la decisión. Así, resulta adecuado afirmar que aunque no exista una formalización (una norma o un compromiso formal) de esa capacidad decisoria —capacidad de veto en última instancia— de los ciudadanos organi-

zados en los distintos procesos organizativos, en la práctica su voluntad puede seguir siendo relevante en la configuración de las citadas normas o decisiones jurídicas vinculantes.

Bajo esta perspectiva más realista se afirma que lo importante no es tanto el resultado final —más o menos impositivo— de esa voluntad ciudadana, *sino el proceso*. Cómo en esta línea esos ciudadanos implicados van percibiendo a través de los diversos procedimientos participativos que lo que ellos deliberan y proponen no sólo tiene sentido, sino que en última instancia es «recogido» por la institución formalmente legitimada para tomar la decisión formal.

Sin duda, este carácter procesal, esta idea de que la participación es sobre todo un proceso compartido de construcción normativa, al margen de los títulos formales decisorios de cada actor, de cada grupo o de cada institución, debe ser tenida en cuenta. Sin embargo, *esta flexibilidad, esta informalidad tampoco debe ser sobrevalorada*. En este sentido, no podemos olvidar que en demasiadas ocasiones este discurso informalista es defendido por las instituciones para propiciar procesos participativos estrictamente consultivos. Discursos, a pesar de los cuales, tras afirmar que lo importante no es tanto la decisión final sino que la gente diga y proponga lo que realmente piense y desee, luego en la realidad la institución correspondiente hace caso omiso a esos pensamientos y deseos. Estas prácticas, objetivamente arbitrarias, al margen de la retórica empleada, no sólo no generan empoderamiento y virtud cívica en ciudadanos y grupos, sino que al final —sobre todo— lo que provocan es más frustración y pasividad.

Algunas condiciones

A la vista de lo indicado, el problema se plantea sobre la base de *qué condiciones deben establecerse* para que, sin la formalización de compromisos o normas previas en los que se establezca la co-decisión, en la práctica, sin embargo, esas voluntades ciudadanas estén presentes en la decisión normativa final. Es evidente que no existe una solución prefijada para este problema. De lo que se trataría es de introducir en los distintos procesos participativos algunas normas y mecanismos que, dependiendo de cada proceso, hagan posible esa presencia.

Así, y a título sólo de ejemplo, se debería excluir la existencia de pre-establecidos privilegios y vetos a determinados actores (especialmente a los institucionales); y por otro lado, se deberían establecer sistemas de equilibrios y contrapesos en los procesos deliberativos que en la prácti-

ca hagan posible que la participación sea algo más que el sentido de estar participando; que se traduzca en presencia visible en el resultado final.

La visibilidad

Nuevamente, *la cuestión de la visibilidad* nos plantea un problema. En este caso nos tememos que teóricamente insoluble. Hemos de considerar que, sin mecanismos formales que exijan y configuren la co-decisión, la interpretación de cómo se ha conformado la resolución definitiva sólo está en manos de la institución política representativa que ha tomado tal voluntad.

Entramos aquí en un terreno objetivamente incierto. Efectivamente, en determinadas ocasiones, los contenidos —en todo o parte— de las propuestas ciudadanas aparecen en la resolución institucional; con lo cual resulta creíble la afirmación de que la participación ha tenido sentido y presencia.

Construir la confianza

Sin embargo, cuando tales propuestas ni siquiera están implícitamente reflejadas en la resolución, resulta menos creíble el discurso interpretativo de la institución, consistente en afirmar que su propia voluntad institucional ha sido transformada en virtud de las propuestas de los ciudadanos, expresadas en el proceso participativo.

En consecuencia, conseguir que en un proceso participativo, los ciudadanos adquieran conciencia de que tiene sentido expresar su voluntad en la medida en que la misma ha sido tenida en cuenta, y que, por tanto, ese proceso pueda conducir hacia el empoderamiento y en última instancia hacia el logro de los intereses generales... está basado *en la confianza*.

Y la misma sólo puede ser construida y mantenida a través de la práctica, de la extensión y perfeccionamiento de diversos procesos participativos.

4.2. La confluencia de modelos

Como apuntábamos anteriormente, la distinción que se hace entre las dos estrategias participativas es demasiado maniquea y decididamente estática.

4.2.1. UN PROCESO DINÁMICO

En la práctica, los procesos participativos no funcionan así. Ni pueden funcionar así. No resulta imaginable un proceso de participación que, sin ningún tipo de antecedente o experiencia participativa previa, partiendo de una masa de ciudadanos pasivos y desconectados entre sí, culmine en un escenario final en el que esos ciudadanos, tras un intenso proceso deliberativo, y por su alto grado de virtud cívica y elevada capacidad de imponer sus propuestas, co-decidan unas normas que realmente establezcan los intereses generales y el Bien Común.

Lo posible es que un escenario como el descrito sea el resultado final de múltiples experiencias participativas sectoriales, en las que sólo se tratan de resolver intereses colectivos limitados, grupales. Es decir, la convergencia de procesos participativos que denominábamos como instrumentales simples.

4.2.2. LA CUESTIÓN DEL SUJETO

Un breve retorno a una cuestión ya planteada; lo habitual es que los procesos de instrumentalidad simple sean liderados por sujetos sectoriales (jóvenes, mujeres, usuarios de un concreto servicio público) o limitados a un territorio muy concreto (barrio, distrito). En este sentido, el salto o la transformación de proceso simple a uno complejo se da cuando el protagonismo pasa a sujetos «generales», indefinidos. Al conjunto de ciudadanos o de organizaciones con perspectiva ciudadana, que deliberan sobre el interés general; el de toda la comunidad en su conjunto (pueblos, ciudades regiones, etc.)

4.2.3. CONSTRUYENDO LA CONVERGENCIA

En todo caso, convergencia no implica inevitabilidad. Resulta probable que (pensemos en un escenario local) colectivos ciudadanos que hayan actuado en procesos participativos sectoriales adquieran capacidades y conciencia para afrontar con éxito procesos participativos más complejos. Procesos en los que exista esa conciencia de empoderamiento colectivo que desemboque en la deliberación y resolución de normas que afecten, en todas las dimensiones, al conjunto de la población.

Probable —pero insistimos—, no inevitable. Efectivamente, esos procesos participativos previos pueden estar configurados de tal forma que en la práctica lo único que generen es una cierta satisfacción en la resolución de sectoriales intereses agregados. Dicho de otra forma, que

ni construya virtud cívica, ni posibiliten la incorporación de grupos de ciudadanos tradicionalmente marginados de la vida pública.

En consecuencia, la confluencia, la convergencia hacia el proceso participativo «superior» debe ser en cierto modo programada. Configurar las experiencias participativas limitadas de tal forma que sean capaces de sedimentar esa conciencia de empoderamiento, esa voluntad participativa, esa virtud cívica capaz más adelante de articular un proceso participativo, más complejo, más completo.

5. *Los retos de la práctica*

5.1. Una reflexión muy limitada

Es evidente que lo dicho hasta ahora no va más allá de la reflexión teórica y de los buenos deseos. Ahora viene el reto de la práctica. Qué tipo de procedimientos, de procesos, de iniciativas, de impulsos deben ponerse en marcha para hacer, sino probable, al menos sí posible, el escenario descrito.

Sin duda, esta exposición no está dirigida a resolver estos retos. Lo único que puede hacerse ahora es apuntar *muy sucintamente* algunos criterios que deben de ser tenidos en cuenta. Es decir, no se trata ahora de hacer un catálogo de los estrictos requisitos que deben exhibir los concretos procesos de participación para ser considerados homologables desde nuestro enfoque instrumental integral complejo/doble. Si no más bien, se trata de apuntar algunos criterios que deben guiar la puesta en marcha de estos procesos participativos. Así, por ejemplo

5.2. Criterios generales

- La confluencia en los procesos de todas las visiones sociales
- Que todos los sujetos —potenciales o ya activos— tengan los mismos medios, en todo tipo de medios, para el acceso al, y la permanencia en el proceso participativo
- Impulsar procesos de autodiagnóstico de cada sujeto en sus necesidades, en sus prioridades.
- En la planificación, ejecución y evaluación del proceso, introducir espacios de deliberación en el proceso e incorporar actores organizados y no organizados

5.3. Considerar los objetivos finales en cada supuesto

Existen diferentes tipos de democracia participativa donde se priorizan diferentes intereses (más agregados, más generales), actores (individuales, colectivos), y diferentes oluntades y capacidades republicanas.

Tabla 1

	Dominio del interés general	Dominio del interés particular
Empoderamiento bajo	Democracia consultiva	Democracia deliberativa
Empoderamiento alto	Democracia directa	Democracia comunitaria

Fuente: Parte Hartuz

Y también sabemos que dentro de estas diferentes y genéricas estrategias participativas aparecen, se ponen en marcha variadas formulas de participación: consultas, consejos sectoriales, jurados ciudadanos, desarrollos comunitarios, agendas 21, presupuestos participativos, etc.

Sin duda, no es el momento de valorar las virtudes de cada estrategia y de cada fórmula. Aunque, en cualquier caso, no hay que *adoptar posiciones excluyentes previas*.

Lo que hay que hacer a la hora de optar por una u otra es tener en cuenta las exigencias indicadas, esa mirada participativa dirigida hacia la transformación lo más estable posible del proceso democrático y del protagonismo de los actores, de los ciudadanos en él implicados. Este es el reto que debe ser resuelto.

Bibliografía

ÁGUILA, Rafael y Fernando Vallespín (1998): *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza.

ANDRINGA, John (1998): «The Influence of Local Agenda 21 on Local Policy and the Quality of Decision-Making: The Pioneer City of The Hague», en Coenen, Frans, Dave Huitema y Laurence J. O’Toole edtr., *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht: Kluwer.

ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (1993): *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo XXI.

BARBER, Benjamin (1998): *A place for us*, Nueva York: Hill and Wang.

- BORJA, Jordi y Manuel Castells (1998): *Local y global*, Taurus: Madrid.
- BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan y Susan Percy, edr. (1999): *Constructing Local Environmental Agendas. People, places and participation*, Londres: Routledge.
- BUDGE, Ian (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- DAHL, Robert (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid: Taurus.
- FISHKIN, John (1995): *Democracia y deliberación*, Barcelona: Ariel.
- FONT, Joan, coord. (2001): *Ciudadanos y políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- HARDT, Michael y Antonio Negri (2004): *Multitud*, Barcelona: Debate.
- HELD, David (1992): *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.
- IBARRA, Pedro (2001): «La participación política», en Unceta, Koldo y Pedro Ibarra, coords. *Ensayos sobre Desarrollo Humano*, Barcelona: Icaria.
- PNUD (2002 y 2004): *Informe sobre Desarrollo Humano*, Madrid: Ediciones MP.
- KLIKSBERG, Bernardo (1998): «Seis tesis no convencionales sobre la participación», en *Revista Instituciones y Desarrollo* 2, pp. 131-170
- KYMLICKA, William (2001): *La política vernácula*, Barcelona. Paidós
- LAFFERTY, William y Katarina Eckerberg, edr. (1998): *From the Earth Summit to Local Agenda 21*, Londres: Earthscan.
- LOWNDES, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker (2001): «Trends in public participation: local government perspectives», en *Public Administration* 79, pp. 205-222.
- MARTI Salvador y Joseph Maria Sanahuja, edr. (2005): *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en el América Latina*, Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- MOUFFE, Chantal (1999): *El retorno de lo político*, Paidós: Barcelona.
- NAVARRO, Clemente Jesús (1999): *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, Córdoba: CSIC.
- OLAIZOLA, Itsaso y Nora Alvarez de Eulate (2003): «Participación en materia ambiental», en San Juan Guillén, Cesar, Jaime Berenguer, José Antonio Corraliza e Itsaso Olaizola (2003): *Medioambiente y Participación: Una perspectiva desde la psicología ambiental y el derecho*, Leioa: Servicio Editorial de la Universidad el País Vasco, pp. 109-145.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás (1995): *Las democracias participativas*, Madrid: HOAC.
- SÁNCHEZ, Jordi, coord. (2000): *Participació ciutadana y govern local. Els consells ciutadans*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- SIEDER, Rachel, edr. (2002): *Multiculturalism in Latin America*, Londres: Palgrave.
- STOKER, Gerry, edr. (1999): *The New Management of British Local Governance*, Londres: Macmillan Press.
- VALLESPÍN, Fernando (2000): «La crisis del espacio público», en *Revista Española de Ciencia Política* 3, pp. 79-95.
- ZIZEK, Slavoj (2001): *El espinoso sujeto*, Barcelona: Paidós.

Participación y ciudadanía: implicaciones psicológicas en los procesos de participación

Por:

Renée Lidia Jablkowski

1. *¿Por qué surgió mi interés por la participación?*

Me propongo en este texto transmitir algunas reflexiones, dudas, cuestionamientos y propuestas surgidos a lo largo de estos últimos años a partir del trabajo en cursos, seminarios y talleres de reflexión en temas de participación y desarrollo, realizados con niños, jóvenes y sus adultos significativos —padres, docentes, pediatras—; del intercambio en foros, congresos, seminarios, reuniones de trabajo y talleres de reflexión realizados con funcionarios de distintos países, con integrantes de organizaciones intermedias, académicos e investigadores en ciencias sociales y artistas; como así también de conversaciones y diálogos alrededor de una taza de café con amigos que desempeñaban y desempeñan funciones en cargos jerárquicos en organismos internacionales (BID, OIT, UNICEF, CINU, PNUD, OPS, CEPAL).

Debo señalar que lo que intentaré transmitir constituye un fondo de ideas inacabadas, en permanente reelaboración, abiertas a nuevas reflexiones, intercambios e interrogantes, desde las cuales se puedan ir generando procesos tendentes a una acción transformadora de la realidad orientada a hacer posible una mejora concreta de la vida de las personas.

He llegado a ocuparme del tema en 1990. A partir de mi labor profesional como psicóloga, me fui interesando gradualmente en la creciente incidencia de las distintas manifestaciones de patologías psicosociales —adicciones, conductas violentas, delictivas y antisociales, trastornos alimenticios, embarazos precoces, etc.—, que afectan particularmente a los estratos jóvenes de las sociedades contemporáneas, coartando en muchos casos las posibilidades de desarrollo personal, marginando a

esas personas de toda inserción social útil, productiva y satisfactoria, y poniendo en serio riesgo su salud y su vida.

Trabajando en esa época en una comunidad terapéutica dedicada al tratamiento de jóvenes con problemas de adicción a drogas «duras», realicé una pequeña investigación cuyo objetivo era tratar de conceptualizar indicadores de factores de riesgo para la aparición de dichas patologías, con la finalidad de poder utilizarlos en la labor terapéutica de reinserción social de esas personas a través de la modificación de las causas de dichos factores, y también —objetivo de máxima— en la tarea preventiva, para evitar las caídas tanto como las recaídas. Podría señalar que el listado de factores así obtenido —del cual me ocuparé más adelante— tiene a la participación como un centro de convergencia destacado, un instrumento poderoso para facilitar el proceso de reinserción social de las personas afectadas, pero también como un eje orientador de los procesos educativos que permitan, desde el primer minuto del desarrollo, la inserción social de los nuevos sujetos, operando sobre ellos como un importante factor de protección de su salud psíquica y social, al crear las condiciones necesarias para que las personas puedan sentirse partícipes afectivamente comprometidos con su entorno.

Comprendí entonces que mi interés se abría a un campo más amplio, de distinta complejidad: habiendo partido de una preocupación por las personas con patologías psicosociales que, por diversos motivos, habían visto interrumpido su proceso histórico —preocupación que, en definitiva, tenía poca incidencia en «lo social»—, había pasado a considerar los posibles factores causales de dichos problemas y, de allí, los valores a los que esos factores respondían. Esta perspectiva terminaba aproximando mi área de intereses al campo social, histórico y político, de la filosofía y la ética, ya que esos valores coinciden en gran medida con valores hegemónicos subyacentes a formas de organización social que los determinan, y que son responsables tanto de la producción de dichas patologías como de la constitución de una subjetividad que excluye a las personas de su participación en un proyecto colectivo.

Comencé entonces a trabajar en programas de educación para la participación en diferentes ámbitos: académicos, de investigación, políticos, culturales. En todos ellos la participación se iba convirtiendo en una herramienta conceptual y metodológicamente válida para la recuperación de una de las funciones sustantivas del desarrollo humano: la facultad de pensar.

En todo este trayecto, un punto que se mantuvo invariable como foco central de mi interés fue y sigue siendo el desarrollo humano: cómo se va estructurando el sujeto como tal y su subjetividad en el ambiente en el cual se desarrolla.

2. *La participación, el Desarrollo Humano y la Democracia*

En virtud del acuciante proceso de deslegitimación de las democracias a nivel global, impulsado —entre otros factores— por la distancia creciente que existe entre los ciudadanos y sus representantes, entre el escenario de los hechos y la arena de las decisiones, se vuelve manifiesta la necesidad de indagar conceptual y vivencialmente las motivaciones subjetivas que guían la participación, entendida como una experiencia pro-activa de transformación de lo real y del entorno con el que el individuo se vincula.

Este agotamiento de la democracia representativa —devenida, con el correr de los años, delegativa, tal como sugieren diversos autores— no lo entiendo tan sólo como una consecuencia del desgaste de ciertos partidos políticos o de ciertos dirigentes; lo concibo, en cambio, en el marco de la caída de los valores y del proyecto de la modernidad, entendida como la posibilidad de articular un proyecto centralizado y totalizante que organice las conciencias en consonancia con los estándares del Estado-nación.

Si en el antiguo proyecto se esperaba del ciudadano trabajo y compromiso cívico, ser ubicado y ocupar un lugar como una pieza precisa del engranaje social regulado por el Estado, no parece estar claro en las nuevas condiciones cuáles son las expectativas hacia el ciudadano, ni cuál es la alteridad desde la que parten esas expectativas.

El impacto de este nuevo contexto de la contemporaneidad sobre las subjetividades obliga, entre otras cuestiones, a nuevas indagaciones sobre el estatuto actual de los procesos participativos en lo referente a: 1) las dimensiones subjetivas implicadas en los procesos participativos, y 2) la manera en que estas dimensiones subjetivas inciden en las posibilidades de las personas —ciudadanos— de planificar, organizar y ejecutar un proyecto participativo, colaborando de este modo a fomentar, enriquecer y fortalecer formas de organización y estilos de vida democráticos.

El acervo ideológico, los paradigmas, las estructuras lógicas, los sistemas de creencias, las particularidades culturales, el capital simbólico

y la fortaleza afectiva constituyen las capacidades y, por ende, las potencialidades fundamentales con que cuenta el ser humano para incidir en su propio desarrollo y en el de su comunidad.

Entiendo el desarrollo humano como «*un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente (...) la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo*» (PNUD 1990, p. 33). Ello supone la utilización por parte de las personas de sus capacidades y potencialidades en la realización de un proceso asumido como propio, con su participación activa y teniéndolas como destinatarias últimas; es decir, la ya conocida trilogía del desarrollo humano entendido como desarrollo de la gente, por la gente y para la gente. «*El desarrollo sencillamente no funciona para la gente si no es concebido y realizado por ella. De lo contrario, puede llegar a ser insostenible. La seguridad alimentaria, la salud, la educación, el empleo y la productividad sólo pueden alcanzarse cuando es la gente la que establece sus propios objetivos. Los afectados deben tomar las decisiones necesarias para alcanzarlos y construir las estructuras sociales, económicas y políticas que las acerquen a sus aspiraciones. De igual forma, las políticas y los programas de desarrollo no tendrán éxito si no existe un sentido de propiedad y participación. Estos procesos están en la esencia misma del desarrollo participativo*» (PNUD 1999, p. 42).

Uno de los mayores progresos que la humanidad puede contabilizar durante el siglo que acaba de finalizar es el surgimiento y la promoción del concepto de Derechos Humanos Universales, que fueron proclamados por las Naciones Unidas en 1948. Esa misma categoría universal de derechos fue también promulgada en 1990, de manera más específica, atendiendo a las condiciones y necesidades de las personas durante su etapa de crecimiento: los Derechos del Niño. El Derecho al Desarrollo puede contarse entre los más básicos, junto con el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la integridad, a la justicia. Reúne en sí una serie de derechos más elementales: a la educación, a la salud, a una vivienda digna, al trabajo, etc., y podría definirse como el derecho a obtener de la sociedad condiciones y oportunidades equitativas que permitan a las personas el mayor despliegue posible de sus capacidades. «*El desarrollo humano* —sostiene el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en un giro copernicano con res-

pecto a la concepción tradicional— *abarca mucho más que la variable económica: significa un estado en el que las personas puedan vivir en forma productiva y creadora, de acuerdo con sus necesidades e intereses (...)* Se refiere al desarrollo de la capacidad humana, comprendida como el arco de las múltiples actividades y condiciones que una persona puede llevar a cabo o en las que puede vivir» (PNUD 1998, p.12).

Ninguno de estos objetivos referidos al desarrollo personal podría lograrse sin una adecuada integración, sin una activa participación de las personas en la identificación y solución de los problemas que afectan su propia vida y la de su comunidad. Como señalara la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su declaración de la Conferencia de Alma-Atá en 1978, *«la participación comunitaria es el proceso en virtud del cual los individuos y las familias asumen responsabilidades en cuanto a su salud y bienestar propios y los de la colectividad, y mejoran la capacidad de contribuir a su propio desarrollo y al de su comunidad»*. Estas consideraciones no se limitan, por supuesto, sólo al área de la salud.

La activa participación de las personas, sujetos motores de sus propias acciones, en la modificación de las condiciones de su entorno, es un elemento fundamental del desarrollo humano integral en cualquier período de la vida.

El sujeto participante nunca es una persona aislada; al contrario: la participación, proceso esencialmente intersubjetivo y relacional, promueve la relación de un sujeto con los otros sujetos. Los vínculos intersubjetivos que se producen en la interacción cotidiana con los otros fomentan, estimulan y favorecen la cohesión grupal y la asociatividad, procesos necesarios para la formación de organizaciones sociales de carácter democrático, que hacen posible la emergencia de personas pensantes e integradas socialmente.

3. *Algunas ideas acerca de la participación*

Señalaré a continuación algunas características que, a mi entender, definen y caracterizan la participación como proceso y como motor del desarrollo, como posibilidad de rescatar el *«factor humano»* —tal como lo llamara Erich Fromm (1970)— en los procesos sociales, al producir sujetos capaces de disfrutar y de respetar los derechos humanos propios

y ajenos, transformadores y catalizadores de cambios sociales tendientes al bienestar común.

Los procesos participativos deberían

- Facilitar el proceso mediante el cual las personas «espectadoras» pasivas del mundo en el que se desarrollan pasarán a ser activos protagonistas, productores de bienes simbólicos y materiales;
- Hacer posible el conocimiento e identificación por parte de las personas de sus necesidades y capacidades;
- Facilitar su constitución en promotores de cambios sociales y culturales, contribuyendo a la construcción de nuevos paradigmas que orienten su accionar;
- Promover la construcción de vínculos intersubjetivos horizontales, con poderes distribuidos que favorezcan la inclusión y la intervención de múltiples actores sociales;
- Ser específicos, de modo que las personas trabajen en cuestiones concretas y puedan recuperar el producto de sus acciones;
- Ser instrumentales, permitiendo a los actores de los procesos participativos trabajar para el logro de acuerdos, alianzas y consensos para solucionar sus problemas comunes;
- Generar intercambio y fluidez de información para favorecer la articulación e integración de grupos e instituciones;
- Favorecer gestiones asociadas para realizar la planificación de programas consensuados.

Los procesos participativos necesitan de una asociación en la que los individuos tomen parte en forma consciente, voluntaria y comprometida en alguna actividad común, destinada a obtener beneficios tendientes al desarrollo personal y comunitario.

La participación requiere

- *Tiempo*, no sólo cronológico sino como disponibilidad intelectual para crear;
- *Lugar*, no sólo como espacio físico y temporal sino como inserción en los diferentes escenarios donde se deciden y ejecutan las acciones;
- *Personas*, entendidas no sólo como individuos sino como seres capaces de producir conocimientos, elegir, comprometerse y responsabilizarse con las decisiones.

Es necesario no perder de vista las oportunidades y beneficios sociales que los procesos participativos suponen (Kliksberg 2002):

- La participación produce resultados superiores en el campo social a los modelos organizacionales burocráticos y paternalistas;
- Permite dar curso a la iniciativa individual y grupal, al derecho al pleno desarrollo del potencial de las personas;
- Incrementa la eficiencia social y político-institucional de las acciones;
- Genera y moviliza recursos humanos y financieros, promueve equidad, fortalece la ciudadanía y el sistema democrático.

La participación comunitaria favorece la detección de necesidades relevantes, el conocimiento de los déficits y de las posibilidades de remediarlos; permite establecer objetivos y urgencias prioritarias y aportar de este modo al diseño de proyectos exitosos, ya que hace posible un mejor conocimiento de las características y oportunidades culturales de cada colectivo.

En la medida en la que la comunidad sienta el proyecto como propio, moviliza energías y esfuerzos, al mismo tiempo que asume conscientemente la protección de sus logros. Se crean así condiciones para el desarrollo de un proceso de aprendizaje y de ejercitación comunitarios en el planeamiento y la gestión conjunta de soluciones consensuadas, para el crecimiento de las capacidades y para la sostenibilidad del proyecto. La Participación Comunitaria en todas las etapas de un proyecto, partiendo de los valores culturales y del registro de las necesidades y recursos propios, potencia la autoestima individual y colectiva.

No creo exagerado afirmar que la participación arraiga en la naturaleza misma del Hombre en tanto ser social, y que es para él mismo una condición de supervivencia (PNUD 1993).

4. La participación en la era de la globalización

El contexto mundial en la actualidad, producto de los marcados cambios operados en las últimas décadas en diversos campos —social, político, económico, científico, tecnológico, etc.—, con las enormes transformaciones que éstos producen en las relaciones entre las naciones, en la estructura de las sociedades y en las condiciones de vida y los vínculos entre los sujetos —la así llamada globalización—, imponen especiales consideraciones en lo que respecta a las posibilidades y las necesidades de participación de las personas y las comunidades.

Los procesos globalizantes han afectado y afectan profundamente las relaciones humanas. El mundo, en forma lenta pero aparentemente irreversible, se encamina hacia un estadio de creciente e inédita interdependencia. Las fronteras, en las diferentes dimensiones de la economía, la circulación de la información, los problemas ecológicos, los avances y complicaciones técnicos, los conflictos transculturales y de la sociedad civil en su conjunto, tienden a desdibujarse. El dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones, las intoxicaciones, traspasan las fronteras como si éstas no existieran; también lo hacen, aunque no en iguales condiciones, ideologías, drogas, migrantes ilegales, violaciones a los derechos humanos, etc.

El desarrollo de los medios de transporte y comunicación, así como la tecnología de la información, han favorecido y favorecen la diseminación de novedades, desarrollos científicos y tecnológicos, pero también de los valores subyacentes a los cambios producidos en las relaciones humanas.

Consecuencia de ello es, en el ámbito político-económico internacional, el cambio de rol de los Estados nacionales, que pierden el poder de regular las relaciones económicas, regidas cada vez más por las leyes del mercado; la posición cada vez más dominante de las empresas transnacionales; el poder creciente de los organismos financieros internacionales (OMC, FMI, BM, Bancos regionales).

En el plano interno, el Estado pierde cada vez más su papel de regulador de las demandas y relaciones entre los distintos actores sociales, deviniendo agente de transmisión de decisiones tomadas en las metrópolis o en los organismos financieros internacionales. Deja también de poder garantizar un mínimo de condiciones de vida de la población: empleo, ingresos, capacidad de consumo (crisis del Estado de Bienestar). Todo esto produce, a su vez, una crisis de representatividad de los órganos de gobierno y de los partidos políticos tradicionales, que pierden legitimidad ante sociedades profundamente descontentas.

La vida cotidiana de las personas y las comunidades se ve perturbada y modificada, muchas veces de manera violenta, creando nuevas formas de subjetividad y nuevas modalidades de relación entre los sujetos, a la medida de las nuevas condiciones de vida, aunque no necesariamente a la medida del bienestar de las personas y de su evolución como seres humanos.

No es ésta, por cierto, una novedad en el curso de la historia. Siendo cada sujeto producto y productor de la sociedad en la que vive, siem-

pre, en todas las sociedades y en todos los tiempos históricos, los cambios, tanto políticos y económicos como técnicos, han producido modificaciones en las subjetividades. La transformación de los modos de relación socio-económicos y políticos produce profundas repercusiones a nivel de los vínculos entre las personas y de éstas con la naturaleza. En «La revolución de la esperanza» (1970, pp. 35-55), Erich Fromm analiza el impacto que sobre los valores humanistas de la sociedad pre-industrial tuvieron las transformaciones socio-políticas producidas por la Revolución Industrial de los siglos XVIII y XIX, así como las repercusiones socio-psicológicas de los cambios tecnológicos de la época en que el libro fue escrito, anterior al período globalizador en que nos encontramos pero que, sin embargo, puede sin dificultad reconocerse como su precursor en el plano subjetivo: pasividad, soledad y angustia, escaso sentido de integridad y de identidad (Fromm 1979).

¿Cuáles son los impactos psicológicos producidos en esta nueva etapa de transformaciones que nos toca vivir en la actualidad? Sin duda, hemos tenido que modificar nuestras respuestas de adaptación a la realidad para no perder nuestra posibilidad de desarrollo, de acuerdo a los nuevos condicionantes y requerimientos, a nuestra inserción en el nuevo contexto socio-político-económico.

En la perspectiva del desarrollo humano, y considerando las consecuencias de la globalización recién señaladas, es posible registrar una serie de efectos subjetivos emergentes de esas nuevas condiciones, expresiones del malestar de amplios sectores de las sociedades: una dificultad mucho mayor para constituirse en sujetos del propio desarrollo, debido a la lejanía de los poderes decisorios y a la abdicación de los Estados de la atención del bienestar de sus ciudadanos; incertidumbre de futuro debida a la precariedad de las nuevas condiciones laborales y a la indefinición de proyectos y expectativas; dificultad de pensar creativamente en la propia existencia, de operar en función de proyectos personales; dificultad de encontrar un lugar satisfactorio y de insertarse productivamente en la sociedad, como es el caso de los jóvenes; presencia de síntomas vinculados a situaciones de angustia e insatisfacción, o bien enfermedades físicas producidas por la tensión y la competitividad exacerbada; y, por supuesto, las patologías psicosociales mencionadas al comienzo de este trabajo, verdaderas epidemias de la época. Aún si los derechos humanos resultan en términos generales más respetados que en otros períodos históricos, es evidente que el derecho al desarrollo no resulta adecuadamente considerado.

Ya en 1970 (p. 14) Erich Fromm se preguntaba si «*estaremos frente a un dilema trágico e insoluble: (...) ¿Hemos de producir gente enferma para tener una economía sana, o existe la posibilidad de emplear nuestros recursos materiales, nuestros inventos y nuestras computadoras al servicio de los fines del hombre? ¿Debe la mayor parte de las personas ser pasivas y dependientes a fin de tener fuertes organizaciones que funcionen bien?*». Creo que este dilema no ha hecho más que magnificarse con el tiempo, y nos confronta hoy en día de manera aún más acuciante.

Las respuestas posibles, por supuesto, varían. Sólo querría señalar mi acuerdo con un autor como Jacques Ellul (citado en Fromm 1970, pp. 14-15), quien considera posible que esta sociedad deshumanizada no triunfe «*si un número creciente de personas llegara a percatarse plenamente de la amenaza que el mundo tecnológico plantea a la vida personal y espiritual del hombre, y si ellas determinaran afirmar su libertad trastocando el curso de esta evolución*». Con la salvedad de que la amenaza actual no proviene sólo —ni siquiera principalmente— de la tecnología, lo afirmado destaca justamente la importancia de la participación como alternativa de rescate de los valores en riesgo.

Como una contribución a la reflexión acerca del impacto social y psicológico de los vertiginosos cambios de las últimas décadas transcribiré algunos de los indicadores que pude conceptualizar como factores de riesgo de enfermar en alguna de las patologías psicosociales a las que me referí al comienzo de este trabajo. Me ocupé de las características del modo de relación de esas personas con los otros, con las cosas y con el mundo en general, así como de los valores que determinaban sus acciones. Más tarde entendí estas modalidades como indicadores de factores de riesgo:

- Autoritarismo;
- No aceptación de las diferencias personales;
- Intolerancia a la frustración;
- Necesidad del placer inmediato por falta de expectativas claras en el futuro — Hedonismo;
- Dificultad en el cuidado de sí y de percibir signos de alarma corporal y/o conductual;
- Falta de noción de responsabilidad con respecto a las consecuencias de las propias acciones;
- Dificultad en la toma de decisiones;
- Dificultad de encontrar el «sentido de estar en la vida» (para qué, con qué objetivos);

- Aislamiento — Falta de nexo moral con los demás;
- Falta de reconocimiento externo de los logros personales — Sentirse rechazado sostenidamente (marginado) de la familia, en el trabajo, la escuela;
- Escasa valoración, pérdida de confianza en sí mismo;
- Dificultad de encontrar formas propias de entretenimiento (aburrimiento, hastío)
- Dificultad en el ejercicio de la autonomía y la creatividad;
- Situaciones vitales (crisis) sin continencia adecuada;
- Incredulidad en la dimensión trascendente de la existencia;
- Insatisfacción y/o frustración duraderas;
- Escepticismo;
- Certidumbres absolutas y rigideces de pensamiento y conducta.

Al analizar estos indicadores, reconocí con facilidad los valores que circulan en la sociedad en la que vivimos. En ella ocurre lo que señala el filósofo argentino Silvio Maresca (2005, p. 14): *«En general, cuando un conjunto de valores civilizatorios se devalúa, las conductas tienden a retrotraerse al egoísmo más elemental. En este desfase entre el egoísmo de las conductas y la impotencia de los valores está la esencia de la corrupción (...) Hoy se siguen invocando los viejos valores, porque todavía no hemos sabido construir otros, o reciclar éstos mismos bajo una nueva experiencia».*

Dice al respecto el historiador Perry Anderson (1994, p. 20-21) que, en las condiciones actuales, *«...los valores no son algo central (...). Los principios del estado de bienestar: trabajo, necesidad de crecimiento y equidad, aparecen desplazados por la competitividad, la exclusión social, la despreocupación por el conjunto de la comunidad...».* Y el antropólogo Marc Augé (1994), por su parte, considera que *«...uno de los problemas de la democracia no reside en el individuo como tal, sino en la dificultad para pensar y poner en funcionamiento la relación con los otros. En las democracias modernas lo que se ha debilitado son esos cuerpos intermedios de los que hablaba Durkheim: los partidos políticos, sindicatos, escuela (...) Esto genera la desaparición de vínculos interindividuales...».*

Diluidos en la maquinaria del Estado espectáculo, los individuos asisten al ejercicio del poder como espectadores pasivos. Todo parece tramarse al margen de ellos, en las manos providenciales de jefes, tutores o encargados, hombres de excepción, héroes y semidioses; llámense políticos, comunicadores sociales, multimedios... Según un informe

de las Naciones Unidas (1993), el 90 % de la población mundial no tiene poder sobre las decisiones que influyen en su propia vida.

Es fácil comprender de qué modo se ve frenado el proceso del desarrollo humano, en la medida en que, en estas condiciones, es impensable que —tal como lo postula el derecho al desarrollo— el ser humano se pueda ubicar como centro y sujeto de sus propias acciones y pueda desarrollar sus potencialidades, satisfaciendo y disfrutando del pleno ejercicio de sus derechos.

La democracia requiere de personas que ejerzan su ciudadanía y de ciudadanos que sean concientes de sus posibilidades y responsabilidades, que conozcan y trabajen en favor de sus derechos y cumplan con sus obligaciones; que participen activamente de la «cosa pública». Pero ¿de qué modo pueden los ciudadanos, en este contexto, participar en favor del bienestar personal y comunitario, sin disponer del conocimiento y la información, absolutamente imprescindibles; sin tener el menor acceso a los poderes de decisión y de ejecución; sin poder siquiera pensar en sus propias necesidades? Resulta difícil reconocer las propias ideas, las propias producciones; es difícil involucrarse activamente en el proceso social con miras a producir cambios y transformaciones sociales cuando «*las personas tienden a sentirse objetos y no sujetos de su propia historia*» (Morin 1994).

Es por eso necesario trabajar en favor de que los ciudadanos internalicen el valor de las instituciones democráticas no sólo como partes de un ejercicio político en el cual son básicamente espectadores pasivos, y sólo ocasionalmente actores: cuando deben votar. La democracia debería ser constituyente de la ubicación del sujeto en su sociedad y en sus relaciones interpersonales, parte inseparable de una actitud cotidiana; el ejercicio de los deberes y derechos debería ser un componente de la cultura de base de la sociedad. Somos determinados por la cultura, pero también, a la vez, hacemos cultura, y transmitimos, producimos o reproducimos valores, en cada acto, por pequeño que sea. Se debería contribuir por ello a la producción de un cambio de mentalidad, a la construcción de una mentalidad democrática entendida como motor de las actitudes, que comprenda y valore esta forma de acción, lo cual supone haber internalizado valores que ayuden a vislumbrar el poder que los sujetos sociales tienen junto a las instituciones de la sociedad.

Un cambio de mentalidad implica también la adquisición de conductas que promuevan nuevos tipos de relación entre las personas, entre éstas y las instituciones sociales, económicas y políticas y, especialmen-

te, la conciencia de la necesidad de su intervención y participación personal para sí y para la comunidad.

La pérdida de las utopías, la falta de modelos claros, la incertidumbre, la falta de esperanza, etc., son expresiones de malestar individual y social e indicadores de factores de riesgo; pero podrían, al mismo tiempo, constituirse en motores causales de la necesidad de nuevos cambios. «*No todo lo que está pasando es malo (...) (Existe) la posibilidad de emergencia de lo nuevo, de lo inédito, de lo insólito, lo cual incluye también el reciclamiento de viejos valores (...) De las grandes masas que dominaron el panorama del siglo XX van emergiendo individuos neófitos, que intentan hacer su propia experiencia (...) Es algo muy simple: las personas comunes quieren construir sus propios valores, su propia existencia*» (Maresca 2005).

Desde mi punto de vista, la Educación para la Participación se impone como respuesta ante la necesidad de generar una nueva cultura de la participación, capaz de ayudar a la formación de personas que puedan ser protagonistas activos del reconocimiento y la solución de sus problemas, capaces de ejercer y defender plenamente sus derechos ciudadanos.

5. Educar para participar

¿Qué significa educar para participar? ¿Cuáles son los objetivos, los contenidos y la metodología que debería implementarse a la hora de educar para participar?

Se trata, ante todo, de valorizar y rescatar algunas de las funciones subjetivas imprescindibles para una subjetividad plena y para la posibilidad de interactuar creativa y productivamente con los otros:

- *La capacidad de pensar*, de discriminar, analizar críticamente, discernir, comprender, deliberar mediante el diálogo, la posibilidad del disenso y del consenso, que fortalecen la cohesión grupal.
- *La esperanza*, la expectativa de que es posible hacer algo en conjunto para colaborar en la transformación social. «*La esperanza es un elemento decisivo para cualquier intento de efectuar cambios sociales que lleven a una vivacidad, conciencia y razón mayores*» (Fromm 1970, p. 14). La esperanza es un estado, una forma de ser, una disposición interna, un estar listo para actuar.

Es algo diferente de una espera pasiva; significa estar presto en todo momento para lo nuevo que puede llegar a surgir, aunque sea más allá del propio período vital. Tampoco es la espera insensata de lo imposible; sus objetivos son realistas, y la propia esperanza contribuye a tornarlos posibles. «*Avanzar hacia un orden social y cultural en el que el hombre lleve las riendas depende de nuestra capacidad de enfrentar nuestra desesperanza. Antes que nada, debemos percatarnos de su existencia*» (Fromm 1970, p. 34).

- *El interés* (del latín *inter-esse*: «ser entre», trascender el yo, estar abierto al mundo y saltar dentro de él). El interés se funda en la disposición a la acción. Quien está interesado se vuelve interesante: está despierto. El interés posee una cualidad contagiosa que despierta el interés de otros, en especial de aquellos que no pueden interesarse sin ayuda.
- *Los marcos de referencia* que permitan sentirse en el mundo como en el propio hogar; que permitan eludir las experiencias de desamparo, desorientación y desasosiego absolutos, inherentes a la condición humana, que se exacerbaban cuando caen los puntos de referencia que permiten al sujeto orientarse en el mundo y en su experiencia del mismo.
- *El sentido de la vida*, la posibilidad de saber para qué se está haciendo lo que se hace, cuál es su dimensión personal y social, cuál es su posible trascendencia más allá de la propia vida.

La posibilidad de recuperar el pensamiento, la esperanza, el interés, los marcos de referencia, el sentido de la vida, son elementos sustantivos a la hora de pensar en educar para participar.

Querría enumerar a continuación los objetivos que tomo en consideración toda vez que inicio un programa de educación para la participación para generar procesos que permitan dar lugar y curso de acción a esas funciones subjetivas, para mantener viva la permanente interrogación, que oriente nuestras propias acciones, de por qué hacemos lo que hacemos (Saramago 1997).

Esos objetivos son:

- El desarrollo de la conciencia del protagonismo en el propio devenir histórico;
- El reconocimiento del pensamiento autónomo, singular y creativo;
- El cuestionamiento de los valores negativos identificados y la posibilidad de reformularlos;

- La posibilidad de participar activamente en la modificación de esos valores, ideas o actos identificados como problemas;
- La posibilidad de pensar en las certezas como pasibles de ser cuestionadas y flexibilizadas;
- La posibilidad de tolerar las diferencias;
- La no aceptación de vínculos autoritarios;
- La tolerancia y la promoción de cambios;
- La transformación de pedidos y reclamos en propuestas de acción y posibilidades de cambio;
- La reflexión acerca de la participación ciudadana;
- La posibilidad de hacerse cargo, tomar partido, intervenir personalmente desde el rol que se desempeñe en la defensa y la promoción de los derechos humanos;
- Entender que cada persona, cualquiera sea el lugar que ocupa en la sociedad, es protagonista, activo o pasivo: ocupa un lugar en el mundo;
- Entender la responsabilidad en las propias acciones;
- Socializar para el trabajo en equipo;
- Comprender la necesidad de las reglas de convivencia;
- Valorar un proyecto colectivo;
- Aprender del y con el disenso a tolerar las diferencias

Estos objetivos los he fijado en función de los factores de riesgo enumerados más arriba.

¿Cuáles son los obstáculos y dificultades más frecuentes que obstaculizan tanto la puesta en marcha como el desarrollo de los procesos participativos?

Los obstáculos más frecuentes con los que suelo encontrarme a la hora de trabajar en participación circulan alrededor de los siguientes conflictos, que merecen ser trabajados e investigados:

- El enfrentamiento entre personas y vínculos producto de la globalización: uniformados, mediáticos, burocratizados, tecnocratizados; y la necesidad de contar con personas pensantes, creativas, capaces de desarrollar experiencias humanas intersubjetivas y de intercambiar bienes materiales y simbólicos con la finalidad de crear, fortalecer e integrar instituciones democráticas generadoras de experiencias humanas creativas y que puedan aportar al Desarrollo Humano.
- El conflicto entre las estructuras organizacionales existentes, que privilegian la centralización de la autoridad y del poder: los

«jefes» son sujetos del saber y las decisiones, portadores del pensamiento y la información; las personas son objetos o instrumentos de dichas decisiones.

- El desinterés, el malestar, la desesperanza, el sentimiento de que nada va a ser posible de ser modificado por parte de las «personas objeto» y la necesidad de contar con personas interesadas, creativas; personas «sujeto».
- El temor de las personas que ocupan lugares de decisión política de perder poder y autoridad al incorporar a más actores sociales al proceso de toma de decisiones y la necesidad de contar con la voluntad política de aceptar las reglas de la democracia deliberativa y el fomento de estilos de vida democráticos.
- La desconfianza y el temor de ser usados o engañados, tanto por parte de los ciudadanos como de las personas que ocupan lugares de poder, y la necesidad de confiar para poder comprometerse responsablemente en «lo Público».

A pesar de las dificultades y obstáculos que acabo de enumerar sostengo que la Participación es el eje central del desarrollo humano; que provoca, genera y habilita la posibilidad de vivir experiencias humanas; que permite recuperar el pensamiento propio, singular, autónomo y crítico junto a otras personas; que favorece la transformación social; que es en sí mismo un factor protector de salud y de inclusión social; que favorece la cohesión social y el asociacionismo, fortaleciendo y desburocratizando las instituciones democráticas.

...Y como, a pesar de todo, en tanto humanos necesitamos que siempre haya alguien que nos mire y nos vea, que nos escuche y tenga necesidad de hacerlo; y como conservamos la ilusión y la necesidad de ser ACTORES y, en definitiva, de SER, a continuación propondré algunas líneas de acción orientadoras del trabajo participativo:

- *Educación*: Incluir en los programas de educación en todos los niveles de la enseñanza, desde el parvulario hasta completar el nivel universitario, el componente Participación (Educación para la Participación) y Educación para el Desarrollo, en técnicas de deliberación y búsquedas de consensos, en resolución de conflictos, en negociación.
- *Cultura*: utilizar los espacios públicos para la realización de debates: cine-debate, teatro-debate, concursos de vídeos, poesía, cuentos, etc., con el objetivo de facilitar el ejercicio de la reflexión. Realizar foros de interés ciudadano.

- *Salud*: incluir en los programas de salud el componente Participación.
- *Desarrollo local*: realizar desde los Ayuntamientos cursos, seminarios, foros con diversos actores sociales, en relación a la Participación y al Desarrollo según intereses y necesidades identificados en la comunidad (Funcionarios políticos, técnicos, ciudadanos en general).
- *Medios de comunicación*: realización de spots publicitarios promocionando la Participación como un valor en el mejoramiento de la vida de las personas.
- *Investigación multidisciplinaria*: cuáles son las metodologías que deberían diseñarse para trabajar con el componente Participación en todos los sistemas democráticos, teniendo en cuenta que son sistemas cuyas estructuras fueron diseñadas originariamente para desarrollar las distintas acciones con coordinaciones centralizadas y relaciones verticales.

Deseo recordar en este momento a algunos pensadores y, a través de algunas de sus ideas, dar fin a este texto que, como sugerí en un comienzo, tiene como única finalidad generar la reflexión que nos permita sentirnos y visualizarnos como un poco más humanos:

Dijo Carlos Fuentes: *«Somos voces en un coro que transforma la vida vivida en narrada, y después devuelve la narración a la vida, no para reflejar la vida sino más bien para agregarle algo; no una copia, sino una nueva dimensión; para agregar con cada novela algo nuevo, algo más, a la vida».*

Ignacio Lewkowicz (2004), historiador argentino, refiriéndose a la idea de comunidad: *«NOSOTROS no es un lugar al que se pertenece; es un espacio al que se ingresa para construirlo. En ese espacio no se sabe si nosotros somos los occidentales, los contemporáneos, los que hemos sido griegos demasiados siglos, los que venimos del marxismo, los que transitamos la larga agonía de la Argentina peronista, los rioplatenses, los historiadores, los judíos (...) Quizá NOSOTROS no sea un conjunto de personas, sino una configuración subjetiva de los pensamientos en una circunstancia».*

Imagino que NOSOTROS es la forma de conjugar las acciones de ese fondo de ideas. Pero no es todo, pues NOSOTROS también designa el conjunto de los reunidos en torno de una mesa redonda y —agrego— alrededor de este texto.

Bibliografía

- ALTHUSSER, Luis (1988): *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- ANDERSON, Perry (1994): «¿En qué nos parecemos a la sociedad feudal?», en *Clarín 6-11-1996*, Buenos Aires, Argentina.
- AUGÉ, Marc (1994): «Entrevista», en *La Maga 5-10-1994*, Buenos Aires, Argentina.
- BERGER, Peter y Thomas Luckmann (1988): *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- BION, Wilfred (1997): *Experiencias en grupos*, Buenos Aires: Paidós.
- DELFINO, Silvia, comp. (1993): *La mirada oblicua*, Buenos Aires: La Marca.
- ESCARDÓ, Florencio (1981): *Abandónicos y Hospitalismo*, Buenos Aires: Eudeba.
- FARIÑA, Juan Jorge (1999): *Ética. Un Horizonte en quiebra*, Buenos Aires: Eudeba.
- FINKIELKRAUT, Alian (2002): *Una voz viene de la otra orilla*, Buenos Aires: Paidós.
- FOUCAULT, Michel (1998): *Vigilar y Castigar*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- FROMM, Erich (1970). *La revolución de la esperanza*, Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Grupo Doce (2001): *Del fragmento a la situación*, Buenos Aires: Grupo Doce.
- KLEIN, Melanie (1996): *El desarrollo de un niño*, en *Amor, culpa y reparación*, Buenos Aires: Paidós.
- KLEIN, Melanie (1996): «Primeros estadios del conflicto de Edipo y de la formación del Superyo», en *El Psicoanálisis de niños*, Buenos Aires: Paidós.
- KLIKSBERG, Bernardo (1998): *Seis tesis no convencionales sobre participación*, Buenos Aires: BID.
- LAURENT, Eric (2000): *Psicoanálisis y Salud Mental*, Buenos Aires: Tres Haches.
- LEWKOWICZ, Ignacio (2004): *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires: Paidós.
- MARESCA, Silvio (2005): «Entrevista», en *La Nación 5-2-2005*, Buenos Aires, Argentina.
- MATURANA, Humberto y Gerda Verden-Zöllner (1992): *Amor y Juego. Fundamentos olvidados de lo humano*, Santiago: Instituto de Terapia Cognitiva.
- MONGIN, Olivier (1993): *El miedo al vacío*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MORIN, Edgar (1982): *Ciencia con Consciencia*, Barcelona: Editorial del Hombre.
- MORIN, Edgar (1986) «La noción de sujeto», en Fried Schnitman, Dora, comp: *Nuevos paradigmas: cultura y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- PNUD (1990) *Informe sobre el Desarrollo Humano 1990*.
- PNUD (1993): *Informe sobre el Desarrollo Humano 1993*.

- PNUD (1998) *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*.
- PNUD (2002): *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002. Un enfoque integral*.
- RABINOVICH, Diana (1993): *La angustia y el deseo del Otro*, Buenos Aires: Manantial.
- SARAMAGO, José (1997): «Entrevista», en Halperín, Jorge (1997): *Pensar el mundo*. Buenos Aires: Planeta,
- SHUTZ, Alfred (1974): *Estudios sobre teoría social*, Buenos Aires: Amorrortu.
- SLUZKI, Carlos (1996): *La red social: frontera de la práctica sistémica*, Barcelona: Gedisa.
- SUÁREZ, Marínés (2002): *Mediando en Sistemas Familiares*, Buenos Aires: Paidós.
- TOURAINÉ, Alain (1996): *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- WATZLAWICK, Paul et al (1997): *Teoría de la Comunicación Humana*, Barcelona: Herder.
- WATZLAWICK, Paul et al (1990): *La realidad inventada*, Barcelona: Gedisa.
- WINNICOTT, Donald W (1971): *Realidad y Juego*, Barcelona: Gedisa.

Globalización política y nuevas formas de participación de la agencia humana

Por:
Zesar Martínez

1. Determinismo evolucionista vs. Agencia Humana: la participación colectiva en el contexto de la globalización neoliberal

Uno de los principales retos teóricos y analíticos del pensamiento social contemporáneo es identificar con claridad los nexos existentes entre los cambios sociales a los que asistimos y la praxis cotidiana de los actores y las redes en las que interactúan (Dawe 1988). En este sentido, en la primera parte del texto que presentamos a continuación, nos hemos planteado como referencia para la reflexión y el análisis una serie de preguntas clásicas en el pensamiento y la teoría social: ¿Cómo podemos dar cuenta de la dialéctica existente entre las estructuras sociales vigentes y la acción humana de los actores en sus redes de interacción cotidiana? ¿Cómo percibimos la forma en que nos condicionan las instituciones y estructura sociales vigentes en nuestro entorno social, y cómo percibimos nuestra forma de producir, reproducir o transformar ese entorno? (Alexander y Sztompka 1990). ¿De qué manera afecta esa representación a la capacidad de los actores-redes para constituir creativamente su entorno social o, por el contrario, para que reproduzcan adaptativamente las estructuras sociales vigentes en su entorno?

¿La praxis de participación socio-política organizada, posibilita una percepción contingente y problematizadora de las tendencias de cambio social vigentes en nuestra actual coyuntura histórica? ¿La ausencia de una praxis de participación socio-política conlleva una percepción inevitable, necesaria o inexorable del devenir de la sociedad?

De este modo, reflexionamos en este trabajo sobre cómo se percibe la producción de la sociedad y sus cambios, tomando como referencia un continuo teórico que va desde un polo determinista a un polo de con-

tingencia; es decir, de una percepción de los cambios sociales como reproducción inevitablemente necesaria de las estructuras e instituciones sociales vigentes, a un polo de reconocimiento de la contingencia de esas estructuras y de los cambios sociales que experimentan, afirmando sus diferentes posibilidades de deriva socio-histórica según las construcciones de la agencia humana.

La temática planteada ha sido encuadrada teóricamente en el debate sobre la relación entre estructuras sociales y acción humana; un debate que ha presidido en no pocos momentos la producción del pensamiento social en el ámbito de la sociología, y que nos ha servido para analizar los enfoques teóricos que defienden el determinismo de las estructuras macros en el devenir de las sociedades, así como los enfoques teóricos que afirman el determinismo de la acción humana micro en ese devenir.

De este modo, con la idea de contextualizar y ubicar teóricamente las cuestiones iniciales a las que este trabajo buscaba respuesta, nos ha interesado las aportaciones teóricas de los autores que en las últimas décadas se han esforzado por encarar el debate estructuras sociales vs. acción humana desde planteamientos más integradores y renovadores, autores como Anthony Giddens (1995), Hans Joas (1996), Pierre Bourdieu (1997), Piotr Sztompka (1991) o Cornelius Castoriadis (1988); basándonos en esos autores hemos definido el planteamiento teórico y las referencias conceptuales que han guiado este trabajo.

De alguna manera, a través de ese análisis teórico, hemos buscado una serie de respuestas teórico-hipotéticas a las preguntas y problemas de investigación antes formulados. Para ello se nos ha hecho necesario, en primer lugar, definir los conceptos de acción humana y de estructura social; y, al mismo tiempo, identificar y proponer una serie de conceptos que puedan dar cuenta de la dialéctica social existente entre estructura y acción.

En base a lo anterior las definiciones conceptuales que hemos realizado pueden sintetizarse del siguiente modo:

1.1. Entendemos la *acción humana* a partir de tres dimensiones fundamentales:

- *Su carácter relacional*: las relaciones sociales le otorgan al ser humano su carácter humano. Es a través de la interacción como el ser humano se constituye como tal y desarrolla capacidad para la acción.

- *Su carácter creativo*: lo que diferencia la actividad de la especie humana es su búsqueda permanente de desarrollar sus acciones de forma consciente y libre. Eso supone un deseo de conducir nuestras vidas de forma autónoma, un anhelo de construir nuestra experiencia vital desde nuestra capacidad de decidir y optar.
- *Su carácter socio-histórico*: el ser humano desarrolla sus acciones como agente ubicado en un determinado contexto histórico, cultural y social. Esa ubicación establece una serie de oportunidades para la acción, y también una serie de limitaciones para la acción.

Esas tres son, por lo tanto, las dimensiones definitorias de la acción humana que consideramos fundamentales. No consideramos, por lo tanto, que la acción humana pueda ser definida de modo universal por su carácter instrumental o utilitarista; entendemos la acción utilitarista como un modelo de acción propio de un contexto histórico y cultural determinado, el de la cultura capitalista occidental, y no como un rasgo fundamental y universal del comportamiento humano. Si así lo consideráramos estaríamos negando la dimensión relacional y socio-histórica que hemos conceptualizado, y estaríamos afirmando una visión totalmente descontextualizada de la acción humana (Joas 1998).

En nuestro caso, analizaremos la acción humana fundamentándola en su carácter relacional; es decir, basada en la interacción cotidiana y el intercambio permanente que se produce en ella. La praxis del actor social esta condicionada por las normas que realimentadas desde el pasado definen una serie de pautas a seguir, también por una asimétrica distribución de recursos para la acción; esos condicionamientos influyen en la acción tanto de modo limitador como facilitador (Bourdieu 1997): establecen oportunidades y limitaciones, por tanto posibilita la acción libre y creadora (el actor siempre tiene la posibilidad de no reproducir la pauta de acción institucionalizada y accionar de otro modo, incluso de un modo inédito), al tiempo que la limita (dentro de unos condicionamientos que limitan aunque no determinan mecánicamente). Subrayamos, por lo tanto, el carácter dual de la acción humana; es condicionada y condicionadora, creada y creadora, influenciada e influyente (Giddens 1995).

1.2. Definiremos el concepto de *estructura social* a partir de ese mismo carácter dual. Las instituciones y estructura sociales son el producto de las acciones de los actores; y, al mismo tiempo, constituyen el

entorno condicionador que provee los recursos que hacen posible esas acciones.

Defender ese carácter dual tanto de la acción como de las estructuras conlleva conceptualizar los procesos constitutivos de la acción y de las estructuras no como dos procesos separados sino como un mismo proceso: los rasgos estructurales de la sociedad constituyen el entorno de la praxis humana y, al mismo tiempo, el resultado de esa praxis. Las estructuras, por lo tanto, no son unas realidades supra-humanas que limitan y coaccionan el comportamiento de los individuos, sino una realidad que forma parte de la acción humana y al mismo tiempo es su resultado (Melucci 1992).

Es sabido que los seres humanos nos relacionamos en complejas redes de interacción e intercambio, y esas redes las dotamos de una serie de regularidades y características propias que trascienden lo individual. Las estructuras sociales, sin embargo, no tienen una existencia sustancial u ontológica, son atributos de la realidad social. Tal y como nos recuerda Sztompka (1991) en la sociedad hay gente, personas, colectivos, instituciones, nada más: pero, al mismo tiempo, la sociedad es «algo más» que eso. Ese «algo más» es la estructura de relaciones, una estructura que tiene características propias pero que se reproduce permanentemente en la interacción de los actores. En esa compleja red de relaciones cada actor ocupa un determinado lugar, una ubicación social que le provee de una serie de oportunidades y de límites para la acción. La acción humana, en este sentido, es limitada; los actores producen la sociedad pero como actores ubicados histórica y socialmente, y no en las condiciones que ellos eligen. La acción humana se constituye a partir de las instituciones y estructuras sociales (a través de la transmisión cultural que recibimos desde las instituciones y estructuras sociales vigentes desarrollamos una determinada auto-percepción, identidad y recursos para la acción), y las estructuras sociales se constituyen y reconstituyen permanentemente a través de la acción humana de los individuos (Castoriadis 1983).

Las diferentes tradiciones del pensamiento sociológico han tendido a subrayar algunos aspectos definitorios de las estructuras sociales en detrimento de otros, de modo que en líneas generales se ha tendido a definir el concepto de forma limitada (Emisbayer y Mische 1998). Así los diferentes Estructuralismos —tanto los normativistas, los materialistas como los sistémicos— han tendido a exagerar el carácter coaccionador de las estructuras, las limitaciones que imponen al accionar de los

individuos, llegando a planteamientos deterministas y perdiendo de vista los aspectos proveedores y facilitadores de la acción. Los enfoques teóricos constructivistas, en cambio, han subrayado estos últimos aspectos sin recoger el carácter coaccionador de las estructuras e instituciones sociales. Por último, el individualismo metodológico basado en una concepción de la acción utilitarista o instrumental (Rational Choice), además de no conceptualizar la coacción estructural, tienden a presentar la realidad social como un mundo controlado totalmente por la acción instrumental de los individuos, sólo limitada por los recursos que tienen a su alcance (Hays 1994).

Se hecha en falta, por tanto, una definición del concepto de estructura social que sea más integral, flexible y dinámica. Las estructuras sociales no pueden ser conceptualizadas como la dimensión objetiva o material de la realidad social ¿los pilares inamovibles del edificio?, que provee de variables independientes al análisis sociológico. Ya que siendo cierto que las estructuras sociales constituyen modelos condicionadores y moldeadores de los actores y su praxis, al mismo tiempo, son creaciones de la interacción de los actores y por tanto no existirían sin la participación creativa o reproductiva de los actores (consciente o inconsciente, deseada o no deseada). Es por ello que se hace imprescindible atender de forma simétrica a sus aspectos proveedores/facilitadores y a sus aspectos condicionadores/coactivos: a través de la transmisión cultural que recibimos desde las instituciones y estructuras sociales vigentes desarrollamos una determinada auto-percepción, identidad y recursos para la acción (simbólicos y materiales). Al mismo tiempo, los valores, creencias y pautas normativas de acción transmitidas, así como la distribución asimétrica de recursos materiales, oportunidades y poder; en la medida en que se nos presentan como realidades inamovibles sujetas al control y al castigo social, se convierten en límites coaccionadores a la acción de los individuos.

Pero, ¿cómo podemos entonces definir esas estructuras sociales? ¿En qué consisten? Desde estos planteamientos integradores, conceptualizando las estructuras de la sociedad como el producto de la praxis de los individuos (praxis condicionada y limitada) y al mismo tiempo su entorno condicionador (aunque no mecánicamente determinante), podemos abordar los diferentes elementos y niveles que suelen distinguirse en la definición conceptual de las estructuras sociales. Utilizando las aportaciones de diferentes autores (Giddens 1995, Sztompka 1991, Emisbayer y Mische 1998), podemos agrupar los elementos estructura-

les de la realidad social en dos grandes conjuntos: por un lado, los *esquemas culturales*, los principios simbólicos que guían el pensamiento y la acción (valores, creencias, ideologías, doctrinas, normas, leyes, rituales...); por otro lado, el sistema de *redes de interacción e intercambio* que configuran unos determinados espacios o posiciones sociales con base en diferentes principios diferenciadores (recursos económicos, recursos culturales, sexo, religión, etnia,...) que determinan o pueden determinar una asimétrica jerarquía social en la distribución de recursos, oportunidades y poder.

Esquemas culturales y asimétricas redes de intercambio son, por tanto, los elementos que constituyen las estructuras sociales. Esto supone conceptualizar y analizar la estructura social como una compleja y dinámica red de normas, recursos y relaciones de intercambio que es producida y reproducida por la interacción de los individuos; una red que condiciona la acción de los individuos y, al mismo tiempo, es condicionada por la acción e interacción de los individuos. Una compleja y dinámica red de relaciones estructuradas que produce diferentes posiciones sociales estructurales que son transitadas por los actores no como individuos sino como actores-red condicionados para su acción por las oportunidades y limitaciones que su ubicación en la estructura social les otorga. Esas posiciones estructurales constituyen el diferencial punto de partida para su acción; acción que potencialmente es creativa y transformadora, pero que también puede ser meramente reproductora de lo instituido (Sanchez de la Yncera 1999).

En función de la posición estructural o el espacio social transitado por los actores (entendidos como actores que se constituyen como tal en el seno de una permanente interacción en una determinada red de relaciones: actores-red), éstos interiorizan de modo personal y creativo (y no mecánico) una serie de modelos, ideas, valores, lecturas de la realidad y recursos para actuar en ella. Dicho de otro modo, según la posición estructural los actores-red están en relación con unos determinados elementos de la estructura, y no tendrán ninguna relación con otros elementos (recursos, ideas, modelos, pautas de acción...). Es por ello que en el seno de una misma sociedad coexisten formas de vida y de interacción muy diversas: un mundo donde cohabitan muchos mundos.

De este modo, igual que hemos caracterizado la acción humana como interacción social que aspira a guiarse autónomamente en el seno de unos determinados condicionamientos socio-culturales; la sociedad es una dinámica estructura de interacción que es permanentemente y

cotidianamente moldeada por la acción de los actores-red. De alguna manera, la sociedad es lo que nos constituye como actores al mismo tiempo que nosotros la constituimos como tal: la sociedad nos hace mientras, en los mismos procesos de interacción social en redes, nosotros la hacemos.

Nuestras relaciones y prácticas cotidianas son la expresión empírica de esos procesos. Accionamos dentro de situaciones que, en mayor o menos medida, están institucionalizadas dentro de una estructura y, al mismo tiempo, realimentamos los elementos instituidos no de forma mecánica sino, en mayor o menor medida, de forma propia, inédita.

Sin embargo, inmiscuidos en lo cotidiano muchas veces no percibimos ni la forma en que lo instituido nos condiciona, ni cómo nuestra acción está condicionando lo instituido. Es por ello que muchas veces percibimos la sociedad, sus instituciones y sus estructuras de forma cosificadora, estática (como una segunda naturaleza que se nos impone y está fuera de nuestra influencia), no percibimos su carácter socio-histórico, intersubjetivo, procesual, contingente. Y no lo percibimos no porque sea una tendencia universal del ser humano, sino, en lo que a la coyuntura histórica actual de modernidad y post-modernidad respecta, por los *a priori* deterministas que hemos interiorizado en el pensamiento moderno (Beck, Giddens y Lash 1997): la división cartesiana sujeto/objeto y la idea moderna de cambio social como un lineal y permanente progreso, determinismo evolucionista (García Selgas 1999).

Es por ello que, tanto en nuestra praxis cotidiana como en el análisis sociológico, para que los procesos de producción y cambio social no nos resulten imperceptibles, y para poder dar cuenta de la dialéctica existente entre la acción de los actores y las estructuras sociales, necesitamos de conceptos y categorías más dinámicas y procesuales. La praxis social de los individuos no es al 100% el resultado directo de su acción intencional, tampoco es al 100% el resultado del cumplimiento mecánico de las expectativas sociales institucionalizadas; la praxis social de los actores (la acción que realmente ocurre) es el resultado de una dialéctica entre ambas. Y esas prácticas o praxis sociales son las determinantes fundamentales de la realidad social, ya que son las que determinan a los propios actores, su interacción y las instituciones y estructuras sociales resultantes.

De esta manera, para poder dar cuenta con mayor concreción y finura analítica de esa dialéctica entre estructura y acción de la que surgen las praxis sociales de los actores, deberíamos reformular algunos conceptos:

- La acción humana deberíamos reconceptualizarla para acercarnos a la comprensión de las praxis sociales cotidianas. Son esas praxis las que deben situarse en el centro del análisis social; praxis condicionadas y condicionadoras que se crean y recrean en determinadas redes de interacción.
- En vez de hablar de sujetos, actores o individuos, sociológicamente deberíamos hablar de actores-red. Ya que el sujeto transita y se mueve en redes de interacción concretas, en esos entornos o espacios sociales se resuelve en prácticas concretas la dialéctica, dinámica y reflexiva, entre la acción instituyente y la estructura instituida.
- En vez de conceptos como sociedad o estructura social, sociológicamente deberíamos conceptualizar la permanente estructuración de la interacción humana. Ya que la magmática y cambiante relación entre actores-red que genera multitud de asimetrías, tensiones y conflictos no podemos cosificarla, sustancializarla o objetivarla de forma absoluta.

Las estructuras e instituciones sociales no son estáticas, fijas e inexorables, pero tendremos a percibir las y vivirlas así dependiendo de la praxis que desarrollemos hacia ellas. Si perdemos de vista su origen intersubjetivo, si no percibimos el imaginario que les da vida como un producto humano que se retroalimenta permanentemente en la interacción de los actores-red, tenderemos a vivirlas como una realidad que inevitablemente nos determina.

Con base en estas categorías y planteamientos teóricos definimos la hipótesis de este trabajo: Los actores-red en la medida en que desarrollan prácticas de participación colectiva (es decir, que protagonizan acciones o estrategias con la intención de influir premeditadamente en los procesos sociales y políticos), tendrán una percepción contingente y descosificadora de la sociedad y sus cambios; es decir, percibirán las instituciones y estructuras sociales como producto humano reversible, reformulable e influenciado. En cambio, en la medida en que los actores-red no desarrollan prácticas de participación colectiva (es decir, que en sus redes de interacción no se protagonizan acciones o estrategias con la intención de influir premeditadamente en los procesos sociales y políticos), tenderán a una percepción inexorable y cosificadora de la sociedad y sus cambios: es decir, las instituciones y estructuras sociales se percibirán como realidades inexorables, no influenciadas.

Tal y como decíamos al principio de este artículo, uno de los principales retos del pensamiento social contemporáneo es identificar con claridad los nexos existentes entre los cambios sociales a los que asistimos y la praxis cotidiana de los actores y las redes en las que interactúan. La cosificación o naturalización del ordenamiento social vigente o la lectura determinista y evolucionista de los cambios sociales en curso, no podemos considerarlos de forma simplificadora una tendencia universal del ser humano; sino el discurso dominante que se construye y reconstruye cotidianamente en determinados espacios sociales o redes de interacción (Joas 1996).

La cosificación estructuralista del ordenamiento social y la negación de la contingencia que supone una percepción determinista y evolucionista de los cambios sociales, niegan e imposibilitan la conciencia de auto-producción social de los actores. Y, como consecuencia de ello, el supuesto automatismo de los cambios sociales establece una conciencia colectiva en la que la única opción posible es la mera adaptación impotente a los cambios; sin dejar margen a la creatividad social, a la contingencia y a la posibilidad de pensar y construir otras realidades posibles.

Si percibimos la sociedad únicamente como algo exterior y coaccionador, algo independiente de nuestra acción personal y colectiva, interiorizaremos los modelos dominantes de convivencia social y de acción personal —en el actual contexto socio-histórico modelos basados en la competitividad, el utilitarismo y el egoísmo— como las tendencias inexorables de la persona y de la convivencia social, negando así la viabilidad de otros modelos de convivencia.

Sin embargo, existen en nuestra realidad social espacios y redes de interacción en las que se reproducen discursos y prácticas que conciben la producción de la sociedad y sus cambios como el resultado contingente de la praxis personal y colectiva; es más, la cosificación del orden social y la inevitabilidad de los cambios vigentes se perciben como engaños ideológicos contruados y alimentados por la élites privilegiadas en las actuales dinámicas sociales dominantes; engaños ideológicos que además de negar la evidente contingencia de la magmática realidad social, alimentan el conformismo y la pasividad social para establecer una hegemonía que evite el debate y la contraposición de valores y planteamientos ideológicos divergentes(Sanchez Capdequí 1999). En la medida que se establece como consenso ideológico dominante el precepto de que hay que aceptar «lo que hay» y «lo que viene» porque no

hay otra opción, se destierra el debate democrático de ideas y planteamientos económicos y políticos diversos.

En este sentido, el discurso dominante sobre el proceso de globalización establece que esos cambios sociales (y por lo tanto el devenir de la convivencia colectiva) son fruto de una evolución histórica inexorable, una etapa más en la supuesta tendencia al desarrollo económico y tecnológico creciente de la humanidad; negando así que esa evolución pueda transcurrir por devenires diversos de forma contingente (Castoriadis 1998).

Intentar construir un consenso único y unánime en torno a este discurso fue seguramente la tendencia socio-ideológica más patente de la década de los 90 (Latour 1993): la modernidad y el permanente desarrollo tecnológico se presentan como la lógica inevitable de la evolución humana y el progreso social; en su fase actual, competitividad máxima en un mercado único globalizado para un supuestamente ilimitado crecimiento económico y productivo, crea una potente meta-narración (ideológica) de la historia humana que pretende invisibilizar el nexo causal entre esas tendencias y cambios sociales, y la praxis de los diferentes grupos sociales en sus redes de interacción cotidianas según los valores y pautas de acción dominantes.

Sin embargo, en reacción o respuesta dialéctica a esa tendencia ideológica-política, en los últimos años hemos asistido a un resurgir de la agencia humana, la emergencia a escala mundial de un movimiento de movimientos que precisamente bajo el lema de «otros mundos son posibles» reivindica el carácter contingente de los cambios sociales. De alguna manera este movimiento de movimientos ha convertido el proceso de globalización (como proceso de cambio de las sociedades) en objeto de conflicto social: ha problematizado esos cambios para que sus consecuencias y su devenir se conviertan en objeto de reflexión, debate colectivo y cuestionamiento político. Es decir, democratizar esos procesos de cambio para desvelar los valores y planteamientos políticos que los guían, discutirlos y aceptar que se trata de procesos de cambio social que no son unívocos e inexorables sino que admiten modelos, opciones y devenires diferentes.

En el siguiente punto de este artículo abordaremos cuáles están siendo algunas consecuencias del proceso de globalización neoliberal en el plano de lo político y las relaciones de poder. De este modo abordaremos también las condiciones que establece este contexto para la emergencia de la agencia humana y su anelo de participación colectiva en el devenir de lo social.

2. *Globalización política, crisis de centralidad de los Estados y procesos de des-democratización.*

Uno de los cambios más relevantes en la esfera política en las últimas décadas ha sido la progresiva importancia que han cobrado los ámbitos de decisión y de interacción política transnacionales: Organismos multilaterales (OMC, BM, FMI,...); círculos de cooperación y seguridad entre los más poderosos (G-8, OTAN,...); la ONU y sus órganos dependientes FAO, OMS, OIT, Unesco,...; y nuevos entramados económicos y/o políticos interestatales (UE, Mercosur, Asean,...); son todas ellas estructuras transnacionales, mundiales o regionales, de gran relevancia en la definición de diferentes políticas sectoriales que tienen a posteriori una repercusión manifiesta a nivel local¹.

Sin duda la globalización neoliberal ha modificado y está modificando las funciones históricas del Estado Nación. Pero ello no implica, como parece destilarse de los planteamientos de Held, su pérdida de soberanía de manera total. El Estado, aunque ya no es el único ámbito de decisión y poder, sigue manteniendo un papel muy relevante en el control y la regulación de la vida social. Efectivamente nuevos actores (multinacionales, organismos multilaterales, élites financieras) condicionan y compiten con el Estado. De hecho, según la centralidad o marginalidad de cada estado en la geopolítica regional o mundial, en ocasiones esos nuevos lobbys y organismos multilaterales imponen políticas favorables a sus intereses. Esta situación supone mayor complejidad e interacción en las cadenas y redes en los que se desarrollan las relaciones de poder, pero en modo alguno supone la marginación del Estado en su ejercicio (Ibarra 2001).

Frente a los planteamientos en los que apresuradamente se certifica la defunción del Estado Nación como fruto de un contexto de globalización en el que la economía manda y el devenir de las sociedades es el resultado de la mano invisible de procesos económicos y tecnológicos

¹ Como apunta Held (2004, p. 123), «*la globalización contemporánea crea un mundo cada vez más determinado por las nuevas tecnologías, la economía mundial, el desarrollo de estructuras de gobernanza regionales y globales, los nuevos tipos de regulación internacional y la aparición de problemas sistémicos planetarios. (...) Una de las consecuencias de esta situación es que el lugar donde reside el poder político efectivo ya no es sólo el gobierno nacional; ese poder se comparte, se trueca y es cuestionado por diversas fuerzas y organismos, públicos y privados, que rebasan las esferas nacionales, regionales e internacionales.*».

transnacionales, conviene subrayar que este modelo de globalización ha sido ideológicamente y políticamente impulsado por determinados gobiernos de los estados-nación occidentales (Villasante 2002); que más que resistirse al bloque de poder transnacional y multilateral, se han amparado en él para implementar las medidas desreguladoras y privatizadoras de corte neoliberal que caracterizan las políticas que impulsan el proceso de globalización.

Por otro lado resulta inadecuado hablar de cambios en el Estado en genérico, ya que hay muchas diferencias en el papel que juegan unos estados y otros (unos son más centrales o incluso tienen afanes de imperio; otros son secundarios y siguen la estela del «master»; otros son subordinados o más periféricos; otros son excluidos o marginados; y otros son negados). En este sentido, hay que precisar que la globalización lo que ha provocado es aún una mayor jerarquización y por lo tanto subordinación de unos estados respecto a otros. Estos cambios en las jerarquías de poder y en la centralidad del Estado, no suponen por supuesto el deterioro de todas sus funciones. Todo lo contrario, los Estados han reforzado sus políticas de control social y seguridad (Fernández Buey 2004). Lo que, entre otras consecuencias, ha generado tendencias autoritarias y reducción de derechos individuales y colectivos.

En decir, puede afirmarse que los Estados de ser los únicos sujetos soberanos han pasado a ser actores estratégicos inmiscuidos en diferentes redes de poder. Redes en las que mantienen gran centralidad pero a las que se han incorporado otros agentes: instituciones multilaterales, elites tecnócratas, elites financieras, multinacionales,... Los Estados han podido perder poder pero no influencia decisoria y en ese sentido no son agentes pasivos o secundarios de los procesos de globalización neoliberal, sino motores de esos procesos en base a las relaciones jerárquicas que mantienen entre ellos.

Lo que si parece evidente es que esos cambios en las relaciones de dominio y en el ejercicio del poder tanto entre los estados como con las instancias situadas fuera de la soberanía del Estado, han agravado la crisis democrática. Cada vez más agentes no elegidos toman más decisiones y la ciudadanía siente cada vez menor identificación con unos centros de decisión alejados de su capacidad de incidencia, y sometidos a una lógica de pugna partidista y de lobby por parte de elites muy influyentes y poderosas.

En ese sentido, podríamos decir incluso que la democracia lejos de profundizarse y mejorarse, está andando hacia atrás, nos encontramos

ante tendencias que apuntan a un proceso de elitización de la democracia representativa. En este sentido, la soberanía se aleja cada vez más del demos y empeoran las condiciones para el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales; un preocupante proceso de des-democratización.

Tal y como apuntábamos más arriba, uno de los cambios más relevantes en la esfera política en las últimas décadas ha sido la progresiva importancia que han cobrado los ámbitos de decisión y de interacción política transnacionales. La importancia de esos espacios de decisión, en algunos casos determinante como por ejemplo en la regulación del comercio internacional o las políticas agrarias, ha dado lugar también a la aparición en escena de actores y redes de actores que interaccionan antagónicamente en esos ámbitos decisionales, interacción marcada por la asimétrica y las desiguales correlaciones de poder. Se trata de redes diversas y heterogéneas tanto en su orientación ideológica como en sus niveles de densidad e integración: por un lado corporaciones transnacionales, elites financieras y medios de comunicación de difusión global; y, por otro lado, ONGs de carácter humanitario o ecologista, redes de movimientos sociales y canales de comunicación alternativos. El protagonismo de esa esfera transnacional de la política, hace que nos encontremos en un escenario distinto en el que la soberanía, la política y las relaciones de poder se dilucidan en múltiples esferas y no sólo en la de los estados. Estamos, por tanto, ante un nuevo panorama que plantea nuevas preguntas y por lo tanto nos obliga al ejercicio de pensarlo de forma diferente y actuar en él de forma diferente. Aunque esto no suponga, como ya dijimos, afirmar la defunción del Estado-nación, ya que mantiene un papel hegemónico central como estructura política, también en el plano internacional aunque sea de forma asimétrica (unos estados más y otros menos).

Otra cuestión es constatar que en este nuevo contexto, denominado por algunos como un contexto de gobernanza global, se ha agravado la crisis democrática (Font 2001), ya que supone cierta tendencia a administrar el mundo al margen del control político de la ciudadanía. Esos centros de decisión transnacionales además de alejarse y ser de más difícil accesibilidad, se vuelven más opacos, más susceptibles de ser asimilados por los lobbys que tienen mayor capacidad de penetración; y también más tendentes a diseñar políticas de arriba abajo, sin debates sociales previos ni canales de participación para los mismos. Es decir, sin canales de participación para «los de abajo», pero con canales de lobby-participación para «los de arriba».

En ese sentido se percibe cierta tendencia a la oligarquización de la política fruto de esa perversión que supone que cada vez más actores no elegidos tomen más decisiones. Las redes de nuevos actores transnacionales son muy asimétricas, prima la jerarquía y la dependencia y no la horizontalidad que parecen sugerir expresiones como «gobernanza global» o «redes interdependientes»; es decir, en no pocas ocasiones se hace un excesivo énfasis en el plano transnacional como una esfera en la que redes interdependientes de gobernanza global interaccionan en una aparente tendencia a la libre confluencia. Una lógica mercantil trasladada a la política que remite a un trasfondo ideológico ultraliberal y determinista que, tal y como afirmábamos en la primera parte de este trabajo, invisibiliza bajo un manto ideológico de inexorabilidad las relaciones de dominio y dependencia existentes, y los esquemas valorativos e ideológicos a que responden.

2.1. El papel de la agencia humana: las organizaciones de la sociedad civil frente al contexto político transnacional.

Ante este nuevo contexto ideológico y político, y su marcada dimensión global o transnacional, la cuestión de cómo se ubican en él las organizaciones de la sociedad civil para reivindicar el carácter contingente de los procesos de globalización y la necesidad de abrir debates colectivos y políticas transformadoras que den otra orientación a los vigentes cambios sociales, genera dos posiciones que «a grosso modo» podríamos resumir de la siguiente manera (Ibarra 2001):

2.1.1. Una posición que subraya el cambio cualitativo profundo de los procesos decisorios y también la complejidad del escenario actual por la creciente interrelación de actores diversos. Redes y espacios de poder y decisión transnacionales que, nos gusten o no, existen y nos plantean el desafío de cómo hacerse presente en ellas, ya que el ejercicio del poder se ha desplazado y opera en esa esfera transnacional. Un ámbito de la política que nos afecta también en lo local y nos obliga a mirar más allá de las fronteras de los Estados.

Esta posición subraya, asimismo, que lo que ha cambiado es la forma de hacer política en un entorno globalizado que obliga a una permanente interlocución con actores diferentes en cada política sectorial. Esa diversidad no monolítica de ámbitos y actores puede dar lugar a frac-

turas y, aunque se constata con preocupación la reducción de la política a un desigual trabajo de lobby, se subraya la necesidad de crear a partir de las redes locales grandes alianzas transnacionales para hacerse presente en esas esferas y foros internacionales.

Se trataría de redes globales con base local que creen discurso crítico y movilización social y realicen, al mismo tiempo, ese trabajo de hacerse presente en los ámbitos internacionales para fiscalizar sectorialmente la gobernanza en temas sectoriales específicos (control de armas, medio ambiente, derechos de los pueblos indígenas, energía nuclear, DDHH, transacciones financieras,...), de forma que cuando sea posible se logren acuerdos que creen jurisprudencia internacional y contribuyan a ejercer un control social sobre los espacios de decisión transnacionales.

2.1.2. La segunda posición plantea que, aunque en ocasiones se pueda hacer un uso pragmático o instrumental de determinados foros internacionales, participar en condiciones de normalidad en esos foros y ámbitos de decisión o consulta tiene el evidente peligro de legitimarlos y dar por buena una concepción raquíta de la democracia en la que cierto nivel de interlocución con algunas organizaciones de la sociedad civil que tienen presencia a nivel internacional, puede utilizarse para legitimar democráticamente tanto esas instituciones como sus políticas.

En este sentido, la correlación de fuerzas es tan asimétrica que se hacen patente los costos excesivos que tiene entrar prioritariamente en una lógica de lobby y pasilleo. Es por ello que se apuesta por incidir en los foros y espacios de decisión global más en una lógica de movilización y visualización del conflicto que en una lógica de lobby. Una estrategia de construir alternativas en lo local para visualizar y posibilitar cambios; y, a partir de ellos, confluir a nivel global en una lógica de deslegitimación y antagonismo con esos espacios de decisión transnacionales que instauran dinámicas des-democratizadoras.

Por último, desde estos debates en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, se subraya que la confluencia en el espacio transnacional es necesaria (tal y como se ha producido desde antes de Seattle y se ha visualizado desde Seattle para acá), ya que hay que reforzar las sinergias entre redes críticas y hay que interrelacionar los estallidos de resistencia y disconformidad que afloran en diferentes contextos (Francia, Bolivia, Comunidades Zapatistas en México, los Sin tierra en Brasil, los Piqueteros en Argentina,...) para poder

avanzar en la visualización de la protesta (el conflicto como forma de expresar la divergencia y la pluralidad de opciones ideológicas y modelos de sociedad de cara a futuro) y de la propuesta (la necesaria diversidad de alternativas de futuro posibles).

En ese sentido, el ciclo de confluencia y movilización global que se ha visualizado en los últimos años a partir de Seattle parece que ha dado pie a un cierto desfonde en esa confluencia de movimientos críticos a nivel global, para pasar a una mayor conciencia de que no hay redes críticas globales si no hay bases sociales críticas y si no se trabaja prioritariamente la organización local y la construcción de las alternativas en base a la coordinación y el poder local. De forma que la creación de redes con capacidad de construir nuevas realidades de forma autónoma a nivel local, pueda crear el embrión de otras lógicas instituyentes (Encina, Anila, Fernández, Rosa 2003). Realidades que a su vez deberán confluír a nivel transnacional para reinventar mecanismos de control y transformación de los vigentes espacios de decisión transnacionales.

3. La democracia participativa: procesos de participación autónomos y mecanismos institucionalizados para la participación

El contexto de cambio de ciclo en la movilización de la agencia humana y las sinergias de los movimientos sociales a nivel global arriba referido, y la necesidad en este nuevo ciclo de construir alternativas locales concretas a los modelos neoliberales, hace que nos planteemos los siguientes interrogantes al respecto: ¿Asistimos al final de una época caracterizada por la centralidad y supremacía de lo estatal (acceso al aparato del estado) como clave para el impulso de transformaciones sociales estructurales? ¿Debe seguir vigente una concepción estatal de la política como práctica aspirante al poder instituido? ¿Pueden hacerse desde arriba las necesarias transformaciones? (Colectivo Situaciones 2004).

Y como consecuencia de esas cuestiones... ¿hacia dónde dirigir la participación política para construir dinámicas políticas democratizadoras y transformadoras en el contexto de transnacionalización política? Las posibles respuestas que se vislumbran desde la actividad de la agencia humana y sus expresiones de acción colectiva organizada (Melucci 1996) parecen apuntar, por un lado, hacia la creación de espacios y estructuras autónomas respecto del entramado institucional, que prueban y buscan la puesta en marcha de alternativas instituyentes de forma

abierta e integradora (una esfera pública y comunitaria no estatal que recree otras relaciones de poder más horizontales y simétricas). Y, por otro lado (aunque no de forma excluyente), hacia el establecimiento de mecanismos de democracia participativa en el funcionamiento de las estructuras de la democracia representativa, para que el poder público se ejerza según los intereses y demandas de los más y no de los menos (Villasante, Montañés y Martín 2001): presupuestos participativos, planes comunitarios, etc., siendo estos creadores de sujeto colectivo (organización, redes,...) con voluntad de ejercer o co-ejercer el poder público. En este apartado final reflexionaremos en torno a estas cuestiones planteadas para analizar en qué condiciones y bajo qué parámetros las nuevas propuestas de participación democrática pueden dotar de un mayor protagonismo a la agencia humana democratizadora en el devenir de los cambios sociales a los que venimos asistiendo.

Analizando algunas experiencias concretas en las que venimos trabajando, partiremos de una concepción amplia de la participación o la acción política que distingue en primer lugar entre participación por irrupción y participación por invitación. Los procesos de participación por irrupción o autónomos serían los protagonizados por parte de colectivos y organizaciones sociales que (SIN la administración) intervienen espontáneamente en la esfera pública con sus reivindicaciones, propuestas y creación de proyectos colectivos².

Además de la participación por irrupción desde abajo, desde la sociedad civil, estaría por otro lado la participación por invitación EN mecanismos establecidos por la administración pública en cualquiera de sus niveles (municipal, autonómico, estatal o supraestatal), mecanismos u órganos como Consejos Asesores, Foros Ciudadanos, Agendas Locales, Planes Comunitarios, Presupuestos Participativos, o Foros y Cumbres Paralelas de la Sociedad Civil.

Por último, la participación política además de EN lo institucional o SIN lo institucional, también puede desarrollarse en espacios

² Los procesos de movilización colectiva que NO se guían por la búsqueda del interés colectivo de una manera plural e integradora, sino por la defensa de intereses particulares que excluyen y no tienen en cuenta los derechos de otros sectores sociales; los NIMBY (No in my backyard) o procesos de movilización motivados exclusivamente por intereses particulares quedarían fuera de esta caracterización de la participación política por irrupción, que además de espontánea es también buscadora del interés colectivo con una aspiración transformadora y emancipadora (avanzar en derechos y libertades propios y ajenos, de forma universal y no particular).

mixtos ya que algunas iniciativas sociales o políticas promueven procesos de reflexión y acción que desde abajo aspiran a incluir a responsables técnicos y políticos de la administración, al tejido social y a la ciudadanía en su conjunto: planes comunitarios de iniciativa social, referéndums o consultas de iniciativa popular, foros de debate,... Aspiran a ser un modelo de participación autónomo pero que trabaje contando CON la institución. Un espacio de confluencia del tejido social para la interlocución, negociación y eventualmente (cuando halla acuerdos) colaboración con las instituciones. La creación de esos espacios que articulen al tejido social y le doten de un presupuesto y funcionamiento autónomo respecto de las instituciones pero para buscar la elaboración de propuestas, su negociación y el acuerdo con las instituciones al respecto, también puede ser iniciativa institucional en el marco de un compromiso real por activar mecanismos de democracia participativa.

Tal y como afirmábamos más arriba, los efectos políticos de la globalización apuntan hacia una crisis democrática, ya que se ha acentuado la tendencia a administrar el mundo al margen del control político de la ciudadanía. Si la democracia la entendemos como un funcionamiento político en el que el poder político reside en el *demos*, en la ciudadanía, la tendencia actual no es ésta sino la de una progresiva concentración y elitización del poder. Las empresas multinacionales, los agentes mejor situados en el mercado y las élites financieras son las que realizan un estrecho marcaje a los poderes públicos y a los responsables políticos, es más esos agentes son los que se están convirtiendo en los interlocutores y co-gestores preferenciales para las instituciones públicas tanto a nivel global como a nivel local. Como consecuencia de ello, las necesidades cotidianas de la ciudadanía (vivienda, trabajo digno y sin precariedad, servicios públicos de calidad,...) no se corresponden con las prioridades de las políticas públicas.

La globalización neoliberal acentúa tendencias de concentración del poder político y de des-democratización, ya que reducidas élites cada vez tienen más capacidad de influencia en centros de decisión progresivamente más alejados de la ciudadanía. Esas élites económicas y políticas transnacionales y locales participan a través del *lobby* (y otras formas aún más ilícitas: sobornos, corrupciones, etc.) en el diseño de las políticas públicas, pero la mayor parte de los ciudadanos y ciudadanas cada vez tienen más difícil esa participación efectiva. Como consecuencia de ello muchas políticas públicas se implementan de arriba abajo,

con intereses no manifiestos, sin debate social previo y sin mecanismos de participación efectiva para esos debates sociales.

Invertir esta tendencia elitizadora de la política pasa porque los ciudadanos recupere la capacidad de incidencia política (poder) que está siendo monopolizada por las elites políticas y del mercado, evitando así la mercantilización de los servicios públicos e impulsando su redefinición en base a las necesidades y prioridades de la mayoría de la población. Para ello es necesario recuperar el protagonismo político de los intereses colectivos y de la agencia humana que puede hacerlos explícitos de forma transparente y democrática (y no en base a ocultos intereses particulares que se hacen efectivos a través de estrategias de lobby). Para ello parece necesario dar cauce a una participación más creativa y autogestionada en la vida social y política, y también abrir mecanismos novedosos que permitan que los ciudadanos/as sean los interlocutores preferenciales para la co-gestión de las políticas públicas.

Efectivamente, dada la actual correlación de fuerzas en el escenario de la globalización neoliberal, no parecen excluyentes sino complementarias dos estrategias que apunten por un lado a la construcción de espacios y experiencias autónomas respecto del entramado institucional pero con un marcado carácter abierto, público y comunitario, de forma que alejándose de las actuales lógicas económicas y políticas, se esfuercen en crear espacios para la construcción de dinámicas alternativas (en lo cultural, en la vivienda, en lo laboral, en lo político, con consultas y referendums populares, etc.); es decir, sin esperar a lo que suceda en el ámbito de lo político-institucional crear en la práctica nuevas realidades instituyentes (ésta es la nueva práctica política de los movimientos que no establecen como prioridad la toma del poder político-estatal: los zapatistas, los sin tierra, los piqueteros, y los centros sociales ocupados de muchas ciudades y pueblos de Europa). Siempre con el sentido alerta de no reproducir las mismas lógicas, evitando los ghettos y construyendo de forma abierta e integradora verdaderas alternativas a las necesidades cotidianas de los ciudadanos y ciudadanas.

Por otro lado, se antojan necesarias nuevas estrategias para regenerar el funcionamiento político y técnico de la administración pública para que los poderes públicos funcionen en base a los intereses de la mayoría (los intereses colectivos) y no en base a los intereses de minorías privilegiadas. En ese sentido, parece urgente superar los modos de gobernar lo público elitistas y burocratizados, para avanzar hacia maneras más abiertas y comunitarias de gobernar. Para ello son necesarias mecanismos y

procesos que posibiliten la implicación colectiva y la participación directa y continuada de la ciudadanía, para que se convierta en la interlocución prioritaria y en sujeto colectivo decisorio. Efectivamente, la administración pública más que una gerencia burocratizada debería aspirar a ser una agencia dinamizadora y movilizadora de la ciudadanía, pero para ello es necesaria una profunda regeneración del funcionamiento de las instituciones tanto en el plano político como en el técnico, una redefinición de lo público de forma participativa y democratizadora.

Sea cual fuere el espacio y los impulsores de procesos de participación política y democracia participativa, para construir dinámicas democratizadoras y transformadoras hablar de participación es (o debería ser) hablar de participación en el ejercicio del poder; es decir, redistribuir el poder y evitar su concentración o monopolización por parte de elites económicas o políticas.

Es por ello que la participación democratizadora va más allá del reparto de información, la consulta o el asesoramiento; aspira a identificar y transformar relaciones de poder asimétricas (impositivas) en relaciones de igual a igual. Debe crear oportunidades de acceso al ejercicio del poder a los sectores sociales (mujeres, juventud, tercera edad, minorías, sectores precarizados,...) que históricamente han sido desposeídos, perjudicados o excluidos del ejercicio del poder; es decir, excluidos de los procesos decisorios en los que se definen necesidades sociales, intereses colectivos, intervenciones prioritarias, asignación de recursos, implementación y evaluación de los programas y proyectos correspondientes.

Es por eso que participar es hacerse presente de forma sistemática y continuada en relaciones estructuralmente asimétricas y socio-políticamente conflictivas; las que se establecen entre actores y sectores sociales que expresan ideas, valores o intereses contrapuestos. La política al fin y al cabo es sobre todo relación y conflicto, es conflicto en las desiguales relaciones entre grupos sociales y políticos en el ejercicio del poder. Por lo que la participación, la democracia participativa, debe ser un instrumento para eliminar o paliar esas desiguales relaciones.

Se trata por tanto de algo más que estar, formar parte o intervenir en algo, se trata de construir procesos de organización o movilización de una comunidad de personas por el que asumen conscientemente su papel de agentes o sujetos en el devenir colectivo. Se trata por tanto de una práctica personal y un proceso colectivo que es ¿o aspira a ser? formativo (cambios en las culturas políticas dominantes), igualitario (en las

condiciones y medios para la participación), creativo (identificador de respuestas inéditas) y transformador (cambiar las cosas quizá no sea tomar el poder sino producirlas de otro modo desde abajo).

Esta caracterización de los procesos para la democracia participativa se contraponen con la visión que busca establecer mecanismos participativos para mejorar la legitimidad y la efectividad de las políticas públicas implementadas por las instituciones representativas (cuando no revestirlas de un maquillaje o marketing político más efectivo y desactivador de la disidencia). No se trata de un complemento al actual modelo de democracia sino de una alternativa a construir a partir de ella.

En cualquier caso, uno de los desafíos más complejos es definir mecanismos de participación de abajo a arriba que no se queden sólo en lo local o municipal sino que sirvan también para incidir democráticamente en ámbitos de decisión supra-locales y globales. Esto es especialmente relevante dada la complejidad de espacios y redes de poder que se establecen hoy en día a nivel supra-estatal que, como hemos visto a lo largo del texto, acrecientan la implementación de políticas de arriba abajo sin debates sociales previos ni canales de participación para los mismos (la propuesta de Tratado para la Unión Europea con su negativa en Francia y Holanda podría ser un ejemplo reciente de ello).

En ese sentido, algunas nociones para ir definiendo esos procesos participativos para las políticas supra-locales podrían ser las siguientes: exigencia de debates sociales previos con igualdad de condiciones (en acceso a medios y recursos, en espacios comunicativos, etc.) para que todos los sectores puedan socializar sus posiciones y propuestas contribuyendo al debate colectivo; y se establezcan así las bases para mecanismos de debate no sólo mediáticos sino también sociales en los que los ciudadanos/as no organizados puedan contrastar y negociar sus ideas e intereses en procesos dilatados de deliberación. Ese proceso complejo y dilatado de debate colectivo podría culminar en el establecimiento de mecanismos plebiscitarios y de referéndum que abrirían las decisiones al conjunto de la ciudadanía.

La democracia afronta, por lo tanto, difíciles retos en el actual contexto de globalización, retos que también interpelan a la epistemología de las Ciencias Sociales en su construcción de conocimiento sobre la realidad que analizamos y en la que intervenimos.

Bibliografía

- ALEXANDER, Jeffrey y Prior Sztompka (1990): *Rethinking Progress: movements, forces and ideas at the end of the 20th century*, Winchester: Unwin Hyman Inc.
- BECK, Ulrich, Anthony Giddens y Scott Lash (1997): *Modernización reflexiva*. Madrid: Alianza.
- BENEDICTO, Jorge y María Luz Moran, coords. (1995): *Sociedad y Política*, Madrid: Alianza.
- BOURDIEU, Pierre (1991): *El sentido práctico*, Madrid: Taurus.
- BOURDIEU, Pierre (1997): *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Madrid: Anagrama.
- CASTORIADIS, Cornelius (1983): *La institución imaginaria de la sociedad*, Barcelona: Tusquets.
- CASTORIADIS, Cornelius (1998): *Los dominios del hombre*, Barcelona: Gedisa.
- Colectivo Situaciones (2004): «Por una política más allá de la política», *Revista Cuchará y paso atrás* 11.
- DAWE, Alan (1988) «Las teorías de la acción social» en Robert Nisbet y Tom Bottomore, eds: *Historia del análisis sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu, pp. 412-476
- EMIRBAYER, Mustafa y Ann Mische (1998) «What is agency?», en *American Journal of Sociology* 103 (4), pp. 962-1023.
- ENCINA, Javier y M^a Angeles Avila et al. (coord.) (2003) *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía*. Construyendo ciudadanía /5. Madrid: Atrapasueños, ACSUR y Universidad Pablo de Olavide.
- EYERMAN, Ron y Andrew Jamison (1991): *Social Movements. A cognitive Approach*, Cambridge: Polity Press.
- FONT, Joan (2001): *Democracia y políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- FERNÁNDEZ BUEY, Francisco (2004): *Guía para una globalización alternativa*, Barcelona: Ediciones B.
- GARCÍA SELGAS, Fernando (1994): *Teoría social y metateoría hoy*, Madrid: CIS.
- GARCÍA SELGAS, Fernando (2000): «La reflexividad y el supuesto sujeto» en Ramos, Ramón y Fernando García Selgas, eds.: *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid: CIS.
- GIDDENS, Anthony (1995): *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- GIDDENS, Anthony (1999): *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza.
- HARVEY BROWN, Richard (1987): «Dialectica y estructura en la teoría sociológica. La búsqueda de un método lógico», en *REIS* 37, pp. 7-39.
- HAYS, Sharon (1994): «Structure and agency and the sticky problem of culture», en *Sociological Theory* 12: 1, pp. 57-72.
- HELD, David (2004) *Un pacto global*, Madrid: Taurus.

- IBARRA, Pedro (2001): «La participación política» en Unceta, Koldo y Pedro Ibarra: *Ensayos sobre Desarrollo Humano*, Barcelona: Icaria.
- IBAÑEZ, Jesús (1985): *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*, Madrid: S. XXI.
- JOAS, Hans (1998): *El pragmatismo y la teoría de la sociedad*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- JOAS, Hans (1996): *The creativity of action*, Cambridge: Polity Press.
- LATOURETTE, Bruno (1993): *Nunca hemos sido modernos*, Madrid: Debate.
- MARTÍ, Joel et al. (coord.) (2005): *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Construyendo ciudadanía /7*. Madrid: Iepala Editorial / CIMAS.
- MELUCCI, Alberto (1992): «Frontier land: collective action between actors and systems» en Diani, Mario y Ron Eyerman (edtrs.) *Studying Collective Action*. London: Sage, pp. 238-258
- MELUCCI, Alberto (1996): *Challenging Codes. Collective Action in the information age*. Cambridge: University Press.
- MOUFFE, Chantal (1999): *El retorno de lo político*, Barcelona: Paidós.
- RIECHMANN, Jorge y Francisco Fernández Buey (1994): *Redes que dan libertad: introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona: Paidós.
- SÁNCHEZ CAPDEQUÍ, C. (1999) «El pensamiento social de Cornelius Castoriadis» *Revista Inguruak*, 23.
- SÁNCHEZ DE LA YNCERA, Ignacio (1999) «Una socialidad y una personalidad revueltas contra los clásicos (para un vuelco reflexivo de una sociología sin individuo ni sistema)», en Ramos, Ramón y Fernando García Selgas, edtrs.: *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid: CIS.
- SZTOMPKA, Prior (1991): *Society in Action*, Cambridge: Polity Press.
- TOURAINE, Alain (1993): *Crítica de la Modernidad*, Madrid: Temas de hoy.
- WAGNER, Peter (1995): *Sociología de la modernidad*, Barcelona: Herder.
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez y Manuel Montañés et al. coords. (2000): *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía /1*. Barcelona: El Viejo Topo.
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez y Manuel Montañés et al. coords (2001) *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía /2*. Barcelona: El Viejo Topo.
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez (2002) *Sujetos en movimiento; redes y procesos creativos en la complejidad social. Construyendo ciudadanía /4*. Montevideo: Nordan-Comunidad.

Desarrollo sostenible, políticas sociales y participación

Por:

Atanasi Céspedes

Elisenda Vegué

Ismael Blanco

Desde la última década del siglo XX se está dando un proceso gradual de reflexión y búsqueda de soluciones al futuro de nuestro planeta, y sobre todo de las formas civilizatorias en torno a cómo nos relacionamos los seres humanos con nuestro entorno y con nosotros mismos.

La prepotencia y nuestro uso (derroche) ilimitado de los recursos naturales nos ha colocado en la necesidad de buscar otras formas de desarrollo más armónicas y sustentables de nuestras formas de vida y de organización social. Los límites de la naturaleza plantean la necesidad de ir enfocando el desarrollo hacia un aumento de la calidad de vida basado en el consumo de bienes inmateriales, controlando el consumo de bienes materiales que no pueden mantener una tasa de renovación adecuada.

Muchas voces expertas alertan de la necesidad de avanzar en este sentido, de manera decidida y urgente, ya que son muchos los problemas irreversibles que se están generando por este modelo desarrollista y depredador que hegemoniza nuestra civilización. En estos últimos años, primeros del tercer milenio, está avanzando con mucha fuerza otra manera de entender el desarrollo y la calidad de vida de la humanidad. El Desarrollo Humano Sostenible persigue integrar la justicia social, una economía sostenible y un entorno natural duradero que promueva una mejor calidad de vida. El equilibrio y la retroalimentación de estos tres vectores (ambiental, económico y social) son los que tienen que sustentar la articulación de nuestras sociedades; una comunidad sana se construye sobre el equilibrio de estas dimensiones.

El principio de corresponsabilidad y colaboración es básico para la implantación de estrategias de desarrollo sostenible a nivel local, por lo

que las administraciones locales tienen que liderar la búsqueda de consenso e iniciar un diálogo con los ciudadanos, con las organizaciones cívicas, empresariales e industrias locales y con el resto de administraciones públicas implicadas en cada localidad.

Es básico impulsar la educación y la formación en materia de desarrollo sostenible, así como el acceso a la información a todos los ciudadanos y grupos interesados, facilitando su participación en los procesos locales de toma de decisiones. En definitiva es necesario impulsar una nueva cultura de participación ciudadana, de política pública y de responsabilidad social empresarial.

La innovación y la creatividad jugarán un papel decisivo en la resolución del problema, no sólo tecnológico sino también social y político, construyendo nuevas formas de relación y de gestión de nuestras sociedades.

Este proceso de reflexión y de cambio se está dando tanto a nivel local como a nivel global, reconociéndose a la práctica y a lo local como espacio concreto para la transformación, para la creatividad y la innovación. Es decir, para la construcción de otras maneras de ser y de hacer más respetuosas tanto con el entorno natural como con el propio ser humano.

1. El concepto de la ciudadanía y la emergencia de las Políticas sociales

El concepto de la ciudadanía es un concepto relativamente reciente en la Historia de la Humanidad. Más allá de su significación literal —el ciudadano en tanto que ser urbano—, conlleva, en su concepción política, moderna y occidental, la posesión de unos determinados derechos frente al Estado. Theodor Marshall, un conocido sociólogo inglés de mediados del siglo XX, teorizó a fondo sobre el concepto de la ciudadanía y remarcó que éste ha ido evolucionando a lo largo de la historia occidental moderna, evolución que, según su perspectiva, conllevaba una progresiva ampliación de los derechos implícitos en la ciudadanía (Marshall 1945).

Así, la Revolución Francesa marcó el asentamiento progresivo del concepto de la ciudadanía civil: la ciudadanía civil se asoció a la posesión de una serie de derechos individuales frente al Estado, como el derecho al libre pensamiento, el derecho a la libertad de expresión, el dere-

cho a la libertad religiosa... derechos que aún hoy configuran lo que en el mundo occidental identificamos como derechos humanos básicos. La asunción de estos derechos conllevaba asegurar una serie de libertades básicas del individuo que restringían el poder absoluto de las instituciones del Estado, marcaban unos límites a su actuación, y exigían al Estado su garantía. La política, de hecho, cumplía una función básica en este contexto: la garantía de que tales derechos no podrían ser soslayados por ninguna clase de poder (político, religioso, militar...). Sin embargo, a lo largo del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, el concepto de la ciudadanía fue profundizándose y ampliando sus contenidos. Para Marshall, éste nuevo contexto histórico enmarcó el asentamiento de un nuevo concepto de la ciudadanía: lo que él llamó la ciudadanía política. La ciudadanía política conllevaba el reconocimiento de nuevos derechos, fundamentalmente, aquellos que se refieren al derecho de los ciudadanos a participar políticamente en las instituciones del Estado. El sufragio universal fue la principal conquista histórica asociada a esta nueva concepción de la ciudadanía. El derecho de «todos» los miembros de la sociedad a participar en la elección de sus representantes políticos comportó que el «ser ciudadano» no sólo estuviera asociado a la posesión de determinados derechos individuales frente al Estado, sino también, a la capacidad de participar en la configuración de la voluntad colectiva.

Pero a mediados del siglo XX, las luchas obreras, dentro y fuera de las instituciones del Estado, consiguieron poner en evidencia un hecho fundamental: no pueden garantizarse derechos civiles ni políticos si no existe una garantía de derechos sociales básicos. Desde esta perspectiva, por lo tanto, la emergencia de las políticas sociales y su asentamiento en lo que conocemos como el Estado del Bienestar debe interpretarse como consecuencia del desarrollo de un nuevo concepto de la ciudadanía: la ciudadanía social. No hay libertad sin igualdad, el capitalismo genera grandes desigualdades sociales que restringen la capacidad real de los individuos de ejercer determinados derechos civiles y políticos y el Estado debe responder ante esta situación garantizando a las personas el acceso a determinados bienes básicos. La vivienda, la salud, el trabajo digno, la educación... no pueden continuar siendo privilegios de unos pocos, sino derechos sociales básicos que la política debe ayudar a asentar.

Esta interpretación de cómo el concepto de la ciudadanía ha ido evolucionando a lo largo de la historia ha sido sometida a profundas críticas por parte de historiadores, sociólogos, politólogos... Críticas que aquí

no tenemos espacio para sistematizar. Pero se nos ocurren, como mínimo, tres interrogantes que nos parece importante remarcar. Sólo los apuntaremos, y los recuperaremos más tarde para continuar con nuestra argumentación. En primer lugar, este tipo de interpretación nos hace pensar en una visión de la historia lineal, unidireccional, cuando sabemos, en cambio, que la historia está marcada por profundos vaivenes. La emergencia, en las dos últimas décadas, de nuevas y dramáticas realidades de exclusión social (Subirats, 2004), por ejemplo, nos obliga a replantearnos hasta qué punto la conquista de derechos sociales básicos es un hecho consumado o por (re)construir. En segundo lugar, este tipo de interpretación no tiene en cuenta las profundas contradicciones implícitas en el concepto de la ciudadanía a lo largo de la historia, en sus distintas acepciones. Las mujeres, por ejemplo, han estado marginadas durante buena parte del siglo XX de cualquier tipo de derecho de ciudadanía, civil, político o social (Young, 1989). Los nuevos inmigrantes de la Europa Occidental sufren, también, una dramática exclusión respecto a derechos civiles, políticos y sociales que parecían estar consolidados en nuestros Estados (Kymlicka, 2006). Finalmente, este tipo de interpretación nos deja en un punto muerto en la historia. No creemos lo que preconizó Fukuyama después de la caída del muro de Berlín, que estamos asistiendo al fin de la Historia (Fukuyama, 1992). Hoy existen nuevos retos colectivos que nos obligan, con toda seguridad, a continuar repensando y a profundizar en el concepto de la ciudadanía (Zapata 1996).

1.1. Las políticas sociales y el Estado del Bienestar: auge y consolidación en las sociedades industriales avanzadas

Retomemos el hilo argumental de Marshall. El fin de la Segunda Guerra Mundial marca un importante punto de inflexión en la relación entre la ciudadanía y el Estado. El asentamiento del concepto de la ciudadanía social, como hemos visto, presiona a los Estados a garantizar determinados derechos sociales básicos. Dejemos, por otra parte, a los expertos, el profundizar sobre el tipo de fuerzas históricas que nos llevan a éste nuevo estadio histórico. Lo cierto es que, desde finales de los años 40, la mayoría de los Estados de la Europa Occidental, con ritmos e intensidades diferentes, van reconvirtiéndose en Estados del Bienestar: Estados que no sólo garantizan derechos civiles y políticos, sino tam-

bién sociales (Harris 1990). Los Estados amplían espectacularmente el abanico de temáticas sobre las cuales intervienen y aumentan significativamente su peso en las economías industriales avanzadas. Buena parte de este proceso de ampliación de las agendas y del gasto público recaen sobre las políticas sociales, políticas que se articulan sobre tres grandes ejes:

En primer lugar, la prestación de una serie de servicios orientados a satisfacer necesidades básicas de las personas, como la salud, la educación, el transporte público... y en algunos países, incluso, la vivienda pública.

En segundo lugar, la regulación del mercado de trabajo, con la generación de nueva legislación orientada a garantizar una serie de derechos laborales (salariales, de salubridad, de horarios, de sindicación, de participación en las empresas...).

En tercer lugar, la garantía de unas rentas mínimas para aquellos que no participan activamente, por una razón o por otra, en el mercado de trabajo (subsidios de vejez, desempleo, discapacidad, enfermedad...).

Sustantivamente, por lo tanto, el Estado del Bienestar se fundamenta en un gran pacto social que persigue garantizar a los trabajadores una cierta seguridad frente a los riesgos del capitalismo (García Cotarelo, 1986). No se trata tanto de forzar desde el Estado una igualdad que hubiera sido contradictoria con la esencia del capitalismo, sino más bien de asentar una serie de derechos sociales básicos que confieran a la ciudadanía seguridad frente a los riesgos y las inseguridades sociales que intrínsecamente genera este sistema. ¿A cambio de qué? Seguramente, de muchas cosas: la reproducción de mano de obra formada y saludable, la paz social, la renuncia del movimiento obrero a sistemas políticos alternativos, la restricción de los derechos de participación política al sufragio y al pacto corporativo..., en definitiva, de la integración social de los sectores antes marginados (Giddens 1990, Raya 2002) Y es que los Estados del Bienestar que se van consolidando a lo largo de la geografía europea no sólo deben caracterizarse por lo que son sustantivamente, sino también por las formas de gobierno que enmarcan. ¿Cómo se gobierna el conflicto social en éste contexto? Esquemáticamente, las formas de gobierno en este periodo pueden caracterizarse en los siguientes términos:

Primero, se consolida una concepción delegativa de la democracia: la participación política de la ciudadanía en las instituciones del Estado se canaliza, fundamentalmente, y casi exclusivamente, a través del voto.

O en todo caso, en el marco de pactos corporativos tripartitos entre el Estado, la patronal y los sindicatos.

Segundo, relacionado con lo anterior, las grandes organizaciones sociales de masas (sindicatos y patronales) y los partidos políticos se consolidan como las principales formas de acción colectiva. Organizaciones políticas y sociales, que en términos generales, se caracterizan por ser fuertemente jerárquicas y burocráticas, con pocos o muy pocos elementos de democracia interna.

Tercero, los gobiernos centrales acaban monopolizando los procesos de toma de decisión pública, actúan con criterios eminentemente tecnocráticos, y la administración acaba tomando unas formas organizativas y unas dinámicas de funcionamiento que emulan la organización de los procesos productivos industriales predominantes en este estadio histórico: la Administración Pública, en el marco del Estado del Bienestar, es una administración concebida como algo claramente distinto y separado de la política (dicotomía wilsoniana), cuya función básica es obedecer y ejecutar desde la neutralidad, eficientemente y eficazmente las decisiones políticas, garantizando la igualdad de trato de los ciudadanos, organizada de forma jerárquica y con fuertes especializaciones internas, monopolizando la prestación de los servicios públicos (burocracia weberiana).

Y todo ello encaja bien con un modelo social, el de la sociedad industrial, que permite a los gobiernos actuar en un escenario altamente previsible y relativamente simple:

- Una sociedad estratificada por clases sociales, grandes grupos sociales con necesidades altamente estandarizables y homogéneas.
- Una sociedad que no se pregunta ni es sensible hacia la protección de los recursos naturales, productivista, explotadora de los recursos medioambientales como si de bienes infinitos se tratara.
- Un modelo familiar patriarcal donde el hombre se especializa en las tareas productivas (aquellas que tienen un valor para el mercado) y la mujer en las tareas reproductivas (el cuidado y la atención de los niños, de los ancianos, las tareas domésticas...). Un modelo familiar muy estable y sólido, enraizado en valores tradicionales.
- Una sociedad adultocrática, donde la infancia, la adolescencia y la vejez no son consideradas como etapas plenas de la vida

sino como etapas de transición (hacia el mundo adulto o hacia el fin de la vida).

- Una sociedad aún muy tradicionalista en sus valores y que prioriza la adquisición de bienes materiales (rentas, vivienda, salud, empleo, formación profesional...) por encima de todo.
- Una sociedad culturalmente homogénea, o en todo caso, con ejes de fractura cultural relativamente claros en el caso de los Estados pluri-nacionales.

Finalmente, una sociedad organizada políticamente en el marco de un Estado que no sólo preserva su monopolio regulativo, sino también su capacidad de centrar las identidades políticas y culturales de la ciudadanía.

1.2. Crisis y/o reestructuración del Estado del Bienestar

Sin embargo, los fundamentos de este modelo político y social empiezan a tambalearse a mediados de los años 70s en toda la Europa Occidental y el Estado del Bienestar se ve sometido a fuertes presiones de cambio. Desde entonces, abundará la literatura sobre la llamada «crisis del Estado del Bienestar» (Hayek 1978, Nozick 1988, Dahrendorf 1990), y las instituciones políticas deberán hacer frente a un nuevo contexto estructural que obliga a repensar las políticas sociales. El debate ha sido y es intenso y suscita perspectivas teóricas muy diversas. Desde nuestro humilde punto de vista, sin embargo, entendemos que hay tres grandes interrogantes a plantearse: en primer lugar, ¿hasta qué punto podemos hablar de la «crisis del Estado del Bienestar» o bien debemos hablar de «reestructuración»?; en segundo lugar, ¿cuáles son los factores que nos llevan a pensar en la «crisis del Estado del Bienestar» o en la necesidad de reestructurarlo?; finalmente, ¿hacia dónde apuntan esas presiones de cambio? ¿hacia dónde debemos caminar si convenimos que no podemos seguir haciendo las cosas al modo tradicional? Preguntas muy ambiciosas sobre las cuales sólo pretendemos apuntar algunas ideas.

¿Crisis o reestructuración? (Raya 2002) Las dos «crisis del petróleo» de los años 70s marcaron un cambio de ciclo económico en el capitalismo industrial que llevó a muchos a pensar que, en el nuevo contexto, resultaría insostenible mantener los niveles de gasto social que los Estados del Bienestar habían asumido hasta entonces. Hubo quien pre-

dijo, entonces, una crisis fiscal del Estado que conllevaría fuertes recortes en el gasto social (Dahrendorf 1990). La lógica en que se basó este tipo de reflexión es compleja y no tenemos espacio aquí para profundizar en ella, pero en todo caso, la hipótesis de la «crisis fiscal del Estado del Bienestar» fue una hipótesis de corto recorrido (Rodríguez Cabrero 1992). Desde mediados de los años 80s se aprecia en toda Europa un proceso de recuperación económica y los Estados han conseguido mantener altos niveles de gasto social. En España, por ejemplo, el gasto social ha mantenido una tendencia estructural al alza a lo largo de los últimos 25 años, y algunos niveles de gobierno, muy especialmente los gobiernos locales, han ido ampliando en este periodo sus agendas del bienestar y el gasto que dedican a las políticas sociales. Curiosamente, no obstante esto, hoy el nivel de insatisfacción de déficit y necesidades sociales es más alto que unas décadas atrás, lo cual nos hace pensar, sí, en la necesidad de reestructurar los Estados del Bienestar, a la vez que nos alejamos de un escenario de desmantelamiento de las políticas sociales.

¿Qué tipo de factores presionan los Estados del Bienestar hacia su reestructuración? Creemos que las variables de tipo económico tienen una cierta capacidad explicativa, pero en absoluto agotan la explicación. Desde nuestro punto de vista, hay que atender a la complejidad de los cambios sociales que a lo largo de las dos últimas décadas se han producido para comprender exhaustivamente cuáles son esas presiones de cambio. Y es que, desde finales de los años 70s, se producen una serie de cambios estructurales, de gran magnitud, que nos sitúan en un escenario social muy distinto del de las sociedades industriales avanzadas en las décadas de la posguerra mundial:

- La estructura social es cada vez más compleja y dinámica, aparecen nuevos ejes de desigualdad social ligados a la etnia, el género, la edad, el territorio... que convierten las necesidades sociales en algo mucho más fragmentado, complejo e incierto que lo que la clásica sociedad clasista nos llevó a imaginar. Además, en la mayoría de economías industriales avanzadas, las desigualdades sociales han ido en aumento y han ido emergiendo nuevas realidades de pobreza y exclusión social (Subirats 2004).
- Hemos pasado de un escenario de crecimiento sostenido a una nueva economía globalizada más inestable e incierta (Castells, 1997); de un marco de seguridad laboral a un nuevo contexto de

inestabilidad, temporalidad y precariedad en el empleo para amplios segmentos de la población. Cada vez más, tomamos conciencia del carácter finito de los recursos medioambientales, en términos de Beck (1992), de la producción social de riesgos ecológicos. Revalorizamos la relación del ser humano con el medio natural.

- Las familias son cada vez más inestables, diversas y dinámicas. Aumentan las tasas de separación y divorcio, se reconstituyen nuevas unidades familiares, aparecen nuevas formas de convivencia en el hogar (monoparentalidad, parejas de hecho, parejas homosexuales...). La mujer se incorpora masivamente al mercado laboral y eso presiona hacia el cambio las relaciones familiares y de género. La familia, en términos de Giddens (1994), es cada vez más un hecho sometido a la reflexividad de las personas y cada vez menos el resultado de una tradición.
- La juventud y la vejez se alargan y se consolidan como etapas plenas de la vida y las visiones adultocráticas del mundo entran en crisis. Aparecen nuevas necesidades de corte generacional y nuevos conflictos entre generaciones.
- Los valores culturales experimentan, también, profundos cambios. En términos de Inglehart (1977), avanzamos hacia una sociedad postmaterialista donde valores como la sostenibilidad, la igualdad entre géneros, la convivencia comunitaria, la interculturalidad, la solidaridad con los países del Tercer Mundo, el derecho a participar... van tomando fuerza y empiezan a proyectarse intensamente sobre las agendas públicas.
- Movimientos migratorios masivos desde el sur hacia el norte del planeta conllevan la emergencia de un escenario social mucho más diverso culturalmente, más fragmentado, potencialmente enriquecedor, pero también conflictivo.
- Finalmente, el Estado va perdiendo su monopolio regulativo y simbólico tradicional. Tal como lo han planteado algunos autores (Keating 1996), el Estado pierde poder hacia arriba (la globalización, la integración europea...); hacia abajo (las regiones, las ciudades...) y hacia los lados (nuevas agencias con poder de regulación). No sólo pierde poder político, sino también su monopolio como referente de identidad de la ciudadanía. Cada vez más, las identidades políticas y culturales toman un carácter multi-nivel: se refuerzan las identidades locales, regionales

y comunitarias, así como las identidades supra-estatales y globales (Castells 1997).

Algunos autores se han referido a este proceso de cambio estructural como el paso de la sociedad industrial a la sociedad pos-industrial (Bell 1974, Touraine 1974). En términos generales, creemos que todos estos procesos de cambio nos sitúan, cada vez más, en un escenario de gran complejidad, de fuertes incertidumbres. Y creemos que esa es la principal fuerza motriz de la reestructuración de los Estados del Bienestar.

Así, entendemos que los retos que hoy debe abordar el Estado del Bienestar pasan tanto por un replanteamiento en profundidad de sus contenidos sustantivos, como por un replanteamiento de las formas de gobernar. No se trata sólo de qué hacer, sino también del cómo hacerlo. En el terreno de qué hacer, habrá que repensar la agenda del bienestar: regular la flexibilidad laboral, promover las capacidades de inserción laboral de las personas, ampliar las prestaciones sociales hacia nuevos servicios sociales de proximidad, capaces de atender a las nuevas necesidades... En el terreno del cómo hacerlo: reforzar los espacios de proximidad, mejorar las dinámicas de intercambio entre niveles de gobierno, promover la transversalidad, generar espacios de cooperación entre el sector público y privado, y sobre todo, fortalecer la participación ciudadana, en todas sus múltiples formas posibles, sin caer en la tentación de reducirla a aquellos agentes que hasta ahora aún creen tener el monopolio representativo de la ciudadanía.

1.3. ¿Un nuevo concepto de ciudadanía?

Para terminar con éste capítulo, nos preguntaremos si debemos dar un nuevo salto cualitativo en el concepto de la ciudadanía que Marshall dio por culminada con la ciudadanía social. Creemos que sí. Como mínimo, en una triple dirección:

- En primer lugar, en un escenario de complejidades e incertidumbres, el ciudadano no puede seguir siendo considerado un objeto pasivo de las políticas sociales, sino más bien un sujeto activo con múltiples ideas y recursos a aportar en las tareas de gobierno.
- En segundo lugar, en éste nuevo escenario ya no podemos seguir pensando en grandes agregados sociales con necesidades homo-

géneas. Debemos reconocer y respetar la diversidad social, no en un sentido tolerante, sino creando activamente espacios donde esa diversidad se manifieste, en toda su conflictividad, porque es en esos espacios de diversidad conflictiva donde mejoraremos nuestra capacidad para entender cuáles son los problemas y encontrar soluciones a ellos.

- Finalmente, y como punto culminante de todo lo anterior, tenemos que afrontar un nuevo reto para con la ciudadanía: promover su capacidad personal para convertirse en sujeto activo de los procesos de transformación social. A la reflexión sobre cómo y por qué promover ese nuevo concepto de la ciudadanía diversa y activa dedicaremos las próximas páginas.

2. *Educación y ciudadanía para el desarrollo local*

Hasta hace poco, los conceptos de educación y enseñanza han estado prácticamente superpuestos. Esta situación está siendo desbordada por el acelerado desarrollo de la sociedad del conocimiento que nos posibilita, y a la vez nos exige, diferenciar en qué consiste aprender información y habilidades específicas, y qué es la construcción de capacidades, valores y actitudes que nos permitan crecer como personas y desarrollarnos en comunidad.

Nuestra sociedad contemporánea se caracteriza por un crecimiento de los flujos de información en relación con la producción de la riqueza. Esta nueva realidad también ha resituado no sólo el papel de diversas instituciones educativas —como la escuela—, sino que ha puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar capacidad cognoscitivas, afectivas y relacionales para hacer frente, de manera individual y también colectiva, a nuevas maneras de actuar y de vivir. La educación se ha revelado como un poderoso agente de promoción social, de cohesión y de integración.

En los últimos años se han construido innumerables espacios de reflexión, orientados a repensar nuestro futuro y el papel de la educación a principios del tercer milenio. En el informe a la UNESCO de la Comisión de Expertos Internacionales en torno a la Educación para el Siglo XXI, nos proponen cuatro pilares básicos en la educación de la persona; aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y con los otros, y aprender a ser.

«... Mientras la sociedad de la información se desarrolla y multiplica las posibilidades de acceso a datos y hechos; la educación ha de permitir que todos puedan aprovechar esta información, recabarla, seleccionarla, ordenarla y utilizarla.»

«La comisión considera las políticas educativas como un proceso permanente de enriquecimiento de los conocimientos, de la capacidad técnica, pero también, y sobre todo, como una estructuración privilegiada de la persona y de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre naciones.» (Delors et al 1996).

La educación, como concepto fuerte, ocupa un espacio diferenciado de la instrucción —en cualquier técnica, arte o proceso concreto del conocimiento— y juega un papel central en el desarrollo singular y creativo de cada ser humano concreto, facilitando que cada uno constituya y exprese su personalidad.

La promoción de esta Ciudadanía activa, co-responsable, integrada..., desde la autonomía personal, el respeto y la confianza hacia sí misma y hacia «los otros», debería constituir el eje central donde se articulen y sostengan las intenciones y voluntades de las políticas sociales.

2.1. Por un enfoque educativo de las políticas sociales

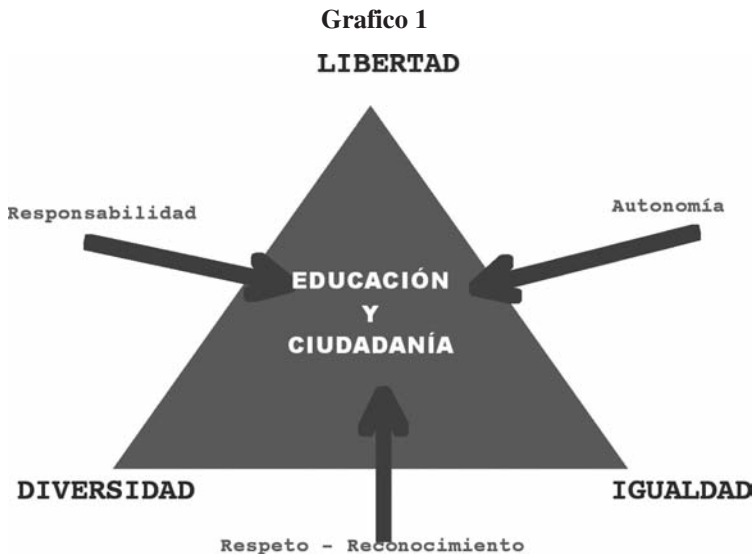
Estas son eficaces si los tres actores implicados (técnicos, políticos y ciudadanos) interactúan sobre la base del respeto mutuo, desde los roles y la responsabilidad de cada uno. En el núcleo de este tipo de relación está el desarrollo de actitudes y valores, como la autonomía y el reconocimiento, de las distintas partes implicadas en cualquier proceso social concreto. Esto es muy fácil de decir, pero no es tan sencillo de practicar a no ser que exista una voluntad real y consciente de cambio.

Pasar del «usuario», como sujeto objeto de las políticas sociales, al de Ciudadano como sujeto activo protagonista en su desarrollo, requiere de una profunda reflexión educativa. Por tanto, nos referimos al concepto de Educación como proceso orientado al desarrollo pleno de la persona; de su autoestima, de su seguridad emocional, de su capacidad reflexiva y crítica, de sus motivaciones, de su capacidad para comunicarse con los otros,... Estos elementos dinámicos se configuran de forma permanente en las distintas actividades y relaciones que la persona va construyendo en su historia personal, y es por tanto en los sistemas concretos de actividad y de comunicación donde el ser humano se constru-

ye como sujeto activo, y él es parte integrante de su propio proceso educativo.

Creemos que es necesario innovar y desarrollar políticas sociales —incrementando el enfoque relacional y educativo con la ciudadanía—, como estrategia socializadora, con la finalidad de promover, facilitar, valores y actitudes ciudadanas que favorezcan e impulsen la autonomía, el desarrollo creativo y las singularidades dentro de la comunidad.

Este enfoque educativo necesita incluir a las personas, de forma activa, en su desarrollo personal y comunitario, promoviendo su capacidad de cambio, que a su vez se retroalimenta con la promoción de una actitud activa y participativa.



Esta necesidad de replantear nuestros modelos de desarrollo y de relación tiene en su base un componente cultural básico. La educación y el ser humano son el motor del cambio. Valores como la autonomía, la responsabilidad, el respeto y reconocimiento del otro, son pilares de este desarrollo, estando en la base de cualquier proceso de cambio de una comunidad.

- Autonomía, entendida como la capacidad de la persona para pensar y actuar libremente, de forma consciente y voluntaria, enfrentando sus objetivos y comunicándolos a los otros, asumiendo las

consecuencias de sus actuaciones. La autonomía es una característica dinámica, que cambia de grado (puede aumentar o disminuir) en diferentes momentos y por diferentes motivos en la vida de una persona. Favorece la creencia en uno mismo, da seguridad y confianza en la propia capacidad de cambio.

- El respeto y el reconocimiento, como valores y prácticas necesarias en la comunicación y la construcción conjunta. El respeto hacia el otro como sujeto con capacidad propositiva/constructiva. En muchas ocasiones el reconocimiento nos acerca a la comprensión, que por otro lado no debe confundirse con el estar de acuerdo o el compartir formas de hacer u opiniones.
- La responsabilidad, que para ser ejercida hay que ser consciente de que se tiene. En muchas ocasiones, somos más conscientes de la responsabilidad del otro y menos de la nuestra. Esto tiene que ver con que la responsabilidad del otro conlleva externalizar el problema y atribuir culpabilidades (cultura de la queja), mientras que la responsabilidad de uno necesita de la identificación de la propia capacidad de cambio y a la vez de la humildad necesaria para aceptar el error que pueda devengar su ejercicio.

Estos valores tienen una naturaleza relacional, se construyen y se desarrollan con la interacción con «el otro», y es por tanto muy necesario que dicha interacción se dé desde el respeto, la escucha activa, y el reconocimiento.

«El sujeto va configurando su subjetividad sobre la base de aquello que necesita para individualizar su expresión y alcanzar sus objetivos. El medio no participativo —sustitutivo de la responsabilidad individual—, no estimula el desarrollo de la personalidad sino que lo bloquea e induce pasividad, conformismo, reproducción e inseguridad. La creación de una atmósfera social participativa pasa por la formación de ambientes institucionales también participativos en la familia, en las escuelas, el centro laboral y todo tipo de organización e institución de cada sociedad concreta. La creación de una cultura participativa donde se respeta y estimula la comunicación, es la antítesis de la cultura de la conducta que durante tanto tiempo ha prevalecido». (Gonzalez 1995).

En definitiva, hablamos de una educación:

- Encaminada al desarrollo de la capacidad consciente, es decir de un conocimiento y búsqueda reflexiva de las cosas y fenóme-

nos que nos suceden en la vida cotidiana, darnos cuenta de..., tener conciencia de...

- Enfocada al desarrollo emocional-afectivo del ser humano, a su autoestima y a su capacidad para vivir y convivir en armonía con uno mismo y con los otros. Aprender a ser más felices es una tarea educativa a la que tenemos que prestar más atención.
- Como promoción de la capacidad volitiva, es decir del desarrollo de la voluntad para hacer en lo concreto aquello que deseamos y nos proponemos conscientemente, para construir desde un punto de partida, voluntad como intención sincera de cambio y que a su vez orienta la dirección del mismo.

Potenciar desde el proceso educativo el papel activo del sujeto en su autodeterminación para vivir plenamente su historia personal, desde la autonomía, el respeto y la responsabilidad, a través de un clima de confianza en las relaciones que se establecen, es un objetivo estratégico de la tarea educativa.

En coherencia con estas concepciones de Educación y Personalidad debemos reflexionar sobre el poder educativo de las Políticas Sociales, y la gran oportunidad que éstas nos ofrecen para promover un tipo de desarrollo de las personas acorde con nuestros tiempos; los de la Sociedad del Conocimiento y de la Aldea Global, donde la materia prima para el desarrollo es el talento del Ser Humano.

2.2. Proceso educativo y trabajo conjunto

Venimos de una cultura y de una práctica relacional excluyente, con bajos niveles de comunicación y con un abordaje destructivo del conflicto. Sólo desde el desarrollo de una cultura relacional inclusiva y tolerante, que sea capaz de aprovechar el conflicto para crecer y avanzar intentando promover soluciones consensuadas, donde las distintas partes ganen, es posible construir dinámicas de trabajo compartido en un clima de confianza.

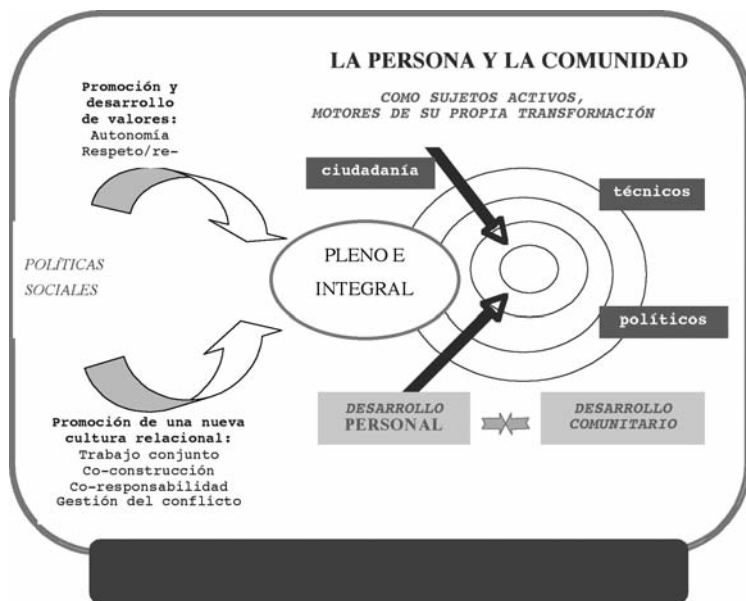
Trabajar conjuntamente implica reconocer los intereses y necesidades de los distintos actores, sin olvidar que cada uno tiene su rol en el proceso, con su pertinente tipo o nivel de autonomías y de responsabilidades. Para ello es necesario, en primer lugar, la información y el conocimiento compartido, que permitan tener ideas precisas sobre las diversas necesidades de cada colectivo, a través de procesos de investigación

participativa continuada. En segundo lugar, la colaboración conjunta en el diseño de objetivos y programas, dónde es necesario saber utilizar los conocimientos técnicos, pero también la experiencia de la gente y su implicación. En tercer lugar, el seguimiento y la evaluación de los objetivos y programas acordados.

El trabajo conjunto necesita de las aportaciones de todos los participantes, por lo que es necesario saber respetar la participación de cada uno. A esto ayuda reconocer el origen de cada aportación, el rol del participante y la importancia de todos los saberes o conocimientos: técnicos, vivenciales, de gestión, organizativos, etc.

La tensión entre conflicto y consenso, es consustancial al trabajo conjunto. La relación es un proceso dinámico, construido por sus participantes y, por tanto, éstos tienen la responsabilidad y capacidad para transformarla y moldearla hacia el beneficio de todos.

Grafico 2



2.3. Por un desarrollo local humano sostenible

La propuesta es la de apostar por promover procesos hacia un desarrollo local humano sostenible, donde la Ciudadanía sea el principal

motor de cambio, desde la que se creen y sustenten los procesos de transformación necesarios para un desarrollo equilibrado y sostenible.

En nuestra opinión, para lograrlo es necesario el desarrollo de procesos de trabajo conjunto, en lo local, entendidos como procesos educativos que capaciten para el pleno desarrollo de una acción ciudadana corresponsable. Proponemos tres principios motores:

- *Proceso educativo*: desde un proceso abierto a la participación de todos los actores presentes en el territorio (instituciones, económicos, técnicos, sociales, ciudadanía, universidades...) que promueva procesos en el sentido de crecimiento conjunto, socialización de valores y actitudes, en nuestro entorno social, a lo largo de nuestra vida. Por todo ello, de manera contundente aparece que la función educativa es una clave del proceso y hay que dedicarle recursos, esfuerzo, energías y tiempo, explícitamente. Es a partir de la EDUCACIÓN, en mayúsculas, que podemos promover estos cambios, ya que van ligados a valores, creencias y actitudes que forman parte de la cultura individualista, unicista, beligerante y de ganadores únicos, que ha imperado mayoritariamente.
- *Desarrollo comunitario*: para poder llevar a cabo este proceso educativo, necesario para la transformación hacia un desarrollo sostenible, se precisa del trabajo conjunto y compartido de todos los actores implicados en el proceso: a nivel político, con la administración e instituciones públicas (local / autonómica / central), así como con la ciudadanía (movimientos cívicos, vecinales y asociativos). A nivel técnico, con los técnicos de los servicios públicos presentes en los territorios (Centro de salud, escuelas, servicios sociales, etc.). Y a nivel económico, estableciendo contactos con los diferentes agentes económicos (mediano y pequeño empresariado, asociaciones de comerciantes, profesionales...).

Significa contar con las personas que «con-viven» en ese territorio: tener presentes las características, necesidades, intereses, deseos... de los diferentes colectivos (infancia, adolescencia, juventud, mujeres, gente mayor, inmigración....) y cómo ellos pueden aportar soluciones compartidas.

- *Desarrollo sostenible*: un modelo de desarrollo que pretenda el equilibrio entre objetivos sociales, económicos y medioambientales, de manera sustentable, para lograr aumentar la calidad de

vida de los ciudadanos/as, entendida ésta en términos de salud y bienestar social. Un desarrollo sostenible que sea marco y horizonte de futuro, considerando, de manera interrelacionada, los tres vectores básicos; el medioambiental (desde el entorno / territorio y el hábitat de las personas: espacio público, vivienda, medio natural, infraestructuras, transportes...), el desarrollo social (las personas y su organización social, desde la educación, cultura, salud y empleo), y la dimensión del desarrollo económico y local (desde las personas como motor de cambio y desde las oportunidades del territorio).

3. Por un método que facilite y promueva el proceso

Toda construcción/intervención social es un proceso, y estos son siempre dinámicos. Construidos y constituidos por todos los que intervienen en él.

«El método es obra de un ser inteligente que ensaya estrategias para responder a las incertidumbres. (...) Es aquello que nos permite conocer el conocimiento. (...) El método no parte de creencias seguras de sí, aprendidas y encarnadas como demonios que se alimentan de nuestra sed de certezas y de la ambición de conocimientos absolutos e inalterables. El método es lo que enseña a aprender. Es un viaje que no se inicia con un método, se inicia con la búsqueda del método.»

«(...) Construcción que, por cierto, es siempre incierta porque el sujeto está dentro de la realidad que trata de conocer. No existe el punto de observación absoluto ni el metasistema absoluto.» (Morin et al, 2002).

El método no está exento de intencionalidad, de subjetividad, de quiénes lo construyen y por lo tanto en esta breve reflexión metodológica que-remos diferenciar dos planos: el de las intenciones y el de los instrumentos. Ambos interrelacionados promueven una forma de hacer, un estilo de trabajo. La metodología es la base para desarrollar estrategias que determinan cómo hacer las cosas, y por lo tanto condiciona el proceso a desarrollar. La coherencia entre la intención y el instrumento, desde nuestra forma de entender el método, debe ser una característica clave.

A menudo la metodología se concibe cómo algo que responde a unos planteamientos de trabajo puntuales, que deben aplicarse en

momentos concretos, con un control de aquellas variables consideradas previamente relevantes y por tanto con un deseo de conseguir certezas y verdades. Todo ello, sin embargo, choca con la naturaleza dinámica del objetivo de la intervención social que no entiende de marcos cerrados, de lecturas parciales ni de escenarios forzados.

Por tanto, es necesaria la implementación de metodologías procesuales, para aplicar en realidades dinámicas, como es la realidad social, y para trabajar con sujetos activos, cómo son los actores que reconocemos cómo protagonistas. Es básico trabajar de forma abierta, creativa, con espacios para la improvisación y la espontaneidad, que puedan responder a los imprevistos y cambios que nos presente el propio proceso, cómo ente dinámico que es y por ser co-construido por personas en continuo aprendizaje.

La incertidumbre es una compañera inseparable de la construcción y el devenir del proceso; la metodología debe integrarla y asumirla como parte de él. Para ello es necesario reconocer y valorar momentos y tareas aparentemente «invisibles» o «intangibles».

3.1. Intencionalidad del método

La finalidad metodológica tiene que ser coherente con los valores que queremos promover en la intervención. Y esto ocurre, en lo concreto, a través de las relaciones cotidianas que se promueven en el proceso. En ellas dejamos la impronta de todos esos valores y actitudes, a los que nos hemos referido en el capítulo anterior, y como ya explicábamos, su desarrollo es eje central y estratégico de la intervención. La reflexión y el análisis de las prácticas concretas son una oportunidad y a su vez, una necesidad para poder construir un proceso de aprendizaje colectivo de carácter educativo.

Creemos interesante reflexionar entorno a:

Promoción de Autonomía y gestión de Dependencias: es difícil entender una sin la otra, dado que no existen los valores absolutos sino que nos situamos en un continuum autonomía-dependencia. Ambos son interactivos, por lo que la metodología debe tener en cuenta dicha dimensión relacional a la hora de reconocer autonomías y promover la gestión de dependencias, de los actores implicados.

Para que ello sea posible es necesario que el sujeto sea escuchado, valorado y se le reconozca su capacidad de cambio y su experiencia para

construir opinión y proyecto. El método debe ser respetuoso con los participantes del proceso, a la vez que promotor y facilitador de relaciones de respeto entre actores.

Pensamos que a su vez debe ser promotor de responsabilidades y debe reconocer la de cada uno de los actores, desde su rol y funciones en la intervención. En la cotidianeidad lo normal es encontrarse con la externalización de la responsabilidad, siempre es «el otro» el que la tiene.

Promoción de la capacidad de Regulación: el método debe adaptar la intervención planteada a la realidad social del territorio dónde se interviene. Esta capacidad (de regulación), aumenta y refuerza la autonomía, facilitando respuestas más adecuadas y ajustadas, de los distintos sistemas implicados en el proceso, a sus contextos. Es necesario identificar los recursos existentes, valorar su potencial y capacidad de trabajo conjunto. Poder regular los recursos ya existentes en un contexto dado es prioritario antes de crear nuevos programas, que a su vez puedan ser contrarios o no reconocer e incluir a los existentes.

Promoción de Relaciones Constructivas y Gestión del Conflicto: es importante que las formas de hacer, en sí mismas, contengan elementos que promuevan una relación con el otro (individuo y/o entorno) basadas en el reconocimiento y la construcción conjunta. La metodología debe de abrir constantemente el proceso a nuevos participantes.

Estamos muy acostumbrados a percibir al otro como una amenaza, como un contrario, cómo alguien de quién hay que defenderse y esto nos provoca una respuesta contraria a la inclusión y a la apertura. Las relaciones necesarias para la construcción conjunta, que la metodología debe promover —basadas en valores mencionados como el respeto, el reconocimiento del otro, la autonomía y la responsabilidad— se construyen a partir del conflicto y de una gestión creativa de éste.

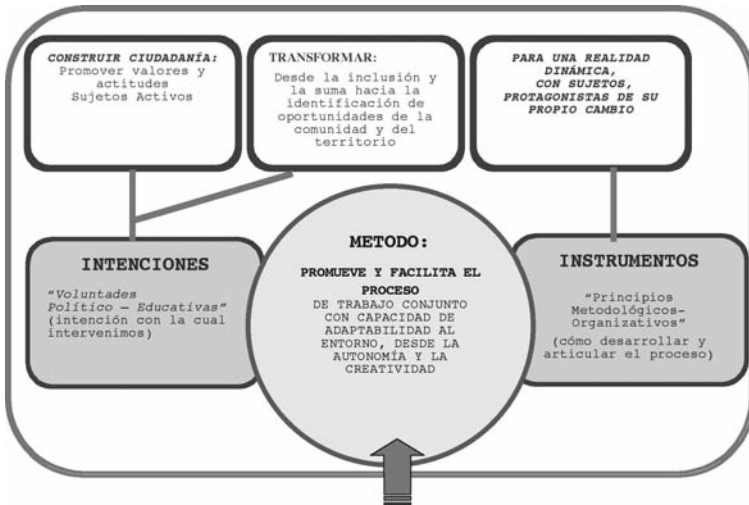
El conflicto entendido como una oportunidad de cambio. Una situación conflictiva nos muestra una desavenencia, una diversidad de opiniones o posiciones; creemos que si nuestra pretensión es construir conjuntamente, ésta tiene que incorporar dicha diversidad, debe hacer sentir a todos sus participantes que de una forma u otra son partícipes de ella.

Los afectos y las emociones son inherentes al ser humano, por lo que están presentes en su comportamiento y en sus actitudes. La metodología no puede dejar de atender las emociones de dichos sujetos. Su participación y actividad en el proceso las despertará. Su gestión permite a los actores incorporarlas y usarlas en su propio beneficio (individual y colectivo), de forma que sirvan de impulso cuando éstas sean poten-

ciadoras y sirvan de alerta cuando sean paralizantes. Cómo uno se siente determina el cómo uno actúa y se relaciona.

Incorporar la incertidumbre cómo parte del proceso comunitario, el error como indicador y las personas cómo sujetos activos, implica tener en cuenta, dedicar tiempo y construir espacios para su gestión.

Grafico 3



3.2. Principios metodológicos-organizativos

Más allá de la intencionalidad, el trabajo en proceso requiere de la elaboración de estrategias colectivas, hipótesis, planes de trabajo, objetivos a corto, medio y largo plazo, que permitan ir encauzando el proceso. A su vez, también requiere de una gran flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas situaciones que se van configurando en su propio desarrollo.

En esta última parte vamos a referirnos a dos elementos básicos para, en cualquier contexto, poder desplegar una propuesta concreta de organización metodológica. El proceso implica relacionar a diferentes actores en distintos y múltiples espacios y ocasiones. La búsqueda de la efectividad es un principio básico, por tanto la organización debe tener en cuenta de forma permanente estas cuestiones.

3.2.1. MOMENTOS Y FUNCIONES BÁSICAS

En este apartado quisiéramos apuntar algunas funciones básicas a articular para poder trabajar de manera colectiva y procesual. Cualquier proyecto que pretenda ser comunitario y participativo necesita dotarse de una organización y de unas formas de hacer coherentes con el tipo de proceso que se quiere impulsar; construir de manera compartida puntos de partida comunes que sean capaces de conectar e ir incluyendo todas las sinergias existentes en una realidad dada. Repensar el concepto de tiempo; su construcción y desarrollo implican paciencia y constancia; pensar en años y no en semanas ó meses; promover procesos relacionales y educativos, en los que vayamos construyendo conjuntamente iniciativas que generen redes de colaboración constantemente permeables a nuevas incorporaciones y relaciones con «otros»..., sólo es posible y tiene sentido en el tiempo y a través de él.

Inicio y punto de partida: una necesidad básica para empezar a construir un proceso de trabajo conjunto es ponerse de acuerdo sobre dónde estamos y hacia dónde queremos ir conjuntamente y cómo. Cada realidad tiene su configuración particular, sus recursos específicos, su cultura, sus oportunidades, sus amenazas,... en definitiva su punto de partida propio e irrepitable, desde el que parte su siempre singular proceso de Transformación.

Comenzar por la construcción de un diagnóstico compartido acostumbra a ser la mejor opción, aunque no necesariamente tiene que ser el único inicio. Algunas funciones de este Diagnóstico son:

- Conocer de manera compartida, con la mayor exactitud posible, la situación de la población y del territorio en el que estamos trabajando.
- La comunicación con los diferentes agentes que intervienen y participan en el territorio, principalmente los ciudadanos y administraciones, pero también agentes económicos que formen parte del proceso.
- Proporcionar información acerca de las relaciones entre estos agentes.
- Mostrar los espacios de encuentro y la construcción o impulso de nuevos.

En definitiva, nos muestra la dinámica comunitaria existente al inicio del proceso y nos ayuda a reconocer la transversalidad que alcanza tanto en lo que hace referencia a los agentes que potencialmente participan como a las temáticas a desarrollar. Este ejercicio es muy útil

para promover y facilitar el conocimiento del «otro» y de las posibilidades/oportunidades comunes.

Desarrollo (tiempos): Desde un punto de vista temporal es básico adaptar el proceso a los tiempos naturales de la comunidad. Los cursos escolares marcan en gran medida la dinámica social; Septiembre/Octubre son meses de programación, mientras que Junio/Julio son un momento idóneo para evaluar lo programado y el estado cualitativo del proceso. El parón navideño y las vacaciones de primavera son dos momentos intermedios de revisión y corrección de las dinámicas en construcción. Igual de necesario, a lo largo del proceso, es hacer parones profundos de replanteamiento del proceso cada tres o cuatro años. Rediagnosticar, reorganizar, conceptualizar colectivamente la experiencia construida, reconstruir otro punto de partida que incorpore el bagaje anterior para proyectarse hacia el futuro con visión estratégica.

Programación y Evaluación: La programación y la revisión de las prácticas son continuas en el tiempo y van teniendo diferentes momentos de inflexión a lo largo del proceso. Momentos que nos permiten tanto revisar lo construido y analizar lo aprendido, como proyectarnos hacia el futuro.

La programación, no es una lista de actividades sino más bien el diseño de procesos para la facilitación y articulación de redes de acción y relación. Dicho de otra manera, la programación es una oportunidad para buscar cómo ir construyendo El Proceso, no una suma de multitud de actividades inconexas y finalistas en sí mismas.

La revisión o evaluación entendida como proceso de comprensión y mejora. Es una actitud educativa necesaria a potenciar desde un punto de vista estratégico, imprescindible para un desarrollo sano y colectivo de la experiencia en construcción. Reflexionar colectivamente sobre lo construido conjuntamente es una oportunidad única para aprehender aquello que nos ayude a avanzar en cada contexto concreto. Los elementos de carácter cualitativo, educativos, culturales, tienen especial relevancia en este tipo de evaluación, siendo vital detectar las tendencias que se van promoviendo.

La formación es otro elemento indispensable, que abarca a todos los actores implicados y está presente durante todo el proceso. Imprescindible, además, por tratarse de procesos sociales de participación ciudadana en constante innovación. Para poder enfrentar cualquier reto es vital buscar otras experiencias, allá donde se encuentren, de las que podamos aprender.

La información es una tarea básica para que las personas conozcan lo que sucede y puedan decidir si les interesa o no implicarse y de qué manera. Por otro lado, la comunicación y sus formas promueven el desarrollo de determinadas formas de hacer y de relacionarnos. Tendríamos de atender en paralelo los distintos niveles y formas de comunicación y formación existentes.

3.2.2. ACTORES DEL PROCESO

El proceso tomará una u otra forma en función de quienes lo construyan. Esto es importante tenerlo en cuenta en el momento de determinar quienes serán los actores y qué relaciones existen entre ellos, así como qué relaciones queremos promover y de qué formas organizativas y de gestión vamos a dotarnos.

También es importante definir cuáles son los diferentes niveles de trabajo, para poder comprender qué actores participan y qué rol desempeñarán.

Nivel Político: es el nivel donde participan las personas que tienen una responsabilidad política en el proceso, ya sea desde cargos políticos de la Administración Pública (concejal/a, consejero/a, alcalde, etc.) como desde la figura de vecino y vecina implicado en la construcción de la mejora de su hábitat y calidad de vida. En este nivel, pueden existir actores grupales: entidades, partidos políticos, asociaciones, instituciones, ... y actores individuales: vecinos y vecinas a título particular. En cualquier caso, el trabajo en este nivel será ideológico, propositivo, ... marcará directrices y objetivos políticos de trabajo.

Administraciones Públicas: tiene un poder de cambio desde su función administrativa y de gestión de lo público. Gobierna quién gobierne en las distintas administraciones públicas, éstas tienen unas responsabilidades definidas, competencias, etc., en el territorio. Disponen de recursos económicos, humanos, técnicos y materiales. Los distintos servicios públicos del territorio dependen políticamente de ellas.

Ciudadanía: es la protagonista de la realidad cotidiana del territorio, es la experta en cómo es la vida cotidiana de la comunidad y tiene potencial para construir, desde lo conocido y existente. Desde ese rol tiene un gran poder de cambio y es indispensable para la intervención en el territorio.

Nivel técnico: en este nivel participan los técnicos, aquellos profesionales que tienen un rol técnico en el proceso. Podemos diferenciar tres grandes grupos de técnicos:

- *Técnicos del territorio:* aquellos profesionales que trabajan en el territorio desde los servicios públicos: S. Sociales, CAP, IES, CEIP, etc.; desde entidades: Cáritas, Centros de Día,...
- *Técnicos externos al territorio:* aquellos profesionales que por interés particular, voluntad y/o por encargo, prestan sus servicios profesionales y/o su experiencia al proceso: Universidades, expertos,...
- *Técnicos del proceso:* aquellos técnicos que tienen el encargo específico de promover e implementar el proceso.

Los Servicios públicos que actúan en el territorio tienen formación y experiencia en intervención desde ámbitos como la salud, la educación, la atención social, etc. Conocen técnicamente la realidad sobre la que se va a intervenir; su evolución, sus protagonistas, sus dinámicas, etc. Tienen un poder de cambio desde su atención directa a las personas y desde su conocimiento técnico. No se puede intervenir, de manera eficaz, en un territorio sin reconocerlos e incluirlos en el proceso.

Agentes económicos: la realidad económica del territorio determina en muchos casos otros aspectos como la salud, la educación, las oportunidades laborales, la gestión del tiempo, la dinámica familiar, etc. Es por ello que la economía juega un papel muy importante en el desarrollo de un territorio, y sus protagonistas, al iniciar la intervención, deben ser incluidos y tienen un poder muy importante para potenciar el cambio.

Todos los actores, cada uno desde su rol, pueden y deben aportar una parte a la construcción del proceso. La transformación no será realmente comunitaria si no los incluye a todos. Esto no quiere decir que el proceso deba pararse para esperar la inclusión de alguno, sino que también dicha inclusión es un proceso. Pero, en todo caso, cualquier intervención social, desde la metodología que proponemos, debe incluir dichos actores, respetando sus ritmos y compatibilizando el proceso con sus velocidades.

Es básico adaptar estos principios a cada situación y a cada momento del desarrollo de la experiencia. No se trata de calcar una receta mágica y todopoderosa, inamovible y eterna, sino más bien una metodología para facilitar un proceso de trabajo conjunto, con capacidad de adaptabilidad al entorno, desde la autonomía y la creatividad.

Bibliografía

- BECK, Ulrich (1992): *Risk Society*. Londres: Sage.
- BELL, Daniel (1974): *The coming of the post-industrial society*, Londres: Heinemann.
- CASTELLS, Manuel (1997): *La era de la información: economía sociedad y cultura*. 3 Vols. Madrid: Alianza.
- DAHRENDORF, Ralf (1990): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid: Mondadori.
- DELORS, Jacques et al (1996): *La Educación encierra un tesoro*. Barcelona: Centro UNESCO.
- FUKUYAMA, Francis (1992): *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona: Planeta.
- GARCÍA COTARELO, Ramón (1986): «Origen y desarrollo del Estado de Bienestar», en *Revista de Ciencias Sociales*, 80-81, pp. 5-21.
- GIDDENS, Anthony (1990): *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- GIDDENS, Anthony (1994): *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona: Península.
- GONZALEZ REY, Fernando (1995): *Comunicación, Personalidad y Desarrollo*, La Habana: Pueblo y Educación.
- HARRIS, David (1990): *La justificación del Estado de Bienestar*, Madrid: IEF.
- HAYEK, Frederich (1978): *Camino de servidumbre*, Madrid: Alianza.
- INGLEHART, Roland (1977): *The silent revolution: changing values and political styles among western publics*. Princeton. Princeton Univ Press.
- KEATING, Michael (1996): *Naciones contra el Estado*, Barcelona: Ariel.
- KYMLICKA, Will (2006): *Fronteras territoriales*, Madrid: Trotta.
- MARSHALL, Theodor (1945): *Ciudadanía y Clase social*, publicado en REIS 79, julio-septiembre de 1997, pp. 297 y ss.
- MORIN, Edgar et al (2002): *Educación en la era planetaria*. Valladolid: UNESCO.
- NOZICK, Robert (1988): *Anarquía, Estado y Utopía*, Madrid: FCE.
- RAYA, Esther (2002): *Políticas sociales y ciudadanía*, Gasteiz: Presidencia del Gobierno Vasco.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (1992): «Fundamentos teóricos de la política social», en Moreno, Luis y Manuel Perez Yruela (comps): *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 21-44.
- SUBIRATS, Joan (coord.)(2004): *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales 16.
- TOURAINÉ, Alain (1974): *The post-industrial society*, Londres: Wilwood.
- YOUNG, Iris (1989): «Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship», en Sunstein, C., edtr.: *Feminism and political theory*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 117-142.
- ZAPATA, Ricardo (1996): *Ciudadanía y Estados de Bienestar*», en *Revista Sistema* 130, pp. 76 y ss.

¿Democracia participativa + desarrollo
sostenible = democracia ambiental?
Preguntas y cuestiones para la democratización ecológica

Por:
Iñaki Barcena

*La tierra tiene fiebre necesita medicina
y un poquito de amor que le cure la penita que tiene.
La tierra tiene fiebre, tiembla, llora,
se duele del dolor más doloroso
y es que piensa que ya no la quieren...*

*Y es que no hay respeto por las causas de los pueblos,
y es que no hay respeto desde los gobiernos,
y es que no hay respeto por los que huyen del dolor,
y es que no hay respeto y algunos se creen Dios.*

Bebe

1. Democratización ecológica ¿Por y para qué?

En primer lugar debiéramos preguntarnos si no estamos asistiendo a una interesada unión, a un descomunal sofisma que diagnostica adecuadamente los males de los sistemas políticos y naturales pero enmascara las verdaderas causas y orígenes de los mismos. La promiscua y abusiva utilización de los términos «desarrollo sostenible» y «democracia participativa» lejos de aunar esfuerzos y acercar discursos y prácticas en la búsqueda de alternativas a crisis ambiental y política, suele remitirnos a un maremagno de confusión y a una hipotética confluencia de intereses de todos los sectores sociales en lid, que en vez de dar señales de cambio político y mejora ambiental, suelen perpetuar un *statu quo* insostenible e injusto.

Es por ello útil saber en lo político, en lo económico, en lo social y en lo ambiental de dónde nacen las propuestas y quién habla de qué y

para qué. Nuestra intención es observar la evolución en las últimas décadas de las formulaciones de democratización y de la superación de la crisis ambiental y tratar de observar cuándo el binomio suma y cuándo resta. En ocasiones las reivindicaciones democráticas y medioambientales caminan de la mano, como nos recordaba la kenyata Wangari Muta Maathai al recibir el Nobel de la Paz del 2004: «Plantar un árbol encierra un mensaje muy claro, con ese simple acto usted puede mejorar su hábitat. La población cobra así conciencia de que puede influir en su entorno, y ello es un primer paso hacia una mayor participación en la vida de la sociedad»¹. Durante décadas esta activista ecologista ha buscado en la democracia ambiental el nexo de unión que dé respuesta a los problemas socio-políticos más urgentes del olvidado continente africano. Sin embargo existen diferentes posibilidades y no siempre los defensores de la democracia son respetuosos con los ecosistemas, ni en multitud de ocasiones los intereses ambientales de ciertos grupos sociales buscan su apoyo en tesis democráticas.

Las relaciones entre democracia y medio ambiente no son pacíficas, y así como la Nueva Izquierda nacida en el 68 ha tendido a unir la lucha por la democratización a la resolución de los conflictos ambientales, no debemos olvidar que han existido y existen pensadores y activistas medioambientales que desde posiciones fundamentalistas o biocéntricas han despreciado la igualdad y la dignidad de todos los seres humanos. El eco-fascismo ha sido y es posible (Biehl y Staudenmaier 1995).

La diplomacia internacional, desde la cumbre de Estocolmo («Man and Biosphere») en 1972, no ha cejado de simultanear las declaraciones a favor del reforzamiento de la democracia con la preservación del medio ambiente. No obstante, los ataques a los derechos humanos o las invasiones sangrientas de países incluso contra la voluntad de la ONU, como la última de Irak, marcan el duro panorama de la coyuntura internacional actual. Y tales ataques se hacen en nombre de la democracia. Esto no se le escapa a una buena parte de la denominada sociedad civil global, que en su expresión movilizadora más brillante y plástica, y siguiendo el llamamiento del Foro Social Europeo, organizó el 15 de Febrero del 2003 una jornada contra la guerra que hizo levantarse cerca de 15 millones de personas en todo el planeta.

¹ Correo de la UNESCO, en http://www.unesco.org/courier/1999_12/sp/dires/txt1.htm

Democracia y medio ambiente ocupan cada vez un mayor espacio en los estudios políticos. Tras la caída en cadena de los regímenes del socialismo burocrático ligados a la Unión Soviética, el mundo entró en una época gobernada por lo que Ignacio Ramonet definió como el *pensamiento único*, en la cual los regímenes democráticos representativos se han convertido en el modelo a seguir y exportar y los procesos electorales son —a pesar de la corrupción, del clientelismo, de la falta de libertades y de igualdad de oportunidades y de los abundantes casos de fraude electoral— el modelo de legitimación que impera en el planeta desde Colombia a Zimbabwe, desde Irán e Irak a los EE.UU., pasando por Kirguistán y Filipinas. Existen procesos electorales en una cada vez mayor cantidad de estados en el mundo, lo cual es indudablemente positivo, pero la calidad de esos procesos, en múltiples ocasiones, deja mucho que desear. Los escándalos se suceden y a pesar de que en el *mapa mundi* el número de gobiernos nacidos de las urnas aumenta, los procesos electorales son tan fraudulentos que la crisis de la democracia no cesa.

Por otro lado, los conflictos ambientales son cada vez más y mejor conocidos. Locales, nacionales e internacionales, ya que los ecosistemas no entienden de fronteras políticas, las malas relaciones entre el crecimiento económico y la ecología, nos enfrentan diariamente a desajustes ambientales por tierra, mar y aire. Son muchos los que piensan que en las democracias liberales *realmente existentes* gozamos de mejores herramientas para vivir de forma sostenible y más conciencia cívica para preservar los ecosistemas. Empero, indicadores medioambientales como la huella ecológica demuestran que las sociedades occidentales desarrolladas son mucho más depredadoras de los bienes comunes del planeta que los países empobrecidos, aunque sus regímenes políticos sean en general más autoritarios. Y la pregunta es, ¿cabría establecer algún tipo de relación entre la democracia como sistema político-social de toma de decisiones y la mejora del medio ambiente como resultado sustantivo real?

Lo que es evidente es que la crisis ambiental alimenta la crisis de la democracia, explicita la subyugación de las instituciones representativas a las poderosas elites económicas y pone sobre el tapete de los conflictos políticos cotidianos la convergencia de ambos factores, el democrático y el ambiental, aunque como veremos ambos responden intereses, lógicas y valores diversos.

Teniendo en cuenta y siguiendo la pista marcada por algunos estudios políticos recientes que relacionan la democracia con el medio

ambiente, nuestra intención es aportar nuestro grano de arena en el estudio de los discursos, de los actores y de las críticas que surgen en el ámbito de lo que podríamos denominar *democracia ambiental*.

2. ¿Un adjetivo más para la democracia?

Es curioso. Cuando la democracia se reivindica más y más sustancialmente es cuando más adjetivos se le añaden por detrás tratando de perfilar y explicitar ciertas cualidades que la democracia ha de cumplir. Permítaseme defender que esto, a priori, no tiene por qué ser contradictorio en sí mismo. Llevando el ascua a nuestra sardina, no ocultamos la intención desde un principio de defender el término de *democracia ambiental* como útil y apropiado para tratar de enfrentarnos al agudo vértice que forman la crisis ambiental y la crisis de la democracia en el mundo actual. En realidad de lo que nos interesa hablar es del proceso de democratización ecológica.

Traduciendo del catalán las palabras del ecoperiodista Jordi Bigues podemos decir que «*el adjetivo ambiental apegado a la democracia es algo más que el resultado de una consciencia creciente, imparable de los límites de la crisis y su carácter global. Visto desde un punto de vista constructivo: es la posibilidad de adentrarnos en un camino complejo, pero no necesariamente complicado, en las propuestas de la regulación concertada*» (Bigues 2000, sin paginar).

Empero, antes de entrar en los planteamientos de tal adjetivación sería interesante analizar el término sustantivo y ahondar en su caracterización para poder después abundar en lo que aporta la dimensión ambiental.

Estando de acuerdo con quienes tratan de sustantivar la democracia y remitirse a los sustratos centrales de su filosofía, hemos de considerar que lo básico es impedir que las adecuaciones de los modelos democráticos a cada circunstancia y lugar supongan su perversión y podredumbre. Darle a la democracia una adjetivación y un carácter particularista puede devenir de la pretensión de ofrecer al público intereses particulares travestidos de voluntad general. Como caso extremo conviene recordar que Franco llamaba *democracia orgánica* a su sistema dictatorial, basado en pilares tan orgánicos como la familia, el municipio, el sindicato y el Movimiento. También que los regímenes de partido único de Stalin, Mao o Hornecker se denominaban democracias *populares*.

Asumiendo que el cúmulo de epítetos que se han escrito para calificar la democracia es tan amplio que a veces se han propuesto versiones adulteradas y devaluadas, sería interesante volver a los fundamentos, buscar en las esencias y decir que la democracia, además y más allá de ser una manera de organizar políticamente la sociedad, es una forma de ser y de vivir, individual y colectiva, que prima como principios, entre otros, la tolerancia y la defensa de las libertades, en plural y con mayúsculas; la igualdad sin menoscabo de la diversidad y del exquisito respeto a los derechos de las minorías, la horizontalidad y la resolución pacífica de los conflictos socio-políticos.

Esto es, la base de la democracia está en la no aceptación de la lógica de la sumisión a poderes establecidos por muy legítimos y mayoritarios que aparenten ser. Y está en el cuestionamiento permanente de la autoridad, pues en principio nadie tiene derecho a dictar normas y tratar de gobernar a los demás, ya que la legitimidad ha de ganarse en justa lid con los antagonistas políticos. Si estos no existen o no tienen el derecho de serlo, la democracia es una filfa (Mouffe 2000).

Dicho de otra forma, la base de la democracia radica en que la razón no es ni del Estado, ni del mayor, ni del más fuerte, sino de quién demuestra, con conocimiento y con argumentos libremente contrastados, que sus posiciones convencen a la mayoría de la sociedad. Y por eso mismo la democracia está siempre necesitada de transparencia y debe estar asistida por la participación popular.

No obstante, no todos los adjetivos son baladíes y esto nos lleva a recordar que existen diferentes teorías sobre la democracia y diversas experiencias históricas que sería conveniente conocer para saber de qué estamos hablando.

Sucintamente, podemos decir que existen tres grandes visiones sobre la democracia. Estos tres modelos, que por supuesto no existen en estado puro, se pueden clasificar en tres etapas, tomando como referencia su evolución en el tiempo. Inicialmente encontramos la teoría democrática *clásica* en la que se define la democracia como el gobierno del pueblo, de toda la comunidad, conformada por un amplio y bien informado público para decidir en las cuestiones políticas, entre otras las ambientales. Existe una segunda visión, llamada *pluralista* y que se basa en la moderna idea del contrato social, en la que lo que central es el intercambio; esto es, la conciliación entre los diferentes grupos de intereses ya que contrariamente a la teoría anterior no existe un interés colectivo o global claro. Estirando de esta visión por la vía del mercantilismo impe-

rante llegamos a la teoría *elitista* donde la competición entre adversarios con distintos intereses se convierte en el ejercicio básico de la democracia, pues es en esa pugna donde se produce la selección y renovación de elites gobernantes en la economía y en la política. La regla básica es la mayoría legal, aunque su consecución suponga decisiones a puerta cerrada y fuera del control público.

Vistos los derroteros de tal evolución histórica nos apuntamos a engrosar el coro de voces críticas para con la democracia neoliberal, que prima los intereses mercantiles a los derechos humanos. Frente a la preeminencia de las reglas del mercado que han venido a ser la *prima lex* del modelo liberal contemporáneo, ahora bautizado como el realmente existente, nos sumamos a quienes plantean la vuelta a la democracia de base, donde el núcleo de referencia no es la crematística, esa parte de la economía que se encarga del intercambio y la especulación, sino la república cívica formada por hombres y mujeres políticamente activas. Contra la opinión de quienes creen que los sujetos centrales de la democracia actual deben ser considerados cual consumidores que se expresan de forma puntual en el mercado político o como votantes que eligen entre las diferentes ofertas y productos electorales que han conseguido rebasar las exigencias marcadas por los partidos políticos mayoritarios, a nuestro entender en los comienzos del siglo XXI, la democratización de nuestra sociedad significa la exigencia de reformas legislativas y electorales que primen la participación popular en las decisiones políticas, que favorezcan las relaciones de cercanía y la apertura de las instituciones de gobierno a los *inputs* de la sociedad civil.

Más allá de la democracia realmente existente, que impone su modelo representativo como ineludible y único practicable, se expresa cada vez con más insistencia un modelo de democracia participativa que trata de poner en el centro de la democracia a un sujeto soberano, capaz de orientar las decisiones políticas en el día a día. ¿Si eso se puede hacer en el mercado, por qué no en la política? No se trata de reemplazar a los representantes políticos, como ha quedado demostrado tanto en Porto Alegre como en otras ciudades brasileñas, latinoamericanas y de otros continentes donde se han puesto en marcha experiencias como los presupuestos participativos (Chavez y Goldfrank 2004), sino de adecuar fórmulas que hagan posible que la ciudadanía tome parte en los asuntos políticos de su incumbencia, sobre todo en aquellos en los que ha mostrado especial interés en expresar su parecer.

La democracia ambiental, por ende, ha de ser participativa. Pero si —como dicen algunos— la democracia, si no es participativa, no es democracia, quizás sea pertinente preguntarnos acerca del ¿por qué? y del ¿para qué? de la participación. Sobre la primera cuestión, el ¿por qué? podemos aducir sucintamente que la democracia participativa no viene a suplantar pero sí a corregir los desaguisados de la democracia representativa que en palabras de Pedro Ibarra esta concebida y articulada para que los ciudadanos no participen, ya que pretende que estos vivan felizmente desentendidos de la gestión pública, buscando la plenitud de la vida privada. Ahí nace la idea de proponer otro tipo de democracia que busque la regeneración de la democracia representativa en crisis (Ibarra 2005).

Los términos representación y participación no deben ser vistos como antagónicos, ni tan siquiera opuestos, ya que forman parte de un *continuum* democrático donde la elección de representantes es tan básica como la consulta popular o los refrendos, que no plebiscitos, ya que la delegación no significa la desaparición del interés y el desapego por la política (Blas 2005).

En relación al ¿para qué? debemos distinguir entre la participación por invitación que nace desde el seno de las instituciones políticas que buscan legitimación y tratan de acercar a la ciudadanía y a sus asociaciones a participar en procesos de deliberación organizados desde la propia Administración Pública, y aquellos procesos participativos que nacen de abajo a arriba e irrumpen en el espacio público como propuestas de la sociedad civil estableciendo exigencias y condiciones respecto a los representantes políticos y sus políticas.

No compartimos la opinión de aquellos que como Schmitter definen que la participación es una opción, una práctica que debe permitirse y facilitarse mediante cauces legales, pero que su viabilidad y la pertinencia de su ejercicio es contingente, puede darse o no, y por lo tanto no desmerece al sistema democrático como tal. Sin participación, la virtud republicana desaparece y el ciudadano queda reducido a un mero elector que tras depositar su voto abandona el espacio público hasta los próximos comicios, lo que ni evita conflictos políticos, ni permite una relación política cercana y fluida entre gobernantes y gobernados.

La intención de incluir la categoría de *ambiental* como calificación de la democracia exige importantes transformaciones políticas que suponen para el modelo democrático liberal en curso ir más allá del mero acoso de recibo de los numerosos conflictos ambientales locales, regionales o globales que nos asedian.

La introducción de la variable ambiental en debate político y la exigencia de mecanismos democráticos para su resolución es una dinámica en alza de la que existen multitud de ejemplos, desde lo local a lo global. Hemos escogido dos iniciativas de renombre internacional, la Convención de Aarhus y las Agenda 21 locales, para ejemplarizar lo que deseamos expresar.

La Convención de Aarhus refleja el compromiso internacional de más de 30 estados del mundo (las Cortes Generales del Estado español lo ratificaron en Mayo del 2001 pero no ha entrado en vigor hasta el 29 de Marzo del 2005) para garantizar el derecho a la información, la participación y al acceso a los tribunales en materias de medio ambiente a la ciudadanía de los países firmantes. Este tratado aprobado en Aarhus (Dinamarca) refleja, con sus limitaciones (en el campo de los transgénicos por ejemplo) y tardanzas, el empuje de dos exigencias que actúan de consuno en la arena internacional: el respeto a los derechos y libertades democráticas y la defensa y respeto de los ecosistemas y de la salud pública.

El fundamento de tal tratado está en el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro (1992) y fueron varias organizaciones del ámbito de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas las que formaron la coalición que presionó para su puesta en marcha en el viejo continente. Juristas y ecologistas coaligados bajo las siglas de ECOFORUM (www.participate.org) han sido un acicate importante para poner en marcha esta nueva legislación que sintoniza democracia y medio ambiente.

También la Agenda o Programa 21 se estableció en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 con el ánimo de ser un programa de acción para poner freno a la crisis ambiental global. Aquel programa voluntario, rechazado *in situ* por la administración norteamericana gobernada por G. Bush padre, quedó invalidado dos años después por la llamada Ronda de Uruguay (GATT-OMC) que aseguraba sanciones contra los gobiernos que contradijeran sus normas de comercio. El Global Environmental Facility fue la institución encargada de financiar la Agenda 21, con una alta dependencia del denostado y criticado Banco Mundial y con una dotación de 5.000 millones de dólares, suma que aunque insuficiente no llegó a gastarse totalmente (French 2002).

De legado de Río de Janeiro en lo positivo, se pueden resaltar las Agendas 21 Locales, 6.416 iniciativas locales en 113 países que han aceptado el reto de Río de Janeiro desarrollando el art. 28 de la Agenda 21.

Las Agendas 21 locales, a pesar de su variedad y diferencias, pueden ser una interesante experiencia de participación democrática, integradora de asuntos sociales, económicos y ambientales. En el 73% de los municipios con Agendas Local 21 existen consejos de participación social, en un 59% de casos la Agenda 21 local esta integrada en el sistema municipal. En cuanto a sus contenidos, es de remarcar que el suministro y gestión del agua y la falta de medios financieros y de ayuda por parte de los gobiernos centrales son el común denominador de las problemáticas expresadas por estos nuevos entes locales, sea cual sea la región o situación económica. No obstante, estos espacios participativos para diseñar políticas y planes de acción hacia la sostenibilidad pueden acabar en saco roto si carecen de financiación, de participación sustantiva por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones y si las autoridades locales siguen empeñadas en la lógica desarrollista como única política posible (Moreno 2005; Barcena 2002).

Información, transparencia y participación son vitales para la democracia ambiental, pero las fuerzas en lid son enormemente distintas. Por eso mismo los adalides de la democracia ambiental critican la perversión de lenguaje y el uso abusivo tanto de la democracia participativa como del desarrollo sostenible para llevar a cabo operaciones de lavado de imagen y seguir en la *business as usual*.

La interlocución en torno a una misma mesa y el intercambio de información, de puntos de vista y de posiciones es algo positivo, sin duda, para evitar conflictos formales y absurdas pérdidas de energía; pero las diferencias sociales, económicas, culturales entre las partes en lid son abismales y los privilegios elitistas se mantienen.

Normalmente los consejos medioambientales institucionales creados tras la Cumbre de Río —sean locales, estatales o internacionales, desde el Consejo para el Desarrollo Sostenible de la ONU hasta las Agendas 21 locales, pasando por todo tipo de Consejos Asesores o Consultivos de Medio Ambiente, estatales o autonómicos— son foros de debate y opinión donde se reúnen gobiernos y otros actores institucionales, con representantes del empresariado y de la sociedad civil, pero sin capacidad ejecutiva o decisional. Sentarse en torno a una misma mesa con un orden del día marcado normalmente por la Administración no es sinónimo de igualdad de oportunidades, ni de igual capacidad de acceso o influencia. Existen importantes lobbies industriales (Balanyá & otros 2000) que presionan todos los días ante los gobiernos e incluso ante las instituciones internacionales para imponer sus planes y nego-

cios, entre corredores, sin debate público y de forma poco democrática. Ante esta subinstitucionalización ecológica, en la Cumbre de Johannesburgo del 2002 no faltaron quienes reivindicaron poner en marcha una Organización Mundial del Medio Ambiente, del estilo de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, que pueda contrarrestar el poder de las multinacionales y de las instituciones de Bretton Woods (BM, FMI y OMC) y que esté rodeada por otras instituciones como la Agencia Internacional de Energía Renovable o la Corte Permanente de Arbitraje Internacional Ambiental que hagan respetar los más de 500 acuerdos internacionales ambientales ya existentes (The Jo'burg Memo 2002).

La evidencia nos dice que se necesitan cambios institucionales muy profundos para que los problemas ambientales del planeta, globales y locales, se resuelvan de forma democrática.

3. *¿Es la democracia una condición para la sostenibilidad?*

No faltan quienes afirman que para poder encaminarse a la sostenibilidad como principio normativo hacen falta procesos deliberativos públicos como requisito para que se produzcan, en cada momento, las decisiones públicas adecuadas para tal fin ya que la democracia en su versión participativa y deliberativa tiende a favorecer los procesos de cambio hacia la sociedad sostenible (Barry 1996).

Otros autores como Dryzek, teórico verde y defensor de la democracia discursiva como vehículo para la sostenibilidad, plantean que si ésta se convierte en un interés común generalizable, ese interés por excelencia que se basa en la continuidad integral de los ecosistemas de los que depende la vida humana, entonces la democracia deliberativa podrá producir decisiones para favorecer tal interés. De esta manera, la obvia distinción entre la democracia como proceso y sostenibilidad como producto, parece tocar a su fin (Dobson 1996).

Empero, esto supone revitalizar la democracia delegada actualmente existente, no despreciando y eliminando las dinámicas y opciones representativas, sino como dice el filósofo marxista Sánchez Vázquez actuando en nombre de una participación directa que lejos de excluirla viene a complementarla y enriquecerla. O como dice Harnecker (2000) reivindicando un modelo democrático que sea a la vez representativo y sustancial, social y participativo.

Frente a quienes suelen pensar que de lo que se trata es de encontrar un estadio ideal o situación social sustentable, la sostenibilidad, al igual que la democracia, debe entenderse como un proceso. Al igual que en otras facetas de la vida social, la toma de determinadas decisiones políticas pueden ser equivocadas o demostrarse inadecuadas en el transcurso del tiempo, pero la democracia es una garantía para poder cambiar de rumbo. Así, el nexo de unión entre sostenibilidad y democracia se advierte en la constatación de que los problemas ambientales son políticos. Tienen causas y soluciones políticas y consideramos la democracia ambiental es un buen modelo referencial para revertir la crisis social y ambiental.

Las cuestiones ambientales son complejas y en ocasiones a la falta de conocimiento científico suficiente sobre una determinada cuestión se suma la dilación en el tiempo de los efectos de determinadas acciones u omisiones que son difíciles de conocer y valorar.

El tiempo ecológico y el tiempo político son dispares. Si tenemos en cuenta qué debemos reparar en las generaciones futuras que nos heredarán y si a esto añadimos los diversos impactos ambientales y sociales que provoca nuestro modelo de producción y de consumo depredador en espacios geográficos distintos, nos encontramos con un cúmulo de dificultades para realizar políticas ambientales adecuadas. No obstante, para rebajar un poco la tensión podemos asegurar sin miedo a equivocarnos que este tipo de dificultades políticas son parecidas a las que pueden observarse en otros campos de las políticas públicas como la emigración, la salud o el empleo. Esto es, nada nuevo bajo el sol.

Los problemas ambientales, al igual que otros problemas socio-políticos, conllevan un déficit de conocimiento que algunos pretenden resolver con la ayuda de expertos, complejidad e impactos geográficos desiguales, efectos dilatados en el tiempo e injusticia intergeneracional.

Lo que aporta de novedoso el híbrido de la *democracia ambiental* es el retorno a la política, la búsqueda del control político democrático para los desaguisados ambientales que en el mundo son. Cuando Laferty y Meadowcroft en su obra colectiva *Democracy and the Environment. Problems and prospects* se plantean dar con los nexos entre democracia y medio ambiente, en primer lugar citan explícitamente la posibilidad que ofrece la democracia de afrontar las controversias y problemáticas ambientales desde un terreno de juego gobernado por las

opciones y los valores humanos. Esto, sin olvidar los deseos, las necesidades y los posibles intereses ¿derechos? de los no humanos, refiriéndose tanto a los no-nacidos, como al resto de seres vivos que tenemos el deber de defender.

En segundo lugar, se oponen a quienes piensan que es el sistema económico en curso el responsable de la crisis ecológica pero también el portador de las soluciones a tal crisis. Por el contrario, comentan que es en otro escenario, no en el económico sino en la política entendida tanto como proceso y como espacio de decisión, donde están los mecanismos claves para que las comunidades humanas se doten de prácticas que nos conduzcan a modelos menos destructivos social y ambientalmente. La política, así, se convierte en un espacio de juego donde considerar las posibles opciones, donde transformar las percepciones de los intereses personales y colectivos, sin glorificar el control estatal y sin olvidar que los profundos cambios a observar en el comportamiento humano se basan en decisiones personales y sub-estatales. O sea, la política se reafirma como una herramienta para gestionar los conflictos y para modificar los mecanismos legales e institucionales de regulación que afectan a la acción colectiva e individual (Laferty y Meadowcroft 1996).

Como consecuencia del reforzamiento del nexo entre democracia y medio ambiente descubrimos que tal híbrido trae consigo el concepto de pertenencia y el derecho a ser consultado en las decisiones relevantes que afectan a los ciudadanos de una comunidad democrática. Que el control ante tales cuestiones reside por igual entre los miembros de la misma, algo que no debe suponer solamente que lo colectivo prima ante lo individual, sino que como miembros de tal comunidad existe un derecho a ser consultado que emerge por encima de criterios como la riqueza o el conocimiento.

Eso nos lleva a pensar en una nueva política basada en lo que John Dryzek llama «democratización ecológica», esto es, una reforma de los mecanismos democráticos existentes para poder enfrentarnos con éxito a la crisis ambiental.

En tal sentido, la democracia deliberativa debe ser portadora de una serie de condiciones que posibiliten la regeneración de la democracia, empezando por la igualdad de los ciudadanos a la hora de participar libremente en el debate y en la discusión, siguiendo con la publicidad y transparencia del proceso deliberativo y en tercer lugar discutiendo libremente la racionalidad de todos los argumentos a evaluar, tanto los apor-

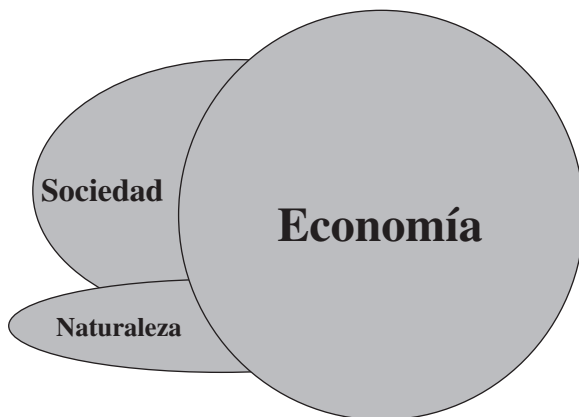
tados por las instituciones políticas como los defendidos desde la sociedad civil. Proceso y contenidos, por tanto, son igualmente importantes para la democracia ambiental.

A pesar de que la mayoría de los países del mundo no son democracias, política, social y ambientalmente ésta es preferible a cualquier otro régimen no democrático. La democracia representativa no es sino una característica del sistema político que no da pauta para entender cómo actúan las estructuras socio-económicas que provocan los problemas ambientales. Debemos atender a indicadores como la huella ecológica (Rees y Wackernagel 1996; García 2004) para observar que la de los norteamericanos es 10 veces superior a la de los africanos y la nuestra, la de los europeos occidentales, sólo la mitad de la de los que viven en Norteamérica. Aunque fenómenos climáticos como el huracán Katrina han dejado a la vista que también hay pobres en EEUU, no son comparables con los porcentajes de las personas que habitan en Latinoamérica, Asia o África.

Por eso necesitamos categorías, conceptos e indicadores socio-ambientales que sean relevantes, esclarecedores y fiables. El manido «desarrollo sostenible», por ejemplo, se ha convertido en un fetiche propagandístico usado por cualquiera, para cualquier fin alejado del cuidado de los ecosistemas, simplemente porque su contenido ha sido ahuecado; y en tal vacío, cabe todo. El discurso eco-tecnocrático de la sostenibilidad ha venido a decir que el planeta está en peligro no porque los países ricos hayan desarrollado una forma de producción y de consumo despilfarrador de energía y recursos, contaminante y destructora de los equilibrios naturales, sino porque los países empobrecidos tienen un gran crecimiento de población y deterioran la naturaleza (Sevilla y Alonso 2000).

Visto lo visto, el ecologismo social, en vez de *desarrollo sostenible*, prefiere hablar de *sostenibilidad* a secas, sustantivando así el término, ya que este adjetivo se ha venido usando ininterrumpidamente de forma espuria y polémica tras la Cumbre de Río de Janeiro (1992). Si el objetivo de la sostenibilidad ambiental es obtener una relación entre sociedad y naturaleza que permita una vida sana y segura para todos, basada en sistemas socio-económicos reproducibles, el uso del desarrollo sostenible como sinónimo de crecimiento sostenido del Producto Interior Bruto (PIB) ha supuesto una malversación perversa de las intenciones de la diplomacia internacional para enfrentarse a la crisis ambiental (Barcena, Ibarra y Zubiaga 2000).

Grafico 1



El desequilibrio creciente que se observa entre los tres elementos que conforman las bases para la sustentabilidad nos apercibe de la necesidad de desandar el camino del crecimiento económico. Los límites del planeta y la crisis ecológica nos recuerdan que en los campos de la energía, en el transporte, en los ecosistemas marinos o en la deforestación tenemos claros ejemplos para repensar los derroteros de nuestra evolución económica. Dice Jorge Riechmann que vivimos dentro de sistemas socioeconómicos humanos *demasiado grandes* en relación con la biosfera que los contiene, por una parte y sistemas *mal adaptados*, sistemas humanos que encajan mal en los ecosistemas naturales, por otro. El problema de escala reclama un movimiento de *autolimitación* por parte de las sociedades humanas, que podríamos concebir (en términos de economía política) bajo la idea de *gestión global de la demanda*; el problema de estructura exige una construcción de la tecnosfera de acuerdo con principios de *biomímesis* (Riechmann 2005). Y a continuación plantea cuatro principios que deben guiar la reconstrucción ecológica de nuestros sistemas humanos dando respuesta a los cuatro problemas planteados. Hemos «llenado» el mundo según las tesis de Herman E. Daly, y además lo hemos hecho con una tecnosfera mal diseñada; somos terriblemente ineficientes en nuestro uso de las materias primas y la energía; y nuestro poderoso sistema científico/técnico está demasiado descontrolado. Por ello se impone el uso de ciertos criterios y principios para la sustentabilidad, como son el principio de gestión generalizada de la demanda, el principio de biomímesis o de imitación de los sistemas naturales, el principio de ecoeficiencia y el de precaución.

Como correctamente plantea Riechmann, estos principios ecológicos para una sociedad sustentable no pueden olvidar o dar la espalda a la igualdad político-social, esto es a la democracia.

4. *¿Son los ecologistas más demócratas que los demás?*

Dick Taverne (2005), autor de *The March of Unreason*, miembro de la Cámara de los Lores y antiguo laborista de orientación liberal-democrática, decía en el diario madrileño ABC (30-V-2005) que «*los ecologistas son un nuevo fundamentalismo*». A su entender, los ecologistas no solamente son un freno para la ciencia, sino que además son un peligro para la democracia. Taverne hacía especial hincapié en el tema de los transgénicos, alegando que los organismos genéticamente modificados (OMGs) superan en un 20 o 25% los resultados productivos frente a la agricultura convencional. Pero, a su entender, lo crudo del asunto es que oponerse a los transgénicos, sin base científica, es una posición dogmática peligrosa para la democracia.

La respuesta de Juanxo Lopez Uralde, director de Greenpeace España fue rápida y contundente, fundamentándose en dos argumentos. El primero es el referido a la ciencia. Decía que el ecologismo en los últimos 30 años, y Greenpeace muy notoriamente, han producido cientos de informes científicos y que precisamente es por los estudios científicos relativos a los impactos que los OMGs pueden suponer en la salud o en el ambiente, por lo que se gestó la amplia oposición a los mismos. En segundo lugar, refutaba que acusar de fundamentalistas a quienes se posicionan en contra de los OMGs, defendiendo los derechos de una mayoría social, apoyada en este caso por la opinión pública europea contraria a su introducción en el mercado y vestir de demócratas a quienes tratan de imponer su introducción en nuestra dieta, sin información, sin transparencia y exigiendo el silencio de los opositores, simplemente no es de recibo.

Llegados a este punto merece la pena tratar de esbozar una crítica democrática del ecologismo para auscultar el potencial democratizador de sus propuestas políticas. Si entendemos por fundamentalismo la referencia dogmática a ciertos principios ideológicos que quedan fuera de toda discusión racional, entonces hemos de reconocer que fundamentalistas haberlos haylos, en el ecologismo y en todas las demás ideologías y corrientes políticas. Sin embargo nos toca ahora discernir y evaluar cuánto de fundamentalismo hay en el ecologismo.

No podemos negar que desde sus orígenes han existido en el seno del ecologismo pensadores y activistas ligados a la denominada Nueva Izquierda (New Left) que frente a las opciones autoritarias de la izquierda han reivindicado la democracia de base y la racionalidad científica como método para enfrentarse a crisis socio-ambiental, así como otras corrientes ecologistas minoritarias, ligadas al *survivalismo* que han pasado de la democracia y han pensado, al igual que otras corrientes de la izquierda, en soluciones despóticas para salvar a la humanidad de la debacle ambiental. Por eso mismo, el ecologismo social no puede cerrarse a las críticas de quienes ven en movimientos ecológicos *survivalistas*, espiritualistas o apocalípticos un amplio desprecio por la resolución democrática de los conflictos socio-ambientales.

En el ecologismo podemos encontrar pensadores fascistas (Lorenz), liberales (Peccei), socialdemócratas (Commoner), comunistas (Harich) o anarquistas (Bookchin) como asevera Riechmann (1994) lo que da una muestra del amplio abanico ideológico del ecologismo contemporáneo. En cualquier caso, lo que nos interesa en este punto es marcar la bisección entre las corrientes y movimientos ecologistas que defienden los valores democráticos y las que no. Esto es, tratar de separar aquellos que ligados al ecologismo social y político democrático hacen bandera de la descentralización y del cooperativismo mutualista, se suman a desobediencia civil y a la no-violencia como métodos de lucha y recogen la tradición de la nueva izquierda al juntar la crítica a la globalización neoliberal con la democracia participativa y el ecosocialismo frente a aquellos otros ecologismos normalmente de países enriquecidos que han optado por opciones no democráticas.

En los años 70 diversos autores tanto en Norteamérica como en la RDA denunciaban la ineficacia de los regímenes democráticos para enfrentarse a la crisis ecológica. Verbigracia, W.Ophuls y R.Heilbroner en sus respectivas obras *Ecology and the Politics of Scarcity* (Freeman 1977) y *An Enquiry into the Human Prospect* (Norton 1974) propugnaban la necesidad de gobiernos autoritarios que pusieran el bien común por encima de los intereses individuales. En el campo del socialismo real Wolfgang Harich en 1978 se atrevía a defender a la URSS como el paraíso ecológico ya que los países del socialismo burocrático no pecaban del caos del mercado que imperaba en Occidente. No vio que pecaban de otros que les llevaron al colapso.

Frente a este tipo de posiciones defensoras del autoritarismo ecológico, igualmente a principios de los 70, el científico y activista Barry

Commoner defendía la necesidad de interesar a los ciudadanos en los procesos de discusión y aprobación de las políticas científicas, llamando a la democratización en la toma de decisiones (Riechmann 1994). Afortunadamente Commoner ha dejado con obras como *Ciencia y supervivencia*, *El círculo que se cierra*, *La escasez de energía* y *En paz con el planeta* una impronta en el ecologismo norteamericano y europeo mucho mayor que Ophuls, Heilbroner o Harich.

No obstante hemos de reconocer que existen y han existido en el seno del ecologismo corrientes espiritualistas, survivalistas o apocalípticas que nunca han hecho bandera de la democracia política, puesto que han visto en el modelo democrático liberal el origen del egoísmo consumista y depredador de la Naturaleza.

Frente al antropocentrismo filosófico de la modernidad y despreciando las corrientes ambientalistas y ecotecnocráticas que pretenden adecuar el uso de la naturaleza al denominado desarrollo sostenible de los países enriquecidos (shallow ecology), la *deep ecology* — ecología profunda— conceptualizada por el noruego Arne Naess será el referente ideológico de grupos como Earth First! que primero en Norteamérica y después en Gran Bretaña en los años 90 han utilizado la acción directa frente al industrialismo desarrollista.

Según Jerry A. Stark la *deep ecology* propone un biocentrismo igualitario en el que los seres humanos y el resto de los seres vivos se interrelacionan siendo parte de un mismo sistema biótico (biodemocracia) que rechaza la primacía del ser humano (antropocentrismo) y reivindica el valor intrínseco de la naturaleza como teoría o filosofía política (ecocentrismo). No obstante para este autor la *deep ecology* es una filosofía ecocéntrica o ecosofía que en su plasmación política ofrece demasiados puntos oscuros ya que no excluye ningún tipo de estrategia política y reivindica desde el no-violencia de Gandhi hasta el ecosabotaje (Stark 1995). Su igualitarismo va referido a la igualdad entre los seres y especies vivas, dando por sentado, como criticaba Bookchin, que ya existe tal igualdad y respeto hacia todos los humanos y lo que falta es el respeto a la naturaleza. Es por ello que la expresión política de la *deep ecology*, también caracterizada como ecologismo postmoderno, es escasa y confusa.

Otro debate interesante ligado al anterior y que tangencialmente afecta al movimiento ecologista es el relativo a la participación de los no humanos, los animales o las generaciones futuras por ejemplo, en las deliberaciones democráticas que son un producto humano por excelencia.

cia. Frente a las peregrinas ideas de McCloskey (1983) que trata de ridiculizar, y a mi entender hace el ridículo, al tratar el tema de los derechos de los animales como algo irracional, estoy de acuerdo con aquellos que defienden que conceder derechos a los animales sería una forma de auto-limitar el enorme poder destructor de nuestra especie, los protegerían de ciertas interferencias humanas y nada más (Mosterin y Riechmann 1995).

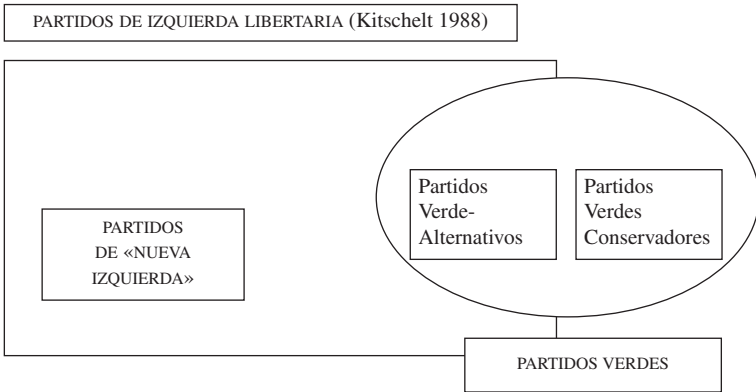
Haciendo uso de *zoon politikon* aristotélico que nos distingue de otras especies animales, pero distanciándonos al mismo tiempo de ese antropocentrismo utilitarista que no ve intereses, ni conflictos más allá de la especie humana, un modelo democrático deliberativo y ecológico debe tener en cuenta las diferentes maneras humanas de ver y entender la naturaleza (Eckersley, 1992) y extender la comunicación hacia voces e intereses no humanos, pero que cuestionan la colonización humana de la naturaleza (Dryzeck 1995).

Volviendo al debate político, al terreno de los humanos, surge otra pregunta que debemos responder: ¿son los partidos verdes más democráticos que los partidos convencionales? Siguiendo el esquema planteado por Riechmann en su tesis doctoral «Los Verdes Alemanes: Un experimento ecopacifista a finales del siglo XX» podemos observar que los partidos verdes, al margen de su voluntad de estar más allá de la izquierda y de la derecha, tanto por su electorado como por sus programas, en algunos casos (Die Grünen, Groen Links, Die Greng Alternativ) convergen con los partidos de la «nueva izquierda» y entroncan su anti-productivismo, que les diferencia radicalmente de la izquierda tradicional, con la defensa de la democracia; y en otros casos (ÖDP alemán, VGÖ austríaco, GPS suizo) precisamente por su ideario social antidemocrático y la preferencia de estrategias autoritarias para la solución de los problemas ambientales, convergen con la derecha conservadora.

Siendo realmente difícil intentar meter a todos los partidos verdes en el mismo saco, podemos referirnos a su parte más relevante institucional y electoralmente, esto es a los Verdes Europeos, formación que reúne a los mayores partidos verdes de Europa, con los Verdes alemanes a la cabeza.

Si nuestro propósito es demostrar si tales partidos verdes son más democráticos que el resto de partidos del espectro político, esto lo podemos evaluar en cuanto a sus actividades y propuestas políticas y en cuanto a sus dinámicas internas. Empezando por esto último, decía Riechmann (1994) que los partidos verdes, en general, exhiben un grado de

Grafico 2



democracia interna superior al de cualquier otra categoría de partidos tradicionales. Y citaba entre los rasgos que caracterizan a tales formaciones políticas, la descentralización, la dirección colegiada, frecuentes congresos y asambleas, la «discriminación positiva» de las mujeres, la separación de poderes y no acumulación de cargos, la rotación, el mandato imperativo, la limitación de los ingresos de los diputad@s, la protección de los derechos de las minorías, los referendos internos y la transparencia en la vida interna, la permeabilidad de las fronteras del partido para los no afiliados y la elaboración democrática de las listas electorales.

En el transcurso de una década desde que Riechmann describió estas características generales han ocurrido muchas cosas en la vida de los partidos verdes. Los *realos* ganaron definitivamente la batalla a los *fundis* en Alemania y han gobernado con los socialdemócratas desde mediados de los 90. Se han consolidado como un partido con opciones de gobierno en el estado más fuerte de la U.E., lo que ha hecho que su realismo político sea desgraciadamente más relevante que sus ansias democratizadoras de antaño.

Le siguen en importancia Les Verts franceses que también formaron gobierno con el PS y después los ingleses, belgas, holandeses, austriacos... Entre todos tienen 33 asientos en el Parlamento Europeo. Curiosamente los Verdes Europeos pidieron el voto positivo en los referendos de la Constitución Europea tanto en España, como en Francia y en Holanda, lo que les supuso el rechazo de una parte de su propio electorado que se siente crítica con el proyecto de construcción de la U.E. y más de izquierdas que sus líderes.

Siempre con respeto y sin acritud hemos de decir que los Verdes españoles son especialmente poco relevantes en el marco europeo y su sectarismo histórico y los personalismos de sus líderes hacen que sus disputas internas y sobre todo las contiendas electorales les ocupen la mayor parte de su tiempo. Por fin, consiguieron llegar al parlamento español (2004) y al de Estrasburgo integrando a sus candidatos en las listas del PSOE.

Es difícil decir que los partidos verdes sean más democráticos que el resto aunque en su origen y en su ideario programático la democratización interna y externa ha sido un *leit motiv* esencial. Lo cierto es que en algunos países europeos han trastocado y pluralizado el espectro electoral lo que en si mismo es un factor favorecedor de la democracia.

Sigue habiendo hay mucha gente, especialmente periodistas que no distinguen entre partidos verdes y movimiento ecologista, aunque unos y otro responden a motivaciones y tareas políticas distintas, al margen de que sus labores sean coadyuvantes en multitud de casos. Siendo conscientes de la diversidad existente en el movimiento ecologista europeo, somos de la opinión de que su compromiso por la democracia es realmente profundo y que tanto en sus dinámicas internas como en sus expresiones político-sociales, el movimiento ecologista es sin duda el actor político más comprometido con la democratización ecológica.

5. *¿Cómo es la senda hacia la democracia ecológica?*

Democracia y ecología son dos valores en alza. Nadie se atreve a ponerlos en cuestión y sin embargo la crisis ecológica y la crisis de legitimación democrática son galopantes. Crisis de dimensiones transnacionales como la desertización o el cambio climático y procesos que afectan también a las estructuras del Estado-Nación hoy al uso. Los huracanes Katrina y Rita, fenómenos meteorológicos con impactos sociales y ambientales espantosos, han socavado la credibilidad y la legitimación de G. Bush como antes no había ocurrido en 5 años de gobierno republicano en los EEUU. Y motivos políticos han existido y muy importantes.

El quid de cuestión está en calibrar si este tipo de crisis democráticas ligadas directamente a cuestiones socio-ambientales, como las que en el año 2005 han ocurrido en Ecuador y Bolivia, van ha traer consigo un avance hacia la democratización ecológica o retrocesos autoritarios y más catástrofes ambientales. Todo es posible.

En ambos países andinos —con las reservas de gas y petróleo como telón de fondo y con la voraces multinacionales del sector energético queriendo imponer su ley económica a gobiernos endeudados y débiles— hemos asistido a un grado de movilización social sin precedentes exigiendo el derecho a autogobernarse y a decidir libremente su futuro.

Sus aliados son todavía modestos. Vía Campesina, una de las voces más novedosas del movimiento alter-globalitario que desde hace una década lleva elaborado su discurso y su estrategia de lucha frente a las instituciones internacionales (FMI, BM, OMC, G-8...) que apadrinan la globalización neoliberal, ha propuesto «globalizar la lucha para globalizar la esperanza». Seattle, Praga, Porto Alegre, Génova, Cancún, Dubai, Johannesburgo... han sido lugares de cita reivindicativa y de extensión de sus campañas, que tratan de combinar las dinámicas locales con la coordinación y la presión internacional. Este es un terreno en el que algunas batallas se han ganado, empero la fuerzas son muy dispares y quienes imponen la lógica de la globalización económica tienen muy poderosos aliados y recursos legales, financieros y militares extraordinarios.

En el ámbito académico Dryzek ha defendido en repetidas ocasiones que no hay soluciones burocráticas, autoritarias y centralizadoras para la crisis ambiental. Su propuesta de democratización ecológica se basa en una tabla de doble entrada donde la mejora de los valores democráticos no debe sacrificar los valores ambientales, ni la recuperación de los ecosistemas puede traer consigo el empeoramiento de los valores democráticos. El resultado debe ser beneficioso para ambos.

Su modelo para la mejora de la democracia se basa en 3 parámetros, a saber, franquicia, ámbito y autenticidad. El primero se refiere simplemente al número de individuos que participan en un proceso democrático, en segundo lugar está el alcance y el tipo de materias sujetas al control popular y el tercer elemento lo que trata de medir es la calidad, esto es, el grado en que dicho control es sustantivo y no retórico o simbólico, cuanto tiene de buena información y cuánto de ignorancia y cuánto de participación motivada. Según Dryzek cualquier avance positivo en cualquiera de estos tres criterios constituye un paso adelante en la democratización (Dryzek 1996).

Y la mejora ecológica ¿cómo se mide? Esto es un poco más complicado y Dryzek no lo niega. Nos ofrece dos criterios. El primero va referido a que los contenidos de las políticas sean menos antropocéntricos y más eco o biocéntricos; y el segundo se refiere a que las políticas a desarrollar aumenten la sensibilidad y el interés humano en un medio

ambiente sano y seguro. Evidentemente con esto no hemos resuelto los problemas prácticos de evaluación de cada política *ad hoc*, pero hemos marcado unos criterios que nos pueden ayudar a discernir entre la diferentes propuestas de democracia y de ecologización que en el mundo existen.

Dice este politólogo australiano que las propuestas de ecologización democrática pueden clasificarse en 4 corrientes. Están por un lado las propuestas democrático-liberales, esto es, las de aquellos autores que ven en el actual sistema político democrático liberal el espacio para que las políticas de ecologización democrática prosperen. Unos promoviendo medidas ecológicas y dejando la democracia liberal tal como está (Goodin), otros promoviendo reformas democratizadoras que no alteren los ecosistemas (Paehlke) y otros que promueven movimientos en los dos frentes (Gundersen) aunque reconocen que la reestructuración política más allá de la democracia representativa es imposible, innecesaria e indeseable (Dryzek 1996).

No obstante, otros demócratas ecológicos ven en el sistema democrático-liberal más el problema que la solución. Por un lado están aquellos que ven el problema en el antropocentrismo liberal y la constante primacía del interés que subyace en el liberalismo. Este es el terreno donde se mueven los eco-marxistas, aquellos que se apoyan en la idea de que la crisis ambiental no podrá ser en ningún caso superada por el sistema capitalista liberal y propugnan transformaciones políticas democráticas, tanto procedimentales como sustanciales que superen la democracia formal.

Estando bastante de acuerdo con esta línea de pensamiento, representada por la revista *Capitalism, Nature, Socialism* que dirige el californiano James O'Connor, las pegas con esta corriente vienen por un lado de su visión apocalíptica de la crisis ecológica y por otro lado de su planteamiento estatalista de la solución al problema, lo que a su juicio históricamente ha supuesto centralización y autoritarismo.

Una tercera propuesta de democratización ecológica es la representada por la corriente de desarrollo reflexivo que el sociólogo alemán Ulrich Beck (1997) representa y que propugna que acabada la lucha de clases lo que queda es la política del riesgo en la sociedad post-industrial. Riesgo inasegurado e inasegurable, pero anticipado, contemplado y escogido. Esto hace que la democracia no este confinada en los límites del estado sino que se establezca en la sociedad en su conjunto posibilitando a ciudadanos, activistas y movimientos sociales participar en

las decisiones que les afectan. La democracia del riesgo sólo vendrá si se convierte en la demanda de un gran número de ciudadanos participantes en las asignaciones del riesgo. Lo que no queda claro es ¿cómo se realiza el paso del miedo al riesgo particular a un compromiso general hacia la modernización reflexiva que comporte democratización ecológica?

Por último, Dryzek establece una cuarta categoría de demócratas ecológicos que unen la reivindicación la democratización de la sociedad, como hace Beck (1997), al rechazo del Estado y de sus agencias como responsables de la crisis democrática y ecológica. Estos proponen una estrategia de democratización y ecologización en la sociedad, guiada por la sociedad civil lo que nos lleva al debate sobre la interpenetración entre sociedad civil y Estado que se resuelve de formas muy distintas en distintas partes del planeta. En cualquier caso, la posición de rechazo democrático al Estado y reivindicación de formas de vida alternativas se encuentra ligado a las dificultades de conectar la sociedad civil con las políticas públicas sin adentrarse en los peligros de la inclusión y la cooptación desde las estructuras estatales. La propia posición ideológica de John Dryzek manifiesta que la mejor estrategia para la ecologización democrática es aquella que empieza por construir oposición ciudadana en el seno de la sociedad civil, aunque se deba ir más allá del mero rechazo al Estado, ya que la sociedad civil debe ser capaz de generar formas autónomas de organización orientadas, pero separadas, hacia las instituciones estatales. Y esto tanto desde una perspectiva local como global y sin dejarse llevar por movimientos discursivos que poco tienen que ver con cambios estructurales reales. Que el *establishment* adopte el discurso ecológico-democrático que emerge de la sociedad no es garantía de nada. Como dice Marteen Hajers (1995) en el caso de su país, Holanda, el discurso de la modernización ecológica puede que se imponga y gane en la «cámara de la preocupación» (concern) pero no en la «cámara de la regulación» que es donde realmente se formulan y se implementan las políticas. En el caso del Estado español, se puede traer a colación el Plan Estatal de Infraestructuras de Transporte (PEIT, 2005) que al igual que otros tantos planes y documentos legales en su parte inicial filosófica y propositiva recoge las ansias ecológico-democráticas generadas por la sociedad civil y los movimientos sociales preocupados por la insostenibilidad del modelo de transporte, incluso se llega a considerar la bicicleta como un modo de transporte ecológico a desarrollar, pero en su parte dispositiva y en sus contenidos centrales,

propone más de lo mismo, multitud de infraestructuras viarias y de alta velocidad resultado de la presión del sector empresarial y de las autoridades locales.

El serpenteante camino hacia la democracia ambiental tendrá que alejarse tanto de posiciones tecnocráticas que consideran la sostenibilidad como un asunto científico, alejado de la política y de la discusión pública como de las posiciones fundamentalistas de aquellos ecologistas que consideran que tampoco hay mucho que discutir porque algunos —ellos— ya saben lo que es bueno para que los ecosistemas perduren.

Para que sustentabilidad y democracia vayan de la mano es menester que adoptemos una posición normativa abierta, basada en la deliberación pública y orientada fundamentalmente hacia un continuo proceso de evaluación y control popular de las políticas en marcha (Arias 2004), en vez de caer en la tentación de imaginar un mundo sostenible al alcance de nuestra mano ya sea por la deriva tecnocrática y científica o por la ideológica y autoritaria. Ni gurus, ni Einsteins son garantía de emprender el camino correcto puesto que la sociedad sustentable además de ciertas condiciones técnico-económicas necesita de ciertas características de justicia y de equidad para que sea democrática. Pero también, al contrario, una sociedad igualitaria y basada en la justicia distributiva debe atender a criterios de sostenibilidad físico-ambientales para ser perdurable.

Como dice A. Dobson la democracia no debe estar ligada al pensamiento ecologista de forma instrumental, ya que tanto demócratas como autoritarios necesitan una sociedad viable ecológicamente para poder operar. La democracia se justifica discursivamente porque es la forma más abierta de toma de decisiones y por lo tanto la más proclive a adoptar las políticas correctas en relación tanto a la sociedad como a la naturaleza. Y esto porque permite formas abiertas de expresión y de representación en situaciones claramente conflictuales. Si los ecologistas están en lo cierto en sus juicios sobre la naturaleza, entonces la democracia les da la oportunidad para que dichas ideas emerjan, aunque lo que no les aporta es la seguridad de que sus puntos de vista sean los que resulten mayoritariamente aceptados (Dobson 1996).

Además, como bien sabemos, entre los propios ecologistas no hay ni un solo punto de vista ecológico ni una sola manera de intentar recomponer la crisis ambiental. Desde las propuestas más estatistas hasta las más liberales y mercantilistas pasando por las eco-tecnocráticas y las eco-socialistas, el camino de la democratización ecológica es un crisol donde convergen y pugnan diferentes intereses y maneras de afrontar la vida.

6. *A modo de conclusión*

Aceptando el reto de la democratización ecológica como un proceso largo y complejo, existen ciertas certidumbres que es conveniente recordar y que son parte del bagaje del ecologismo social.

Una primera es el reconocimiento de la deuda ecológica (Martínez Alier 2005: 273) que tenemos los afortunados del Primer Mundo con respecto a los habitantes empobrecidos de nuestras sociedades y con aquellos que malviven en los países de donde obtenemos diariamente la energía y los recursos materiales para sostener nuestro modelo de producción y de consumo. La democratización ecológica surgirá en los terrenos comunales y locales en primer lugar, pero no puede renunciar a su extensión global si no quiere convertirse en un régimen o estatus político de gentes privilegiadas.

Otra lección aprendida es la de pensar y actuar local y globalmente con criterios de ecojusticia. Esto significa transformar las dinámicas NIMBY (*Not in my Backyard* — No en mi patio trasero) que afloran en la sociedad del riesgo actual, en conflictos tipo NOPE (*Not in Planet Herat* — No en el Planeta Tierra). Reivindicar el derecho a una vida sana, o es universal o es un engaño. No puede convertirse en el beneplácito de ciertos ciudadanos mejor situados geográfica o socialmente.

Por eso mismo economía y ecología pueden y deben reencontrarse, volver a sus orígenes y refundarse en la ciencia y el arte de cuidar de la casa común, aunque esto suponga renunciar al sueño —hoy pesadilla— del crecimiento sostenido. La democratización ecológica supone un radical cuestionamiento de nuestro sistema económico, que debe atemperarse política y ecológicamente, dando paso a los intereses de los que observan el despilfarro desde sus márgenes y reconociendo que sin ecosistemas sanos no hay futuro.

Ni la democracia es previa a la defensa del medio ambiente, ni la naturaleza es portadora de sentido y valores anteriores a la democracia y a la comunidad política. Mejorar una sin minusvalorar la otra es sinónimo de equilibrio y significa estar embarcados en la búsqueda de la buena vida. Si la democracia es una respuesta a la falibilidad humana, y la sostenibilidad es el camino para retornar de la crisis ambiental, su entroncamiento es algo más que la mezcla oportunista de desarrollo sostenible y democracia participativa.

Por ello, la democracia ambiental aspira a ser algo más que una nueva adjetivación estética y un nuevo término políticamente correc-

to para dilettantes. La democratización ecológica quiere ser una propuesta política que refuerza dos ideas básicas para un nuevo orden social.

Bibliografía

- AA.VV. (2002): *Equidad en un mundo frágil. Memorándum para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. Fundación Heinrich Böll, disponible en www.joburgmemo.org
- ARIAS MALDONADO, Manuel (2004): «Sustentabilidad y democracia. Hacia una articulación democrática del principio de sustentabilidad», *Revista Española de Ciencia Política* 11, pp. 121-148.
- BALANYA, Belen et al. (2000): *Europe inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Londres: Pluto
- BARCENA, Iñaki, Pedro Ibarra y Mario Zubiaga (2000): *Desarrollo sostenible: Un concepto polémico*. Bilbao: UPV-EHU.
- BARCENA, Iñaki (2002): «Diez años después de Río» en *El Ecologista* 31, pp. 18-22.
- BARRY, John (1996): «Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy», en Doherty, Brian y Marius De Geus eds., *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. Londres: Routledge.
- BIEHL, Janet y Peter Staudenmaier (1995): *Ecofascism. Lessons from the German experience*. Edimburgo: AK press.
- BIGUES, Jordi (2000): «La democràcia ambiental: Un camí complex» en *Medi ambient, tecnologia i cultura* 26. Junio 2000. <http://www.gencat.net/mediamb/revista>
- BLAS, Asier (2005): «Demokrazia parte-hartzailea: ezkeraren helburu berria» en *Uztaro* 53, pp. 119-129.
- CHAVEZ, Daniel y Benjamín Goldfrank (2004): *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.
- DAHL, Robert (1993): *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DALY, Herman E. et al. ed. (1997): *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*. Barcelona: Trotta.
- DOBSON, Andrew (1996): «Democratising Green Theory. Preconditions and principles», en Doherty, Brian y Marius De Geus eds., *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge, pp. 132-148
- DOBSON, Andrew (1997): *Pensamiento político verde*. Barcelona: Paidós.
- DOHERTY, Brian y Marius De Geus eds., *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge.

- DRYZEK, John (1996): «Strategies for Ecological Democratization» en Laferty, William y James Meadowcroft, edr. *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Gran Bretaña: Edward Elgar. Cheltenham, pp. 108-123.
- DRYZEK, John (1999): «Political and Ecological Communication» en Dryzek John y David Schlosberg edtrs.. *Debating the Earth. The Environmental Politics Reader*. Oxford: Oxford U.P., pp. 13-31.
- ECKERSLEY, Robyn (1992): *Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach*. Albany, N.Y. State: Universtiy of N.York.
- FRENCH, Hilary (2002): *Reshaping Global Governace. The State of the World Report 2002*. New York: Worldwatch Institute.
- GARCÍA, Ernest (2004): *Medio Ambiente y Sociedad. La civilización industrial y los límites del planeta*. Madrid: Alianza.
- HAJERS, Maarten (1995): *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford U. Press.
- IBARRA, Pedro (2005): «Participación y poder. De la legitimación al conflicto» en *Parte Hartuz. Lan koadernoak*, 0. Junio, 2005. Bilbao, pp. 1-30.
- LAFERTY, William y James Meadowcroft, edtr (1996): *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Gran Gretaña: Edward Elgar. Cheltenham.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan (2004): *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- MCCLOSKEY, John (1983): *Ética y Política de la Ecología*. Mexico: FCE.
- MORENO, Vicente (2005): «Agenda 21 ¿un plan de acción para el desarrollo sostenible? La guía olvidada en el cajón», *Diagonal* 10, 7-20 Julio, Madrid.
- MOSTERÍN, Jesús y Jorge Riechmann (1995): *Animales y ciudadanos. Indagaciones sobre el lugar de los animales en la moral y el derecho de las sociedades industrializadas*. Madrid: Talasa.
- MOUFFE, Chantal (2000): *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- NAESS, Arne (1991): «Deep Ecology», en Dobson, Andrew, edtr.: *The Green Reader*. Londres: A.Deutsch.
- REES, William y Mathis Wackernagel (1996): *Our ecological footprint? Reducing Human impact on Herat*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- RIECHMANN, Jorge y Francisco Fernández Buey (1994): *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós.
- RIECHMANN, Jorge (2005): «¿Cómo cambiar hacia sociedades sostenibles? Reflexiones sobre biomimesis y autolimitación», en *Jornadas sobre Desarrollo Sostenible— Ezker Batua-Izquierda Unida—* Pamplona, 9 abril.
- STARK, Jerry (1995): «Postmodern Environmentalism: A critique of Deep Ecology» en Taylor, Bron, edtr. «Ecological Resistance Movements. The Global Emergence of Radical and Popular Environmentalism. New York: State Universtiy of N.York, pp.259-281.
- WESTON, Joe, edtr. (1986): *Red and Green. The New Politics of the Environment*. Londres: Pluto Press.

Calidad de la democracia y participación en América Latina

Por:

María Susana Bonetto, María Teresa Piñero

1. Los debates teóricos sobre la participación democrática

La teoría de la democracia que tuvo una fuerte expansión desde mediados del siglo XX se orientó a debates más anclados en un marco procedimental o referido a los contenidos socioeconómicos de la misma, pero coincidentes en pensar más este régimen como gobierno de los políticos, de los dirigentes, que como gobiernos del pueblo con fuerte participación ciudadana.

Según el modelo schumpeteriano (Schumpeter 1947), la democracia sólo se hace efectiva de forma amplia en las sociedades desarrolladas y el ejercicio del gobierno debía delegarse a políticos profesionales y tecnócratas. La participación ciudadana quedaba relegada al mero acto electoral. Esta descripción de la democracia parecía y aun parece ajustarse a su más extendido funcionamiento, más que como gobierno del pueblo como gobierno de los políticos que viven para y de la política.

Otros enfoques contemporáneos al de Schumpeter, los pluralistas cuyo máximo exponente fue Robert Dahl (1985), si bien coinciden en la prevalencia de los dirigentes en la adopción de decisiones, entienden que los ciudadanos comunes ejercen un grado de control admisiblemente alto sobre los líderes políticos. También consideran importante que las condiciones sociales de la democracia (cierto nivel de satisfacción de necesidades materiales y educación) la tornen viable. Se requiere para esto, asimismo, un cierto consenso en la sociedad en torno a los valores que legitiman la democracia.

Por otra parte y desde una perspectiva diferente, Marshall (1949) —en las conferencias sobre la ciudadanía dictadas en la Universidad de Cambridge en 1949— propone una democracia que permita el ejercicio multidi-

mensional de la ciudadanía en tres niveles; civil, político y social, dotando de anclaje institucional concretos a los derechos humanos, sosteniendo que su realización exige la presencia de determinadas condiciones materiales.

Marshall, al centrarse en el concepto de ciudadanía da cuenta de que la adquisición de esos derechos surge de las demandas y las luchas de la ciudadanía frente al Estado, quien se ve obligado a asumir el papel de garante para hacer viables esos derechos.

Estos enfoques de la democracia y la ciudadanía, hegemónicos desde la década del 40 a los 70, si bien evidencian posiciones diferentes, coinciden en general en que el funcionamiento de la democracia se vinculaba más a la buena *performance* de los gobernantes. Aunque, por supuesto, la posición más extrema sea la de Schumpeter y aumente la relevancia de la ciudadanía en Dahl y Marshall, ésta hace efectiva su intervención fundamentalmente a partir de la generación de demandas y el ejercicio del control sobre la acción del gobierno en cuanto al cumplimiento por parte de éste de la protección de los derechos ciudadanos, más que a través de participación en la gestión pública.

En los debates actuales de la teoría de la democracia, se presentan como cuestiones centrales problemas tales como la determinación autónoma de las condiciones de la asociación colectiva (Held 1992), la existencia de un espacio público político-deliberativo de ciudadanos generador de poder legítimo (Habermas 1998) o la democracia como expresión efectiva del gobierno del pueblo (Nun 2001). En todos estos debates teóricos se propone el fortalecimiento de la participación ciudadana y la ampliación de la agenda de discusión pública como ejes centrales de la «democratización de la democracia». Sin embargo, no abordan con igual énfasis y relevancia la problemática de las condiciones sociales de la democracia.

En el marco descrito, las distintas formas de participación ciudadana son entendidas como posibilitadoras de una democratización de la sociedad, en tanto se refiere al proceso de incorporación de nuevos actores a la vida social y a sus beneficios. En ese marco, la acción colectiva como forma de participación es parte incuestionable de la democratización, en tanto fomenta la ampliación de la ciudadanía a través de la politización de la sociedad civil.

Así, hay corrientes teóricas que centran la discusión de la democratización más allá de la profundización de la participación institucional de los ciudadanos, en tanto democratizar implicaría básicamente la posibilidad de transformar las instituciones y reconstruir y resignificar los

valores culturales que las sustentan y que aún subsisten en la forma de enclaves autoritarios (Di Marco et al 2004). Este concepto apunta a las desigualdades de poder y de recursos existentes en las instituciones públicas o privadas y a desvelar en qué medida los mecanismos participativos facilitan la incorporación a la ciudadanía de actores desplazados, tanto en virtud de su género, religión, etnia, clase social, etc.

Giddens (1992) afirma que una perspectiva de democratización es la que tiene como eje el combate del poder e intenta convertirlo en relaciones negociadas tanto si son entre iguales como si son de autoridad diferencial. «*Los procesos de democratización social redefinen la distribución de los saberes y recursos de un colectivo social, a través de la revisión de los supuestos que sustentan las bases de la autoridad y los procesos que permiten la explicitación de la desigualdad para los actores marginados o subordinados*» (Di Marco et al 2004, p. 13).

Las formas de acción colectiva se inscriben en una profundización de las prácticas democráticas, multiplicando los espacios en los que las relaciones de poder están abiertas a la contestación democrática (Mouffe 1999). Así, la *democratización de la democracia* se produce cuando los movimientos sociales abren el espacio para el diálogo público en relación con los problemas instalando nuevas demandas por derechos, politizándolos y exponiéndolos en sus interdependencias complejas.

Melucci (Di Marco et al 2004, p. 14) concluyentemente sostiene que «*una condición necesaria de la democracia es la constitución de espacios públicos independientes de las instituciones gubernamentales, el sistema partidario y las estructuras estatales. Estos espacios son por definición, un sistema móvil de instancias que se mantienen abiertas sólo gracias a la confrontación creativa entre la acción colectiva y las instituciones. En la medida en que los espacios públicos son un sector entre los ámbitos de poder político y de toma de decisiones, y las tramas de la vida cotidiana son estructuralmente ambivalentes, expresan el doble significado de los términos representación y participación. La representación implica la posibilidad de presentar intereses y demandas; pero también implica seguir siendo diferente y nunca ser completamente oído*».

1.1. Perspectivas en Latinoamérica

En los análisis teóricos latinoamericanos, esta relevante tematización vinculada a la ciudadanía y la participación, ha suscitado destacados aná-

lisis críticos referidos a la necesidad de plantear el entrelazamiento emergente de los últimos procesos de democratización en la región, de democracia y desigualdad (Strasser 1999) con el aumento de la pobreza y la desigualdad social (Delich 2002). Luego de un inicial retraimiento del pensamiento crítico que relegó a un segundo plano la articulación de la democracia con desarrollo humano y derechos sociales, la agenda regional ha focalizado su análisis en la calidad de la democracia (O'Donnell et al 2002), requiriendo para su efectiva vigencia la emergencia de la agencia ciudadana, con ciudadanos autónomos y con capacidad de incidir en la gestión y el control de la agenda pública. Pero a su vez vincula estas posibilidades a las condiciones socio-económicas que favorecen o no su autonomía y la adquisición de sus capacidades (Iazzetta 2002).

Desde los inicios de la democratización en Latinoamérica se evidencia un ciclo políticamente incluyente y socialmente excluyente, construido en un escenario de expansión de las políticas neoliberales generadas a partir del Consenso de Washington y el modelo de modernización vía internacionalización (Przeworski 1998) impuesto en la región.

Si en los inicios de la transición se planteó la idea de la democracia como gobierno del pueblo, ésta fue reemplazada, primero por las presiones militares para evitar el juzgamiento de las violaciones de derechos humanos en la dictadura, y luego la implantación de un discurso hegemónico neoliberal se dedicó a sustituir esa idea del imaginario colectivo poniendo énfasis «en una única alternativa económica posible» y con su falaz promesa de logros materiales crecientes y abundantes (la teoría del derrame).

Incluso los marcos mínimos de una democracia representativa resultaron muy estrechos en tanto los gobiernos debieron negociar continuamente con los grandes grupos económicos, especialmente extranjeros, en un contexto de separación de política y economía, con una clara hegemonía de ésta última conforme a los cánones del neoliberalismo (Num 2001).

De acuerdo a este supuesto «inviolable» de la economía, los gobiernos estuvieron obligados a darle una prioridad absoluta al pago de sus enormes deudas externas y a acatar las indicaciones (y los condicionantes) del FMI y del Banco Mundial independientemente de cualquier compromiso que hubieren asumido con los votantes, y aún de las necesidades más urgentes de éstos.

Por eso, la democracia representativa planteada en las primeras épocas de la transición como gobierno del pueblo no sólo se transformó en

gobierno de los políticos, sino de políticos que, en general, y bajo pretextos de la globalización o del temor de fuga de capitales y para atraer inversiones, aceptaron sumisamente los pesados condicionamientos que les impusieron las fuerzas económicas dominantes (Num 2001).

Así, el acto electoral, instancia mínima de vigencia de la representación, cuenta cada vez menos, ya que se sabe que los grandes grupos económicos tienen una participación desmesurada en las decisiones públicas y generaron políticas que no produjeron un desarrollo sostenible e incluyente; por el contrario se produjo la mayor concentración del ingreso y la riqueza.

Desde distintas perspectivas, las teorías críticas hacen referencia al hecho de que las políticas neoliberales generan crisis de representación y de legitimidad porque los Estados dejan desamparados a los ciudadanos con gobiernos que son responsables sólo hacia arriba ante los organismos multilaterales.

Específicamente en Argentina hubo un proceso de erosión generado en diversas etapas: en los años ochenta con Alfonsín, asentado en el desencanto por la imposibilidad de la democracia de responder a las necesidades materiales y a la mejora social, además de los avances y retrocesos en la cuestión del juzgamiento de los responsables del Estado terrorista: en los años noventa, por la acción de un poder ejecutivo decisionista que instauró el modelo neoliberal y fomentó la apatía ciudadana y el individualismo competitivo; y a comienzos de este siglo, por la acción del gobierno de la Alianza que prometía el cambio y no modificó los fundamentos del modelo neoliberal, sino que los consolidó.

Se fue arribando a una situación de ruptura del contrato de representación y el divorcio entre política y sociedad, de vaciamiento de las formas tradicionales de representación y de búsqueda de nuevas mediaciones y formas organizativas. Se advierte la emergencia de dos procesos simultáneos y a la vez contradictorios: una extendida apatía frente a lo público y una tendencia a la autoorganización de distintos grupos y organizaciones sobre el espacio vacío de representación dejado por el Estado y los partidos políticos.

En el marco de esa trayectoria, a fines del 2001, con el derrumbe del modelo neoliberal, Argentina se transformó en un caso paradigmático de crisis de representación extrema, hasta el punto de la ruptura de la sociedad con el sistema político (García Delgado 2003).

1.2. Nuevas formas de acción colectiva en la región

La emergencia de nuevas formas de acción colectiva en América Latina y particularmente en Argentina, se vincula a la instancia fundamental de no satisfacción de los derechos de la ciudadanía; y si bien en la actualidad surge de manera urgente la cuestión problemática de insatisfacción de demanda vinculadas a derechos sociales, no podemos desconocer la red de imbricación y potenciación que tiene la vinculación de estos derechos con otros más básicos, como son los civiles y políticos.

Macpherson (1991) ha marcado cómo en estas sociedades, los derechos humanos que están en la base de la ciudadanía funcionan bajo una lógica de «trueque» por desarrollo económico. Los modelos de desarrollo modernizadores aplicados en la región bajo el influjo del neoliberalismo llevan siempre la ficción de que la disminución de algunos derechos políticos, civiles o sociales es necesaria a fin de lograr un proceso de crecimiento económico prospectivamente superador de las deficiencias.

Por ello, en la región podemos hablar de una «ciudadanía de baja intensidad», en tanto siempre es asignada de manera incompleta, contradiciendo la secuencia histórica de extensión de los derechos planteada por Marshall. Por el contrario, en América Latina los derechos se encuentran en una cruzada de avances y retrocesos, donde no existe una plena vigencia de los mismos y no puede asegurarse que la conquista de unos signifique la extensión de los otros.

Así O' Donnell (2003) plantea que, por ejemplo, en la región, la restauración del Estado de Derecho en términos de instaurar la democracia no implicó *ipso facto* la plena vigencia de los derechos civiles y políticos. Por el contrario, aún está vigente la deuda de su articulación en una malla de plena vigencia de las instituciones que los hagan posibles y garantizados, y que puedan servir, en consecuencia, como palanca para el reclamo de los derechos sociales. Los derechos civiles no solo protegen, también dan poder; ellos generan, cuando están resguardados legalmente, oportunidades de actuar para alcanzar más derechos. A su vez, un elemento importante que facilita esas luchas son los derechos políticos, los que a través de las posibilidades de expresión, asociación, movimiento, son capaces de gestar la extensión hacia la conquista de los derechos sociales. Por ello, la lucha en un sector de los derechos sirve como enclave para la conquista de los otros.

En este sentido, la triada conceptual que se propone desde algunos sectores académicos entre democracia-derechos humanos-desarrollo humano implica un profundo reajuste del sentido de la democracia en la región. Sólo puede hablarse de democracia allí donde se asegura una efectiva realización de los derechos y esto es una condición de posibilidad para hablar de desarrollo humano. Lo que sugiere es la necesidad de superar la noción de democracia en términos de poliarquía, considerando que ésta sólo fija los *standares* mínimos de su consideración y conceptualización. Así, como afirma Silveira (2003, p. 14) hay que comenzar por admitir que *«la democracia no puede reducirse a un conjunto de reglas para tomar decisiones colectivas, porque la ausencia de ciertas condiciones materiales hace que el juego no pueda jugarse»*.

Este es el núcleo central que motiva y da significado a las múltiples formas organizativas y espontáneas, aisladas y asociadas que han tomado la calle en Argentina, extendiéndose por redes hacia lo urbano, copando los espacios, los canales de comunicación y creando nuevos vínculos y relaciones entre los ciudadanos, apropiándose de los espacios públicos, planteando incluso una nueva relación con lo privado. Piqueteros, asambleas barriales, cooperativas, organizaciones de ahorristas, autogestión de fábricas recuperadas, movimientos de desempleados, redes del trueque, etc., son algunas de las formas que toma este fenómeno. Cabe agregar especialmente las organizaciones de derechos humanos en sus distintas variantes organizativas, aunque originarias de un mismo tronco. Es importante remarcar que estas movilizaciones y múltiples formas organizativas que plantean nuevas formas de participación, se inscriben en un horizonte simbólico construido a partir de las luchas significativas de los movimientos de derechos humanos en el país. Durante largo tiempo estas organizaciones constituyeron los únicos enclaves de lucha contra el autoritarismo, pero también se observó que constituían un cemento débil en términos de coadyuvar a la democratización, en tanto no se amalgamaron con otras demandas significativas de la ciudadanía argentina. Una vez que estos movimientos ampliaron su discurso y ocuparon la escena apoyando reivindicaciones sociales crecieron en su efecto multiplicador.

Más allá de las particularidades de cada una de estas manifestaciones sociales, existe un acuerdo en considerar que éstas generan una nueva forma de participación ciudadana, alejada de los mecanismos convencionales, tanto institucionales como de las formas de democracia más participativa o democracia semi-directa, como de los movi-

mientos sociales identitarios nacidos al calor del modelo nacional-popular en Argentina.

La fórmula «que se vayan todos» enunciada y reiterada en cada manifestación social de diversa índole, desde los acontecimientos de diciembre del 2001, condensa una crítica a las formas tradicionales de hacer política inscritas en el modelo neoliberal, presente en la Argentina desde la época de los militares, que incluye todo el aparato del Estado, los partidos políticos y toda forma jerárquica y cristalizada. Por contraposición, está presente aquello de la «otra forma de hacer política» y un protagonismo directo de los grupos sociales.

Novaro (2004) afirma que esto simboliza el fin de un ciclo de creencia en la reparación histórica de la democracia. Se debilitó la confianza depositada en las promesas de reparación que, hasta entonces y desde la transición democrática en el país en 1983, había mantenido elevadas las expectativas de la sociedad en la democracia. La crisis destruyó la fe en la capacidad de generar un modelo económico socialmente incluyente y el compromiso de la clase política de crear una nueva ética de las instituciones.

Estos dos ejes constituyeron el cemento unificador de los consensos sociales y del relato histórico con que se identificó la sociedad argentina. Por lo tanto, no se trata exactamente de una crisis de representatividad: lo que está en crisis es la frustración por el tipo de lazos que la sociedad argentina estableció desde la democratización con los políticos.

Estos nuevos movimientos instalaron el poder de la micropolítica, que interpela y acosa a la macropolítica, o política del Estado. Pavloski afirma que *«los movimientos civiles micropolíticos de resistencia logran «revolucionar» las cabezas adormecidas. Logran volver a creer en la «potencia de actuar» de este tipo de acontecimientos. La macropolítica nunca logra capturar del todo este tipo de movimientos civiles insurreccionales, porque los «acontecimientos» fluyen por contagio. Estimulan la esperanza y la fuerza de la magnitud de las protestas civiles. Devuelven la «humanidad» perdida»*.

Surgieron, así, discursos contra-hegemónicos que propusieron nuevos ordenamientos sociales posibles y redefinieron el sentido de la política. Proliferan nuevas prácticas y cristalizaciones discursivas que impugnan el paradigma neoliberal: el reclamo de numerosos «derechos» (y entre éstos, el *trabajo* como forma de inserción social), las condenas a las privatizaciones, los enunciados «antiglobalización», la reparación

de representaciones positivas sobre el espacio nacional, la reasociación de la política a una dimensión ética y axiológica, y la fuerte resignificación de lo público y lo estatal. Se genera así un campo discursivo fragmentado y más plural, en el que los sentidos neo-liberales se ven confrontados por nuevos discursos, que generan tópicos impugnatorios y contra-hegemónicos, y que acompañan a menudo una intensificación de la protesta social.

Estas nuevas formas de participación implican en primer lugar un reposicionamiento de la esfera política. Esto tiene que ver con lo que se llama la naturalización de la experiencia neoliberal, en la que uno de sus efectos fue vaciar del sentido tradicional de entender la política; esto es, como proceso de construcción de un orden social donde los sujetos participan, en mayor o menor medida. Por el contrario, la lógica neoliberal instituyó un concepto tecnocrático de la política en tanto se entendía como conducida por una élite, la única capaz de decodificar y guiar un proceso auto-reflexivo, de índole económico globalizador, en la cual el saldo fue lo que se denomina el modelo del Estado de los 90 en América Latina: el Estado desertor de lo público y orientado a privilegiar sus relaciones con el ámbito económico privado, que dejó en las manos del mercado la regulación de lo social. Estado desertor en su búsqueda de instaurar un auténtico Estado de Derecho.

En este contexto, los partidos políticos ya no actuaban como enclaves mediadores entre la diversa fracturas sociales y el Estado; por el contrario, como dijimos fueron parte de una visión hegemónica del orden social neoliberal, compartiendo entre si rasgos unificadores y contrayendo sus funciones tradicionales.

La política aparece ahora como espacio de la gente, se desplaza desde lo institucional hacia afuera construyendo un nuevo modelo de ciudadanía, desde el modelo piramidal hacia el modelo de redes (Martinat 2004). Los ciudadanos producen sus propias instancias de relación de carácter horizontal. Frente al vacío del Estado, las redes se organizan y definen los espacios con capacidad de crear dinámicas políticas incluyentes. Las múltiples organizaciones y nuevas formas de unión entre los ciudadanos marcan la implosión de formas de apropiación social de las decisiones políticas que circulan por fuera de la institucionalidad como una manera de demostrar su profunda desconfianza a las formas de hacer política desde el Estado.

Lechner (2003) afirma la trascendencia de un cambio social en la manera de sentirse e «imaginarse» ciudadano. Los sujetos vivenciamos

nuestra ciudadanía en el marco de un imaginario colectivo que nos reconoce como tales; y esto es lo que es capaz de imprimir «fuerza» a la ciudadanía. Cuando un modelo de sociedad se naturaliza, en tanto se entiende como el único posible por su carácter hegemónico, se restringen las imágenes de la ciudadanía acerca de lo posible y se achican los márgenes de pensar lo deseable.

Creemos que es posible pensar que está cambiando la inscripción de la imagen del ciudadano en el imaginario colectivo a partir de que la crisis de representación que hizo emerger nuevas formas de movilización de los sujetos por el reclamo de derechos vulnerados o insatisfechos.

Pero la gran mayoría de esos movimientos espontáneos durante la crisis no pudieron superar la etapa deliberativa para pasar a implementar propuestas. Por eso a mediados del 2002 este clamor de movilización empieza a decrecer.

Por ello, entre las múltiples formas de acción colectiva nos interesa plantear el análisis de dos ejemplos de construcción intersubjetiva de identidades que a partir de su organización lograron mantenerse y llegaron a obtener respuestas favorables.

2. *Dos modalidades de participación en Argentina*

2.1. HIJOS

HIJOS es una organización de derechos humanos compuesta por jóvenes, hijos de desaparecidos, asesinados, exilados y presos políticos, y también por otros jóvenes que comparten los mismos ideales. Desde 1995 se adhieren a las luchas que con tanta valentía y dignidad iniciaron, ya desde la época del terror, las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, los familiares de detenidos y desaparecidos y la Asamblea permanente por los Derechos Humanos¹. La primera experiencia fue asu-

¹ HIJOS nace como organización en el marco de las declaraciones de un represor, las llamadas «Confesiones de Silingo». HIJOS Córdoba reconoce como antecedente de su conformación a los «Talleres Julio Cortazar», una actividad para niños organizada por las Madres, Abuelas y Familiares de detenidos y desaparecidos y por los ex presos por causas políticas. Los talleres sientan un antecedente importante en la integración de aquellos niños a la tarea de reconstrucción de la memoria de los hechos acaecidos durante el último gobierno de facto. Hacia 1995, tras las confesiones del militar arrepentido, estos jóve-

mir una identidad compartida, una identidad construida sobre el silencio que instauró el Estado Terrorista. Luego, devino una etapa de organización y acción pública y judicial.

Como toda agrupación de derechos humanos en Argentina, HIJOS nace en el contexto de las demandas contra los efectos devastadores del Estado terrorista instalado en 1976. Las Juntas militares impusieron tanto un modelo económico socialmente excluyente como un terrorismo de Estado, concretado en el saldo de muertos y desaparecidos que desgajaron a la sociedad argentina, y que hoy vuelve una y otra vez a la memoria colectiva.

Este Estado Terrorista deja en su accionar una brecha sobre la que años más tarde nacerá una nueva demanda de justicia: es el secuestro y posterior desaparición de las mujeres militantes embarazadas. HIJOS representa la lucha de los hijos de esas madres embarazadas a quienes quitaban sus niños². El secuestro de niños es el punto más alto del horror del terrorismo de Estado, ya que éste no sólo hace desaparecer el cuerpo de sus padres, sino que quiere arrancar a esos niños su historia y su identidad (Duhalde 1999).

Desde el momento de su conformación HIJOS debate asiduamente sobre las características que asume como organización. Entre ellas definen la horizontalidad en la toma de decisiones, el trabajo en red entre las distintas regionales, la independencia de todo partido político, la acción conjunta con otras organizaciones de DD.HH., etc. Desde sus orígenes,

nes generan la idea de organizarse para enfrentar una situación que exigía justicia. Así, por medio de las redes que se habían mantenido y fortificado a partir de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, se convoca a un encuentro en San Miguel, en el interior de la provincia de Córdoba, que alumbró al movimiento.

² Aunque la cifra exacta es discutida, de los 30.000 desaparecidos, el número de mujeres —inferior a la de los hombres— se calcula sobre la base de una proporción es de 2 a 1, ascendiendo, por lo tanto, a los 10.000. Por otra parte, la mayoría —casi el 80%— tenían entre 17 y 35 años. En ese marco se calcula que fueron secuestradas unas 500 mujeres embarazadas. No se salvaron de la tortura por su estado. Pero lo más terrible es que desde su llegada a un centro clandestino, ya estaba signada su suerte. A la madre la esperaba la muerte después del parto, y el hijo quedaba en manos de sus asesinos. Más allá de que constituyeron crímenes de lesa humanidad, la metodología horroriza por el uso de la madre como objeto descartable, por ligar natalidad y muerte y por el destino posterior de la madre y el hijo. El destino simbólico de estos niños era el ser la memoria de la historia de sus padres. Por eso el terrorismo de Estado les quita su identidad. Al hijo de militantes políticos se le convierte en hijo de represores. A estos niños se suman otros pequeños que fueron secuestrados con sus padres y que se transformaron en botín de guerra.

estos jóvenes supieron que el contexto socioeconómico y cultural de su emergencia exigía demandas concretas que excedían el reclamo al Estado de «juicio y castigo» a los culpables del secuestro y desaparición de sus padres y la restitución de la identidad a los niños expropiados. El contexto de la década de los '90 en Argentina imprimía sobre ellos una subjetividad diferente a la de sus padres, y diferente también a otras organizaciones políticas. Esta capacidad de reconocerse como nuevos actores, como jóvenes en un contexto de políticas neoliberales en Argentina, marca una clara conciencia del «diálogo» con la generación de sus padres, pero bajo los desafíos y el imaginario de una nueva época.

Hasta 1998, la presencia de HIJOS en el espacio público se caracteriza por la participación en mesas de trabajo, charlas y exposiciones sobre los Derechos Humanos y temas vinculados. A partir del año 1998, ante las medidas de la Corte Suprema de Justicia, HIJOS se lanza a una nueva forma de protesta y condena social: los «escarches».

Las distintas etapas del proceso de constitución identitaria de la agrupación encuentran sus indicadores en los llamados «lineamientos de trabajo» que se deciden por consenso, principalmente, en los «Encuentros Anuales de la Red Nacional de HIJOS». A partir de los debates realizados, alrededor del 2002 se arribaron a distintos consensos, llamados por la propia agrupación «puntos básicos» que perfilan su identidad, sus prácticas y sus principales propuestas a partir de dicho año.

- 1) Juicio y castigo a los genocidas, sus cómplices, beneficiarios e instigadores³.
- 2) Reivindicación de la lucha de sus padres y sus compañeros por un país solidario⁴.

³ En el año 1984, recién instalada la democracia, se iniciaron los procesos de juicio a las Juntas militares con el «Juicio a los comandantes», abriendo una etapa de esperanza de justicia. Esta etapa fue cerrada por el mismo gobierno que juzgó a las Juntas militares, con la promulgación de la ley de punto final que imposibilitó la continuación de los juicios contra la mayoría de los represores y luego con la de obediencia debida que otorgó impunidad a los autores materiales de los delitos. Finalmente, en 1989 el presidente Menem decretó los indultos a los pocos militares presos bajo el pretexto de «una reconciliación nacional», contribuyendo en definitiva a construir el muro de la impunidad. Por ello, HIJOS se propone la condena social de los represores, para luego a través de la presión popular, lograr la cárcel para cada uno de los responsables del genocidio.

⁴ Reivindican su lucha por su compromiso solidario, cualquiera que haya sido la opción elegida, pero lo hacen de forma crítica, tratando de comprender los procesos de los

- 3) Restitución de la identidad de sus hermanos apropiados.
- 4) Análisis crítico de la teoría de los dos demonios⁵.
- 5) Desmantelamiento del aparato represivo.
- 6) Horizontalidad y voluntad de consenso.
- 7) Independencia de cualquier partido político, organismo o institución.

8) Reconstrucción de los lazos solidarios destruidos por la dictadura.

Se proponen rearticular espacios colectivos que permitan un hacer solidario, superador del individualismo y la atomización social impuestos por la Dictadura y su continuación en 25 años de hegemonía neoliberal.

La propuesta de HIJOS es crear espacios de participación y discusión para construir junto con otras organizaciones las condiciones que hagan posible el surgimiento de un nuevo proyecto histórico que permita volver a soñar con una Argentina libre y solidaria.

2.1.1. MODALIDADES DE SU PARTICIPACIÓN

— *Recuperar el espacio público cotidiano*: «Si no hay justicia, hay escrache». La enunciación de estas palabras expresan la razón fundante de los «escraches», una forma de combatir la impunidad jurídica por medio de la condena social. El escrache, podría decirse, subvierte esa lógica postmoderna de la que habla Federic Jameson (1998) en la que los medios de comunicación y las nuevas tecnologías vacían el espacio público de la expresión de fuerzas en tiempos democráticos. El escrache opera instaurando el conflicto en el interior del espacio público.

— *La estrategia y los dispositivos*: Haciendo uso de la descripción de toda tarea etnográfica, podría afirmarse que la regularidad más destacada en *volantes* y *afiches* (repartidos o pegados los días previos y durante la marcha hasta el lugar), es la «identificación» de los «escar-

60 y los 70, para aprender de esa experiencia lo que les pueda servir a su presente. Sobre todo, recuperan los valores de la solidaridad y la organización colectiva.

⁵ Rechazan la interpretación gestada en los comienzos de la democracia, cuando se produce los juicios de las Juntas militares. Allí se habla de una violencia de izquierda que tuvo una respuesta descontrolada plagada de errores y excesos por los militares, por lo que debían ser juzgados. Allí se equiparan militares y militantes como dos demonios que lucharon ante una sociedad que participó sólo como espectadora. Plantean correr el eje de la discusión de la lucha armada —la guerrilla fue un actor más— y orientar el análisis al modo cómo el Estado terrorista terminó con todas las resistencias y organizaciones populares.

chados» con fotos del rostro y/o cuerpo en primer plano. Identidad, identificación en todo momento. Identidad para denunciar a los culpables, identidad para hacer visibles a los que se esconden. Los textos escritos intentan producir efectos de sentido claros: «Aquí vive un Genocida», «Responsable de...», «Impune por la Ley de Punto Final», «El único lugar para un Genocida es la cárcel». «Cárcel a Menéndez». Lo importante en todas las producciones estéticas es destacar el rostro del Genocida, su labor durante el gobierno de facto y la leyenda «Juicio y Castigo».

En el momento de la marcha por el barrio, HIJOS despliega una serie de artefactos visuales y auditivos. Camionetas con altavoces transmiten música, los cantos de repudio y las arengas a los vecinos. No faltan las Banderas de HIJOS, Familiares, Madres y Abuelas de Plaza de Mayo; la Mesa por los DD.HH., Grupos Punks, Centros de estudiantes universitarios y secundarios, y otras de eventuales organizaciones barriales que adhieren al evento. No se encuentran insignias políticas, tampoco se encontrarán las fotos del Che, ni de Fidel o Salvador Allende. Si verán, en cambio —si los familiares han adherido— algunas fotos de desaparecidos. Pero HIJOS portará seguramente sus clásicos carteles redondos con colores blancos negros y rojos. La particularidad de los carteles es que enuncian un código ya convencional: «Juicio y Castigo» o la gorra militar con la franja de prohibición. Cuando HIJOS realiza alguna actividad muy importante junto a las Madres y Abuelas, como fue «La Entrega de Pañuelos», pueden ocasionalmente portar banderas con los rostros de sus padres.

— *El cuerpo*: El rostro, las manos, el cuerpo en la vida cotidiana es el elemento simbólico del desaparecido, del expropiado. Es la memoria en el cuerpo. El cuerpo, atributo de identidad; el cuerpo irrepetible, único. El cuerpo joven, el mismo que sale a la calle en un baile, un canto, una marcha, el cuerpo lugar de la vida. El cuerpo, aquél que se quiso aniquilar, vuelve a escena y ocupa las calles.

El cuerpo presente en la estética construida por HIJOS enuncia la memoria, enuncia el reclamo de verdad y justicia. El cuerpo con manos en alza, símbolo de la lucha, la unidad, la protesta. Las manos con sus huellas digitales, las manos que esconden el rostro. Las manos son para HIJOS el símbolo de la identidad propia y la de aquellos a quienes les debe ser restituida. Las manos de sus madres y padres, aquellas de quienes los arrancaron de niños. La estética de HIJOS implica a los cuerpos silenciados, en el anonimato, en la universalidad y particularidad del

cuerpo único. El cuerpo sale a escena para darle identidad a la lucha, el cuerpo como relato de la historia silenciada.

— *El arte y «a hacer la fiesta»*: El cuerpo en actitud libre y creativa se despliega en el arte y el teatro callejero. HIJOS, como tantas otras organizaciones, suele formar la llamada «Comisión de Arte» que se encarga de la puesta en escena de pequeñas obras que se representan en el momento mismo del escrache o en algún acto público significativo⁶.

— *El espacio urbano*: Con cada escrache el espacio urbano se reconfigura. Ese terreno de la ciudad es apropiado y convertido en espacio transido de sentidos. El barrio, la calle, el edificio es resignificado por las huellas del escrache; difícilmente los vecinos vuelven a leer las paredes y veredas sin recordar el acontecimiento. La calle de la ciudad es el lugar de la política de los jóvenes.

2.1.2. LA MEMORIA EN DISPUTA

Para comprender estas nuevas acciones que generan una articulación entre el pasado y el presente presentamos una síntesis de un discurso muy reciente de la agrupación, donde el puente entre el pasado y el presente se expresa con mucha claridad. A continuación se transcriben algunos párrafos claves de ese discurso:

«Hablamos entonces, de memoria, verdad y justicia porque sabemos que los gobiernos posteriores a la dictadura no solo dejaron libres a genocidas y ladrones, sino que, sobre todo, continuaron con el modelo neoliberal impuesto desde entonces. Modelo que, dolorosamente sabemos, ha llevado a más de la mitad de nuestros compatriotas a vivir en una condición peor que la de pobre... porque en este momento estamos, como país, sujetos a una ilegítima deuda externa que se generó en la dictadura y que los sucesivos gobiernos sólo han pagado y acrecentado disciplinadamente».

«Necesitamos los que estamos en este lado del mundo, construir los puentes que reúnan el pasado con el presente: decir que los campos de concentración y tortura de la dictadura son el antecedente de las discriminaciones y la pobreza de hoy; que la destrucción de los derechos sociales de hoy se basa en la destrucción de quienes lucharon por esos derechos ayer; que el imperialismo dictatorial de

⁶ HIJOS participa tradicionalmente en las actividades del Día Internacional de los Derechos Humanos, el 24 de marzo de cada año tiene un importante rol en actividades para repudiar al último golpe militar.

ayer, se ha renovado hoy con proyectos como el ALCA y el ejército de las Américas, o con las invasiones a países del tercer mundo; que sin justicia para los genocidas y sus cómplices, no habrá justicia social. En fin, que los desaparecidos de ayer, son el antecedente de los marginados y excluidos de hoy».

Han logrado hacer de la memoria un elemento activo, no sólo como depositaria de un tiempo pasado sino que han hecho de ella un saber para construir la historia futura. Parafraseando algunos de sus relatos en las entrevistas que publicó la Lic. Norma Fernández, han articulado lo ocurrido a partir de la represión generalizada *«el pueblo ha sufrido una gran derrota, triunfó el enemigo»* con una mirada crítica sobre el presente, que vincula los efectos de esa derrota al análisis de la actual situación: *«no es casual que hayan aparecido las dictaduras militares en ese entonces en Latinoamérica, para quebrar generaciones con conciencia de cambio. Porque la idea era que Latinoamérica sea lo que es hoy»; «tenemos una sociedad regida por los valores del mercado todopoderoso, una moral liberal, donde se ha perdido la solidaridad y un compromiso para su transformación»; «Lo que podemos hacer es seguir cuestionando la falta de justicia en todo sentido; no sólo que no estén presos los responsables del genocidio, sino la falta de justicia en lo económico, lo político y lo social. Acá sigue habiendo desaparecidos, los desaparecidos sociales que son los desocupados»; «tratemos de volver a creer que podemos tener un futuro diferente».* Y el compromiso presente se define en relación con los antecedentes de la lucha política del pasado, pero no cualquier pasado ni cualquier lucha: *«nosotros aspiramos a los sueños que tenían nuestros viejos, a que esta sociedad cambie. Creemos que esto es para largo y que lo nuestro de alguna manera es contribuir a ese cambio. En la medida que no aflojemos, que busquemos alternativas, nos concienciamos, vamos a ir avanzando, pero esto es a largo plazo»; aunque siempre esté presente «procesar la cuestión de una ausencia. Es muy difícil convivir con una ausencia».*

Las palabras antes expuestas representan la dinámica de la memoria en el interior del tejido social. La memoria interviene en todo proceso de constitución identitaria, en este caso, se inserta en las instancias de reflexión colectiva de la agrupación HIJOS. La Memoria —o las múltiples memorias en disputa— configura sentidos respecto al pasado, resignificando así los discursos sobre el presente y el futuro. La memoria configura horizontes de sentidos, ancla al sujeto en un espacio, una historia, un colectivo de pertenencia. Particularmente, en el caso de HIJOS

la memoria individual se reconfiguró en el campo de la memoria colectiva. Estos jóvenes debieron construir nuevos sentidos de aquello que parecía ser una experiencia individual y privada, la de la ausencia. Se rescribe el pasado en una dimensión colectiva, compartida, construida junto a las Abuelas, las Madres, los ex presos, y otros organismos. Al instalarse en el terreno público, los sentidos del pasado son reapropiados y reinsertos en el marco de la lucha política. La Memoria encuentra así, un espacio donde, como expresa Jelin (2001), la lucha es entre memorias.

El Estado, actor de gran poder en los procesos identitarios de una nación, elabora políticas educativas, culturales, institucionales, etc.; que disputan los sentidos de la Memoria. En Argentina, las Leyes del Olvido, los indultos y la destrucción de las evidencias del Estado Terrorista (demolición de edificios y desaparición de fosas comunes) evidenciaron posiciones al interior del campo político. Posiciones que intentaban, de una forma u otra, avalar la impunidad, construir un discurso hegemónico en la memoria de una nación, y silenciar los discursos que parecían hacer tambalear el orden democrático instaurado. Pero las confrontaciones al interior del orden democrático han sido variadas en todos los niveles e instituciones políticas y sociales. El campo de la memoria, es de disputa. Y en nuestro país la lucha parece renovarse desde los nuevos fallos judiciales y las nuevas políticas de preservación del patrimonio cultural. Ejemplos son las declaraciones de la ESMA como Museo de la Memoria, y de los atentados a la AMIA y la Embajada de Israel como día de Duelo Nacional. Medidas gubernamentales que se apoderan de dos elementos de la memoria colectiva: los espacios y las fechas conmemorativas. Elementos que, sin duda, son parte del patrimonio identitario de una nación.

2.2. Piqueteros

Hemos optado por el análisis del movimiento piquetero, por su continuada vigencia en el espacio público y el impacto de su acción, renovando con su presencia el mapa de la protesta social en Argentina. También porque la composición de este conjunto heterogéneo de actores sociales que optaron por el piqueterismo como forma de emerger políticamente, se nutre de un sector de la sociedad que más se vio afectado y desestructurado por los peores efectos de las políticas neoliberales,

tales como el desempleo y la pobreza extendida. A partir de esta situación de exclusión, con su accionar lograron constituirse en los interlocutores reconocidos al momento de discutirse el tema de la pobreza, al generar exitosas estrategias de representación de estas demandas.

Entendemos, siguiendo a Massetti (2004, pp. 9-10) que *«dada la profundidad de las crisis sociales que atraviesa nuestro país, sería realmente descabellado pensar que estas formas organizativas y de socialización son prescindibles. Estas dinámicas identitarias adquieren una relevancia social única, porque son fruto de tensiones profundas originadas en el cinismo maltusiano del neoliberalismo... Estas organizaciones hoy tienen una capacidad de aglutinar a cientos de miles de familias en todo el país. Estas nuevas formas de socialización son, tal vez por lo mismo, una fuente inagotable, incompleta y volátil de estadios identitarios»*.

La gestación de este movimiento fue acompañada de una dinámica de producción de actores individuales y colectivos, cuya identidad no estaba preestablecida, sino que se fue moldeando en el curso de sus intervenciones e interacciones, construyendo lenguajes y percepciones propias, que surgen así de ese proceso de gestación de nuevas prácticas e imaginarios.

En el conjunto de movimientos de acción colectiva que surgieron los últimos años en Argentina, en el contexto de una extendida crisis de representación y que tuvieron su emergencia en cacerolazos, asambleas barriales, clubes del trueque, etc., los piqueteros manifiestan una importante capacidad de presencia y expansión tanto a nivel local como nacional.

Se destaca también su permanencia y crecimiento organizado, casi sin precedentes en la historia de los movimientos sociales en Argentina.

Su emergencia ha generado dos percepciones o posiciones extremas desde las cuales se dificulta su comprensión. Por un lado, la sobrevaloración y el elogio absoluto, como la mirada de algunos sectores de izquierda que los han constituido en los nuevos sujetos de la transformación social. Por el otro, la condena y el rechazo son reacciones bastante frecuentes por parte de vastos sectores de la clase media.

Sería preferible plantear un análisis como el de una nueva modalidad de acción colectiva que se gesta por los «perdedores» del modelo neoliberal; los desocupados y los excluidos que se fueron afirmando en sus propios territorios: los pueblos condenados a la inanición como resultado de las decisiones de las empresas privatizadas y los barrios empo-

brecidos por la desocupación. Finalmente logran ser la voz de los que habían perdido todo: trabajo, sindicato, hogar, subsistencia y hasta la propia identidad.

Las primeras acciones colectivas expresando sus demandas se orientan a la demanda de trabajo y ayuda alimentaria en el escenario de la peor crisis económica de Argentina, situación que puso en peligro incluso la subsistencia de vastos sectores populares.

Se fue construyendo a partir de sus prácticas la recuperación de la dignidad de excluidos. Aunque existen distintos grados de desocupación, ésta generalmente produce desestructuración psíquica e identitaria en los individuos.

En los inicios de esta tragedia social que emerge en el país en la segunda mitad de los años noventa, la sensación de los analistas era que la sociedad no reaccionaba. Las condiciones estructurales de su emergencia, remiten a este momento donde las políticas neoliberales están ya produciendo efectos destructores sobre individuos, familias y comunidades enteras, atentando contra la «normalidad» de gran parte de la población y produciendo «patologías» ligadas al quiebre de constituciones identitarias de la sociedad laboral.

La aparición de los piqueteros instala la «resistencia social» y crea un nuevo clima de «beligerancia social colectiva» en una sociedad insolidaria impregnada de individualismo.

Desde sus orígenes, el accionar de piqueteros se coloca fuera de la ley (el corte de ruta o de calles impide la libertad de circulación), pero permanecen y ha resistido a la acción gubernamental-policial, que oscila entre la represión y la tolerancia. La segunda alternativa ha surgido en aquellos gobiernos que tienen más sensibilidad social o temen los costos sociales de la represión. Desde algunos sectores intelectuales o académicos surge la discusión sobre una represión que sería ejercida sobre quienes demandan la satisfacción de necesidades básicas: trabajo y subsistencia que las estructuras existentes les niegan.

Sus cortes de ruta o de accesos urbanos se realizan para impedir el desarrollo normal de una sociedad que los excluye, en la que no tienen lugar y a la que interpelan y amenazan con una presencia que pretende hacer visible su existencia como la de excluidos que luchan por su reconocimiento y que exigen respuestas.

Sostienen una estrategia de acción diferente a la «huelga» de la sociedad del trabajo, pero que pretende ser no menos efectiva como acción.

Como sostiene de Ipola (2004), por el momento expresan la presencia irreductible de un sector de la sociedad que negocia, pero sobre todo lucha contra el sistema que los excluye; y quién dirige sus demandas al Estado, irritando más que otros su normal funcionamiento.

La lógica de su accionar dista de ser una y simple; está sujeta a tensiones y contradicciones. Dentro de la búsqueda de autoafirmación e identidad como sujeto social hay conflictos y disputa entre los distintos sectores. Tal es así, que hoy se diferencia a los piqueteros «blandos» que se orientan hacia una negociación de sus condiciones de vida, sobre todo con el actual gobierno, ya no producen protestas radicalizadas, por un lado; y por otro los piqueteros «duros», que por el contrario presentan un frente de lucha más decisivo y menos propenso a la negociación.

2.2.1. LOS ORÍGENES

La identidad piquetera se remonta al relato de los cortes de ruta originales, realizados por piquetes que protestaban espontánea y colectivamente frente a situaciones de exclusión e injusticia. El primer corte se realiza en Semillasa, pequeño pueblo del interior de la Provincia de Neuquén; por obreros de la construcción despedidos. Esto generó la formación de las primeras comisiones de desocupados, que a mediados de 1995 y con la continuidad de los cortes de ruta consiguió el otorgamiento de subsidios por el gobierno provincial.

Luego, los dos cortes de ruta de Cutral-Co en 1996 y 1997, organizados por desocupados, docentes y estudiantes, se transformaron en el mito fundacional del piqueterismo, sobre todo el segundo, el más sangriento, que terminó con la muerte de Teresa Rodríguez, joven trabajadora, en el marco de una feroz represión policial ordenada para despejar la ruta.

De estos piqueteros-puebladas originados por los pueblos petroleros u otros condenados al desempleo por las privatizaciones del modelo neoliberal que cubren el periodo 96-99, se pasa a un segundo momento, a partir del año 2000, cuando se produce el primer gran corte de ruta «urbano» en la Matanza, Pcia. de Buenos Aires.

¿Se puede presuponer que «el piquetero» es el mismo actor político que emerge a mediados de los 90 y continúa hasta la fecha? De alguna manera puede establecerse una continuidad. Comparten la desocupación y su accionar de cortes de rutas o piquetes, lo cual permite articular la imagen mítica de las primeras revueltas y la cuestión de la continuidad en las protestas urbanas.

¿Son dos momentos de un mismo sujeto? Aunque sigamos a los autores que así lo entienden, creemos que los dos momentos mantienen una matriz común: las transformaciones estructurales del modelo neoliberal, tanto si se trata de los efectos de las privatizaciones en algunos pueblos, como si se trata de la precarización y/o desempleo en los espacios urbanos.

Sin embargo, como decimos, debemos destacar en el análisis del origen de piqueteros dos momentos: por una parte, un primer momento constituido por un heterogéneo conjunto de acciones de protesta situadas a mediados de los 90, radicados sobre todo en el interior del país. Y en un segundo momento, un conjunto aún más heterogéneo de acciones de protesta que tienen como escenario los grandes centros urbanos, en especial Buenos Aires.

Svampa y Pereyra (2003) distinguen dos grandes grupos que nutren las filas piqueteras: por una parte los desocupados que poseen una matriz sindical (sobre todo los expulsados de las empresas públicas privatizadas). Y por otro lado los desocupados provenientes de sectores urbanos y suburbanos. Así, en el escenario de los piqueteros hay historias con socializaciones diferentes: las de pequeñas poblaciones del interior y los pobres urbanos. Por ello no se puede tampoco olvidar que en sus distintos momentos nos encontramos con sujetos con historias heterogéneas. Siguiendo la sistematización elaborada por Masetti (2004) se pueden caracterizar los dos momentos tanto en lo estructural cuanto en las construcciones subjetivas. El primero tiene como icono la rebelión de Cutral-Co y se caracteriza por:

- Las rebeliones populares que involucran a diversos actores de la comunidad, además de desocupados, profesionales, comerciantes, maestros, etc.
- El impacto desestructurante que las privatizaciones produjeron sobre las comunidades.
- La visión positiva que los medios adoptaron presentándolos como reclamos legítimos.
- Instituyen la figura del desocupado a nivel nacional.
- Se iniciaron las tácticas de corte de ruta tributarias de las antiguas barricadas fabriles.
- Se visualizan como triunfos populares.

El segundo momento, cuyos símbolos son las luchas en escenarios urbanos a partir de las acciones realizadas en «La matanza», se caracteriza por:

- La reconversión de tradiciones de luchas sociales y sindicales.
- La configuración de un «movimiento nacional» piquetero ya que las acciones comienzan a coordinarse nacionalmente.
- El traslado de la protesta al corazón simbólico, económico y demográfico de la Argentina: la provincia de Buenos Aires.
- Los cortes de ruta se transforman en cortes de acceso urbanos.

Para comprender ambos momentos como una continuidad se deben combinar el análisis de los condicionamientos estructurales del modelo neoliberal y la transformación —mediada por reformulación de subjetividades—, de los efectos fragmentadores y desmovilizadores de la desocupación en movilización y protesta colectiva, tal vez recuperando tradiciones de lucha, algunas de matriz sindical de las anteriores empresas estatales. Esto implicó un cambio de percepción que asume la conflictividad y constituye el paso del actor social al actor político.

Así, como en el primero, en el segundo momento se conjuga la perspectiva subjetivista del actor con el contexto estructural que lo enmarca.

Este contexto se caracteriza por el traslado del conflicto desde el interior al gran Buenos Aires, es decir la piqueterización de la pobreza urbana.

Asimismo, se aumentan los niveles de desarrollo organizacional. Las experiencias de este tipo de participación generadas en el movimiento piquetero han logrado resignificar la terrible experiencia individual del desempleo como exclusión, desaplicación social, humillación e incluso estigmatización.

Los nuevos desaparecidos por la tragedia social del neoliberalismo, a través de la protesta inter-subjetivamente vivida en un ámbito público y comunitario, han posibilitado la articulación de una acción política colectiva.

Según Masetti (2004) a partir de estos fenómenos de refugio identitario, podrían generarse nuevas y potenciadoras formas de socialización. Por eso en el caso de piqueteros, es importante no sólo analizar los condicionamientos estructurales de su emergencia, sino que debe considerarse la forma a través de la cual en el seno de las interacciones que se producen en las acciones organizativas, se imponen nuevas formas de comprensión de la situación de pobreza. Esto les permite emerger, rompiendo el cerco del «gueto», interviniendo en el espacio urbano, adquiriendo visibilidad y generando hechos políticos.

Así, con el «transitar la ciudad», sus marchas poseen eficacia simbólica, no tanto por sus resultados, sino como proceso de construcción identitaria.

En el marco de la sociedad del trabajo, la identidad del «trabajador» estaba asociada a un conjunto de actividades que organizaban proyectos de vida.

A partir de esa desestructuración, la protesta puede verse como un momento en el cual se busca revertir la situación individual definida negativamente, para poder construir una positividad, llevando esta situación a un plano intersubjetivo que permita ampliar lazos de solidaridad para buscar la articulación de una acción política común (Lapegna y Barbetto 2001):

«Antes de conocerlos tenía la sensación de no existir, de nos ser considerado por nadie, ahora me siento protagonista, hago cosas que nunca pensé que haría y me ha renacido la esperanza» (MTD de Solano y Colectivo Situaciones 2002).

Entonces, cabe preguntarse, frente a la desestructuración de la identidad del trabajador: ¿la experiencia colectiva politizada puede constituir un reemplazo del mundo del trabajo y generar nuevas identidades? A partir de diversos análisis (Svampa 1999; Lafigna y Barbetto 2001) la hipótesis del reemplazo o del paliativo de la situación de fractura social como efectos del modelo neoliberal, parece una de las explicaciones más plausibles para dar cuenta del movimiento piquetero.

Por otra parte, podemos entender la identidad piquetera a partir de un doble proceso de enmarcamiento. Por un lado, tendríamos que diferenciar la forma a través de la cual en el seno de las interacciones que se producen en la acción organizacional, se ofrecen, imponen nuevas formas de comprensión de la situación de pobreza vivida por los sujetos que forman la base social del piqueterismo, como construcción generada a través de la intersubjetividad, como «socialización».

Por otro lado, se puede poner el acento en un amplio proceso de legitimación de lecturas prospectivas políticas, en donde estas organizaciones se instalan como capaces y representativas de una nueva fuente de conflictividades sociales, constitución de «identidades políticas» en un escenario de nuevas estrategias organizacionales que rescatan tradiciones políticas de protesta.

Esto se hace visible en cada una de las acciones colectivas emprendidas por los piqueteros: en cada marcha, en cada corte se pueden detectar signos de socialización en los cuales las consignas, el canto, la risa, el encuentro e incluso el baile, ocupan un lugar importante. En ellas par-

ticipan todos, no hay límites generacionales: desde ancianos hasta niños y bebés. Las marchas permiten analizar dos interesantes instancias de interlocución: hacia «adentro» y hacia «afuera».

Todos protagonizan acciones que por una parte, construyen la identidad de sus protagonistas y sus subjetividades «desde dentro», aunque esas acciones miradas «desde el exterior» pueden ser deslegitimadas incluso estigmatizadas por otros sectores de la sociedad.

Sin embargo se advierte el reconocimiento de su institucionalización, cuando, desde el gobierno —aún con intenciones cooptativas y que tratan de controlar el conflicto y a veces el caos urbano que generan las marchas piqueteros— se recibe a los distintos representantes de las distintas organizaciones a fin de entablar un diálogo y negociación (esto ha ocurrido en los dos últimos años, tanto desde el Ejecutivo, como desde el Legislativo).

Incluso un ejemplo contundente de este reconocimiento se produjo luego de la crisis del 2001, cuando el Presidente Duhalde —frente a un escenario de protesta generalizada— entregó el 10% de los planes «Jefes y Jefas de Hogar» a la dirección piquetera para su distribución.

Un dato interesante es el rol de las mujeres dentro de este movimiento. Si bien hay pocas en la dinámica, son mayoría en las marchas y reciben el 65% de los planes mencionados. Esta cuestión de género ha sido analizada en trabajos sobre la cultura de la pobreza, donde se explica la pérdida de vigencia del «homo faber» de la sociedad del trabajo. En estas nuevas épocas de gran cambio con escenarios de inestabilidad laboral y familiar, la mujer asume un protagonismo que ya no es pasivo ni reactivo, sino activo en la supervivencia del núcleo familiar.

La cotidianeidad de las organizaciones piqueteras nos permite analizar un conjunto de procesos intersubjetivos que generan sentidos y acciones políticas de instancias identitarias.

En primer término, en contra de la idea de «incomunicabilidad» de los movimientos sociales, sostenida por Negri y Hard (2002), es posible pensar que el movimiento piqueteros se incluye en una construcción de identidades «rebeldes» por oposición antisistémica al modelo neoliberal.

El elemento común presente tanto en Seattle como en Chiapas y General Mosconi, todas ellas luchas ruidosas dramáticas, físicas, congregantes, es que en tanto (de) construyen subjetividad y atentan contra la expansión ilimitada del «sujeto ciego», abren la posibilidad de reinventarnos (Dinnerstein 2001).

Podemos pensar así al movimiento piqueteros como un caso de producción de ciertos relatos que intervienen en la lógica identitaria y generan mecanismos nuevos de intersubjetivación de individuos.

Así, el movimiento piquetero mostraría que la comunicabilidad por reconocimiento de un enemigo común genera estrategias de luchas análogas a otras.

Estos actores sociales dejan de ser víctimas y generan protagonismo constituyendo un movimiento popular donde conviven organizaciones con diferentes trayectorias, pero unificadas por su capacidad de demanda.

Esto, a pesar de que están inmersos en una sociedad en la cual vastos sectores criminalizan la protesta social identificando la intervención urbana piquetera como una amenaza a la libertad de circulación de los «ciudadanos» (por ejemplo, el peligro de que los piqueteros cortaran las rutas de los veraneantes a la costa atlántica).

Lo que queremos destacar acerca de la participación de este movimiento social es que ha logrado politizar la pobreza, encontrando en los fenómenos asociativos una forma de resolver sus problemas, por lo menos a nivel de la «autoconciencia», ha logrado instalar socialmente una politización política de la pobreza. El pobre ejerce una agencia y no una victimización en el marco de la tensión entre la libertad de peticiones y la libertad de tránsito. Creemos que es una forma relevante de participación, que puede ser discutida pero que genera presencia ciudadana en defensa de derechos humanos fundamentales.

Bibliografía

- DAHL, Robert (1985): *A preface to economic democracy*. Berkeley: California University Press.
- DELICH, Francisco (2002): *La crisis de la crisis. Estado, nación, sociedad y mercado en la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- DI MARCO, Graciela, Hector Palomino et al (2003): *Movimientos Sociales en la Argentina*, Buenos Aires: Baudino.
- DINERSTEIN, A. (2001) «El poder de lo irrealizado», en *Revista de la OSAL*, setiembre.
- DUHALDE, Eduardo (1999): *El estado Terrorista Argentino*, Buenos Aires: Eudeba.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2003): *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*, Buenos Aires: Norma.
- GIDDENS, Anthony (1992): *Sociología*. Madrid: Alianza.

- HABERMAS (1998): *Facticidad y validez*, Madrid: Trotta.
- HELD, David (1999): *Global transformations*. London: Polity Press
- HELD, David (1992): *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.
- IAZZETTA, Osvaldo et al (2002): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario: Homosapiens
- IPOLA, Emilio de, coord (2004): *El eterno retorno, acción y sistema en la teoría social contemporánea*, Buenos Aires: Biblos
- JAMESON, Fredric (1998): «Sobre los estudios culturales» en Zizek, Slavoj, coord.: *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires: Paidós,
- JELIN, Elizabet (2001): «Exclusión, memorias y luchas políticas» en *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales*, Buenos Aires: Clacso, pp. 91-110.
- LAPEGNA, Pablo y Pablo Barbetta (2001) «Los cortes de ruta en el norte salteño» en Giarroca, Norma, comp. *La Protesta social en Argentina*, Buenos Aires: Alianza.
- LECHNER, Norbert (2003): «¿Cuál es el imaginario ciudadano?», en O'Donnell, Osvaldo y Guillermo Iazzeta, et al: *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Buenos Aires: Homo Sapiens,
- MACPHERSON, C. B (1991) *Ascenso y Caída de la Justicia Económica*, Buenos Aires: Manantial.
- MARSHALL, Theodor (1945): *Ciudadanía y Clase social*, publicado en REIS 79, julio-septiembre de 1997, pp. 297 y ss.
- MARTINAT, Françoise (2004): «Crisis de la representación y nuevas ciudadanía: los casos de Colombia, Argentina y Venezuela», en Cheresky, Isidoro y Jean Michel Blanquer comps. (2004) *¿Qué cambió en la política argentina?*, Buenos Aires: Homo Sapiens.
- MASSETTI, Astor (2004): *Piqueteros. Protesta social e identidad colectiva*, Buenos Aires: Ed. de las Ciencias.
- MOUFFE, Chantal (1999): *El retorno de lo político*, Barcelona: Paidós.
- MTD de Solano y Colectivo Situaciones (2002): *Hipótesis 891. Más allá de los piquetes*, Buenos Aires: De mano en mano.
- NEGRI, Toni y Michael Hardt (2002): *Imperio*, Barcelona: Paidós.
- NOVARO, Marcos, comp. (2004.): *Historia reciente: Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa.
- NUN, José (2001): *Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires: FCE.
- O'DONNELL Osvaldo y Guillermo Iazzeta et al (2003): *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Buenos Aires. Homo Sapiens.
- PALERMO, Vicente (2004): *La Historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires: Edhasa.

- PRZEWORSKI, Adam (1998): «Democracia y representación» en *Revista del Clad Reforma y Democracia*, 10, pp. 7-31.
- SCHMUCLER, Hector (1996): «Ni siquiera un rostro donde la muerte hubiera podido estampar su sello», en *Confines* 3. Año 2. Buenos Aires.
- SCHUMPETER, Joseph (1947): *Capitalismo, socialismo y democracia*, New York: Harper
- SVAMPA, Maristella y Sebastián Pereyra (2003): *Entre la ruta y el barrio*, Buenos Aires: Biblos.

El desarrollo comunitario y el proceso de construcción de comunidades democráticas

Por:
Imanol Telleria

*Vamos a andar, hundiendo el poderoso
alzando al perezoso
sumando a los demás.*

*Vamos a andar con todas las banderas
trenzadas de manera
que no haya soledad.*

Silvio Rodríguez

1. El estado de las cosas: Los efectos de la modernidad y posmodernidad desde el punto de vista de la pérdida de lo comunitario

Han sido muchos los autores que han explicado cómo hemos llegado a una situación en la que el individualismo es una de las características que casi nadie discute de las sociedades posmodernas.

Este individualismo tan extendido hoy socialmente es en realidad fruto de un largo proceso social, político, económico y cultural que a lo largo de los últimos siglos de historia moderna han marcado el carácter del ser humano respecto al eterno dilema entre persona y sociedad.

Sin embargo, tras ese concepto de individualismo se esconde un proceso con una doble vertiente. La primera, en sentido positivo, es la del proceso necesario para llegar al reconocimiento de los derechos individuales por el mero hecho de ser persona. Esta individualización fue y sigue siendo necesaria para dar a las personas libertad frente a los roles sociales impuestos y en consecuencia, no sólo aporta libertad en el sentido liberal de protección de lo propio, sino que es, y ha sido en la historia, condición necesaria de todo cambio o transformación social.

Es en la segunda vertiente en la que se va a centrar este trabajo, o al menos esta primera parte de planteamiento de la cuestión. El individualismo genera también aislacionismo y deshumanización. Nadie mejor que un clásico como Erich Fromm (1977, p.18) para expresar esta doble vertiente: «*El hombre ha llegado a emerger, tras el largo proceso de individualización, iniciado desde fines de la Edad Media, como entidad separada y autónoma, pero esta situación y ciertas características de la estructura social contemporánea lo han colocado en un profundo aislamiento y soledad moral*».

Nuestra primera consideración es que no se ha profundizado lo suficiente en estas consecuencias negativas de la individualización, y que por lo tanto se ha difundido a menudo una visión muy parcial e incompleta que, tal vez ahora, en la era de la globalización, se ha mostrado con más evidencia en el malestar postmoderno. Incluso el propio Ulrich Beck (1998) reconoce que de su teoría de la «sociedad en riesgo» sólo se ha tenido en cuenta una de las tesis en las que se sustentaba, como era la medioambiental o del riesgo, obviando a menudo la de la individualización; una tesis que es tan importante como la primera para comprender lo que él llama, como concepto explicativo de la situación actual, modernización reflexiva (Beck, 1998)¹. Como decíamos el individualismo es una realidad innegable y además ha venido para quedarse, lo que implica que si en nuestras reflexiones o propuestas para la transformación social no realizamos un análisis más completo de las consecuencias negativas y positivas que éste genera, difícilmente vamos a superar buena parte de las frustraciones sociales y factores desmovilizadores de las que todos somos víctimas.

Podemos no hacerlo, olvidar estos efectos negativos y —como hacen algunos politólogos— construir teorías políticas en base a «ciudadanos republicanos ideales» que «por encima de sus intereses personales o privados» viven y actúan en la esfera pública «anteponiendo el bien común a esos intereses». Pero mucho me temo que la práctica política nos devuelve una imagen bien distinta del ciudadano. Por eso, y ese es seguramente el sentido último de este trabajo, es necesario analizar las razones que han llevado a esta situación para definir algunas de las estrategias que puedan plantearse para superarla.

¹ En esta obra *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Ulrich Beck plantea su marco general. Unos años después, y para rescatar la tesis de la individualización, publica junto con Elisabeth Beck-Gernsheim *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas* en Beck y Beck (2003).

Siguiendo esta línea, en este primer apartado vamos a analizar este proceso de individualización centrado en sus consecuencias negativas a través de dos fases históricas como son las de la modernidad y la posmodernidad. En la fase de la modernidad lo analizaremos a la luz de dos procesos fundamentales en ésta: la creación de los estados-nación y el proceso de industrialización. No es ni con mucho un análisis exhaustivo ni pretende explicarlo todo; se trata más bien de sacar algunas ideas interesantes que nos ayuden a plantear con mayor claridad la segunda parte de esta reflexión, que tiene por objeto la búsqueda de estrategias de acción colectiva para el cambio social.

Con mayor o menor grado de centralismo, la creación del estado moderno no se puede explicar sin reconocer en la homogenización, una de las estrategias fundamentales de ese proyecto político. Como expresa Bauman *«dentro de las fronteras del estado no había lugar más que para un idioma, una cultura, una memoria histórica y un sentimiento patriótico»* (Bauman 2003, p. 109). Seguramente, una época previa marcada por la crueldad y el bloqueo de guerras civiles continuas es la que de hecho, y unido por supuesto a los intereses de una burguesía necesitada de otro marco, legitima un «Leviatán» tan monstruoso como el que tan acertadamente definió Hobbes.

No se trata aquí de repasar toda la teoría política clásica, pero lo que sí parece claro es que la lógica del Estado moderno es, desde su origen, la lógica de la negación de lo distinto y diverso dentro al menos de las fronteras del estado-nación que necesitaba de una identidad patriótica única. En algunos modelos como el francés no podía haber ni institucional ni culturalmente nada intermedio entre el individuo y el Estado. Algo que no era tampoco un capricho, porque de hecho, el juego político de ese momento histórico se sustentaba sobre una lógica conservadora y antidemocrática (mediatizada por la aristocracia y clero principalmente).

De hecho la democracia representativa como fórmula moderna de resolver el «gobierno de todos» hace del individualismo, una persona un voto, su piedra angular. Por eso tal vez uno de los retos definitivos de la democracia participativa sea la de integrar la individualidad con la comunidad, o como dice Fromm que la persona *«logre restablecer una vinculación con el mundo y la sociedad que se funde en la reciprocidad y la plena expansión de su propio yo»* (Fromm 1977, p. 19). De ello nos ocuparemos más adelante.

Pero, además de la construcción política del Estado-nación, o precisamente vinculada a ella (no resolveremos si fue antes el huevo o la

gallina) la industrialización es el otro proceso social de la modernidad que se encargó de liquidar la comunidad en sentido clásico. La fábrica como símbolo de la nueva forma de producción, fue la encargada de despojar a los trabajadores de sus hábitos comunitarios porque precisamente esos hábitos son incompatibles con ese tipo de producción.

Más de cerca lo podemos ver en un proceso actual como es el de la incorporación de las mujeres indígenas a las «maquilas» en Centroamérica. O rompen con su comunidad y pierden con ello su cultura, su conocimiento, su propia estructura de pensamiento y cosmovisión, o no son capaces de adaptarse (como reconocía un «contratador» mexicano) a la «mentalidad productiva». Al igual que las mujeres indígenas, los obreros que con su trabajo posibilitaron la Revolución Industrial en Europa tuvieron que renunciar a su cosmovisión para adaptarse a la mentalidad fabril, con la única diferencia de que los valores de ésta están ya tan olvidados que, como es normal, no despiertan en nosotros la magia de los valores indígenas todavía vivos.

Aquí es donde cualquier lector con espíritu crítico (característica por otra parte básica de cualquier buen lector) planteará claramente su salvedad a la argumentación: «*si ya se le ve a éste, un hippie que pretende volvernos a las cavernas*». Nada más lejos de mi intención. Primero porque no quiero hacer lecturas holísticas de la Historia para adaptarla a mi argumentación concreta; los procesos históricos son muy complejos y no se pueden interpretar desde un pensamiento único, bien sea para alabar las grandezas del capitalismo y el desarrollo industrial, bien sea para hacer discursos catastrofistas del tipo de «todo desarrollo es malo» y «todo tiempo pasado fue mejor». Segundo, porque realmente no creo en esa comunidad en el sentido romántico de vuelta al pasado en una especie de evocación del «paraíso terrenal» como la que a veces nos presenta el comunitarismo clásico.

Ni lo uno ni lo otro. Lo que pretendo argumentar es que la modernidad, con sus dos procesos sociales más importantes, la creación del Estado-nación y la producción industrial, ha minado la tradición o dimensión comunitaria de nuestras sociedades hasta el punto de colocar al individualismo en la piedra angular de la cosmovisión occidental hoy hegemónica en el planeta; y que eso tiene unas consecuencias concretas.

Eso sí, y esto es fundamental para la comprensión de la siguiente fase, la reacción a los efectos producidos por estos dos grandes procesos sociales de la modernidad sí han generado dos tipos de identidad o respuesta colectiva que de hecho han sido el marco analítico central de

la sociología durante muchos años: hablamos de la identidad nacional y la identidad de clase. Diría más, el cómo articular esta doble identidad para fortalecer la sociedad civil y producir la transformación social esperada, ha sido el principal reto de la izquierda casi desde los tiempos de Marx.

Sin embargo, la posmodernidad o la era de la globalización neoliberal (no pretendo ser riguroso en este tipo de caracterizaciones porque creo que se entiende de qué estamos hablando) no sólo no ha corregido esta tendencia de la modernidad, sino que en buena medida ha profundizado más en ella. Prueba de ello son las reacciones de preocupación tanto desde posturas «progresistas» como «conservadoras» ante los efectos del individualismo. Tanto los grupos de izquierda preocupados por su cada vez menor capacidad movilizadora entre las masas, como los sectores más de derechas preocupados en este caso por la pérdida de los valores tradicionales, se desesperan en sus intentos de incidir con sus planteamientos en la sociedad².

La pérdida de buena parte de los referentes colectivos como el de clase social o comunidad política, junto con la desaparición de los «grandes relatos» no nos han hecho a las personas mejores ciudadanos (entendido este concepto como personas responsables y activamente participantes de la vida pública) sino mejores consumidores (personas que libremente eligen los productos con los que llenar su carro en los centros comerciales). De hecho, me atrevo a decir que el consumismo como patología social no sólo cubre la función de llenar algunos de los vacíos que provoca la sociedad posmoderna, sino que además, y esto tiene mayor relevancia desde el punto de vista político, el consumo de masas es lo que parece que nos hace a todos iguales.

Otro ejemplo bien concreto que tiene que ver con las estrategias o políticas que impulsa la globalización neoliberal, y que a mi juicio influye profundamente en el individualismo, es la desregulación del mercado laboral. Tras años de bombardeo ideológico en contra de unas buenas condiciones laborales (estabilidad, subida del sueldo, seguridad laboral...) que no hacían más que entorpecer el buen desarrollo del mercado, la desregulación laboral y una nueva concepción del trabajo han

² No olvidemos cómo los teóricos neoconservadores norteamericanos llevan años reclamando la necesidad de impulsar el asociacionismo como estrategia de control social, preocupados como están por la excesiva distancia entre gobernados y gobernantes. Friedrich Hayek y P. L. Berger son algunos de éstos autores referenciales.

conseguido romper la fuerza que podrían tener los trabajadores en la negociación colectiva. Hoy, el propio acceso al trabajo y las condiciones que en el mismo se logren, se tiende a presentar como un triunfo personal fruto del esfuerzo individual y de las condiciones concretas que cada uno negocie con quién le contrata.

Además, las necesidades de adaptación al mercado competitivo son las que legitiman toda esta tendencia que está generando una nueva especie de clase social que no es la del acceso o no al trabajo, sino la de la precariedad (Precarias 2004). Los problemas y reivindicaciones que esta nueva realidad genera no encajan, por ejemplo, en las estructuras de los grandes sindicatos pensados para otro tipo de lucha social más colectiva.

Tal vez sea sólo el desconcierto que provoca el cambio de época y de paradigma que estamos viviendo, pero aunque así sea, la incertidumbre que genera es prácticamente indiscutible. Esta incertidumbre, como ocurre con cualquier proceso de cambio social se lleva mucho peor de forma individual que colectiva. Ese es, a mi entender buena parte del malestar de la posmodernidad del que hablan tantos autores.

Dicho de otra forma, y ésta es la idea principal con la que podemos analizar esta fase: la segunda modernidad como la llama Beck (1998) se caracteriza por *la solución biográfica a las contradicciones sistémicas*, es decir que aunque el riesgo, la precariedad y la desigualdad se siguen generando de forma social, la manera de hacerla frente se ha convertido en una lucha individual. Y, sinceramente, ahí se tiene todas las de perder.

Creo que es fundamental hacer un breve repaso, aunque sea demasiado genérico, como el que hemos hecho, para caracterizar la base de la que partimos. Hasta aquí las reflexiones sobre la situación actual. Toca ahora reflexionar sobre cómo mejorar esta situación.

2. *De la comunidad compleja a la comunidad democrática: Recuperar la dimensión comunitaria para fortalecer la sociedad civil en tiempos de crisis*

La segunda parte de esta breve reflexión es propositiva, se centra en la idea que planteo en el título de este apartado: ante los tiempos de crisis que hemos caracterizado previamente, considero que es necesario *recuperar la dimensión comunitaria* como una herramienta fundamen-

tal para el fortalecimiento de la sociedad civil, y con ello acercarnos más al modelo de ciudadano al que hacíamos referencia. Nadie tiene la varita mágica con la que solucionar todos los problemas, pero sí creo que es necesario hacer un esfuerzo no sólo por explicar la situación actual, sino también por proponer y enriquecer prácticas sociales y colectivas que pretendan superar esa situación y así mejorar la vida de las personas.

Nuestro objetivo es el de reflexionar sobre cómo conseguir que el individualismo aporte a la construcción social su dimensión liberadora y no su parte deshumanizadora, cómo intervenir sobre ese proceso para que se fortalezcan las formas de organización democrática de base frente a las no democráticas que bastante fortalecidas están ya: multinacionales, corporaciones privadas o lobbies de distinto signo (éstos siempre participan). El trabajo comunitario en el ámbito local creo que es básico en este intento.

Ante este planteamiento general, tendríamos que ir definiendo cómo entendemos algunos de los conceptos en los que basamos esta formulación.

Primero habrá que explicar el concepto central de *comunidad compleja*. Ya lo decíamos antes, cuando hablamos de comunidad compleja o de dimensión comunitaria no estamos hablando de la vuelta a la sociedad preindustrial; la comunidad como espacio social autosuficiente y aislado del resto del mundo es un tipo ideal que ya no existe (salvo en poblaciones ya muy reducidas en zonas de selva o montaña), y eso no tiene más vuelta de hoja.

Y no lo planteo con nostalgia como me da la impresión que se propone a veces en ciertos sectores en los que parece estar más presente un hartazgo o escapismo de una realidad intransformable, que una voluntad decidida de cambio y transformación social.

Aunque, como ya he dicho aquí nos estamos centrando en los efectos negativos de la individualización, creo que esa visión a veces inocente o incluso conservadora del comunitarismo proviene de no reconocer los elementos positivos de ésta, y por tanto cae en el peligro de derivar en idealismos absurdos o, lo que es peor, totalitarismos culturales o políticos que niegan la libertad humana.

La comunidad compleja como concepto quiere ser una formulación valiente en el sentido de abrirse a las oportunidades, pero también a las amenazas de la interacción social. Las múltiples y nuevas identidades, los procesos de urbanización y distribución del espacio o los cambios en las formas del trabajo son sólo algunos de los nuevos elementos que definen las comunidades complejas frente a las clásicas.

Por eso, plantear un concepto como la comunidad compleja supone ya un acercamiento determinado al análisis de la realidad local que entra ya en conflicto con algunos de estos elementos, como por ejemplo el propio diseño y organización de nuestro espacio urbano. Mi planteamiento es que la comunidad compleja ya existe como espacio de interacción social en cualquiera de nuestras ciudades o barrios. Y sin embargo, los efectos del individualismo —con todos los procesos sociales que lo refuerzan (precariedad laboral, planificación urbana, consumismo....)— son tan potentes que el primer paso necesario para movilizar a los actores como agentes de cambio pasa por reconstruir colectivamente esa comunidad compleja; precisamente, *tomar conciencia* de ella. Ya sé que la idea no es nueva, en realidad es el clásico concepto marxista de conciencia de clase que en clave más actual plantean Negri y Hardt (2004) para que la multitud se reconozca a sí misma. La comunidad compleja, como la multitud, ya es una realidad y a la vez es un proyecto de transformación social basado en el protagonismo y en la participación de la propia ciudadanía en el espacio público (Nogueiras, 1996)³.

En este sentido, la comunidad compleja recoge los elementos comunes de la teoría del desarrollo comunitario⁴ (territorio-población, acción política, mejora de las condiciones de vida y participación de la comunidad) pero intentando adaptarse a una realidad social mucho más dinámica y cambiante como la realidad en la que nos movemos actualmente en nuestros pueblos o barrios. De ahí surge la idea de ponerle el apellido de compleja a dicha comunidad.

En realidad, la complejidad de la comunidad tiene que ver sobre todo con el enorme *incremento de la interacción social* que genera el proceso de globalización. Sin embargo, sospecho que este incremento de interacciones es tal que los propios métodos de acercarse, estudiar e intentar caracterizar esa comunidad tienen que ser revisados desde la raíz. Simplemente, la propia definición del territorio físico (en principio el elemento más fácil de definir siguiendo la teoría del desarrollo comunitario) delimitador de una comunidad en una ciudad moderna puede resultar a veces imposible y desde luego, cargado de enormes y diversas

³ Otro concepto comparable al de comunidad compleja es el de «identidad proyecto» de Castells (2000).

⁴ El autor recoge en un cuadro comparativo las aportaciones de los autores más clásicos del desarrollo comunitario: Ander-Egg, Rezsohazy, Porzecanski, Quintana...

subjetividades (Borja y Muxi 2003) que no aparecen en los mapas. No es casualidad que los cascos antiguos de muchas ciudades sean los que mantengan una mayor conciencia colectiva de barrio, ya que la propia estructura urbanística favorece o dificulta las relaciones sociales, y en el resto de la ciudad hace ya mucho tiempo que se construye pensando más en los coches que en las personas.

De todas formas, el incremento de interacción social y su influencia en la comunidad no sólo se reflejan en el espacio físico, sino que podríamos tomar otros muchos elementos de análisis de vital importancia como la irrupción de las nuevas tecnologías en la vida de las personas, en la acción colectiva y en la resistencia en red. Ahora no nos podemos detener ni en unos ni en otros elementos, pero desde luego serían imprescindibles en un análisis más global (Sádaba 2004, Alonso 2007) de estos procesos de interacción social.

Así las cosas, ese primer paso de toma de conciencia de ser parte de una comunidad —o simplemente, por si parece demasiado ambicioso, hablar de comunidad, de ser parte un «entramado de relaciones sociales» (en realidad es lo mismo, pero con «lenguaje científico» que queda más elegante y parece más verdad que el lenguaje cotidiano)— es el principal trabajo a realizar. Un trabajo que tiene que ser planteado desde abajo, con la gente de la calle, reforzándola en sus procesos y dinámicas cotidianas; y todo ello no como estrategia de creación de una vanguardia, sino como una opción ideológica de compromiso con la democracia. A mi entender ése es el fondo y sentido de la *democracia participativa*, generar procesos para que las personas reconozcan y reconstruyan su propio espacio social dotándoles de mayor poder y capacidad de incidencia en la esfera pública para transformar su realidad.

Está claro que la tarea no es fácil ya que muchas de las tendencias del mercado e incluso las propias dinámicas de la administración local no sólo no favorecen esta toma de conciencia, sino que además la torpedean porque la consideran una amenaza para sus cotas de poder. Con demasiada frecuencia presenciamos políticas públicas en torno a la participación ciudadana que favorecen las relaciones clientelistas, la cooptación institucional de sectores activos de la sociedad civil para su control o que simplemente, son pura cosmética. Creo que incluir en la valoración de todas ellas una pregunta en torno al empoderamiento de las personas y el refuerzo de las dinámicas autónomas de la sociedad, es fundamental para saber de qué estamos hablando en cada una. Joan Font

e Ismael Blanco (2001) son algunos de los que ofrecen indicadores concretos y prácticos en este sentido.

De todas formas no vale sólo con tomar conciencia y reconocerse a sí mismo como sujeto de cambio, sino que además hay que tener algo parecido a un proyecto; aunque, realmente, tampoco corran buenos tiempos para una identificación clara del mismo. No hablo desde la lógica del «*fin de la historia*» que tan entusiastamente proclamó Fukuyama después de la caída del muro de Berlín, aunque, de hecho, la década de los noventa ha supuesto el renacimiento de nuevas formas de organización democráticas construidas desde la base; un paso importantísimo no reconocido muchas veces ni siquiera por la izquierda ortodoxa. Pero, a pesar de esta aportación, no se puede negar tampoco la dificultad de articular proyectos y discursos políticos claros con los que dar respuesta a todas las preguntas (sobre todo si tenemos en cuenta el carácter global de estas preguntas).

Para ello parece que no son suficientes ni las viejas estructuras organizativas para la movilización social (partidos políticos, sindicatos e incluso muchos movimientos sociales), ni las viejas estrategias vanguardistas (élites revolucionarias que nos guían a las masas hacia el palacio de invierno), fruto —unas y otras— de un modelo de interpretar la realidad social que creo que es necesario superar. Tal vez ese sea también el verdadero significado del trabajo en red tantas veces nombrado en los últimos tiempos: el reconocer que no hay una respuesta única a todos los problemas, sino muchas respuestas que articuladas y conectadas entre sí (en la red o cara a cara) sean la alternativa real a un modelo deshumanizador como es el neoliberal.

La realidad hoy es mucho más compleja y hay demasiados palacios de invierno como para asaltarlos uno a uno⁵. Pero precisamente ese compromiso con la democracia en su sentido más profundo es el paradigma que debiera superar este modelo unidimensional tan arraigado en la izquierda. Democracia desde abajo, desde el principio de las formas organizativas y relacionales; democracia no como estrategia, sino

⁵ Tal vez una de las primeras lecturas más lucidas de este nuevo paradigma la hizo, desde la praxis, un movimiento revolucionario que no se planteaba como objetivo último la toma del poder, como fue el EZLN. Tras esta estrategia de lucha hay una muy acertada interpretación de lo complejo del poder en tiempos de globalización. Posteriormente autores como Holloway (2002) han realizado reflexiones en esta línea desde una perspectiva más teórica.

como principio fundamental de cualquier relación humana y acción política.

Por todo ello, el proyecto de la comunidad compleja tendría que ser el de convertirse a sí misma en *comunidad democrática*, lo cual implica reconocerse como iguales y a la vez como diversos, entendiendo esa diversidad o complejidad social como oportunidad y no como amenaza. Muchos años de teoría política nos han mostrado la comunidad y la libertad como conceptos incompatibles o proyectos irreconciliables. El camino no es fácil. Sin embargo —y no creo que sea casualidad— la praxis política no sólo de Chiapas, sino también de infinidad de espacios locales con vocación de convertirse en comunidades democráticas, se han revelado contra la teoría política de los despachos de la izquierda y ha aportado una pequeña luz en tiempos de tanto desconcierto.

No todo es crisis ni desolación en el campo de las alternativas al modelo neoliberal. Lo que nos pasa es que tan acostumbrados como tenemos los ojos a buscar grandes revoluciones y quién sabe si un nuevo Marx, nos hemos perdido una gran cantidad de iniciativas locales o pequeñas luchas que siguen vivas. Tal vez no tienen grandes proclamas o héroes revolucionarios, pero han contribuido a poder hacer hoy una relectura de las formas de resistencia distinta y más cercana a las personas. Es decir, más democrática.

La comunidad democrática genera libertad y ciudadanía en el sentido republicano al que nos referíamos en el primer apartado; y no porque nos venga como si fuera una inspiración divina, sino porque en el espacio físico y social de la comunidad democrática, en la medida en la que se respeta y valora la diversidad, se reproducen una serie de relaciones más justas y humanas. Relaciones que, por tanto, refuerzan y potencian lo mejor de nuestra individualidad.

Si, como mucha gente plantea ya, la democracia es el nuevo proyecto del siglo XXI con mayúsculas que necesita la izquierda para superar su crisis de finales de siglo, me atrevo a sugerir que más valdría pensar en una democracia con minúsculas; es decir en una democracia local basada en comunidades complejas con proyectos propios libres y autónomos que en su propio crecimiento (y no porque nadie se lo imponga) construyan red con otros proyectos con los que sientan afinidad y confluencia ideológica. Tal vez sea miedo a las grandes palabras, tal vez la constatación de que la necesaria revisión interna de la izquierda sobre su carácter democrático no se ha producido con suficiente sinceridad (las

élites y estructuras siguen pesando demasiado). El caso es que considero que es mejor empezar a construir desde abajo como una forma de recrear la democracia y el propio conocimiento (eso en lo que nos toca como supuestos científicos). Y en ello la comunidad está llamada a jugar un papel fundamental.

3. *Reflexiones finales. «Haberlas haylas...» y bien cerca*

Para terminar y apoyar con un toque de realidad y esperanza la argumentación anterior, me fijo en dos experiencias concretas de algo que se puede parecer bastante a lo que vengo llamando comunidad compleja con vocación de convertirse en democrática: una, la del proceso generado en el barrio bilbaíno de San Francisco Bilbao la Vieja y Zabala; otra, la del Casco Viejo de Iruña. No los planteo como modelos a seguir o como las nuevas vanguardias de la lucha a nivel local, sino como dos ejemplos que demuestran que hacer comunidad no es un proyecto conservador o excluyente. Y que lejos de recortar la libertad de las personas, las puede ayudar a liberarse de múltiples formas de opresión.

Insisto en ello, porque como de la propia argumentación teórica se deriva, creo que no hay recetas. Cada comunidad, si quiere caminar en esta línea, deberá empezar por su propio (auto)diagnóstico, contabilizando sus recursos estratégicamente para lograr sus objetivos. Pero teniendo eso claro, creo que es importante conocer experiencias positivas como éstas; aunque sólo sea porque las negativas, es decir las que generan clientelismo y desmovilización, son a veces las únicas que se publicitan a bombo y platillo en ciertos espacios o ambientes.

Sobre la experiencia en el Área de Bilbao La Vieja nadie mejor que sus propios protagonistas para contarla. Dos artículos de Carlos Askunze (2001 y 2005) nos servirán de guía para comprender y explicar los orígenes y objetivos de la Coordinadora. La experiencia del Plan Comunitario del Casco Viejo de Pamplona es un proyecto más joven, pero desde febrero del 2006 tiene ya un texto de referencia como es el Diagnóstico Comunitario del y para el barrio —que de momento se puede consultar en Internet— y en el que hemos colaborado desde el equipo de investigación Parte Hartuz⁶.

⁶ En la web: www.plancomunitario.org o en www.partehartuz.org

De todas formas, y aunque no sea el objetivo principal de este trabajo, conviene explicar brevemente cada una de las iniciativas para luego poder compararlas y sacar algunas ideas que nos ayuden a reforzar procesos y experiencias que quieran caminar en esta dirección.

En Bilbao, *«la gravedad de los problemas, el abandono institucional y la convicción de que era necesario impulsar una rehabilitación integral de la zona desde los parámetros de la participación ciudadana, impulsaron la constitución de la Coordinadora de Grupos por la Rehabilitación de Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala, con el ánimo de aunar al máximo los diversos colectivos que intervenían en la zona»* (Askunze 2005, p. 47). En la actualidad participan en esta plataforma más de 30 colectivos, entre los que se encuentran asociaciones vecinales, entidades de trabajo social, comunidades religiosas, asociaciones culturales y de tiempo libre, etc.

Se define como una coordinadora plural, puesto que los grupos que la forman se identifican con ideologías, creencias o corrientes de intervención social diferentes; lo mismo que son diversos los ámbitos de actuación que desarrolla cada entidad. Desde esta pluralidad de pensamiento y acción, la identidad de la Coordinadora se basa en una misma percepción colectiva de sus objetivos:

- Trabajo en favor de la rehabilitación integral de los barrios de Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala; rehabilitación que, desde una perspectiva global, enfrente a medio y largo plazo los complejos y profundos problemas socio-comunitarios, urbanísticos y económicos que la zona soporta.
- Contribuir a la mejora de la calidad de vida de los tres barrios desde la perspectiva del desarrollo humano y social de su vecindario y de su entorno más inmediato.
- Luchar contra cualquier forma de exclusión social (económica, étnica, cultural o de género) que afecte a personas o colectivos de la zona; así como impulsar acciones positivas dirigidas a los grupos que se encuentren en situación de desventaja social.
- Fomento de la cultura de la solidaridad, desde los valores de la equidad, el respeto a las diferencias y el desarrollo del bien común de la zona.
- Fortalecimiento del tejido social de los barrios, propiciando la participación ciudadana y la interlocución directa con las instituciones públicas.
- Trabajo en red, fomentando el intercambio de experiencias y

recursos, así como la puesta en marcha de iniciativas colectivas entre diferentes grupos sociales del barrio (Askunze, 2005).

En la actualidad, el Ayuntamiento en colaboración con otros organismos, ha diseñado un Plan Especial para el período 2005-2009; Plan en el que la Coordinadora «*reconoce importantes avances*», pero que sigue teniendo un déficit participativo importante de los grupos sociales y vecinos del barrio. Al menos, la Coordinadora tiene claro su papel autónomo y de seguimiento crítico que le corresponde como movimiento social vivo.

En Pamplona, la iniciativa del Plan Comunitario del Casco Viejo comienza a gestarse en el 2003 y se fundamenta, por un lado, en el deseo de tomar parte de una manera integral y no sólo sectorial en la mejora de las condiciones de vida del barrio y, por otro lado, en la sentida necesidad de ir definiendo de una manera participada el modelo de Casco Antiguo que sus habitantes quieren.

La gestación de esta iniciativa es un proceso dilatado que incluye, entre otras, actividades realizadas por parte de los integrantes de ese grupo motor como la asistencia a cursos de formación sobre participación ciudadana y planes comunitarios; el acercamiento a experiencias de otros lugares sobre planes de desarrollo local con la comunidad como protagonista; el establecimiento de contactos continuados con personas que se dedican profesionalmente a asesorar y dinamizar este tipo de planes; y, por último, la interlocución directa con asociaciones, técnicos de la administración y cargos políticos para informar sobre la iniciativa e invitarles a participar. Finalmente el Plan Comunitario del Casco Viejo de Pamplona se presenta públicamente el 23 de abril del 2004 en unas jornadas que contaron con la participación de unas 160 personas, entre vecinos/as, comerciantes, agentes sociales y políticos: asociaciones, maestras, trabajadoras sociales, miembros del centro de salud, concejales, alcaldesa, la Oficina del Casco Antiguo, el departamento de bienestar social, técnicos Urban...

En esas jornadas se define el Plan Comunitario como un proceso protagonizado por la comunidad que busca la transformación, cambiar para mejorar las condiciones de vida del barrio. El objetivo es que ciudadanos/as, técnicos y políticos trabajen conjuntamente en el proceso de transformación, pues todos ellos conforman la comunidad local entendida como una red de agentes y relaciones que se establece en un territorio concreto. La propuesta es que cada protagonista ejerza su papel sin interferir en el de los demás pero contando con los demás; se trata, por tanto, de dejar atrás dinámicas de trabajo atomizado en islas inconexas

y generar una espiral constructiva que tenga un carácter más global, transversal e integradora de esfuerzos y recursos. Huelga decir que las inercias dominantes y las desconfianzas mutuas son obstáculos a superar, y esto suele plantear dificultades de no fácil solución; en este sentido, las reticencias, las tensiones y los conflictos son elementos que no son en absoluto ajenos a estos procesos.

Sin embargo, a día de hoy, el Plan Comunitario goza de buena salud aunque no haya logrado la implicación de la administración en el proceso. Con el diagnóstico comunitario terminado podrán seguir trabajando junto con el resto de agentes sociales y profesionales del barrio para la puesta en marcha de las intervenciones prioritarias que se han ido consensuando en el proceso de diagnóstico.

Al hilo de estas experiencias, una de las primeras reflexiones que podríamos reflejar es recordar que en un caso y en otro, el resurgimiento con mayor fuerza de la iniciativa vecinal tiene un carácter reivindicativo y de denuncia de una situación de cierto abandono por parte institucional (bastante más acentuada en el caso de Bilbao). Algo que remite a una pregunta que en la práctica de este tipo de procesos es bien importante: ¿es necesaria una condición de barrio o zona especialmente desfavorecida para activar procesos de participación por irrupción? La pregunta es de las de órdago a la grande, porque si bien parece claro que sí hace falta un *proyecto común movilizador*, también creo que el reto a día de hoy y en la sociedad que vivimos es el de construir ese proyecto movilizador sin necesidad de llegar a situaciones límite como la de las zonas degradadas. Volvemos a una de las primeras argumentaciones, el individualismo es una poderosa barrera que el sistema se preocupa de hacer más alta día a día y que invisibiliza la insostenibilidad a todos los niveles del modelo actual o —como decía Beck— nos conduce a la «solución biográfica» de las contradicciones sistémicas.

Lo que pretendo decir es que es necesario trascender el mundo biográfico de la precariedad —que en unos barrios es más evidente que en otros— para hacer causa común en la solución de problemas colectivos y en la mejora de las condiciones de vida de nuestro entorno, esté visiblemente más o menos degradado. En esto sí que tiene razón una expresión tan manipulada por algunos políticos y empresarios, cuando al referirse a la globalización lo hacen definiéndola como una realidad en la que *«todos estamos en el mismo barco»*.

Otra cuestión interesante que la experiencia de estos barrios nos enseña, es la necesidad de trabajar en lo comunitario con una *mentalidad* y

perspectiva ideológica *abierto* a la diversidad y a la complejidad del propio barrio y de su tejido asociativo. La Gazte Asanblada (Asamblea Juvenil), la parroquia del Corazón de María, las asociaciones vecinales o Azraf (asociación bereber) entre otras muchas, forman parte de la Coordinadora de Grupos por la Rehabilitación del Área de Bilbao La Vieja.

En el caso del Plan Comunitario de Pamplona, en el grupo motor también hay distintos colectivos y ciudadanos no organizados preocupados por la mejora de las condiciones de vida de su entorno y además, a través del proceso iniciado por el diagnóstico comunitario y por las propias acciones que realizan en el barrio, siguen en ese intento de lograr una mayor participación e implicación en el proceso de nuevos sectores tradicionalmente excluidos del poder.

De todas formas, estas dos experiencias no son exclusivas en esos barrios, ni podrán nunca (tampoco deberán) concentrar toda la diversidad ideológica y cultural. Al lado de estas iniciativas caminan otras, unas más conflictivas otras menos, que desde su propia lectura también colaboran en la mejora de las condiciones locales. Creo que en ningún caso el trabajo comunitario se puede plantear en términos excluyentes, aunque eso en la práctica suponga tensiones y conflictos con sectores cercanos, más o menos afines a nuestra interpretación o estrategia. Es muy difícil defender que sólo hay una verdad.

Si por algo se caracterizan uno y otro barrio es por su diversidad de culturas, colores e ideologías. Vamos (permítaseme la broma), el peor de los panoramas para un marxista clásico que intentara construir la identidad de clase. La toma de conciencia colectiva en una realidad tan heterogénea realmente es difícil, pero a la vez, sin embargo, esa es nuestra opción, mucho más enriquecedora y, sobre todo, mucho más ajustada a las posibilidades reales de movilización social que la propia comunidad pudiera articular. Así se explican algunos de los fracasos de estrategias movilizadoras que no tienen en cuenta esta complejidad y que con viejos discursos y viejas jerarquías, pretenden movilizar una población que no se siente identificada con ellas. Debería ser éste un elemento importante para la autocrítica de los movimientos sociales.

De hecho, otra de las características interesantes de estas dos experiencias es la mezcla que en ellas se da entre movimientos sociales y aso-

⁷ Sobre teoría de movimientos sociales, tipologías y estrategias de acción colectiva recomendamos obras como las de Tarrow (1998), McAdam, Tarrow y Tilly (2005) o más cercanas como las de Ibarra y Tejerina (1998).

ciaciones menos ideologizadas (aunque no nos guste mucho la expresión)⁷. Ciertamente, los movimientos sociales están más politizados, pero no en el sentido partidista sino en tanto en cuanto son capaces de analizar con mayor profundidad las relaciones de poder, precisamente porque en su objetivo y quehacer político está el cambiarlas. Por otro lado, las asociaciones menos politizadas suelen tener una mayor conexión con las personas, sobre todo con las de clase más humilde; y por tanto aportan un conocimiento y una visión de la realidad que muy pocas veces se tiene en cuenta en las grandes movilizaciones o en las planificaciones participativas.

Esta mezcla, junto con otros factores también necesarios, es la que permite conectar (más allá de la retórica que tanto nos gusta en este tema), lo local con lo global. Permite trascender y relacionar los problemas cotidianos de las personas con los grandes temas y los procesos globales (desregulación del mercado laboral, inmigración, sostenibilidad y cambio climático...) rompiendo así con el problema que venimos identificando desde la argumentación teórica, esto es, el aislacionismo al que nos ha condenado la posmodernidad para enfrentarnos a un mundo de libertades precarias.

Aquí, el siguiente reto desde el planteamiento que estamos haciendo, es saber si los grupos no sólo se coordinan para un determinado acto o para una lectura común de la realidad (cosa que nos poco en los tiempos que corren), sino saber si en esa interacción van construyendo el proyecto común que les convierta en comunidad democrática: ¡casi nada! Esa construcción, no puede ser de otra forma, es continua, siempre inacabada y fruto de la acción-reflexión-acción como proceso generador de conocimiento. Ese conocimiento (popular) es el que puede poner en marcha actuaciones que hagan de esa comunidad una comunidad más democrática. Mi intuición, a la luz de los procesos que están generando, es que las dos iniciativas que hemos presentado están en ese camino. Por eso vienen a cuento en este artículo.

Otra cuestión, también siempre presente en la movilización social, es cómo se construye el proyecto común; si se hace en base al *consenso* o se hace en base al *conflicto*. En los dos casos el conflicto con la administración es un continuo en el proceso, pero no sólo hay dimensión conflictiva. La voluntad de generar en ambos casos un proceso integral necesita, sin duda, de la administración como un agente que interviene en el territorio y que, desde esa perspectiva, también es parte de la comunidad compleja. Parten, por tanto, de un reconocimiento mutuo

(el de la parte social es algo que se han tenido que ganar los colectivos y personas impulsoras de estos procesos) que más que en clave de consensos actúa en clave de pactos y acuerdos que no niegan el conflicto y que además debieran respetar la autonomía del movimiento ciudadano.

Una última reflexión, *la red*. La idea es que cada proceso y experiencia sigue siendo singular y por lo tanto está vinculada a sus condiciones locales, pero al mismo tiempo quiere pertenecer a una red común que comparta objetivos y filosofía de fondo. El sábado 18 de junio del 2005 en el Casco Viejo de Pamplona, en la Plaza del Corazón del María del barrio de San Francisco de Bilbao y en Vitoria se celebró un concurso internacional de «Arroces del Mundo»⁸: una iniciativa de barrios que quieren hacer de su diversidad y complejidad una oportunidad para construir espacios locales más justos y democráticos; y, como no, lo hicieron celebrándolo con una fiesta como el Día de los arroces. Pero la tarea del trabajo comunitario no es fácil y todos los días no son de fiesta. Por eso el apoyo de una red en la que se intuya que no se está solo es algo que nos hace falta a todos. De ahí este tipo de iniciativas coordinadas.

Es necesario por tanto, poner en marcha iniciativas que más allá de estos días señalados generen espacios de encuentro e intercambio entre las diferentes experiencias participativas, aprendiendo así unos de otros y generando un conocimiento compartido y más democrático.

No es esta nuestra tarea, sino la de quienes en el día a día sustentan éstas y otras muchas más iniciativas de este tipo, para quienes, sobre todo, espero que sirvan estas reflexiones.

Bibliografía

- ALONSO, Israel (2007): *Nuevas formas de participación social y política en la sociedad del la informacional y del conocimiento. Movimientos sociales en red* (inédito).
- ASKUNZE, Carlos (2005): «Perspectivas sobre participación ciudadana (desde el movimiento vecinal)», en *Parte Hartuz. Lan koadernoak*: 0 zenbakia. 2005 ekaina, Leioa: Partehartuz, pp. 45-65.
- ASKUNZE, Carlos (2001): «Perspectivas sobre participación ciudadana», en Grau, Elena y Pedro Ibarra (2001): *Participando en la red. Anuario de movimientos sociales*, Barcelona: Icaria.

⁸ <http://arrozak.gasteizaktiba.net/>

- BAUMAN, Zygmunt. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid: Siglo XXI Editores.
- BECK, Ulrich (1998): *La sociedad en riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Ediciones Paidós.
- BECK, Ulrich & Elizabeth Beck-Gernsheim (2003): *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- BORJA, Jordi y Muxi Zaida (2003): *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona: Electa.
- CASTELLS, Miguel (2000): *La era de la información: economía, sociedad y cultura / El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- PRECARIAS A LA DERIVA, Colectivo (2004): *A la deriva por los circuitos de la precariedad femenina*. Madrid: Traficantes de sueños.
- FONT, Joan e Ismael Banco (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- FROMM, Erich (1977): *El miedo a la libertad. Biblioteca del hombre contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- GRAU, Elena y Pedro Ibarra (2001): *Participando en la red. Anuario de movimientos sociales*, Barcelona: Ed. Icaria.
- HOLLOWAY, John. (2002): *Cambiar el mundo sin tomar el poder: el significado de la revolución hoy*, Barcelona: El Viejo Topo.
- IBARRA, Pedro y Benjamín Tejerina (1998): *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- MARCHIONI, Marco (2001): *Comunidad y cambio social: teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid: Edición Popular.
- MCADAM, Doug, Sydney Tarrow y Charles Tilly (2005): *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- NEGRI, Antonio y Michael Hardt (2002): *Imperio*, Barcelona: Paidós
- NEGRI, Antonio y Michael Hardt (2004): *Multitud Guerra y democracia en la era del Imperio*. Barcelona: Debate: Random House Mondadori.
- NOGUEIRAS, Luis Miguel (1996): *La práctica y la teoría del Desarrollo Comunitario*. Descripción de un modelo. Madrid: Narcea.
- SÁDABA, Igor (2004): *Jornadas Solidaridad en la red. Nuevas tecnologías, ciudadanía y cambio social*. Bilbao: Hegoa Instituto de Estudios sobre desarrollo y cooperación internacional. Noviembre.
- TARROW, Sidney. (1998): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Barcelona: Alianza.

¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?

Por:
Yves Sintomer

La mayoría de los presupuestos participativos en Europa tienen poco que ver con la experiencia de Porto Alegre y con muchas experiencias similares en América Latina¹. El contexto social, económico y político, y la dinámica de la democracia participativa son muy distintos. Además, el fenómeno es muy heterogéneo. Los países europeos presentan entre ellos diferencias marcadas en términos de cultura política, de compe-

¹ Este texto expone los primeros resultados de una investigación internacional comparada que estoy dirigiendo en el marco del Centro Marc Bloch de Berlín, un centro de investigación franco-alemán en ciencias sociales, con el apoyo de la Fundación Hans-Böckler, que está ligada a los sindicatos alemanes, y de la Delegación a la Ciudad del gobierno francés. Esta investigación ha empezado a finales del año 2003 y se desarrollará hasta finales del año 2005. Incluye un estudio de alrededor de veinte ciudades europeas en Alemania, Francia, España, Italia, Inglaterra, Holanda, Finlandia, Bélgica y Portugal, con una dimensión cualitativa (entrevistas y observación de momentos de participación en cada ciudad, datos de comparación jurídicos y políticos) y una dimensión cuantitativa (datos de comparación financieros, económicos y demográficos, datos sobre la participación). El equipo de investigadores incluye C. Herzberg y A. Röcke (Centro Marc Bloch), y colaboradores independientes: G. Allegretti (Universidad de Florencia), E. Ganuza (Instituto Estudios Sociales de Andalucía de Córdoba), J. Hall (Community Pride Initiative Manchester), L. Guerreiro (Palmela), C. Schaut y L. Damay (Universidad de Saint Louis, Bruxelles). Este trabajo se beneficia de los estudios del equipo de J. Font (Universidad Autónoma de Barcelona) sobre las experiencias españolas (Font 2001a, 2001b); de los de Y. Cabannes (Plan de Gestión Urbana, ONU, Ecuador, y programa Urbal, rede 9 «Presupuestos participativos y finanzas locales») sobre los presupuestos participativos en América Latina (Cabannes 2003); y de los desarrollados por L. Avritzer (Universidade Federal dos Minais Gerais) en Brasil (Avritzer 2002, 2005, Avritzer y Navarro 2003). Agradezco sus comentarios y críticas a los participantes de varios seminarios en los cuales versiones previas de esta ponencia han sido discutidas en Francia, España, Alemania y Brasil, y a V. Giraud por sus correcciones.

tencia de los gobiernos locales, de forma presupuestaria. Lo que se denomina como «presupuesto participativo» no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España. No hay *una* metodología que podría identificarse como «presupuesto participativo», ni tampoco unas metodologías que pudieran ser consideradas como un conjunto de variantes alrededor de una base común, como sucede en las demás experiencias latino-americanas, donde la propuesta de Porto Alegre ha sido importada, adaptada y combinada con otras inspiraciones en centenares de ciudades. Incluso dentro de cada país se pueden encontrar todavía varias metodologías, si bien los intercambios y las discusiones tienden a favorecer cierta homogeneización. Por eso, los presupuestos participativos no constituyen en el viejo continente *una metodología*, sino más bien *un tema* político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público. En este texto utilizaré, entonces, la expresión desde una definición minimalista: los presupuestos participativos se asientan, por los menos, en tres criterios: la participación debe implicar discusiones sobre el presupuesto público; tiene que organizarse a nivel de la ciudad, y no sólo a nivel del barrio (se diferencia así de los fondos de inversiones locales o de los organismos de desarrollo comunitario); y debe repetirse (un referéndum sin continuidad sobre las finanzas no es un presupuesto participativo).

A nivel internacional, el modelo de Porto Alegre es el más antiguo y el más conocido (Abers 2000, Allegretti 2003, Avritzer 2002, Avritzer y Navarro 2003, Bayerle 1992, Fedozzi 1999, 2001, Herzberg 2002, Gret y Sintomer 2003, Sánchez 2002). Por eso, antes de analizar con más detalle los presupuestos participativos europeos, pueden resumirse sus cinco diferencias más importantes en comparación con este famoso modelo. En la mayoría de los casos de presupuesto participativo en el viejo continente hay más informalidad, las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; son procesos que vienen desde arriba; no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; están ligados también con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy diferentes a los de América Latina; son procesos consultivos y no deliberativos. La mayoría de los casos diferentes se encuentran en España e Italia.

Este artículo empieza con una descripción de la historia y de las diversas metodologías de los presupuestos europeos; analiza en las tres partes siguientes sus objetivos, sus actores y los retos que tienen que afrontar; y concluye con una presentación de varios modelos de presu-

puesto participativo europeos y de las principales tendencias para el futuro de la democracia participativa.

1. Historia y metodologías

La historia de los presupuestos participativos europeos es muy reciente. La mayoría de las cincuenta experiencias que se han iniciado hasta el 2005 se encuentran en ciudades pequeñas o medianas de menos de 100.000 residentes; la ciudad más grande es la de Sevilla (700.000 habitantes, que ha empezado un proceso en el 2004), otras nueve cuentan con más de 100.000 habitantes (Córdoba, Getafe, Albacete y Jerez de la Frontera en España, Roma XI y Venecia en Italia, Hamm, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzahn en Alemania, y Salford en Inglaterra) y sólo una región está concernida (en Francia): concretamente la de Poitou-Charentes (1.700.000 habitantes, que empieza en el 2005). A finales de los años 1990 comenzaron las primeras experiencias piloto, bastante diferenciadas y aisladas entre sí, incluso dentro de cada país. En los últimos tres años se ha iniciado una nueva etapa de consolidación de algunas de estas experiencias (aunque otras finalizaron por varias razones) y de extensión cuantitativa (con la duplicación o la triplicación del número de los presupuestos participativos europeos) y cualitativa (las ciudades de más de 100.000 habitantes pasan de dos a diez, una región empieza un proceso, los partidos políticos implicados son más numerosos, la idea ya no es la de pequeñas minorías...). Además, aprovechando el impulso de los Foros Sociales Europeos y Mundiales, las redes URBAL y los lazos políticos o académicos, los contactos entre las experiencias en varios países están multiplicándose. De forma que es probable un desarrollo cada vez más importante en el futuro, particularmente en los países latinos.

En Francia, los primeros presupuestos participativos se ponen en marcha en 2000. Una primera ola implica unos municipios pequeños o medios del «cinturón rojo» de París, todos de izquierda y con alcaldes comunistas. Los más importantes son los de Saint-Denis, Bobigny y Morsang-sur-Orge (75.000, 45.000 y 20.000 habitantes). Una segunda oleada, a partir del 2003, concreta (a) la extensión geográfica de estas dinámicas fuera del cinturón de París (como en las aglomeraciones de Grenoble con la ciudad de Pont-de-Claix, 12.000 habitantes, o de Poitiers, 86.000 habitantes), (b) la difusión política entre alcaldes o presi-

dentos de región socialistas y verdes, y (c) la ampliación institucional con la región de Poitou-Charentes dirigida por una de las principales figuras del Partido Socialista francés, Ségolène Royal. Hasta ahora, ninguna de las experiencias iniciadas ha sido interrumpida, lo que se explica tal vez por su carácter tan reciente.

En Alemania, los presupuestos participativos empiezan en 1998. La primera ola tiene lugar en el Land de derecha del Baden-Württemberg, en la Selva Negra, con una red llamada «Ciudades del futuro», que desarrolla entre otros el proyecto de los presupuestos participativos. Los socios de esta red son la Fundación Bertelsmann, ligada con el mundo de la empresa, la Fundación Hans Böckler, ligada a los sindicatos, y la Federación que integra todas las ciudades alemanas (KGST). De 7 a 8 ciudades deciden participar en el proyecto, todas ellas de diferentes colores políticos. Todas son pequeñas o medianas: la más pequeña tiene 7.000 habitantes; las más grande, Esslingen, 90.000. La ciudad de Rheinstetten (20.000 habitantes) ha jugado durante unos años un papel político importante en la difusión de la idea, y ha sido la primera ciudad alemana en adherirse a la red URBAL 9 sobre el Presupuesto Participativo, dirigida por Porto Alegre. Con el tiempo, unas ciudades han seguido con el presupuesto participativo mientras que otras lo han abandonado. En el 2000, una segunda ola de presupuestos participativos se inaugura en el Land socialdemócrata del Nordrhein-Westfalen, con un proyecto piloto de una red que incluye el Land y la Fundación Bertelsmann. Seis ciudades medianas participan, con una población que va desde 21.000 habitantes (Vlotho) hasta 180.000 (Hamm), siendo la más dinámica, probablemente, la de Emsdetten (35.000 habitantes, con un alcalde demócrata cristiano). Después de cuatro años, el proyecto ha sido finalizado y carece del apoyo financiero que permitía su continuidad en varias de estas ciudades, de forma que solo una parte de ellas siguen con un presupuesto participativo. La tercera oleada, que ha empezado en 2003, tiene más significación política porque es apoyada por la Bundeszentrale für Politische Bildung, la Federación que integra todas las Fundaciones políticas alemanas, desde la derecha hasta la izquierda. Además, implica ciudades grandes y, en particular, a dos distritos de Berlín que se benefician de cierto apoyo del Senado del Land. La dinámica de esta tercera fase no está todavía clara: unas experiencias aparecen muy débiles, otras siguen adelante y otras ciudades (como Postdam) declaran que van a poner en marcha un presupuesto participativo en 2005.

En España, la primera etapa empieza a principios de los años 2000, con ciudades de izquierda dirigidas por alcaldes comunistas en el cinturón rojo de Barcelona (con ciudades como Rubí, 80.000 habitantes, y San Feliu de Llobregat) y en Andalucía (particularmente con Córdoba, 310.000 habitantes). La segunda ola se inicia con las elecciones municipales del 2003. Una parte de las primeras experiencias (Rubí, San Feliu de Llobregat) se interrumpe a causa del cambio de gobierno, pero otras ciudades inician su andadura. Así, esta segunda fase concreta una extensión del proceso a nivel geográfico (con municipios de la región de Madrid, de Castilla la Mancha, del País Vasco) y a nivel político, con varios municipios socialistas importantes (entre ellos Albacete, 150.000 habitantes; o más recientemente Sevilla y Getafe, 158.000 habitantes) y algunos otros municipios de color político diferente (como Figaró-Montmany, 1.000 habitantes, en Cataluña, con un alcalde independiente; y Jerez de la Frontera, 194.000 habitantes, con un alcalde nacionalista). Parecería, en consecuencia, que la metodología del presupuesto participativo se ha hecho cada vez más popular y a buen seguro crecerá mucho el número de las experiencias en los próximos años.

En Italia, la primera experiencia es bastante aislada: es la de Grotammare, una pequeña ciudad de 13.000 habitantes dirigida por el Partido de la Refundación Comunista, que se pone en marcha en el 1994 (Allegretti y Herzberg 2004). Desde hace dos años puede observarse una verdadera etapa de difusión de la idea de presupuesto participativo. Y aunque algunas experiencias se encuentran todavía más en el discurso que en la práctica —o están en una fase de desarrollo limitado, como Venecia (300.000 habitantes)—, otras presentan gran seriedad y dinamismo, como sucede en el caso de Roma XI (139.000 habitantes) o de Pieve Emmanuele (18.000 habitantes), en los suburbios de Milán. Todas las ciudades involucradas son de izquierda y una red de municipios llamada «Rede Nuovo Municipio» juega un papel importante en la difusión del tema. Concretamente, este proceso de difusión muestra gran dinamismo y es previsible que el número de experiencias aumente de forma considerable en los próximos años.

Finalmente, en los otros países europeos donde se dan experiencias de presupuesto participativo, éstas han iniciado su andadura después de 2000 y se localizan todas en ciudades de izquierda (Mons, en Bélgica, con 90.000 habitantes, Salford, Inglaterra, con 216.000 habitantes, Palmela, en Portugal, con 54.000 habitantes...). En cualquier caso, parece

claro que se trata de experiencias todavía bastante aisladas, sin que haya signos de una extensión rápida del proceso a otros lugares.

2. *Varias metodologías*

La historia, todavía reciente, de los presupuestos participativos, así como las diferencias entre los contextos nacionales y regionales explica que las metodologías utilizadas hayan sido muy diversas. Y si bien el modelo de Porto Alegre ha jugado siempre un papel determinante en la difusión de la idea de que la participación de los ciudadanos en la definición del presupuesto público es una pista interesante para la renovación de la política, sin embargo, no todas las experiencias han tratado de adaptar su metodología y muchas veces han preferido apoyarse sobre presupuestos y estrategias que ya existían en el país.

Sin embargo, no cabe duda de que la metodología de Porto Alegre ha sido la más influyente en Europa hasta la fecha, y es probable que lo siga siendo en un futuro cercano. Sus características principales son conocidas (Gret y Sintomer 2003): se asienta sobre dos dimensiones, territorial (con las asambleas y/o gremios de barrio o de sector) y temática (con asambleas y/o gremios discutiendo de varias políticas públicas); articula el nivel micro local (del barrio o de la aldea) y éste con el de la ciudad; articula asambleas abiertas a todos los ciudadanos y consejos de delegados que constituyen la cumbre del proceso y lo monitorean; utiliza criterios formales de reparto de los recursos, en el marco de un reglamento explícito que puede ser modificado por los participantes; necesita un ciclo organizado de discusiones y toma de decisiones durante todo el año; permite discutir principalmente sobre el presupuesto de inversión, y especialmente sobre las obras; tiene un valor deliberativo y el proceso permite una decisión conjunta entre los ciudadanos movilizadas y el gobierno local. Esta metodología es más influyente en España, en Italia y en Portugal, donde muchas veces se aplica con pequeñas variaciones y adaptaciones locales. Al contrario, no se encuentra como tal en Alemania. De igual forma, en Francia, Inglaterra y Bélgica, esta propuesta se utiliza parcialmente, representando, más bien, una fuente de inspiración. En Francia, por ejemplo, el punto decisivo es que esta metodología ha permitido articular el nivel del barrio al nivel de la ciudad, a partir de estas experiencias de participación que se denominan presupuestos participativos. Antes existían solamente los consejos o

asambleas de barrio; el instrumento de participación más difundido en Francia (se han multiplicado en los últimos años, y han llegado a sumar 2.000 a finales de 2004). Con el presupuesto participativo, en vez de una serie de discusiones verticales en cada barrio entre los ciudadanos voluntarios y el municipio, se pueden organizar discusiones horizontales entre ciudadanos de varios barrios. Pero las demás experiencias francesas resultan mucho más informales que el proceso de Porto Alegre, ya que tienen un valor consultivo y no deliberativo; los consejos, cuando existen, no tienen un estatuto y un poder bien definidos; y el reglamento está normalmente fijado por el pleno municipal y no por los ciudadanos que participan.

Una segunda metodología se diferencia del modelo de Porto Alegre porque se basa sobre la participación de los colectivos en vez de la de los ciudadanos individuales. El ejemplo más conocido es el de Albacete, uno de los presupuestos participativos más dinámicos en Europa, donde el consejo participativo que se encuentra en el centro del proceso integra los varios grupos de la ciudad. Esta metodología ha sido poco difundida en Alemania, en Francia o en Italia². En varios casos, para evitar conflictos con los colectivos sin perder la posibilidad de asociar los ciudadanos que no están organizados, se han concebido modelos mixtos, como en el caso de Puente Genil, Andalucía³.

Una tercera metodología se basa, ante todo, sobre fondos de inversión locales en los barrios, gracias a los cuales los ciudadanos pueden decidir sobre pequeñas obras o eventos. Estos fondos han sido muy difundidos en Alemania, en Holanda, en Inglaterra, y aún más en Francia, donde existen varios centenares de experiencias. Normalmente disponen de poco dinero, entre 5.000 y 25.000 euros por barrio. La experiencia mayor ha sido la de los jurados ciudadanos de Berlín, que disponían cada uno de 500.000 euros (Sintomer y Koehl 2002). Los pre-

² En Francia, la excepción mayor es, tal vez, la del presupuesto de la vivienda social de Poitiers, donde un consejo de asociaciones de inquilinos puede decidir la atribución de una cuarta parte del presupuesto de inversión, o sea 750.000 euros destinados a las pequeñas obras.

³ Las metodologías mixtas existen también en América Latina, siendo la más conocida, probablemente, la de Belo Horizonte, Brasil. Una metodología un poco parecida a la de los colectivos se basa en los sectores de la población: indígenas, mujeres, jóvenes... Esta metodología está bastante difundida en América Latina (Cabannes 2003, Barrera 2004, Ramírez 2001); en Europa mucho menos, y son ante todo los jóvenes los que, a veces, están representados como tales en el marco del presupuesto participativo.

supuestos participativos que utilizan esta metodología, como Pont-De-Claix, Morsang-sur-Orge (Francia) o Salford (Inglaterra), no se quedan a este nivel micro-local y articulan por un lado decisiones en los barrios sin pasar por un consejo participativo de ciudad, y por otro discusiones sobre las orientaciones presupuestarias a nivel de la ciudad⁴.

Una cuarta metodología se asienta en los jurados ciudadanos o células de planificación, que con diferentes nombres son bastante conocidas en Alemania, Inglaterra y España (Dienel 1997, Sánchez 2000). En el modelo clásico de los jurados ciudadanos, un pequeño grupo de ciudadanos designados por sorteo discute de temas como la planificación urbana o los derechos del consumidor durante una reunión que dura unos días, al final de la cuál se produce un dictamen ciudadano que el pleno municipal tiene que tomar en consideración, aunque el dictamen no tenga valor deliberativo. En un presupuesto participativo, esta metodología puede ser utilizada como alternativa a las asambleas abiertas o a la elección de delegados para designar los consejos participativos, con el objetivo de conseguir un grupo de ciudadanos más representativo del conjunto de la población que en las metodologías participativas clásicas. En Alemania es un instrumento bastante popular, y el ejemplo más interesante es el de Emsdetten, en el que, sin embargo, el sorteo se utiliza habitualmente en combinación con otros mecanismos⁵. En Francia, la fórmula del sorteo es más común en los consejos de barrio y ha sido integrado en el presupuesto participativo de Pont-de-Claix, cerca de Grenoble. Algo similar podría suceder en España.

Aunque existen otras metodologías, sin embargo no han sido tan difundidas como las cuatro que acabamos de presentar. Por ejemplo, en Bobigny existe un Observatorio de control y de fiscalización independiente del municipio, pero diferenciado de las otras instancias del presupuesto participativo (mientras que en el modelo de Porto Alegre los consejos participativos de la ciudad son las instancias privilegiadas de la fiscalización del proceso). Por otra parte, un momento importante del ciclo del presupuesto participativo en Saint-Denis es la reunión conjunta de los delegados de los ciudadanos y del pleno municipal. De igual

⁴ En Morsang-sur-Orge, cada barrio dispone de 60.000 euros. En Brasil, el ejemplo más conocido que articula la posibilidad de decisiones directas en el barrio y un consejo participativo a nivel de la ciudad es el de Belo Horizonte (Font 2001b).

⁵ Al revés, las reticencias de frente al sorteo son muy grandes en América Latina, donde no se utiliza esta metodología en los procesos participativos.

forma, en Puente Genil, el presupuesto participativo anual se articula con la Agenda 21 y el Plan estratégico de la ciudad⁶. A su vez, en algunas ciudades alemanas, así como en Salford (Inglaterra) o en Bobigny (Francia), también se utilizan los sondeos participativos. Finalmente, en otros lugares de Alemania, los resultados del proceso participativo han sido sometidos al conjunto de la población por referéndum⁷. Por su parte, en Esslingen, Alemania, el presupuesto participativo es básicamente un foro Internet...

En consecuencia, parece que con el desarrollo de las experiencias y los intercambios crecientes, la tendencia no se asienta en la homogenización, sino en el desarrollo de modelos mixtos que, según los objetivos y las culturas políticas, recurren a varias metodologías para reintentar combinar las ventajas y corregir a los defectos de cada una. Sin embargo, el modelo de Porto Alegre seguirá siendo, probablemente, la referencia central: porque sigue siendo todavía la referencia política más conocida y porque es un modelo muy popular en dos de los países donde se espera el mayor crecimiento del número de presupuestos participativos, España e Italia.

3. *Objetivos*

¿Cuáles son los objetivos de los que desarrollan los presupuestos participativos en Europa? Son tal vez tan distintos como las metodologías. A pesar de ello, pueden diferenciarse a nivel analítico tres tipos potenciales que resumen los varios objetivos concretos que explicitan los actores (Gret y Sintomer 2003; Bacqué, Rey y Sintomer 2005): 1) a nivel administrativo, se puede utilizar la participación para mejorar la gestión pública; 2) a nivel social, se puede pensar que los presupuestos participativos van a influir sobre las relaciones sociales; 3) a nivel político, parece posible convertir esta metodología innovadora en un instrumento para «democratizar» o «reinformar» la democracia.

⁶ En América Latina, los ejemplos más interesantes de articulación entre el presupuesto participativo y la planificación estratégica son los de Santo Andre, Belem (Brasil) y Villa El Salvador (Perú).

⁷ En Villa El Salvador también, el instrumento del referéndum ha sido utilizado en este marco.

3.1. El nivel administrativo

Este nivel se ha vuelto fundamental en Brasil y en América Latina. Probablemente, la explicación descansa en que pueden constatarse efectos concretos de los presupuestos participativos en términos de lucha contra la corrupción, de reducción del clientelismo y de modernización de la gestión pública que unos organismos que no sin ser subversivos, como el Banco Mundial, han incorporado esta metodología en el conjunto de instrumentos que proponen a los países del Sur. Ahora bien, el contexto europeo es muy distinto si centramos la atención en el funcionamiento del Estado: ¿cómo puede ser utilizado el presupuesto participativo para mejorar la gestión pública? Hay que reconocer, ante todo, que la relación no es automática. En los países más empeñados en modernizar su Estado, como los de Europa del Norte o el Reino Unido, el desarrollo del presupuesto participativo es inexistente, o casi nulo. Aún en el interior de un mismo país, las ciudades más «modernas» a nivel administrativo no son siempre las que tienen un presupuesto participativo, o viceversa, como se ve muy bien en España. El análisis demuestra todavía que la introducción de un presupuesto participativo está casi siempre relacionada con un proceso de modernización administrativa, sea porque ésta necesita el uso de un instrumento fuerte de participación en determinados momentos, sea porque el desarrollo de la participación no puede seguir adelante sin transformar la administración. Es previsible un desarrollo mayor en el futuro, tanto a nivel de la gestión de proximidad en los barrios como a nivel de la modernización de la administración de la ciudad en su conjunto.

En Francia, los presupuestos participativos y la democracia participativa en general tienen como objetivo fuerte el de mejorar la gestión local o micro-local. La idea es articular con este nivel de «proximidad» la cooperación transversal de los distintos servicios públicos en un territorio, permitir un acceso más fácil a estos servicios, nombrar en cada barrio un responsable administrativo y un responsable político para seguir todos los problemas y solicitudes de la ciudadanía, y desarrollar la participación para entender mejor las necesidades de la gente. Es una visión bastante limitada y modesta, pero funciona bien y en los lugares donde se actúa realmente en esta dirección, las mejoras son palpables. Además, el presupuesto participativo conlleva más transparencia a nivel municipal. Por tomar sólo un ejemplo, las ciudades que hacen un presupuesto participativo piden a sus técnicos que presenten el presumpues-

to de forma que éste sea entendible por la ciudadanía, por una parte, y por otra, de forma que los políticos del pleno municipal se beneficien del esfuerzo realizado, ya que, anteriormente, los documentos presupuestarios no se podían leer en muchos casos sin una formación financiera previa. A pesar de todo, todavía son limitados los efectos del presupuesto participativo a nivel municipal. Tal vez lo más importante sea que refuerza el sentimiento de que hay que reformar y modernizar la gestión pública, sin que ésta haya sido todavía transformada cualitativamente hasta ahora.

En Alemania, en cambio, el objetivo es mucho más ambicioso. La modernización del Estado es una palabra clave, ante todo a nivel municipal, y la participación se concibe como una de las vías de la modernización administrativa. Es probablemente el objetivo mayor de los presupuestos participativos y la razón principal de su desarrollo en este país. Por eso se puede explicar que una fundación como la Fundación Bertelsmann, que no es particularmente «subversiva», haya jugado un papel importante en el desarrollo de esta metodología. La idea sería introducir más transversalidad en las administraciones, ofrecer servicios más accesibles, tener más en cuenta las demandas de la gente, proponer objetivos de calidad, desarrollar un presupuesto por objetivos en vez del presupuesto clásico, y reformar el management interno de la administración. La fuerte crisis financiera de los municipios alemanes ha contribuido también a hacer del presupuesto participativo un instrumento potencial de consolidación de las finanzas a través de la responsabilización cooperativa de todos los actores y de una mejor legitimación de las decisiones. Es todavía demasiado temprano para decir si estos objetivos han sido logrados. En realidad, los logros son, probablemente, limitados a fecha de hoy (como lo demuestra el desarrollo, de hecho también bastante limitado, del presupuesto por objetivo). El más importante de estos logros, en cualquier caso, sería, tal vez, que los imperativos de la modernización y de la participación aparezcan ahora más ligados entre sí que antes. En todo caso, la idea de la responsabilización no llega a la de un control del Estado por la sociedad civil, tal y como se ha difundido en Brasil y en otros países latino-americanos.

En Inglaterra, la relación entre presupuesto participativo y modernización de la gestión pública parece similar a la que existe en Alemania. La diferencia mayor, sin embargo, estriba en el hecho de que la dinámica del presupuesto participativo puede apoyarse en muchas leyes nacionales que favorecen la participación: en este país, las leyes de par-

ticipación son también un instrumento del gobierno central para controlar el uso de los recursos públicos por los municipios (que disponen de un porcentaje importante de los presupuestos públicos). En Italia y en España, finalmente, la situación es probablemente intermedia entre la francesa y la alemana; de igual forma, la experiencia de los presupuestos participativos probablemente sea demasiado limitada en el tiempo como para hacer un balance completo. A pesar de todo, todavía pueden destacarse unos desarrollos interesantes en los que fuertes procesos de modernización de la gestión pública empiezan a estar articulados con el presupuesto participativo; tal es el caso de Puente Genil (Andalucía) o de Alcobendas (102.000 habitantes, cerca de Madrid, conocido por sus metodologías de participación en los barrios y su «buena gestión», y que ha planificado iniciar un presupuesto participativo en 2005).

3.2. El nivel social

En Brasil, como en el resto de América Latina, el presupuesto es un instrumento de las clases populares, y también un método privilegiado para permitir una inversión de las prioridades a favor de los pobres. No es el caso en Europa, por lo menos en las experiencias desarrolladas. Muy pocas ciudades han establecido criterios de carencia u otros mecanismos que permitirían una lógica de justicia distributiva. Como excepción se puede subrayar el papel de ciudades españolas como Puente Genil y Córdoba. Además, hay pocos indicios de una apropiación privilegiada del proceso por los pobres. Es una de las diferencias mayores en el significado del presupuesto participativo entre los dos continentes. Además, es también muy limitado el impacto de las metodologías de presupuesto participativo en Europa en términos de género⁸. Eso no significa que no haya objetivos sociales, sino que son distintos —y varían de país a país.

En Francia, los presupuestos participativos han sido introducidos al principio en ciudades populares afectadas por una crisis social y urbana. Como la democracia participativa en general, los presupuestos participativos son concebidos como instrumentos para fortalecer el tejido

⁸ En América Latina, la cuestión de género está en la agenda de los presupuestos participativos, aún si las prácticas no se encuentran muy desarrolladas todavía. Porto Alegre no es la ciudad de vanguardia en este ámbito.

social, en una perspectiva «republicana» típicamente francesa⁹. La idea es que el diálogo entre ciudadanos y entre la ciudadanía y los responsables políticos y administrativos crea un sentido nuevo de comunidad de destino, una vía para disminuir los conflictos cotidianos... una posibilidad de incluir a los marginados. Sin embargo, en la práctica, esta perspectiva no funciona mucho; porque si bien se crean nuevos lazos entre los que participan, éstos no son muy numerosos y los marginados son excluidos o se quedan en la periferia del proceso.

En Alemania, el contexto es bastante diferente porque los presupuestos participativos fueron introducidos inicialmente en ciudades pequeñas o medianas que no están afectadas por la crisis urbana. Por eso, muchas veces, no hay ningún objetivo social. Y cuando lo social está presente (y la inclusión de ciudades más grandes como algunos distritos de Berlín va en esta dirección), la inspiración proviene de las temáticas anglosajonas del *empowerment*: con la perspectiva de la «activación», la idea es estimular a los ciudadanos en su capacidad de actuar de manera autónoma. En este ámbito, la originalidad alemana es que el tema del *empowerment* está articulado con el de la modernización del Estado, lo que no ocurre en los EE.UU., donde los dos procesos son paralelos, pero inconexos.

En Italia —y más aún en España— el tema de la inclusión social, en parte importado de América Latina y adaptado en el contexto local, es considerado generalmente como uno de los objetivos del presupuesto participativo. En ambos países, algunas experiencias incluyen criterios de carencia que permiten una cierta redistribución a través del proceso participativo en los barrios periféricos. Otras han dado relieve a la acción a favor de grupos excluidos, como los gitanos en Albacete. Pero, todavía no es tan visible hasta la fecha el segundo elemento clave de la dinámica potencial de justicia social del presupuesto participativo: es decir la movilización de los pobres en el proceso y su apropiación de la metodología. Por eso, se deberán esperar unos años antes de saber si la introducción de presupuestos participativos puede realmente modificar las prioridades sociales, como ha sido el caso en Porto Alegre (Marquetti 2001).

⁹ La perspectiva del «tejido social» tiene similitudes con las tesis de Putnam en los EE.UU. sobre el «capital social», pero su problemática se diferencia en varios puntos, en particular en la relación con el Estado.

3.3. El nivel político

Los dos objetivos políticos de los presupuestos participativos en Europa son 1) mejorar la legitimación del sistema político y 2) mejorar la cultura cívica y «democratizar la democracia». Estas últimas expresiones se utilizan en Porto Alegre y definen una perspectiva que está muchas veces explicitada en el viejo continente. Pero el sentido es distinto en ambos espacios. Uno de los logros más importantes de las experiencias exitosas en América Latina es, por ejemplo, haber acabado con el clientelismo. Por el contrario, éste no es un objetivo político en Europa: el clientelismo existe, pero está menos desarrollado; de forma que otras prioridades son percibidas como más importantes. Además, en Porto Alegre —donde se encontraba hasta el 2004 el proceso más dinámico en América Latina— se ha creado una verdadera democracia participativa; es decir un sistema que completa la democracia representativa con elementos de democracia directa. Lo que implica la emergencia de un cuarto poder: el de los ciudadanos que toman las decisiones directamente o a través de delegados estrechamente controlados; un poder que no sustituye, sino que se articula con los tres poderes clásicos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial (Bacqué, Rey y Sintomer 2005).

En cambio, en Europa, la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo no son todavía deliberativas: continúan siendo experiencias de carácter consultivo, de forma que al final las decisiones las toman los políticos. Siempre ocurre así en Francia, Alemania, Bélgica, Inglaterra y Portugal, por lo menos cuando se trata de decisiones que van más allá del nivel del barrio. En España y en Italia la situación es intermedia entre la de los otros países europeos y la de Porto Alegre. En todo caso, cuando los políticos asumen el monopolio de la toma de decisión, no se puede hablar realmente de democracia participativa. Es preferible hablar, como en Francia, de democracia de «proximidad» en los dos sentidos de la palabra: una toma de decisión más cercana geográficamente a la gente, y un sistema en el cuál hay más comunicación entre los políticos y la sociedad. La democracia de proximidad valoriza el diálogo, el ciudadano activo, y así constituye una ruptura con las tradiciones elitistas y el estatismo tradicional. Es también una diferencia fundamental entre la mayoría de las experiencias europeas y muchísimas experiencias latino-americanas. En cuanto al primer objetivo político, la legitimación del sistema, los estudios demuestran que no se puede observar un efecto automático (Font y Blanco 2004).

4. Actores

Tal vez se entiende mejor la razón de estas diferencias cuando se analizan los actores del proceso. Dos diferencias importantes separan los presupuestos participativos europeos del de Porto Alegre. La primera es que, en Europa, son casi siempre procesos diseñados e implementados «desde arriba». Hay muy pocas excepciones: Figaró-Montmany y, en parte, Albacete y Roma XI. Evidentemente, los ideales participativos no son monopolio de los políticos; y en los últimos años se han realizado muchas críticas contra un sistema político, en ocasiones sordo a las peticiones de la ciudadanía. En muchos países europeos, la crisis de los partidos tradicionales es fuerte y el prestigio de la política es mucho menor que hace décadas. Desde los años 70, muchos movimientos urbanos han reivindicado más participación. En este sentido, se puede decir que con los presupuestos participativos, el sistema político empieza a integrar las críticas que habían sido hechas en este terreno (Boltanski y Chiapello 1999). Sin embargo, en los últimos años, no se ha visto a los movimientos sociales reivindicando una participación en la definición del presupuesto público. La iniciativa del proceso la toma siempre —o casi siempre— el alcalde y su equipo; y muchas veces tiene problemas a la hora de movilizar a la gente que tiene dudas sobre los efectos reales de la participación. En las demás experiencias, la participación es cuantitativamente muy débil y logra difícilmente alcanzar o movilizar al 1% de los adultos residentes en el municipio. Son probablemente las ciudades más pequeñas las que consiguen una participación mayor, una tendencia que se encuentra también en América Latina (Cabannes 2003). La confluencia entre un movimiento «desde abajo» y otro «desde arriba» —como se ha visto a Porto Alegre— se repite poco en el viejo continente¹⁰.

La segunda diferencia es que, en Porto Alegre y en casi todas las experiencias latino-americanas, las clases populares son los actores principales del proceso —este hecho provoca las críticas de una parte de las clases adineradas a quienes no les gusta este «instrumento de los pobres»—. En cambio, en la mayoría de los casos europeos son las clases medias o las fracciones superiores de las clases populares las más activas. Los observadores constatan en casi todos los sitios los mismos

¹⁰ En muchas ciudades brasileñas y latino-americanas los presupuestos participativos se gestionan también «desde arriba» (Avritzer 2005, Avritzer y Navarro 2003).

rasgos: los jóvenes, los extranjeros o inmigrantes, los más precarios se quedan ausentes o al margen en los presupuestos participativos. La composición del público que participa es, como media, más popular que el de la clase política; pero no están representadas las clases más dominadas de la sociedad. Una excepción notable es la fuerte presencia de las mujeres, que en la gran mayoría de los casos están presentes de modo paritario con los hombres, por lo menos en las asambleas y en los barrios, aunque su presencia es muchas veces menor en los consejos participativos.

Si miramos a los actores más concretos, es destacable el papel de los partidos políticos. Concretamente, es fundamental en Francia, Italia, España y Portugal, y más recientemente en Alemania. De hecho, en la práctica, son más bien fracciones de los partidos, muchas veces locales o regionales, las realmente activas, porque en ningún país existe un partido que haya implantado presupuestos participativos a escala nacional en todos los municipios en los cuales está en el poder, con la excepción de Refundación Comunista en Italia. Son los partidos de izquierda los más interesados en la temática: los comunistas y los verdes desde el principio, los socialistas más recientemente. En Francia, donde la crisis de los partidos políticos es fuerte y donde el declive de la militancia progresista se ve particularmente marcado, los presupuestos participativos permiten comunicar de nuevo con la gente y en ocasiones reemplazan los lazos que pasaban antes a través del partido y de sus organizaciones sociales. Además, la democracia participativa erige una de las pocas nuevas banderas que la izquierda puede portar tras de la caída del muro de Berlín y la crisis de muchos de los viejos ideales y modelos. En España, en Portugal y en Italia, donde la militancia mantiene cierto peso, el perfil político que se puede lograr gracias al presupuesto participativo parece también decisivo. En cambio, el papel de los partidos políticos es menos marcado en Alemania (y en Inglaterra), donde las ciudades que han desarrollado presupuesto participativo son de todos los colores políticos y donde se hacen muchos esfuerzos para llegar a un consenso interpartidario sobre el tema.

Las fundaciones y unas ONGs juegan también un papel importante en la difusión de la idea de presupuesto participativo, en la elaboración de las metodologías necesarias y en el asesoramiento técnico del proceso. Las Fundaciones han sido, tal vez, el actor principal en Alemania a nivel nacional, y una pequeña ONG llamada «Arbeitsgruppe Bürgerhaushalt Berlín» ha sido muy activa en la capital del país. En Francia,

dos ONGs nacionales, ADELS (que ofrece cursos de capacitación en temas de gestión local y publica la revista *Territoires*) y DRD (Democratizar Radicalmente la Democracia), han hecho un trabajo importante. En Inglaterra, la ONG «Community Pride Initiative», que cuenta con el apoyo de OXFAM, ha sido el actor decisivo en el proceso de Salford. En Cataluña, la Fundación Jaime Bofill es cada vez más importante... No hay todavía el equivalente en Italia, donde las redes partidarias y municipales son hegemónicas.

Un tercer tipo importante de actores son las asociaciones y los variados colectivos de vecinos y de ciudadanos. Muchas metodologías, particularmente en Alemania, son concebidas para implicar a los ciudadanos que no están organizados, no siendo muy favorables al incremento del peso de los colectivos. En muchas partes, esto ha generado tensiones entre el presupuesto participativo y las asociaciones, hasta provocar en algunos sitios casi la parálisis del proceso, como ha sucedido en Córdoba en 2004. En otros lugares, donde la metodología es más favorable a la participación de las asociaciones, éstas juegan un papel más dinámico y a veces central, como sucede en Albacete donde ocupan casi todo el espacio.

Para completar este panorama hay que añadir que el empeño de los funcionarios y técnicos no es homogéneo. Las personas que se ocupan directamente del presupuesto participativo o que son encargadas de las relaciones con la ciudadanía juegan un papel muy activo y, de hecho, son las que hacen que el mecanismo pueda funcionar. Todavía, la gran mayoría de los funcionarios tiene dificultades a incorporar la participación en su trabajo cotidiano: porque tienen miedo a perder su poder, porque piensan que la gente podría amenazar la racionalidad administrativa y/o porque no han sido formadas para esta problemática. Los primeros efectos de los cambios de mentalidad se hacen sentir en los técnicos más jóvenes, porque muchas veces han seguido cursos que incluyen el tema de la participación durante sus estudios. El interés en los presupuestos participativos del sindicato alemán de empleados VERDI (el sindicato más importante al nivel europeo) y de unos sindicatos italianos es significativo de una evolución importante en este ámbito.

La última diferencia notable entre los presupuestos participativos europeos y el de Porto Alegre (y de los demás casos latino-americanos) es el papel del consejo municipal. En América Latina, el legislativo local queda marginado en el proceso del presupuesto participativo, que se basa ante todo sobre un diálogo entre el ejecutivo local y la sociedad civil. El

sistema presidencialista que se aplica en casi todas las ciudades latinoamericanas, con la elección directa del alcalde, contribuye probablemente a esta situación. En cambio, en Europa, donde el sistema más común a nivel de los municipios es el parlamentarista —en el cual el alcalde es elegido por el pleno municipal y comparte entonces el mismo color político—, y el pleno municipal juega normalmente un papel mayor que en América Latina¹¹. Por supuesto, el impulso del alcalde (o de los tenientes alcaldes) es fundamental y muchas veces es él quien toma las decisiones reales.

5. *Los desafíos*

¿Cuáles son los desafíos que los presupuestos participativos europeos deben afrontar? En principio, los mismos que en América Latina (Bacqué y Sintomer 2001, Gret y Sintomer 2003), a pesar de las diferencias de contexto y de metodología —los contrastes juegan más en el modo de responder a los desafíos.

5.1. El desafío de la eficiencia

El primer desafío —y probablemente el más fácil a enfrentar— es el de la eficiencia. ¿Pueden los ciudadanos contribuir a la eficiencia de la acción pública? Un lugar común opone la eficacia a la democracia. La visión elitista que sostiene este postulado ha tomado históricamente formas diversas. En su forma contemporánea, se esconde tras el disfraz de la competencia profesional. Los ciudadanos ordinarios —se apunta desde esta perspectiva— no están formados para afrontar problemas públicos; apenas dedican tiempo a informarse y a evaluar objetivamente a sus responsables políticos; demuestran en este campo una falta de profesionalismo, que no dudarían en repudiar si la vieran aplicada en sus esferas profesionales. La idea de que la democracia consiste en el poder

¹¹ No es casualidad que Alemania sea el país donde hay más conflictos entre alcaldes y plenos municipales alrededor del presupuesto participativo: desde hace unos años, en la mayoría de los Länder, el alcalde es elegido directamente por los ciudadanos y si no concentra en sus manos todo el poder ejecutivo, tiene que compartirlo con la mayoría del pleno, que puede ser de otro color político que éste.

del pueblo es, pues, peligrosa para la eficacia política, ya que, al fin y al cabo, reclama para los incompetentes un poder de decisión (Schumpeter 1946).

Pero en la práctica, las experiencias de presupuesto participativo demuestran que las metodologías participativas pueden contribuir a la eficiencia. Pueden, primero, incorporar el saber de los usuarios, la eficiencia de la «proximidad»: como decía el filósofo norteamericano John Dewey, *«es el que lleva el zapato quien sabe mejor dónde duele, aun cuando sea el zapatero el único que puede repararlo»*. Pueden también contribuir a la modernización del Estado. Donde mejor se ven los efectos es a nivel del barrio; pero las experiencias demuestran, más allá de lo microlocal, la posibilidad de hacer de los ciudadanos un vector de la modernización, una fuerza que presiona para lograr más transparencia, más cualidad y más responsabilidad. El problema es que, al contrario, sin modernización de la burocracia pública, sin —por ejemplo— la introducción rápida de una forma presupuestaria basada en los objetivos, el impacto del presupuesto participativo en términos de eficiencia no podrá más que ser limitado.

5.2. El desafío de la participación

La participación representa un doble desafío para las sociedades democráticas contemporáneas. Resulta, de hecho, paradójico exigir a los ciudadanos que se interesen en la política, pero inducirles a que no participen en ella cuando se les excluye del poder de decisión efectivo y cuando su palabra apenas cuenta al margen del período electoral. Hay que recordar lo que dice Rousseau sobre el pueblo inglés, que —según sus palabras— se equivoca gravemente cuando se cree libre, ya que *«no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento porque, una vez que han sido elegidos, se convierte en esclavo»*. Por otro lado, la vida política está marcada por un «censo encubierto»: el sufragio universal ha reemplazado el sufragio censatario, pero cuanto mayor es la pobreza económica y cultural de los ciudadanos, menos representados están en ella (Bourdieu 1979, Gaxie 1978). En general, se tiende a reducir sistemáticamente el espacio de las personas que pertenecen a los grupos dominados; y el fenómeno es tanto más grave a medida que se asciende en la escala de poder. Como ya hemos visto, este «censo encubierto» se reproduce (aunque en un ámbito más reducido) en

muchos desarrollos participativos. La marginación de los sectores oprimidos constituye un desafío particularmente duro para los proyectos participativos, ya que entre sus principios se valora la proximidad entre los representantes y la población. Además, la participación es cuantitativamente escasa.

Es precisamente para afrontar este desafío que algunas experiencias han introducido metodologías innovadoras como el sorteo, que ayuda a integrar a un público más representativo del pueblo en el proceso. Sin embargo, el sorteo no es una solución milagrosa y puede incluso producir resultados negativos porque no incita a los que no son designados, ni a las asociaciones a involucrarse en el proceso. En Porto Alegre, el hecho de que el presupuesto participativo haya modificado concretamente la vida cotidiana de la gente y, en particular, la de los más pobres, ha sido un incentivo para la participación en general y para la participación de los marginados en particular. Además, el sentimiento de ser, por fin, reconocidos en la sociedad, probablemente ha contribuido a la movilización de las clases populares (Abers 2000, Fedozzi 1999, 2000, Gret y Sintomer 2003). El problema es que, en Europa, las realizaciones concretas de los presupuestos participativos son todavía limitadas, y en la ausencia de una lógica efectiva de justicia distributiva, los discursos ideológicos sobre el tejido social, el *empowerment* o la inclusión social... difícilmente pueden ser realmente movilizadores. Incluso podrían provocar frustraciones importantes.

5.3. El desafío de la instrumentalización

Uno de los desafíos más serios que debe afrontar la democracia participativa es el del institucionalismo. En la democracia representativa clásica, la división del trabajo entre los políticos y la ciudadanía es simple: los unos deciden; la otra, o es pasiva, o reivindica. La democracia participativa cambia este esquema. A menudo, el precio que se paga para que las instituciones tomen en cuenta las reivindicaciones de los movimientos sociales parece ser el distanciamiento de los líderes respecto a la base, la burocratización y la cooptación de los dirigentes asociativos y de los ciudadanos más activos y, al final del proceso, una pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al Estado.

En Porto Alegre, hay mecanismos que favorecen la autonomía de la sociedad civil. Las reglas del presupuesto son claras: se sabe quién deci-

de sobre qué y cómo se pueden resolver los desacuerdos. La estructura participativa es largamente autogestionada, los espacios de autonomía de los ciudadanos respecto al gobierno local importantes y hay una voluntad política largamente compartida que percibe el peligro de la instrumentalización. En cambio, en países como Francia o Alemania, uno de los límites de los mecanismos participativos es que éstos constituyen generalmente un marco donde predomina el poder de los gobiernos locales y donde se limita la autonomía de las personas y asociaciones implicadas en la participación. Los procedimientos de funcionamiento, los temas tratados y la organización de los debates dejan un espacio para la espontaneidad ciudadana; pero la mayoría de las veces es el gobierno municipal quien decide las grandes líneas a seguir. En los casos más sangrantes, todo el mecanismo se reduce a una política de imagen de las alcaldías que manifiestan su apertura a la sociedad civil sin ofrecer más que una pseudo-participación a sus administrados. En España o en Italia, las reglas son más claras y permiten, al menos formalmente, más autonomía para los ciudadanos. El funcionamiento de los consejos participativos en Córdoba o Albacete es, por ejemplo, impresionante en esta perspectiva. En definitiva, sin un movimiento social que pueda pesar en las grandes decisiones (como la de modificar completamente el estatuto del presupuesto participativo), los peligros de instrumentalización se mantienen.

5.4. El desafío de la deliberación

El cuarto desafío es el de la deliberación¹². ¿Cómo concebir metodologías que puedan permitir una discusión rica, que puedan maximizar el aporte racional de los ciudadanos a la solución de los problemas colectivos? ¿Cómo partir de los temas locales sin encerrarse en ellos?

Las discusiones en asambleas abiertas tienen la ventaja de movilizar a muchos (o bastantes) ciudadanos. Pero a medida que la gente participa, más difícil es que la discusión sea profunda y rica. Por eso, muchos presupuestos participativos articulan momentos abiertos y discusiones en pequeños grupos. Generalmente, son los consejos partici-

¹² La «deliberación» es concebida aquí en el sentido de la filosofía política: es decir, como sinónimo de discusión argumentada y no en el sentido común de la toma de decisión.

pativos los que juegan este papel. Pero en Alemania o en Francia no se reúnen habitualmente (en la mayor parte de los casos se reúnen sólo una vez al año en Alemania, o entre cuatro y seis veces en Francia): ¿Es suficiente para discutir seriamente de los problemas del barrio y de la ciudad? Además, ¿cuáles son las metodologías más adecuadas para moderar la discusión? ¿Es mejor que la animación del debate sea hecha por un ciudadano, por un responsable político, por una persona exterior y neutral?

De otra parte, la emergencia de lo «local» como ámbito privilegiado de la vida democrática corresponde en parte con un desplazamiento del conflicto de la empresa a las condiciones de hábitat o, al menos, con una disociación de las relaciones que se establecen alrededor del trabajo y el territorio. La revalorización de lo local se apoya igualmente sobre la voluntad de los actores asociativos de «ver el fin de sus actos». Lo que plantea problema es menos el anclaje de la acción colectiva y del debate público en el ámbito local, que su aislamiento en este ámbito. A falta de poder para ser un trampolín, lo local puede convertirse en una trampa. La participación puede producir el efecto «Nimby» («*not in my backyard*», no en mi patio trasero). Aun más, la posibilidad de articular los problemas microlocales y los temas globales es, tal vez, una de las fuerzas mayores de los presupuestos participativos en comparación con otros mecanismos de participación. En la mayoría de las experiencias, el efecto «Nimby» pierde de su fuerza cuando los ciudadanos tienen que justificar sus reivindicaciones frente a los otros ciudadanos y no solamente frente a los responsables políticos. La presión a la generalización que la deliberación en público incita en los que participan, y que los teóricos de la democracia deliberativa han concebido demasiado abstractamente a veces, presupone unas metodologías y unos dispositivos concretos. Y los presupuestos participativos parecen pasar el examen bastante bien.

5.5. El desafío de la democracia

El último desafío es el de la democracia. ¿Cómo articular de modo dinámico la lógica de la democracia representativa y los mecanismos de democracia directa sin los cuales no hay una verdadera democracia participativa?

El republicanismo y el liberalismo surgidos de las revoluciones democráticas del siglo XVIII han pensado la representación democrática

de un modo paternalista. Madison, uno de los fundadores de la República norteamericana, es explícito en este punto: para él, las elecciones tienen como efecto *«depurar y ampliar los puntos de vista de la gente a través de la mediación de un cuerpo escogido de ciudadanos cuya sabiduría es capaz de discernir el auténtico interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia serán menos susceptibles de sacrificar este interés a consideraciones temporales y parciales. Dentro de un tal sistema, la voluntad pública expresada por los representantes del pueblo se armoniza mejor con el bien público que si el propio pueblo se agrupase con este fin para formularla»* (Hamilton y Madison y Jay 1982, p. 10). En este punto está de acuerdo con el abad Sièyes (1985), uno de los padres de la Revolución francesa, que exalta al Tercer Estado para subrayar, a continuación, que los ciudadanos *«nombren a representantes más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar en este punto su propia voluntad»*.

El desarrollo rápido de los presupuestos europeos demuestra que la evolución es muy importante y que este tipo de discurso es siempre difícil de sostener. Esta evolución puede explicarse por factores estructurales, como el desarrollo de la educación, la crisis de todas las estructuras autoritarias en la sociedad, el papel menor de los partidos... Otros factores, como la crisis del Estado de bienestar y la globalización, influyen también. En el siglo pasado, el Estado de bienestar ha sido construido mediante gran esfuerzo y lucha, pero también con compromisos entre intereses distintos: el movimiento obrero luchaba por el socialismo, los patronos para evitarlo, los funcionarios para reforzar la unidad de su país y la paz social, los cristianos progresistas para reducir la pobreza. Ahora, en otra escala, el futuro de la democracia participativa depende también de la convergencia de varios actores: políticos que buscan una nueva legitimidad, ciudadanos que quieren que su voz sea escuchada, técnicos que quieren mejorar la gestión pública. ¿Puede ser el presupuesto participativo, en Europa como en América Latina, ser una vía creíble y realista para un compromiso dinámico? No es seguro. Como hemos sugerido, los desafíos son muchos y no se encuentran respuestas fácilmente.

6. Modelos y tendencias

Como hemos visto, la dinámica que facilita el desarrollo de los presupuestos participativos no se puede interpretar de modo unívoco. La

tentativa de llegar a una síntesis global de las variadas experiencias europeas implica definir por los menos cinco tipos-ideales de presupuesto participativo. Por supuesto, los casos concretos no corresponden normalmente a un modelo abstracto y hay que combinar los tipos-ideales para analizarlos. Pero estos modelos teóricos constituyen polos que permiten organizar nuestra percepción de la pluralidad de las dinámicas empíricas.

El primer modelo es el modelo «managerial». El desarrollo de la gobernación urbana se basa antes de todo sobre la cooperación entre lo público/privado, en la cual los actores económicos juegan un papel dominante. El presupuesto participativo permite implicar los ciudadanos, o por lo menos a las ONG o a los colectivos que los representan; pero son considerados como actores privados de otro tipo y su peso pasa a ser secundario. El poder político es bastante débil, o se debilita. La modernización del Estado local no es muy dinámica. No hay movimientos sociales fuertes, el presupuesto participativo no es un instrumento de justicia distributiva y los grupos marginados no están físicamente presentes (en el mejor de los casos son representados por ONGs). Sin embargo, el dispositivo es incluido en mecanismos de gobernanza que tienen valor deliberativo. La dinámica no está politizada. Este modelo podría ser dominante en los países del Este de Europa e influyente en Inglaterra si los presupuestos participativos se desarrollasen en estas zonas. En algunos países del Tercer Mundo, los organismos internacionales como el Banco Mundial también podrían considerar esta posibilidad positivamente.

El segundo modelo es el «modernizador». Fundamentalmente, los presupuestos participativos tienen en este modelo una dimensión subalterna de la modernización del Estado local. Las teorías del *New Public Management* conciben tres tendencias potenciales de modernización: la introducción de los criterios del mercado en la gestión pública, las reformas internas de la estructura administrativa y la inclusión de los ciudadanos como vectores y «*stake holders*» de la modernización. En este modelo, el Estado está muy presente y el político reivindica un papel fuerte. La participación es, antes de todo, un proceso «desde arriba» y no hay movimientos sociales fuertes. El presupuesto participativo no tiene valor deliberativo y se queda en un plano consultivo. Sus reglas de funcionamiento son limitadas, pero claras. Implican, por ejemplo, más transparencia en los presupuestos públicos, cartas de calidad de los servicios, un acceso garantizado a la información. No se trata, en este mode-

lo, de lograr justicia social; de forma que las clases populares no juegan un papel muy grande. La dinámica no está politizada. Este modelo es muy influyente en Alemania y tiene también una importancia mayor en varias metodologías participativas en los países del Norte de Europa o en Inglaterra. En España, tal vez podría ser el caso de Alcobendas en el futuro.

El tercer modelo es el de la «democracia de proximidad». La palabra «proximidad» tiene un doble sentido. Por un lado se trata de una dimensión geográfica: el presupuesto participativo permite, a nivel micro-local, en los barrios y pueblos, administrar con la gente y mejorar la gestión con el saber de los usuarios. Por otro lado, la proximidad tiene un sentido político: las decisiones parecen más legítimas cuando el dialogo entre los políticos y los ciudadanos es más intenso, cuando el sistema institucional no se aleja. Esta concepción de la representación política se diferencia de la visión de los padres de las revoluciones francesa y americana, quienes pensaban la representación como distancia y distinción. Sin embargo, en el modelo de la proximidad, el poder deliberativo queda exclusivamente en las manos de los responsables electos o de los técnicos, que aparecen como los únicos actores legítimos para hacer la síntesis después de las discusiones: la participación es solamente consultiva. Las reglas del presupuesto participativo no están muy claras y la sociedad civil tiene poca autonomía en esta metodología. La participación puede incluir las clases populares, pero se queda en un proceso desde arriba, sin movimiento social y con pocos efectos distributivos en términos de justicia social. La politización del proceso es más importante y, en cambio, la modernización es secundaria más allá de lo micro-local o, por lo menos, no está ligada con la participación. Este modelo es dominante en Francia, en Bélgica o en Portugal, pero también en otras metodologías participativas en Holanda o en Finlandia (donde se habla de «pequeña democracia»).

El cuarto modelo es el del «empoderamiento» (empowerment). El rasgo principal es una disociación entre las estructuras de participación de una parte y el Estado y la política institucional de otra. Existe cuando unas ONGs tienen el poder de financiar el proceso o cuando se trata antes de todo de un desarrollo comunitario independiente o autónomo en relación con el Estado. En este modelo, la autonomía de la sociedad civil es fuerte y el dispositivo participativo tiene valor deliberativo. Los políticos están ausentes o juegan un papel secundario. Los ciudadanos participan en la toma de decisión y también, muchas veces, en la reali-

zación de los proyectos. Hay un movimiento desde abajo, pero la dinámica de institucionalización de la participación genera una tensión entre el origen «movimentista» y una tendencia a la profesionalización de los líderes del proceso. A nivel local, produce efectos de empoderamiento (*empowerment*) para los grupos dominados (o algunos de estos grupos) y de justicia social. En el caso de los presupuestos participativos, este modelo es poco presente en Europa, lo que representa una diferencia con los países latino-americanos, donde es importante; pero también con el mundo anglosajón: un presupuesto participativo como el de Guelph (100.00 habitantes, Ontario, Canadá) se empareja al modelo del empoderamiento, y aún más otras metodologías muy difundidas, como las *Community Development Corporations*. Tal vez este modelo podría ser importante si los presupuestos participativos se desarrollasen en Inglaterra.

El ultimo modelo es el de la «democracia participativa», en el sentido estrecho de la palabra. La dimensión política es muy fuerte, el consenso sobre el dispositivo participativo no existe o viene solo después de una fase inicial exitosa. Implica la creación de nuevas estructuras que permitan articular las instituciones clásicas de la democracia representativa con instituciones de democracia directa o semidirecta. Las nuevas instituciones tienen valor deliberativo o, por lo menos, permiten una codecisión. Potencialmente, constituyen un «cuarto poder»: el de los ciudadanos que no son elegidos, aún cuando participan directamente o a través de delegados estrechamente controlados en la toma de decisión. Este modelo implica una metodología formal y reglas claras para permitir una cualidad deliberativa real y la autonomía de la sociedad civil en el proceso. Se trata de una dinámica compleja en la cuál se articulan movimientos desde abajo y desde arriba. El presupuesto participativo está ligado con una dinámica de modernización administrativa (o por lo menos constituye una presión a favor de la modernización); implica efectos en términos de justicia social; por ejemplo a través de criterios de carencia que priorizan los grupos o los barrios marginados. En Brasil, la experiencia de Porto Alegre era probablemente la que se acercaba más a este modelo, pero la influencia del ideal-tipo de democracia participativa es importante más allá de la capital del Rio Grande do Sul. En Europa constituye una referencia sobre todo en España y, en segundo lugar, en Italia. En cualquier caso, las experiencias de presupuesto participativo en estos países son demasiado recientes para adecuarse realmente al modelo, pero podrían desarrollarse en esta dirección en el futuro.

Por supuesto, todas las tendencias de evolución en Europa y en el mundo no se pueden interpretar con el prisma de los presupuestos participativos: existen otras tendencias fuertes que proponen otras direcciones. El futuro está abierto y sólo se puede intentar distinguir unos desarrollos posibles. A nivel global, la tendencia más fuerte ha sido hasta ahora la «neoliberal»: se basa sobre el desarrollo de los mecanismos del mercado, siempre más influyentes en la ciencia, sobre la desregulación y el Estado mínimo, sobre la multiplicación de procesos de toma de decisión que deslegitiman las asambleas políticas deliberativas tradicionales (*tendencia a*). Hay, además, tres tendencias minoritarias que se diferencian de ésta. La primera se puede caracterizar como «populista-autoritaria» (*tendencia b*). Regula la ciencia con el instrumento de la investigación militar, conserva las jerarquías sociales, incluso dentro de la burocracia pública, desarrolla formas políticas centradas alrededor de mecanismos plebiscitarios y carismáticos con una fuerte polarización contra los «enemigos» interiores y exteriores. La segunda tendencia consiste en una reforma interna del mundo científico, del Estado y de la política a través de más responsabilización, menor burocracia y jerarquías y una transformación del mecanismo presupuestario para hacerlo más eficiente (*tendencia c*), además de una reforma del sistema electoral, etc. La última tendencia es la de la democracia participativa: los ciudadanos pueden convertirse en actores en el desarrollo de la ciencia, en la modernización del Estado y en la toma de decisión política (*tendencia d*).

Ninguna de estas tendencias podrá imponerse sola y las soluciones más fuertes serán compromisos entre dos o más de ellas. ¿Cuáles son entonces los desarrollos más probables?

El primer desarrollo posible es la combinación del neoliberalismo (o sea, la *tendencia a*) con una fuerte dimensión autoritaria (*la tendencia b*). Es la «vía de Bush», tal vez era la de Aznar. De igual forma, las vías china y rusa tienen que ver con este desarrollo. Si el mercado impone su lógica, la investigación militar y la guerra juegan un papel clave y la legitimación interior del sistema político se basa no solamente sobre los éxitos económicos sino también sobre una defensa de los valores tradicionales, de la comunidad nacional contra los extranjeros, el terrorismo, etc. En este marco, los presupuestos participativos pueden difícilmente desarrollarse, sea cuál sea el modelo.

En el segundo desarrollo posible, el neoliberalismo se mantiene como dominante, pero se apoya sobre las *tendencias c* y *d*, es decir sobre una cierta reforma interna de la ciencia, de los servicios públicos y del

sistema político, así como sobre la participación ciudadana. Es la «vía de Blair», era la de Clinton. El mercado y su lógica tienen un papel fundamental, pero la reforma del Estado es real y el gobierno presiona para que todos los niveles del Estado sean más participativos. En el Sur del mundo, lo que propone el Banco Central es en parte una variante de este desarrollo. En el Reino Unido, una ley reciente obliga a los gobiernos locales a consultar a la ciudadanía sobre el presupuesto público. En este marco, cierto desarrollo de los presupuestos participativos es concebible, e incluso probable, con los modelos «managerial», «modernizador» y «del empoderamiento». Mantendrán procesos *top-down*, sin efectos redistribuidores fuertes y subordinados a otras lógicas. En cierta manera, los pobres podrán autogestionar su miseria en el Sur o en las zonas marginadas del Norte; y los ciudadanos podrán influir o decidir sobre asuntos de proximidad —pero no sobre las grandes lógicas sistémicas más allá de lo local.

El tercer desarrollo potencial se centra en torno a la reforma interna de los sistemas científico, administrativo y político existentes. Se apoya también sobre la participación para relativizar el peso del mercado y preservar un núcleo fuerte de servicios públicos. Es la estrategia que los sindicatos alemanes defienden con eslóganes como: «*competir con lo privado en vez de privatizar*». Tal vez sea también la vía de modernización que la socialdemocracia podría seguir en los países nórdicos; y a lo mejor el futuro de los municipios comunistas en Francia. La afirmación del papel del Estado se hace en ruptura con las viejas concepciones burocráticas y paternalistas que marcaban el Estado de bienestar tradicional. En este marco, los presupuestos participativos de tipo «modernizador», «democracia de proximidad», o aún «democracia participativa» pueden jugar cierto papel. Pueden ser el instrumento privilegiado del diálogo con la ciudadanía, pero siguen subordinados a la clase política tradicional y a la burocracia pública, y se quedan en una dimensión consultiva y no deliberativa; por lo menos cuando se trata de asuntos globales.

El último desarrollo posible podría llamarse «governanza participativa»: la tendencia (d) se hace más fuerte y, articulada a la reforma interna de la administración pública, de la ciencia y del sistema político, está en condiciones de cuestionar al mercado su hegemonía. Más o menos, éste ha sido el desarrollo de Porto Alegre hasta el 2004 y es el que propone el Foro Social Mundial. En este marco, los presupuestos del estilo «democracia participativa», pero también de tipo «democracia de

proximidad» o «empoderamiento», juegan un papel central, al lado de otros mecanismos de participación a otras escalas. Sin embargo, las condiciones que podrían permitir este desarrollo son difíciles de lograr en Europa: un contexto político favorable, una fuerte movilización social, metodologías innovadoras que permiten, entre otros, garantizar la independencia de la sociedad civil. Es lo que municipios como Córdoba o Albacete pretenden lograr.

En todo caso, si el futuro de los presupuestos participativos no está del todo asegurado, también es cierto que se presentan como un prisma interesante para entender mejor las evoluciones y las contradicciones del presente.

Bibliografía

- ABERS, Rebecca (2000): *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- ALLEGRETTI, Giovanni (2003): *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Florencia: Alinea.
- ALLEGRETTI, Giovanni y Carsten Herzberg (2004): *El «retorno de las carabelas». Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*, Amsterdam/Madrid: INI Briefing Series, Transnational Institute, 2004/5, y Fundación de Investigaciones Marxistas.
- AVRITZER, Leonardo (2002): *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- AVRITZER, Leonardo (2005): «Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique», en Bacqué, Marie Hélène, Henry Rey, y Yves Sintomer, eds.: *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, París: La découverte.
- AVRITZER, Leonardo y Zander Navarro, eds. (2003): *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Cortez.
- BACQUÉ, Marie Hélène e Yves Sintomer (1999): «L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social», en Neveu edtr., *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, París: L'Harmattan.
- BACQUÉ, Marie Hélène e Yves Sintomer Bacqué, Marie Hélène e Yves Sintomer (2001), «Gestion de proximité et démocratie participative», en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, París, septiembre.
- BACQUÉ, Marie Hélène, Henry Rey e Yves Sintomer (coords.) (2005): *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, París: La découverte.

- BAIERLE Sergio (1992): *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*, Campinas: Dissertação de Maestrado.
- BAIERLE Sergio (1998): «A explosão da experiência: emergencia de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre», en *Cadernos da CIDADE*, 44/6, junio.
- BARRERA, Augusto (coord.) (2004): *Presupuestos participativos. La Era Urbana, Revista del PGU* (Quito), marzo, edición especial.
- BERTELSMANN Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung y KGST (coords.) (2002): *Der Bürgerhaushalt — Ein Handbuch für die Praxis*, Gütersloh.
- BERTELSMANN Stiftung y Land Nordrhein-Westfalen (coords.) (2002): *Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen — Zwischenbericht*, Düsseldorf.
- BLANCO, Ismael (2002): «Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas», en www.top.org.ar/Documentos/BLANCO, Lisboa.
- BLANCO, Ismael y Rafael Gomà (coords.) (2002): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel.
- BLONDIAUX, Loïc e Yves Sintomer (coords.) (2002): *Démocratie et délibération, Politix*, 57, Hermès, París.
- BOGUMIL, Jörg y Leo Kißler (coords.) (1997): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, Baden Baden: Nomos.
- BOLTANSKI, Luc y Eve Chiapello (1999): *Le nouvel esprit du capitalisme*, París: Gallimard.
- BOHMAN, James y William Rehg (coords.) (1997): *Deliberative Democracy*, Cambridge (Mass.): MIT Press.
- BOURDIEU, Pierre (1979): *La Distinction*, París: Minuit.
- CABANNES, Yves (2003): *Presupuestos participativos en ciudades Europeas y Latino-americanas*, Quito/Porto Alegre: PGU (UN-Habitat)/Prefeitura Municipal de Porto Alegre Documento Base, Red 9 URBAL.
- CABANNES, Yves (2004): *Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual*, Quito: UN-Habitat-PGU, Cuadernos de Trabajo 139.
- CASTRO, Pedro (2004): «El Presupuesto Participativo en Getafe», en *Temas para el Debate*, 113.
- CIDADE (1999): *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre.
- DIENEL Peter (1997): *Die Planungszelle*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DRYZEK, John (2000): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberal, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press.
- ELSTER, Jon (coord.) (1998): *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- FEDOZZI, Luciano (1999): *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, 2.ª ed. Porto Alegre: Tomo.
- FEDOZZI, Luciano (2001): *O poder da Aldeia, Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre: Tomo.
- FONT, Joan (2001a): *Experièns de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- FONT, Joan (coord.) (2001b): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- FONT, Joan e Ismael Blanco (2004), «¿Que hay detrás de la oferta de participación? El rol de los actores instrumentales y ideológicos en los mecanismos españoles de participación», CD ROM del IX Congreso CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 noviembre del 2004.
- FUNG Archung, Elin O. Wright, (coords.) (2003): *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London/New York: Verso.
- GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto y Alvares de Sotomayor, Carlos (coords.) (2003): *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona: Icaria.
- GAXIE, Daniel (1978): *Le Cens caché*, París: Presses Universitaires de France.
- GENRO, Tarso y Ubiratan De Souza (2001): *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, 4ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- GRET, Marion e Yves Sintomer (2003): *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, Barcelona: Debate.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M: Suhrkamp.
- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay (1982): *The Federalist Papers (1787-1788)*, New York: Bantam Books.
- HERZBERG, Carsten (2002): *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre — Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*, Münster-Hamburg: LIT.
- HOLTKAMP, Lars (2000): *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, Berlín.
- LEYDET, Dominique (coord.) (2002): *La démocratie délibérative, Philosophiques*, 29/2, Autumno, edición especial, Montreal.
- MACPHERSON, Crawford B. (1977): *Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- MANIN, Bernard (1995): *Principes du gouvernement représentatif*, París, Calmann-Lévy.
- MARQUETTI, Aldamir (2001): «Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre», en Verle, J. Brunet L. (coords.), *Cnstruyendo un nuevo mundo*, Porto Alegre: Guayi, 2002.
- NEBOT PINEDA, C. (2004): «Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos», en *Temas para el Debate*, 113.

- PATEMAN, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PÉREZ CASTELL, M. (2004): «La experiencia de los Presupuestos Participativos en Albacete», en *Temas para el Debate*, 113.
- RAMÍREZ, Franklin (2001): *La política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador, Cuadernos del Trabajo del PGU*, 90, octubre, Quito.
- RÖCKE, Anja e Yves Sintomer (2005): «Les jurys de citoyens berlinois: tirage au sort, gestion participative et démocratie», en Bacqué, Marie Héléne et al. coords., *Gestion de proximité et démocratie participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, París: La découverte.
- SÁNCHEZ, Felix (2002): *Orçamento Participativo, teoria e prática*, São Paulo: Cortez.
- SÁNCHEZ, Jordi (coord.) (2000): *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Barcelona: Meditteranià.
- SCHUMPETER, Joseph (1946): *Capitalism, Socialism, Democracy*, Londres, Harper.
- SIEYES, Emmanuel J. (1985): «Déclaration sur la question du veto royal», en *Ecrits politiques*, París: EAC/Gordon y Breach.
- SINTOMER, Yves y Koehl, Eléonore (2002): *Les jurys citoyens de Berlin*, Berlín/París: Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, agosto (<http://server.cmb.hu-berlin.de/publi/index1.html>).
- SOSA SANTOS, Boaventura de (coord.) (2002): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- UN-HABITAT (2004): *¿Qué es y como se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, Quito.
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez (1995): *Las democracias participativas*, Madrid: Hoac.
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez et al (coords.) (2002): *Metodologías y presupuestos participativos*, CIMAS, *Construyendo Ciudadanía*/3, Madrid.
- WARIN, Philippe (1997): *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*, París: La Découverte.

Montevideo, algunas interrogantes sobre la participación, la descentralización y el cambio

Por:
Álvaro Portillo

1. Una experiencia con quince años de vida

En 1990 se inicia en Montevideo un nuevo modelo de gestión política en el municipio, producto de la propuesta del Frente Amplio del Uruguay, coalición de izquierda que llega por primera vez al gobierno en la historia política del país. Formaba parte de ese programa una propuesta de descentralización democrática y participativa definida con bastante precisión en cuanto a sus alcances teóricos conceptuales.

Esta propuesta fue puesta en práctica desde el primer día de andadura del gobierno de Montevideo y desde allí comenzó a desarrollarse una experiencia absolutamente inédita que, como no podía ser de otra forma, superó en mucho las previsiones programáticas. A quince años de puesta en práctica es posible efectuar una reflexión llena de elementos de la realidad, que permiten analizar la propuesta desde la riqueza de su desarrollo concreto.

En los acotados límites que permite este texto, solamente se hará referencia a algunos pocos aspectos de esta rica historia. Uno de ellos, tal vez el que más llama la atención, es el relativo desfase entre un cierto languidecimiento del proceso participativo de la descentralización, concomitante con la sostenidamente creciente adhesión electoral a la fuerza política responsable del gobierno montevideano expresada en los sucesivos pronunciamientos electorales ocurridos a lo largo de esta década.

En 1989, el Frente Amplio llega al gobierno de Montevideo con el 36% de los sufragios. Cinco años después revalida el gobierno municipal obteniendo un porcentaje del 44%. Producida la reforma constitucional en la que, entre otras cosas, se separan las elecciones municipa-

les de las nacionales, y para éstas últimas se instaura el balotage, en octubre de 1999 en la primera vuelta de las elecciones nacionales, en Montevideo el Frente Amplio obtiene el 52% de los votos transformándose en la fuerza política ampliamente mayoritaria en este municipio (el más grande del país) y en la fuerza mayoritaria a nivel nacional. Un mes después, en la segunda ronda electoral en la que se confrontan las dos fuerzas mayoritarias, el Partido Colorado y el Frente Amplio, éste último obtiene el 56% en Montevideo.

El 15 de mayo de 2000 se produjeron las elecciones municipales y el Frente Amplio obtuvo un cómodo margen con una mayoría del 58% del electorado. El 31 de octubre de 2004, se realizan elecciones nacionales y el Frente Amplio obtiene en Montevideo el 62% de los votos. El próximo 15 de mayo habrá de realizarse la elección municipal en la que todo indica el triunfo de esta fuerza política con cifras similares a las obtenidas en el mes de octubre pasado con motivo de las elecciones nacionales.

Como puede observarse, en un margen de pocos meses en elecciones diferentes, los vecinos de Montevideo acompañaron las propuestas de la izquierda de manera creciente. En el caso de la elección municipal del año 2000 es factible presumir que la popularidad y amplia aceptación del candidato hayan influido para arrastrar votos de otras fuerzas políticas. En definitiva, queda absolutamente claro que la ciudadanía montevideana se ha mostrado genéricamente conforme con un estilo de gobernar así como con sus principales propuestas.

Obviamente, hay otros factores a considerar en este crecimiento sostenido, muchos de ellos relacionados con aspectos de la vida nacional más que con elementos de la gestión municipal. Desgaste de los partidos políticos conservadores, hastío y desencanto de las propuestas económicas neo liberales, procesos de corrupción, inconformidad social y cultural con la realidad, etc.,... han operado para hacer posible estos resultados. No obstante, un factor muy importante es la experiencia de gobierno municipal realizada a lo largo de un década.

Tal vez los elementos más destacables de esta gestión puedan sintetizarse en:

- Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos.
- Eficiencia y eficacia en la gestión traducida en logros claramente perceptibles.

- Administración de los recursos con un sentido redistributivo, atendiendo enfáticamente a los sectores sociales y los espacios del municipio históricamente postergados o marginados.
- Realización de obras e intervenciones urbanas, particularmente en lo relativo a espacios públicos, de gran visibilidad y aceptación social.
- Una nueva manera de gobernar, mucho más atenta y respetuosa con los diversos actores sociales y políticos en los momentos de toma de decisiones.
- Puesta en práctica de una reforma institucional del gobierno municipal consistente en la descentralización iniciada.

Desde el punto de vista programático, la descentralización fue en su momento, sin lugar a dudas, la propuesta más avanzada en cuanto a la naturaleza de las transformaciones comprometidas. A través del siguiente párrafo del programa de gobierno de 1989 se puede sintetizar el sentido y los alcances de la descentralización democrática asumida:

«Las soluciones locales al problema de la democracia y del desarrollo son limitadas, porque son cuestiones de toda la sociedad nacional. Los poderes locales sólo pueden ser vistos como parte de un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto de un proyecto nacional».

«En este sentido, puede admitirse que lo local es un espacio adecuado al desarrollo popular: porque permite abrir nuevas trincheras de lucha política-ideológica, para un proyecto popular; porque admite y alienta procesos autogestionarios en la perspectiva de una democracia directa; porque constituye un foro de discusión sobre los grandes problemas nacionales; porque permite una mayor participación en asuntos próximos, favoreciendo la posibilidad real del autogobierno como sistema».

«Pero el poder local no es poder popular si no se rompe con la división tajante entre representados y representantes, si no hay un ejercicio más directo del poder por las mayorías populares, si no hay mecanismos eficaces de control sobre los representantes»¹.

Como puede observarse, hay en estas definiciones una clara toma de posición sobre una diferente relación estado-sociedad, y en especial una redefinición de la naturaleza de la institucionalidad republi-

¹ Frente Amplio (1989): *Programa de gobierno*.

cana en la perspectiva de un acercamiento a las formas de la democracia directa sustentada en una distinta concepción de ciudadanía. ¿Esto estaba plenamente internalizado en la fuerza política encargada de la puesta en práctica de este programa? ¿El equipo de gobierno que asumió en febrero de 1990 comprendía y asumía hasta sus últimas consecuencias este compromiso? ¿Los equipos de gobierno de la segunda y tercera administración fueron plenamente conscientes de este rumbo?

En concreto, la gestión discurrió a lo largo de estos diez años trabajando incansablemente y haciendo posible los logros anteriormente destacados. Definitivamente, hoy, la ciudad de Montevideo es otra, el gobierno municipal tiene un prestigio como tal vez nunca antes lo había tenido otro gobierno, y en buena medida se ha consolidado una nueva manera de gobernar. Sin embargo, la descentralización en tanto el eje más transformador de toda la propuesta, ha venido manifestando a lo largo de los últimos años un lento proceso de debilitamiento que se expresa en una menor participación directa de los vecinos, en una cierta burocratización de los organismos creados, en poco vigor para expandir la experiencia y en disputas políticas al interior de las instancias institucionales, entre otras cosas.

Como factores que ayudan a comprender esta evolución sufrida, cabría destacar los siguientes:

- La estructura de gobierno local instituida —producto de una necesaria negociación con los partidos tradicionales— enfatizó el carácter representativo de los gobiernos locales con la presencia de los partidos políticos como actores centrales en la intermediación entre la gestión de gobierno, por una parte, y la voluntad de la gente, por otra;
- La descentralización supuso una reforma del aparato estatal municipal que ha tenido muy fuertes resistencias desde diversos ángulos, particularmente desde la burocracia misma, que se ha resistido a esta nueva forma de gobernar;
- Las tres administraciones transcurridas han sido consecuentes con los compromisos programáticos, pero no obstante, el segundo período estuvo más orientado a mejorar la gestión municipal y a las intervenciones urbanas que al fomento de las transformaciones sociales, políticas y culturales que subyacían en la propuesta descentralizadora.

2. *La descentralización desde la profundidad del tejido social.*

Las hipótesis interpretativas mencionadas podrán tener mayor o menor validez y sin perjuicio de su pertinencia, pareciera que surgen algunos problemas más profundos para evaluar la evolución sufrida.

Ante todo, es imposible reflexionar sobre la propuesta descentralizadora al margen de las condiciones históricas en que fue aplicada y el contexto de cambios en que se fue desarrollando.

La sociedad uruguaya, desde fines de los años ochenta, ha vivido transformaciones que resultan fundamentales para comprender lo ocurrido. Cambios sociales y económicos que expresan a nivel de nuestra sociedad la evolución del capitalismo en la fase histórica de la denominada globalización.

Simplemente, a modo de ejemplo, recuérdense los cambios operados como consecuencia de la desindustrialización sufrida, modificación de las relaciones laborales en un sentido de incremento de la precariedad, fuertes tendencias excluyentes en el plano económico y cultural, fragmentación de la sociedad por una profundización del intimismo individualista, cambios en la estructura familiar desencadenados con el masivo ingreso de la mujer al mercado laboral, crisis de las relaciones interpersonales, familiares y comunitarias, declive del peso relativo de actores históricamente relevantes como los sindicatos, los partidos políticos, la Iglesia, el movimiento estudiantil, entre otros.

Es por ello que, en primer término, pareciera que es importante tener presente que cuando se diseñó la propuesta descentralizadora se tenían en mente otras condiciones sociales y políticas. Casi que es posible afirmar que el supuesto de esta propuesta radicaba en que la apertura de los espacios de participación política sólo había que crearlos para que los sectores populares «naturalmente» los ocuparan desencadenando ese proceso de profundización de la democracia al que tanto se aspiraba.

La historia concreta demostró que la gente, cuando fue convocada a participar lo hizo (y lo sigue haciendo), pero con dificultades y reticencias. La realidad parece estar indicando que participar en una actividad política de cogestión democrática no es algo que, de por sí, despierte interés. Estudios realizados permiten constatar que los principales resortes de la participación se ubican en la necesidad y el placer. Necesidad de satisfacer condiciones materiales de existencia no resueltas, o placer consistente en iniciativas colectivas cuyo sentido se encuentra en la gratificación de la tarea (actividades culturales, lúdicas, recreativas, etc.).

Por lo demás, la sociedad y particularmente los sectores populares se hayan envueltos en circunstancias en ocasiones dramáticas, derivadas de la inestabilidad e inseguridad. En la sociedad contemporánea, especialmente en las sociedades latinoamericanas, se vive de manera generalizada la inestabilidad producto de lo imprevisible del futuro personal y las dificultades para la obtención y preservación de un ingreso capaz de garantizar la subsistencia. La inseguridad es una consecuencia de la fragmentación social que se mencionaba y que se manifiesta en la presencia frecuente de la violencia real o simbólica expresada en múltiples aspectos, que van desde la delincuencia callejera hasta la violencia privada (estallido de las relaciones familiares, conflictividad intergeneracional, insatisfacción existencial, etc.,...).

Con todo ello, los tejidos sociales se han transformado, debilitando los anteriores espacios familiares, comunitarios y barriales y consolidando múltiples mecanismos de exclusión que contribuyen a la marginación social y cultural y a la dualización de la sociedad.

La mayoría de los estudios realizados evalúan la visión de los principales protagonistas del proceso descentralizador, ya sean integrantes del gobierno municipal o representantes vecinales activamente involucrados.

Al respecto, corresponde destacar una encuesta recientemente realizada por dos jóvenes investigadores de este proceso de descentralización, Benjamin Goldfrank y Daniel Chavez. Se trata de una encuesta aplicada en 1999 con base en un cuestionario utilizado en 1992; se eligieron en aquella oportunidad tres zonas de Montevideo representativas de realidades particulares (una zona central, otra de periferia pobre y una tercera de sectores sociales medios y altos) y en cada una de estas zonas —en las que por termino medio residen 90.000 personas aproximadamente—, se establecieron muestras estadísticamente representativas a las que se les aplicó la encuesta. Siete años después, siguiendo la misma metodología, los mencionados investigadores volvieron a aplicar la encuesta. A través de esta metodología se pretendía, entre otras cosas, medir por un lado el grado de correspondencia del conjunto de la población con respecto a la opinión de los principales actores de la descentralización; y por otro lado la evolución de esta percepción conforme fue discurriendo la administración municipal.

De este importante estudio —aún en proceso— se pueden extraer algunas constataciones de interés:

- Es contundente el grado de aceptación por parte de la mayoría de la población en la manera que han sido gestionados los principales servicios municipales; transporte, alumbrado público, mantenimiento vial, recolección de residuos, saneamiento, entre otros, recogen todos los mayores porcentajes de aceptación en las tres zonas de la ciudad.
- El conocimiento de la sede del poder descentralizado, los Centros Comunales Zonales, expresa un leve crecimiento por parte de la población, pero partiendo de un porcentaje que orilla la mitad del universo de personas con un concreto conocimiento.
- La evaluación del trabajo realizado desde la descentralización y, en general, del propio proceso de descentralización evoluciona de un porcentaje del 52% de los vecinos que lo consideraban muy positivo, positivo o más o menos positivo en 1992, a un 81% de las mismas categorías de respuesta en 1999.

Lo que quiere decir que las cifras electorales obtenidas, evidentemente, mucho tienen que ver con las características concretas de una gestión municipal. No es posible disociar el éxito electoral de esta clara opinión de la gestión. Asimismo, es importante advertir la incuestionable aceptación de la descentralización con su consecuente componente democratizador y participativo, a pesar del debilitamiento operado en los niveles concretos de participación.

Por lo tanto, parece importante remarcar la necesidad de reflexionar acerca de la naturaleza y los alcances de la adhesión popular. ¿La aceptación del proceso de descentralización implica necesariamente un compromiso con sus implicaciones transformadoras más profundas? ¿El pronunciamiento sostenidamente creciente hacia las propuestas políticas de tipo progresista, qué grado de intencionalidad de cambios connotan?

No es posible responder en términos absolutos estas interrogantes. Queda claro que dada la forma en que se produjo la descentralización y las modalidades adoptadas por el modelo político puesto en práctica, hay una cierta indefinición acerca del sentido último de esta participación por parte de las propias gentes.

3. *Algunos retos planteados*

De lo anterior puede desprenderse que un proyecto político que aspira a profundizar la democracia y a resaltar el protagonismo popular está

indisolublemente vinculado a una reflexión sobre la cultura y, en definitiva, el proceso civilizatorio. Este principio de siglo discurre en una profunda crisis cultural y moral producto de una suerte de agotamiento del capitalismo que sólo atina a perpetuarse en condiciones crecientemente críticas.

Es así que, provisoriamente, una primera apreciación que podría extraerse observando la evolución ocurrida en el proceso de descentralización de Montevideo, es que concebir una revitalización que haga posible expandir e involucrar a crecientes sectores sociales en una activa participación, requiere de una propuesta en la que no solamente se establezcan los espacios institucionales para participar, sino que se ofrezca una perspectiva política y cultural de transformaciones profundas que permita vislumbrar el sentido concreto de la participación. La inexistencia de esa perspectiva seguramente reducirá la participación a un mecanismo puntual de consensos que meramente mejorarán en parte la lógica estatal vigente; de forma que es posible prefigurar un reforzamiento de los mecanismos mediadores de la democracia representativa (que se deseaba debilitar) a escala de las instancias locales creadas por la institucionalidad de descentralización.

Hablar de un proyecto político y cultural es ni más ni menos que continuar analizando las posibilidades del cambio social en clave gramsciana, es decir, concebir la edificación de una contra-hegemonía. Para ello, en la actualidad resulta de vital importancia la consideración de la comunicación como factor esencial del éxito.

La hegemonía del actual orden constituido está como nunca cimentada en un crecientemente complejo dispositivo de comunicación que, con una gran efectividad, llega capilarmente a la totalidad de la sociedad, ofreciendo desde un mensaje cautivante e inapelable una concepción del mundo y de la vida. Es la cultura mas-mediática el sucedáneo de la Iglesia Católica primero y la educación pública después en occidente.

Esto plantea como reto algo sumamente difícil, que es elaborar un mensaje alternativo a los sectores populares, que respetando los códigos vigentes deposite en la conciencia y en el imaginario de la sociedad elementos de una concepción diferente, disputando por esa vía la dirección política, cultural y moral de la sociedad.

En el presente, en la sociedad uruguaya, la dirección política y moral está en franco cuestionamiento, lo que se expresa en el declive del prestigio y la aceptación de las propuestas políticas y sus candidatos de los

partidos conservadores. Las fuerzas progresistas crecen electoralmente y advienen como una alternativa viable y creíble. El proyecto progresista es débil en una propuesta cultural que dé sentido profundo a los cambios y que, en consecuencia, sea capaz de reclutar activamente a las mayorías sociales.

Mientras la alternativa socialista tuvo vigencia, más allá de las críticas concretas que ya se esbozaban a los regímenes socialistas existentes, la lucha social y la participación política tenían un referente; lo que proporcionaba mucho más sentido al aporte de energías y al sacrificio personal. El derrumbe de esas posibilidades fue, sin lugar a dudas, otro factor de frustración y desaliento que ha contribuido al retraimiento personal.

La crisis de la propuesta conservadora sigue alentando el crecimiento del progresismo electoral; pero, en lo sustancial, se ve cada vez más reducido a ello. Irónicamente, esto fortalece la democracia representativa ya que acota la participación política a los pronunciamientos comiciales.

Por lo tanto, junto con la formulación de propuestas culturales, o para ser más pedestre, propuestas de vida, es indispensable concebir elaboradas estrategias de comunicación que hagan posible llegar efectivamente a la subjetividad de las mayorías sociales.

Esta ha sido particularmente una ausencia unánimemente destacada en la gestión de Montevideo. La información de lo que se hace es poca e inconexa y adicionalmente no hay orientaciones que desde el gobierno promuevan comportamientos, estilos de vida, o formas de usar la ciudad, alentando de esta forma una manera distinta de ver las cosas. Gobernar no es solamente administrar correctamente los recursos públicos; si se asume una postura transformadora, se trata de contribuir desde la gestión a una concepción diferente de ver las cosas.

Este enorme vacío comunicacional fue llenado en parte por los excelentes atributos de los dos alcaldes que actuaron durante el período. Primero Tabaré Vázquez y luego Mariano Arana, con estilos muy diferentes, demostraron una gran capacidad para comunicar con la gente transmitiendo mucho de lo que se señalaba. El problema es que cuando la comunicación queda tan reducida a la personalidad de grandes dirigentes como los mencionados, el mensaje se personaliza y por lo tanto también el proyecto, alentando esa tan fuerte tendencia contemporánea a las propuestas políticas personalizadas en sustitución de los grandes colectivos en tanto portadores del proyecto de cambios.

Finalmente, la última reflexión que surge imaginando el futuro de la experiencia de descentralización de Montevideo, es lo relativo a la esencia última de la relación estado-sociedad. Como pudo apreciarse, la propuesta descentralizadora surge en fuerte contradicción con la ingeniería institucional del estado uruguayo pautada por una marcada democracia representativa históricamente consolidada a lo largo de la historia constitucional del país durante el siglo XX.

Esta contradicción fue rápidamente advertida por la derecha, que a los pocos días de iniciado el gobierno frente-amplista en 1990 impugnó el decreto de la descentralización. Ello implicaba la resolución de esa impugnación en el Parlamento nacional, en donde la correlación de fuerzas era claramente desfavorable al gobierno municipal, por lo que era previsible que el sistema político dominado por la derecha se encargaría de enterrar el proyecto descentralizador.

Para evitar este nuevo traspie, el gobierno municipal derogó el decreto de la descentralización, e inició un proceso de negociación con todos los partidos a efectos de poder encontrar una fórmula que, acercándose a la propuesta original, encontrara viabilidad. Efectivamente, la negociación duró más de dos años y finalmente se encontró un acuerdo consistente en definir a los gobiernos locales en las 18 zonas o distritos en los que se había subdividido Montevideo, con una cabeza política partidaria, las Juntas Locales, y un organismo de representación vecinal directa, los Concejos Vecinales. Estos últimos tendrían carácter esencialmente de asesoramiento, y la función de gobierno propiamente en el ámbito local zonal se radicó en las Juntas Locales, cuya integración se realiza con los delegados de los partidos políticos en régimen de representación proporcional de acuerdo a la correlación obtenida en las elecciones municipales en esa circunscripción.

Esta estructura, que la práctica ha demostrado que es complicada y con múltiples dificultades operativas, es la que en buena medida ha estado pautando la participación popular.

¿Por qué se llegó a este modelo? Por un lado, es posible admitir que la correlación de fuerzas negativa existente en el sistema político nacional se tradujo en esta fórmula logrando imponer la lógica de la democracia representativa tan importante para los partidos conservadores. Pero la pregunta que convendría hacerse desde una perspectiva autocrítica es: ¿en las filas del progresismo había plena conciencia de las connotaciones profundamente transformadoras del proyecto de descentralización democrática?

Seguramente aquí no exista una respuesta única. Fue muy claro que el primer Alcalde Tabaré Vázquez, principal valuarte de la descentralización, siempre supo defenderla con una batería de argumentos y una energía que no deja lugar a dudas acerca de la plena conciencia de lo que estaba en juego. Tal vez en el resto de la estructura política frente-amplista hubieron posturas y sensibilidades muy diferente; una prueba de ello ha sido cómo a la estructura territorial del Frente Amplio le ha costado tanto, tal vez hasta el día de hoy, involucrarse en la actividad local barrial en una perspectiva de promoción y aliento a un tejido social comunitario. La presencia del aparato político ha sido con frecuencia más orientada a la defensa y discusión de los espacios de representación partidaria, en ese tradicional forcejeo por ocupar las pequeñas parcelas de poder abiertas en el nuevo esquema.

Ello dice mucho sobre el peso histórico que en la propia izquierda tienen las concepciones fuertemente ligadas a la representación partidaria en tanto mediadora de la voluntad popular.

Esta historia política de la descentralización en Montevideo es un factor crucial para comprender la respuesta concreta de la gente y en especial los avatares y vicisitudes de la participación.

A modo de paréntesis con el razonamiento que se ha venido desarrollando, convendría anotar un aspecto de tipo general cuya constatación ayuda a comprender y prefigurar futuras evoluciones. Nos referimos al papel determinante del estado en la conformación de las distintas modalidades históricas de participación política a cargo de la gente.

Existe en la teoría social, y en particular en los análisis acerca del desarrollo local y los tejidos comunitarios, una propensión a mitificar las potencialidades de la sociedad civil en la construcción de modelos políticos alternativos: la sociedad civil, enfrentada o, como mínimo, separada del estado, actuando como palanca transformadora de la sociedad toda incluyendo al propio estado.

Entendemos que la realidad demuestra que no hay tal autonomía potencialmente transformadora. Históricamente, la sociedad civil ha sido sumamente plástica al modelo estatal vigente. Por acción o por reacción, el comportamiento de los grupos populares en su accionar político concreto siempre termina respondiendo directa o indirectamente a los movimientos que se produzcan desde el estado.

Por cierto que debe tenerse muy presente que el estado no es una entidad separada de la sociedad con el monolitismo que se le tiende a asignar. Esta visión monolítica que reifica al aparato estatal y que fuera

sostenida alternativamente por la teoría liberal del estado y por los análisis marxistas que mayoritariamente se formularon durante el siglo XX, no se corresponde con la realidad.

Debiera recordarse que el estado es el «estado de la sociedad», tal cual fuera la formulación originaria allá por el siglo XVII; y por lo tanto expresa en la esfera política la correlación de fuerzas socialmente desplegada, y en consecuencia sujeta a los cambios que desde allí se produzcan.

Este estado pues, así conceptualizado, es el que pauta el accionar de la sociedad civil y en el tema que nos interesa, determina en última instancia las modalidades de participación.

Observando estas apreciaciones en la realidad montevideana, claramente puede constatarse la siguiente historia de la participación. Durante la primera mitad del siglo XX, mientras se desarrolló y consolidó la democracia republicana de partidos políticos en Uruguay, la participación fue extraordinariamente débil y estuvo básicamente expresada en las antiguas «comisiones de fomento barrial» en las que los vecinos se juntaban para pedir cosas en una perspectiva clara y concientemente clientelar con el gobierno municipal. La prosperidad característica de ese período indica que no existiendo grandes necesidades insatisfechas, la participación fue escasa y se dio con las características clientelares anotadas. El clientelismo político fue y es un complemento de la democracia representativa mediada por los partidos políticos.

La ruptura democrática y su sucedáneo, la dictadura militar instaurada entre los años 1973 y 1984, implicaron la interrupción de las instituciones y en consecuencia de todas las articulaciones sociales que las caracterizaban. Al gobierno militar solamente le importaba reprimir cualquier forma de expresión a efectos de hacer posible la derrota política de las fuerzas sociales y políticas populares y poder poner en práctica el programa de ajuste que hiciera posible un relanzamiento del capitalismo en Uruguay. Ante ello, las escasas formas de participación social estuvieron pautadas por la cultura de la resistencia, es decir, una forma de participar llena de riesgos, en donde los consensos entre la gente se tenían que obtener desde formas clandestinas y, en general, en una actitud extrema, dadas las circunstancias.

El advenimiento de la democracia en 1985, con el primer gobierno municipal que estuvo en manos de uno de los partidos conservadores, asume un discurso de aliento a la participación muy en la línea de los organismos internacionales de la época. Convocar a la gente involucrán-

dola en los servicios con un discurso democratizante, pero en lo sustancial apostando hacia un abaratamiento de los costos. En la sociedad montevideana las carencias se habían multiplicado y el intento de su satisfacción determinaba a buscar modalidades relativamente innovadoras.

Este breve período que va de 1985 a 1990 desencadena un proceso participativo claramente clientelar en donde el aspecto central era la adhesión política y un relacionamiento del municipio con cada comisión barrial en lugar de aceptar agrupamientos más amplios.

La experiencia que comienza en 1990, con las características que fueron anotadas, desencadena un proceso participativo que también, a su manera, va a expresar las características contradictorias de las propuestas de descentralización.

Por un lado, surgirán cientos de nuevos grupos de vecinos que se constituyen para participar en una forma en donde enfáticamente se alienta el agrupamiento zonal (y eventualmente en sub-zonas), se estimula una visión de ciudad que permita ver la globalidad más allá de las necesidades del barrio y se promueve una conciencia solidaria apelando a reconocer que los más necesitados tienen que ser los más beneficiados. Todo ello encuentra su punto más alto en las discusiones de los presupuestos quinquenales; y en los ajustes que anualmente se efectúan.

Estudios realizados permiten calcular que durante todos estos años aproximadamente 20.000 personas han participado anualmente activamente en las principales discusiones. En un municipio de 1.300.000 habitantes, se trata de una escasa minoría, pero ¿cuándo en la historia del país una cantidad semejante había participado de forma directa en asuntos de estado? Y lo más importante a destacar —como demuestran también los estudios— la mayoría silenciosa que opta por no participar ha coincidido en lo sustancial con lo propuesto y resuelto por los colectivos activos que efectivamente han ocupado los espacios de la participación.

A su vez, hay que destacar que esa participación ha encontrado dificultades para consolidarse como ejercicio pleno de un co-gobierno entre los vecinos y las autoridades electas. En ocasiones se observa un acotamiento a la demanda estrechamente concebida, en otras ocasiones se percibe la adopción por parte de algunos vecinos de posturas de «gobernante», alejándose del contacto fecundo con sus representados en las organizaciones y grupos de base.

Es así que el modelo de participación aplicado ha tenido una respuesta activa y muy dinámica por parte de la población, pero expresan-

do las contradicciones y los claros y oscuros de la propuesta. Como anteriormente se señalaba, la forma de participar expresa en buena medida las características de la propuesta descentralizadora.

Seguramente, esta constatación en cuanto al carácter especular de la participación con respecto a las propuestas estatales pueda verificarse en otros procesos correspondientes a otras sociedades. Lo importante a considerar es qué reflexión extraer al respecto. Nada más lejos de nuestra intención que desde esta afirmación postular la resignación fatalista a la acción estatal en tanto promotora y rectora de la participación. Pensar así es seguir considerando al estado como una entidad cosificada fuera de la sociedad supeditando todo tipo de cambios a la «toma del poder del estado». El estado es también la sociedad; es a penas el lugar para el ejercicio del poder político. Por lo tanto, los cambios y las dinámicas que atraviesen a la sociedad ineludiblemente influirán en la política y en la estructura del estado.

Este razonamiento nos conduce a evaluar cómo promover una perspectiva de cambios como la señalada más arriba. Y más que el cómo, lo interesante sea advertir con quién.

Las corrientes de la educación popular en América Latina han aportado mucho en la línea de las reflexiones que aquí se vienen desarrollando. Casi que podría decirse que en lo fundamental del juicio a la participación y sobre los contenidos alternativos, ha sido desde la educación popular desde donde se ha avanzado con mayor claridad y riqueza. Asimismo, desde esa vertiente adquiere una enorme relevancia el aporte de la función educativa de los procesos de participación, que en nuestra reflexión preferíamos centrarlo en estrategias de comunicación.

A nuestro modo de ver, el vacío no llenado en este pensamiento es la falta de una identificación del sujeto de los cambios. La edificación de otra hegemonía no puede concebirse desde la lúcida y bien intencionada actuación de activistas universitarios, educadores populares, ONG, o grupos religiosos de base. Todos ellos son extraordinariamente importantes para ser incluidos en el proceso de transformaciones, y seguramente jugarán un papel de primer orden (como en alguna medida ya en el presente lo hacen). Pero la envergadura de la tarea trasciende en mucho las restringidas posibilidades de estos admirables pequeños grandes grupos de hombres y mujeres que con espíritu de servicio, capacidad de reflexión y solidaridad en el acto, en ocasiones se pierden en una lógica del acontecer social que los desborda ampliamente.

Es una tarea histórica para grandes colectivos con capacidad para abarcar a la sociedad en su conjunto, con posibilidades de definir una misma estrategia que luego sea implementada de formas diferentes en las diversas y cambiantes lógicas sociales que caracterizan a la progresivamente heterogénea sociedad contemporánea. Colectivos que sean capaces de hablarle a la sociedad en su conjunto, pero también a los grupos en concreto desde su problemática molecular.

Un actor de esta naturaleza parece como insustituible para el cumplimiento de la puesta en práctica de un proyecto político y cultural alternativo. Históricamente lo que se conoce como más parecido a esta imaginaria entidad son los partidos políticos. El gran problema es que, hoy, estas instituciones viven una profunda crisis. El modelo liberal de partido político ha perdido significación evolucionando cada vez más hacia una burocracia partidaria ineficiente y con cada vez menos capacidad de creación. Los liderazgos personales y los medios masivos de comunicación los han venido sustituyendo progresivamente; lo que en parte permite explicar por qué se observan tantos episodios de corrupción en esta burocracia parcialmente excluida.

El modelo leninista de partido político que tanto prestigio tuvo durante todo el siglo XX demostró con creces que lleva en sus entrañas el autoritarismo (o, por qué no, el despotismo) que los regímenes en los que ese modelo de partido se convirtió en estado demostraron con diáfana claridad. Peor aún, es una teoría de la organización que niega la democracia en su esencia con la consecuente imposibilidad de saber construir espacios democráticos.

He ahí otro problema adicional: no existen modelos de referencia para la puesta en práctica de la función. Será, seguramente, una tarea de muchos el ir construyendo estos nuevos colectivos o, por qué no, estos partidos de nuevo tipo que la izquierda del siglo XXI necesita. En ocasiones será posible construir en los vestigios de lo existente, en otras habrá refundaciones, en otras tal vez transformaciones graduales.

Pero la historia sigue su curso y no está dispuesta a esperar que surjan los partidos que pueden hacer posible una política para la vida y la construcción de una sociedad mejor. Ya en el presente hay fuerzas progresistas ocupando posiciones estratégicas en los estados existentes. Montevideo es un ejemplo de ello.

Por eso, la tarea también tiene que tener su desenvolvimiento desde las mismas estructuras estatales. La voz de los gobernantes tiene mucho más audiencia y claridad. La gestión política municipal tiene, junto con

sus obligaciones constitucionales, que coadyuvar en la educación hacia otra perspectiva.

Lamentablemente en la izquierda hay una actitud vergonzante por expresarse en ese sentido. Tal vez en ello incide la incomprensión hacia esa necesidad política y cultural, aunque también está presente a veces el complejo de no caer en la demagogia fácil o en la estéril ideologización de los problemas.

En la experiencia de Montevideo, la primera administración fue muy rica en esta resignificación del estado. Básicamente obedeció a la claridad y contundencia de la comunicación desarrollada por Tabaré Vázquez redefiniendo en actos, por primera vez ante el pueblo de Montevideo, la máxima de nuestro prócer José Gervasio Artigas *«mi autoridad emana de vosotros y cesa ante vuestra presencia soberana»*. Su postura y sus actos ofrecieron un mensaje inconfundible, particularmente hacia los sectores populares, que fue claramente comprendido por éstos. Esta nueva manera de gobernar que se inició con su administración es la que explica que en el presente sea el candidato político más votado y con más aceptación en toda la sociedad.

Por lo tanto, como suele ocurrir con la mayoría de los procesos sociales, el futuro de la descentralización encuentra muchos caminos posibles. Tantos como significados se le asignen a la participación de las personas, a la noción de ciudadanía que se asuma y a la concepción de la vida que se desee. Lo importante a constatar es que la descentralización ni es un inmediato activador de la participación ni promueve un único tipo de respuesta social. La versatilidad de las opciones en mucho depende como pretendíamos formularlo en este texto, de los horizontes asumidos para la vida social en su conjunto. Por su parte, la lógica del acontecer social pautada por el orden establecido, está claro que dista mucho de alentar la activa participación, una nueva ciudadanía, la solidaridad o la reconstrucción del tejido comunitario.

Sin ánimo de ser apocalíptico, pero muy condicionado por el panorama social latinoamericano, la inexistencia de un nuevo proyecto político y de vida que enmarque un horizonte diferente para las mayorías, seguramente agudizará las expresiones más salvajes de un capitalismo progresivamente excluyente.

Por su parte, un rumbo de acción que aliente la reflexión y el diseño para su puesta en práctica de «otro mundo posible» como tanto se ha postulado desde el movimiento anti globalización en los foros sociales mundiales, permitirá ir vislumbrando nuevos horizontes que son los que

permiten encontrarle un verdadero sentido a la descentralización y la participación, que en definitiva en sí mismas son meros instrumentos potencialmente usables para los más diversos propósitos políticos.

Bibliografía

- Intendencia Municipal de Montevideo (1994): *Estudio sobre proyectos sociales protagónicos en Montevideo*, Montevideo: Programa de Educación Popular.
- Intendencia Municipal de Montevideo-Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (2004): *Descentralización municipal, participación ciudadana en el espacio montevideano*. Estudio inédito.
- Intendencia Municipal de Montevideo-UNICEF (1997): *Modelo de intervención socio-educativa en el marco de una política de descentralización y participación ciudadana*. Programa Nuestros Niños, Montevideo: UNICEF.
- PORTILLO, Álvaro (1996): *Montevideo, la ciudad de la gente*. Montevideo: Nordan.
- REBELLATO, José Luis y Pilar Ubilla (1999): *Democracia, ciudadanía, poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular*, Montevideo: Nordan.

El reto de la descentralización participativa
en el ámbito local.
Un acercamiento a los problemas y las disyuntivas

Por:
Asier Blas

Parece innegable que en los últimos años está en boga plantear la descentralización administrativa como una necesidad para el impulso de la participación ciudadana. Aunque en muchos casos sólo nominalmente, y es que parece que han de ir estrechamente unidas ambas prácticas, por ello en la literatura científica se entremezclan demasiado fácilmente. Diríamos que en el caso de Latinoamérica incluso, la palabra descentralización es usada casi como sinónimo de participación ciudadana.

A esto tendríamos que unirle la reforma de la LBRL, la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local que entro en vigor el 1 de enero de 2004 y que introduce un nuevo esquema de funcionamiento de los municipios que, ante todo, pretende que la Administración local camine hacia una mayor descentralización acompañada por el impulso de la participación ciudadana.

La llamada «Ley de grandes ciudades» dispone que estas urbes¹ deben contar con mecanismos de participación ciudadana en el marco de su descentralización. Más concretamente, establece que:

«los distritos se constituyen como un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la perspectiva de la descon-

¹ Artículo 121. Ámbito de aplicación: a) los municipios con más de 250.000 habitantes; b) los municipios capitales de provincia con más de 175.000 habitantes; c) los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) los municipios con más de 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

centración de funciones como desde la de la participación ciudadana. Por todo ello, se establece su carácter necesario, debiendo además cada Ayuntamiento establecer el porcentaje mínimo de sus recursos que deberá gestionarse por distritos».

Y un poco más adelante, en el artículo 128, que «*los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio*».

Cuando escribo estas líneas se esta valorando la posibilidad de quitar la exigencia de crear distritos, pues son varios los municipios que atendiendo a la obligatoriedad han creado fantasmagóricas unidades de descentralización política municipal, como es el caso de Valladolid, que simplemente ha formado dos distritos (uno a la margen derecha del río Pisuerga y otro a la izquierda) con la finalidad de cumplir la ley. Pero se adopte la decisión que se tome, no hay duda que este debate que abordaremos a continuación es de suma actualidad.

Antes de adentrarnos en el análisis teórico de la cuestión y su concreción en la exposición de los límites y oportunidades para implementar un enfoque que impulse la participación ciudadana en los procesos de descentralización en marcha y qué se pretendan impulsar en un futuro por parte de los Ayuntamientos, es pertinente señalar una serie de consideraciones generales que ayudan a fijar el debate; las enumeramos a continuación:

1. Es necesario *desmitificar la descentralización*. Nada, por el hecho de ser descentralizado, es mejor, más eficaz o más democrático. Partir de aquí es importante para dejar claro que en ninguna de las opciones posibles que avanzamos más adelante mejora el escenario democrático por el simple hecho de descentralizar. Ciertamente, la nueva Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, obliga a crear distritos en todas las capitales de provincia y grandes ciudades de España con el fin, entre otros, de promover la participación ciudadana. Pero casos como el de Valladolid (y muchos otros), demuestran que no es obligatorio un compromiso real por ampliar la participación ciudadana. De todas maneras, no hay duda de que esta ley abre una ventana de oportunidad política para reforzar y crear dinámicas participativas; en sí misma, es un elemento que puede introducir o impulsar en la agenda política el tema de la participación ciudadana.

2. *La descentralización no se activa por el sólo hecho de crear distritos formalmente.* Es más, pueden existir distritos y no haber ningún tipo de descentralización. Y viceversa, a pesar de la ausencia de distritos en un municipio, puede haber descentralización administrativa, a través de los Equipamientos de Proximidad; política, con entidades locales menores; y finalmente, puede existir también descentralización social² utilizando diferentes espacios de participación ciudadana, como por ejemplo se contempla en un Plan Comunitario.
3. *Crear unidades políticas descentralizadas (distritos p. ej.) puede ayudar a detectar carencias, a impulsar políticas de redistribución territorial, así como a reforzar al tejido asociativo.* El hecho de crear una división territorial del municipio ayudará a detectar en cada subdivisión la existencia o no de equipamientos de proximidad. Por lo tanto, para todo tipo de diagnóstico que vaya encaminado a discernir cuál es la calidad de vida asociada a servicios y equipamientos sociales, será más fácil establecer comparativas a través de los distritos. Ello sin duda ofrecerá referentes para la reivindicación social, negociación y cooperación entre la ciudadanía y el Consistorio, teniendo un especial impacto favorable entre en el tejido asociativo, al que ayudará a organizar sus reivindicaciones y objetivos de una manera más visible. Otro sería el problema previo de cómo se han diseñado y creado los distritos; aquí, evidentemente, puede haber desequilibrios que podrían distorsionar los posibles resultados que hemos señalado anteriormente.
4. *La descentralización es una oportunidad para impulsar una ciudad multicéntrica y cohesionada.* Es de vital importancia, por parte de las personas que habitan la ciudad, la identificación de espacios simbólicos propios, generadores de identidad y sentido comunitario. En este sentido, es necesario y posible que las ciudades pequeñas y grandes sean multicéntricas; la

² Cuando hablamos de descentralización social, nos referimos a espacios donde se involucra al tejido asociativo del territorio en el diagnóstico de la zona y/o en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas. Hablamos, finalmente, de espacios compartidos con otros actores donde también actúa la ciudadanía asociada y/o no asociada. Resumiendo, diremos que nos referimos a procesos de participación ciudadana vinculados a un territorio del municipio.

interrelación de múltiples centros en la gestión ayuda a definir un espacio democrático de resistencia a la exclusión social que se está extendiendo con la actual definición del espacio. En cuanto a la movilidad³, señalar que la capacidad de acceso a todos los lugares y centros de la ciudad y, por tanto, al intercambio entre ellos, es de vital importancia para construir una ciudad más cohesionada e identificada comunitariamente.

En este sentido, se trataría de revalorizar el «espacio público» y reconocer el valor que en sí mismo tiene como espacio pensado para favorecer el encuentro y el intercambio entre las personas. En este contexto, la descentralización puede crear una oportunidad para un modelo urbanístico que invierta no sólo en un único centro como escaparate, sino que refuerce los barrios y distritos dotándoles de centralidad y movilidad en el sentido de infraestructuras y comunicaciones, pero también en una oferta cultural y estética de calidad y, por supuesto, con una intervención basada en la participación ciudadana como garantía democrática de adecuación de las acciones a las necesidades de las personas que habitan esos distritos y barrios. Sólo este tipo de distritos y barrios pueden generar una doble identidad (de distrito-barrio y de ciudad) que dote de un contenido real el concepto de ciudadanía. O, si se prefiere, sólo una ciudad que social y urbanísticamente sea capaz de admitir y gestionar políticamente la diversidad como riqueza y no como amenaza, camina hacia una ciudad democrática.

5. La descentralización municipal formalizada *debería de organizarse en torno a tres ejes* si realmente pretende impulsar la participación ciudadana: descentralización administrativa, descentralización política y descentralización social. La creación o formalización de estas tres realidades no garantiza una gestión más participativa (son muchos los factores que entran en juego, y varios de ellos escapan a la dinámica del Ayuntamiento; por decirlo en dos palabras, el Ayuntamiento puede favorecer la irrupción de la participación ciudadana pero no puede instaurarla por decreto), pero sí creará una estructura de oportunidad para que la participación ciudadana sea más efectiva o ampliada según el caso.

³ Movilidad entendida como movilidad de personas, no de vehículos.

6. Es totalmente legítima cualquier opción que se elija para cada modelo de descentralización: más o menos participativa, o sustentada o no en los tres ejes que acabamos de mencionar. En todo caso, aunque parezca obvio decirlo, *no es conveniente hacer una descentralización que no se sustente en algún tipo de participación política que lo revista de legitimidad*. Porque, al fin y al cabo, estamos hablando de crear distritos, es decir, de conformar una nueva instancia dentro del Estado, poco formalizada si se quiere y con un rango menor, pero la más próxima al ciudadano de a pie. Así pues, estamos ante una transformación institucional que para la macro-política puede ser de carácter marginal, pero que para los ciudadanos-usuarios de la ciudad adquiere importancia en la vida diaria. Y en democracia, toda transformación institucional, en primera instancia por ética (que no por procedimiento), y en segunda por eficacia y eficiencia, debería buscar un plus de legitimidad, sea bien conectándose a la representatividad o bien, si se actúa con una perspectiva más ambiciosa, conectándose a la participación ciudadana.

1. Modelos filosóficos de descentralización

Para centrar el debate y la reflexión, hay que distinguir tres modelos de gestión local que ciertamente nos ayudan a situarnos y comprender cuáles son las disyuntivas ante las que se encuentra una Municipalidad⁴. Estos modelos, de marcado carácter filosófico, como cualquier tipología, son perfectos y puros. Ciertamente, la realidad es mucho más compleja y tiende a entremezclarse, pero, a pesar de ello, los modelos propuestos sirven al menos para situarnos y saber cuál es la orientación o perspectiva que quiere adoptar el Ayuntamiento en el proceso de creación de distritos. Insistimos, distinguir estas tres lógicas nos ayudará a comprender qué tres orientaciones puede adoptar la descentralización. Veamos a continuación qué lógicas distinguimos:

⁴ Para la creación de estos modelos se ha partido de la reflexión que se hace al respecto en Rodríguez y Velázquez (1994), para generar una nueva disposición más dinámica y adecuada a nuestro entorno.

1. *Predominio de la dimensión tecnocrática en la gestión pública local.* Ocurre cuando se impone la visión técnica de la gestión entre los actores. Su principal característica, por lo tanto, será el dominio de la racionalidad técnica en la gestión, cuyos objetivos principales son lograr una mayor eficiencia, eficacia y productividad en el uso de los recursos y la provisión de servicios. En esta orientación, el personal técnico es el actor por excelencia, y los estudios de diagnóstico y los planes a medio y largo plazo, los medios para lograrlo.
Una de las consecuencias más comunes cuando se impone esta visión de la gestión pública es la economía de los recursos públicos como consecuencia de la mejora de la productividad administrativa. Pero también puede ocurrir lo contrario, o también que se mantenga el gasto pero con una expansión de la oferta de servicios asociada a esa mejora en la productividad administrativa. Con todo, ninguna de estas dos posibilidades es frecuente.
2. *Predominio de la dimensión política en la gestión pública local.* Lo que prima es la racionalidad política por parte de las autoridades locales, los agentes decisores o los intermediarios partidarios. El objetivo principal es volver a ganar las elecciones y, por ello, la toma de decisiones está mediada por los réditos que ésta brinde en términos de acumulación de poder político. Los actores principales son las y los políticos (en el poder), que a menudo muestran una tendencia a ser populistas, buscar la emotividad, mostrar cierto paternalismo e identificar enemigos con el fin lograr una mayor relegitimación social (partidista o personalista), independientemente del rendimiento institucional que se obtenga.
3. *Predominio de la dimensión participativa en la gestión pública local.* Se caracteriza por impulsar la gestión pública a través de la interlocución con actores sociales y ciudadanía a título individual. Se entiende que la participación de la ciudadanía tiene que tener una dimensión transformadora, tanto en lo social, como en lo político y en lo personal. En este sentido, prioriza la mejora de la calidad de vida de la población y la implicación de la misma en el proceso de toma de decisiones y/o gestión. Se pone énfasis en la participación ciudadana y la relación de ésta con el municipio, con la perspectiva de crear ciudadanía (en el sentido republicano).

En la Tabla 1 se muestran cuáles son los resultados más comunes que ofrece cada una de las lógicas en cuatro planos diferentes. El primero se refiere a la transformación de la gestión administrativa y su mejora en eficacia; el segundo trata sobre la transformación del funcionamiento de la clase política y su búsqueda de mayor legitimidad; el tercero se centra en la modernización y revitalización del tejido asociativo; y, por último, el cuarto aborda los aspectos de redistribución entre territorios y personas.

Tabla 1
Resultados más comunes de cada una de las lógicas en relación con los objetivos fundamentales de la acción pública

	<i>Transformación en el trabajo administrativo / Eficacia administrativa</i>	<i>Transformación en el funcionamiento de la clase política / Legitimidad política</i>	<i>Transformación del mundo asociativo / Reproducción de capital social</i>	<i>Solidaridad interterritorial y entre personas / Redistribución de los recursos</i>
Lógica tecnocrática	POSITIVO	Ambivalente / incierto	NEGATIVO	Ambivalente / incierto
Lógica política	NEGATIVO	POSITIVO	Ambivalente / incierto	Ambivalente / incierto
Lógica participativa	Ambivalente / Incierto	POSITIVO	POSITIVO	POSITIVO

Fuente: Elaboración propia

A la hora de analizar cómo se comporta cada lógica en los diferentes planos, es preciso señalar que hablamos de tendencias basadas en los resultados que diferentes administraciones locales han solido mostrar al respecto, todas ellas muy condicionadas por los objetivos principales de cada uno de los modelos de administración.

Así, la lógica tecnocrática contempla como objetivo primordial la mejora de la eficacia administrativa, y éste suele ser uno de los primeros efectos que se visualiza si tiene éxito en su trabajo. Esta mejora en la gestión suele traer consigo cierto impacto negativo en el tejido asociativo, que pierde argumentos para la movilización y comprueba que queda excluido del proceso de mejora. Es incierto el impacto que tiene

esta lógica en la clase política por el simple hecho de que puede no tener impacto alguno en su funcionamiento habitual, y cuando existe, se produce en un modo un tanto oscuro y gris (pérdida de protagonismo de la clase política, que pasa a un segundo plano). Pero también ofrece oportunidades para generar un cambio positivo, pues una administración más eficiente puede aportar más legitimidad a la clase política. En el plano de la distribución, es también ambivalente por el simple hecho de que una mejora administrativa puede conllevar tanto una mejora como un empeoramiento en la redistribución; en este caso resulta evidente que esta lógica necesita de unas directrices políticas que den pistas sobre el fin último de la mejora en eficiencia.

Cuando abordamos el modelo basado en el control político, vemos que el impacto positivo se da básicamente en las formas de funcionamiento de la clase política; su mayor preocupación sobre la necesidad de lograr una mayor legitimidad social favorece que asuman las responsabilidades políticas asociadas a la *accountability* (Rendición de cuentas. En este sentido sería una característica la asunción de responsabilidades por las políticas que se generan desde el Ayuntamiento y los resultados de éstas). En cambio, suele ser negativo el impacto en el funcionamiento de la administración, pues el modelo supedita todo el diseño e implementación de políticas a criterios de intereses políticos y/o partidistas. En la relación con el tejido asociativo, normalmente produce dinámicas negativas; la clase política suele arrojar toda la representación social y oscurece con ello todo el trabajo de las asociaciones; en ocasiones, opta incluso por una estructura relacional basada en el clientelismo. Con todo, pueden darse casos en los que un liderazgo político firme traiga consigo el resurgimiento de una sociedad civil más activa y renovada. Pero esto último depende en gran medida, al igual que en el plano redistributivo, de la ideología y fines que se persigan.

Por último, la lógica participativa busca la implicación de todos los actores y actrices, crear una nueva relación entre ellos y ellas, y lograr un mayor acercamiento a los intereses de la ciudadanía. Ello también podría traducirse en una mayor eficacia y transversalidad del trabajo diario de la administración, pero pueden surgir resistencias por parte del aparato burocrático y también retrasos derivados del mismo proceso participativo que pueden condicionar la eficiencia administrativa. Sin duda, el liderazgo de los políticos es vital para superar las dificultades al respecto, porque si bien es verdad que ese liderazgo no asegura que un fun-

cionario esté dispuesto a trabajar a las siete de la tarde, también lo es que sin ese liderazgo todo queda a expensas de la buena voluntad del funcionario. En cuanto a la clase política, esta lógica cambia radicalmente su estilo de trabajo al tener que colaborar estrechamente con la ciudadanía y el personal técnico de la administración. Pero también resulta de ello el mayor grado de legitimación social que deriva de su capacidad de interlocución, negociación y liderazgo entre los diferentes actores. En cuanto al capital social, esta lógica genera un efecto positivo al hacer imprescindible la vertebración de la sociedad civil para poder dibujar un escenario dominado por la idea de corresponsabilidad y trabajo conjunto entre actores sociales e institucionales⁵. Finalmente, en el plano de la redistribución, la lógica participativa produce un cambio favorable, pues entre otros factores compensa, o al menos favorece, la representación de los sectores subrepresentados en el sistema político (en el sistema de partidos y en el de representación de intereses), que acostumbran a ser los más vulnerables de la sociedad⁶.

Estos serían los modelos filosóficos, ideales y perfectos, que hemos comentado hasta ahora. Al respecto, ya hemos señalado que lo propio es que, aunque alguno de ellos domine, pueden perfectamente entremezclarse dos o incluso los tres.

Así pues, a la hora de abordar la descentralización, es importante que dentro del Ayuntamiento se haga un proceso de reflexión que ayude a definir a qué lógica (filosofía) va a responder la descentralización; qué lógica (filosofía) será la que guíe todo el proceso; cuál va a ser la sensibilidad, tendencia y objetivo principal. Para esto, sin duda, será de vital importancia que quede claro, en el marco de la descentralización y su posible implementación, hasta dónde llega el compromiso político en

⁵ Efectivamente, en la medida en que la ciudadanía adquiere más conciencia pública, en la medida en que todos los ciudadanos y ciudadanas acceden a procesos decisorios y en la medida en que tienen capacidad decisoria sobre los asuntos que les afectan, puede decirse que hay más garantías de que pueda alcanzarse el interés general.

⁶ Se denuncia en este sentido el agravio permanente que sufren determinados grupos sociales, esos que nunca están presentes en los espacios ni de decisión ni de influencia política. Sin olvidar que su participación en los procesos electorales convencionales está marcada y devaluada por la ignorancia y la pasividad. A través de procesos participativos abiertos en los que se prioriza la presencia de grupos habitualmente marginados se consigue un mayor igualitarismo político. Al margen de sus orígenes, sexo, situación social, etc., todos los ciudadanos pueden lograr (y de hecho se persigue que así sea) una presencia en determinados escenarios de decisión política.

relación con el modelo participativo⁷. La disyuntiva que se plantea es clara:

- Un modelo de descentralización guiado por la dimensión (lógica, filosófica) tecnocrática de la gestión local.
- Un modelo de descentralización guiado por la dimensión (lógica, filosófica) de control político de la gestión local.
- Un modelo de descentralización guiado por la dimensión (lógica, filosófica) participativa de la gestión local.

Sin duda, las tres orientaciones buscarán legitimidad al proceso. Pero habría que señalar que las opciones a) y b) son modelos que básicamente se preocupan de la forma de producir políticas públicas, lo que nos remite a una búsqueda de la *legitimidad por resultados*. En cambio, la orientación participativa, además de la búsqueda de *legitimidad por resultados*, busca una profunda transformación en el diseño municipal que nos remite a una *legitimidad por procedimientos* (Veneziano, 2005: 46). Pero, evidentemente, estas filosofías generales tienen a su vez diferentes maneras o modos propios de acometer las disyuntivas, y por lo tanto, diversas formas de expresarse. Sigamos, pues, concretando.

2. Para qué puede servir la descentralización

2.1. Los objetivos

El proceso de descentralización puede tener múltiples objetivos. Entre los generales, podríamos mencionar lograr un mayor bienestar social, una administración más eficaz y más próxima a los ciudadanos, o mejorar la legitimidad política de las instituciones aumentando la densidad democrática municipal. Todos estos objetivos generales pueden ser adoptados por un Ayuntamiento, o no, cuando emprende la tarea descentralizadora. Y según cuáles sean sus opciones (actitud hacia la descentralización y visión de ésta), concretará posteriormente las actuaciones, una vez haya fijado una serie de objetivos temáticos para lograr hacer realidad los generales. Esta

⁷ La participación ciudadana siempre tiene unos límites. La decisión final reside en los políticos, y estos han de marcar cuáles van a ser los límites de la participación, cual va a ser el alcance. Lo importante es explicar a cada actor cual es su papel y hasta dónde llega su función. De esta manera, se evita el crear frustraciones innecesarias sabiendo los participantes para qué y con qué objeto están tomando parte.

Esquema 1

Algunos objetivos de la descentralización municipal

Objetivo de fondo

Buscar más gobernabilidad local para conseguir una mayor capacidad y estabilidad a la hora de diseñar e implementar políticas públicas por parte del equipo de gobierno.

Objetivos generales

Lograr una administración más eficaz, transparente y próxima con la que se identifique la ciudadanía

Lograr un mayor bienestar social y equilibrio territorial

Mejorar la legitimidad política aumentando la densidad y la calidad de la democracia municipal

Objetivos temáticos

Crear flujos de información que sean más eficientes hacia y desde los ciudadanos

Obtener un diagnóstico más certero de las necesidades y demandas de los ciudadanos

Aproximar los servicios municipales a la ciudadanía para que la provisión sea más eficaz

Impulsar nuevas descentralizaciones de servicios municipales

Coordinar el trabajo entre las diferentes unidades territoriales para buscar la vertebración territorial

Aproximar la administración local a la ciudadanía para mejorar sus niveles de identificación con ésta

Acercar a los ciudadanos el gobierno de la ciudad haciéndolo más cercano y accesible

Crear espacios de interlocución entre políticos, técnicos y ciudadanos

Lograr que estén representados todos los agentes y discursos (alto nivel de representatividad)

Establecer o/e impulsar espacios permanentes de participación ciudadana

Mejorar las posibilidades de influencia, implicación o expresión de intereses de un barrio concreto o un grupo definido de la población

Conciliar intereses divergentes

Impulsar la deliberación y el aprendizaje colectivo

Cambiar la cultura política administrativa, ciudadana y política

Compartir la toma de decisiones entre diferentes actores

Desarrollar la creatividad y competencia cívica para construir ciudadanía (en una óptica republicana)

Redistribuir de manera más justa y equitativa de los recursos, etc. etc.

Fuente: Elaboración propia

lógica queda explicada en el Esquema 1, donde, además, aparece un objetivo de fondo que básicamente es común a todas las visiones de la descentralización y a todo gobierno municipal: buscar un mayor grado de gobernabilidad local y, en definitiva, una mayor capacidad de diseñar e implementar políticas públicas por parte del equipo de gobierno.

Otro tema de discusión distinto es a qué está dispuesto el Ayuntamiento para lograr esa gobernabilidad, o qué entiende él por gobernabilidad. Puede haber visiones que quieran evitar el conflicto bajo cualquier circunstancia como método para buscar un mayor grado de gobernabilidad; otros, en cambio, prefieren hablar, negociar y resolver los conflictos (y el trabajo diario de diseño e implementación de políticas públicas) basándose para ello en la cooperación entre diferentes actores; pero también, los hay que prefieren seguir sus directrices de forma firme para no mostrar debilidad y dar una imagen de estabilidad en la gobernabilidad. Todas estas posturas son totalmente legítimas, aunque no todas obtienen los mismos resultados en términos de gobernabilidad. Sin ir más lejos, las que se sustentan en una relación más directa y horizontal con los diferentes actores pueden mostrarse en un principio más conflictivas, pero a largo plazo son, habitualmente, las más eficientes en la búsqueda de la gobernabilidad⁸, sobre todo porque el proceso de aprendizaje, convivencia y conocimiento mutuo que favorece esta opción trae consigo confianza entre los actores, capacidades de negociación y resolución de conflictos, y colaboración en el trabajo.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando decimos «cooperar entre diferentes actores»? Básicamente, nos estamos refiriendo a un aumento de la densidad democrática municipal. Ello tampoco conlleva inevitablemente una búsqueda de mayor cooperación entre los actores, porque a la hora de abordar un aumento y mejora de la participación ciudadana en la descentralización, todo ello se puede hacer desde dos diferentes vertientes (que evidentemente son compatibles):

⁸ Al respecto, hemos dicho que buscar un mayor grado de gobernabilidad local es el objetivo que orienta la acción de los gobiernos; podemos pensar que, en buena lógica, la gobernabilidad también se podría definir como *el mejor ajuste entre las políticas y las preferencias ciudadanas*, tal y como dice Jacint Jordana (citado por Veneziano 2005: p. 46). Lo que redundaría en la legitimidad de éstas y de las instituciones de las que emanan, resultando que la gobernabilidad iría estrechamente ligada a las preferencias de los ciudadanos. Aunque «de lo que debería de ser» a «lo que es» también hay un trecho, y esto sería discutible desde varios puntos de vista: el poder puede dar gobernabilidad, los buenos resultados pueden crear situaciones de mayor gobernabilidad, etc.

- La participación política entendida como el juego representativo. En un primer nivel, asignando representantes políticos al distrito se podría lograr una mejora en términos de proximidad. En un segundo nivel más ambicioso, estaría el crear representación directa asociada al sufragio en las unidades administrativas menores, que en el caso de Donostia-San Sebastián sería el distrito.
- La participación más allá de la representatividad. Básicamente, hablamos de desarrollar el derecho de los ciudadanos a ser informados, consultados e incluso a ser codecisores en la toma de decisiones públicas si así lo estima oportuno el Ayuntamiento. Algunos van más allá, incluso, y tratan de involucrar a la ciudadanía en la gestión pública. Pero por encima de todo, lo destacable en estos procesos, desde el punto de vista de una mejora en la calidad democrática, es que en esta apertura de la toma de decisiones, entre otros, pueden incorporarse ciudadanos subrepresentados en la política⁹ que normalmente se corresponden con los sectores más humildes y débiles de la sociedad.

2.2. Ordenando los objetivos generales: los niveles

Como hemos visto, son muchos los «para qué puede servir la descentralización». En un intento de ordenarlos, los clasificamos a continuación por niveles agregativos. Aunque, si bien es verdad que no siempre la asunción de estos objetivos se hace de forma agregativa, en buena lógica la realidad ha demostrado que resulta ser así, o que, al menos, debería de ser así. Veamos a continuación detenidamente los niveles-objetivos:

1. *Proximidad informativa*. Para garantizar el derecho a ser informado que tiene el ciudadano, incluso la descentralización más básica (humilde) puede favorecer los flujos de información entre la administración y la ciudadanía.
 - *Objetivo/s guía*: aproximar la interlocución con la administración y ofrecer algún servicio.
 - *Un ejemplo*: la existencia de un Centro Cultural en un territorio del municipio que oferta servicios culturales y canaliza información al barrio (e incluso recoge información del

⁹ Entendido en el sentido más amplio: infrarepresentados en el sistema de partidos o en el de representación de intereses.

- barrio) a través de sus gestores; es decir, funciona como un punto de información.
2. *Eficacia administrativa*. Se corresponde con el segundo nivel de la descentralización cuando ésta va encaminada a ofrecer servicios en un sentido amplio de la palabra. En definitiva, se trata de un nivel superior de proximidad.
 - *Objetivo/s guía*: mejorar la eficacia en la provisión de servicios.
 - *Un ejemplo*: la descentralización de servicios cuando se amplía a más aspectos que el cultural (o sectorial). Un termómetro bastante fidedigno suele marcarlo la capacidad de realizar gestiones administrativas en unidades descentralizadas. Este sería, quizás, el indicador más adecuado para poder detectar cuándo se está en este nivel. De todas maneras, hay que señalar que este aspecto siempre es susceptible de crecer en competencias y capacidades.
 3. *Proximidad política y mejora de la legitimidad*. Cuando la clase política tiene presencia en la unidad descentralizada a través de diferentes órganos y/o espacios, en los que incluso las organizaciones sociales de la zona pueden participar en procesos de información y consulta. Se trata, por lo tanto, de una descentralización política dirigida a la interlocución política entre el tejido asociativo y representantes políticos de una unidad territorial.
 - *Objetivo/s guía*: aproximación de los políticos al territorio y/o entablar/ formalizar una interlocución con la sociedad civil.
 - *Un ejemplo*: los consejos de distrito. Siendo diversas sus formas de organización, en todos suele haber políticos y representantes del tejido asociativo (con derecho a voz casi siempre, y en ocasiones incluso con derecho a voto).
 4. *Impulsar la participación*. Se buscará cooperar entre diferentes actores (técnicos, políticos, ciudadanía organizada y no organizada) en el diseño de políticas públicas e, incluso, en la implementación en algunos casos. Se habla de crear espacios descentralizados de codecisión y cogestión¹⁰.

¹⁰ Cuando hablamos de codecidir hay diferentes graduaciones, y evidentemente, nunca es en pie de igualdad, pues la última decisión siempre atañe a los políticos. Y sí hablamos de cogestión, aquí sí que el desequilibrio ha de ser acusado siempre; pues habla-

- *Objetivos/s guía*: ampliar la participación ciudadana al mayor número de personas y opiniones para construir en común la toma de decisiones.
- *Un ejemplo*: Unos presupuestos participativos que tengan asambleas de barrio o distrito, mesas de barrio o distrito, consejos de barrio o distrito, etc. La diferencia con el nivel anterior es que en este caso está asegurado el derecho a voto de los ciudadanos y que, además, cualquier ciudadano puede llegar a ser representante en uno de los organismos superiores que se creen para la última toma de decisión o control de la misma, etc.

La experiencia hasta ahora dicta que cuando se asume el compromiso de hacer una administración más eficaz a través de la descentralización, hay que incorporar el objetivo de proximidad informativa hacia los ciudadanos. En cambio, cuando sólo se pretende este objetivo, no resulta necesario comprometerse con el aumento de la eficacia administrativa a través de la descentralización. En cuanto al tercer objetivo-nivel, aunque de vez en cuando pueda ocurrir lo contrario, el objetivo de *proximidad política y legitimidad* demanda que anteriormente se hayan abordado como objetivos los dos anteriores niveles, o que al menos se vayan a abordar simultáneamente. Por último, el cuarto y último objetivo-nivel, el que dice buscar fomentar la participación ciudadana directa, necesitaría la asunción de los tres objetivos anteriores para que fuese verosímil el compromiso asumido. En definitiva, nos hallamos ante niveles escalonados de necesario cumplimiento.

De todas maneras hay que subrayar que lo importante es explicitar cual es el nivel al que se compromete el Ayuntamiento en cada caso, siendo igual de legítimo quererse quedar en el primero que optar por llegar al último. Las cuestiones principales, una vez más, son por una lado, la necesidad de aclarar cual es el objetivo y cuales son los límites de la participación (si se estima impulsarla). Y por otro, implementar la opción elegida con el mayor rigor y eficacia posible (llevándolo más allá de lo que podría ser una simple declaración de intenciones).

mos de estar presente en la gestión (o control de ésta) por parte de los ciudadanos), y normalmente de una manera humilde; de lo contrario lo más probable es que estemos ante delegación de quehaceres públicos en manos de ciudadanos y/o asociaciones; lo cual no conlleva exactamente una mayor democratización de la res pública, pues estos casos pueden convertirse y actuar como espacios que privilegian a unos ciudadanos sobre otros (sin democratizar el acceso).

3. Modelos de descentralización: la praxis

Hasta ahora, hemos centrado el debate en el momento anterior a la implementación de la descentralización. Para ello, hemos distinguido diferentes opciones filosóficas, así como los objetivos a marcarse previamente al inicio de la descentralización. Llegados a este punto, se hace necesario hacer un análisis de la dimensión operativa de la descentralización. Ver cómo actúa en la praxis, y qué resultados se obtienen.

El análisis de la dimensión operativa, en nuestro caso, lo vertebramos en torno a los ejes que conforman *la participación ciudadana* (integración de la comunidad) y *la transversalidad e integración territorial* (en la administración y en el proceso de generación e implementación de políticas públicas). Ya que entendemos que, para que la participación alcance su máxima expresión y repercusión, es necesario la adopción de un enfoque horizontal de las políticas públicas. De poco servirán tomas de decisiones sectoriales con un alto grado de participación ciudadana, cuando la planificación compartida incumbe de hecho a diversos departamentos. Es por ello que la relación entre participación y transversalidad sea tan estrecha.

3.1. El eje de la participación

Centrándonos en la participación, hay que señalar que ésta puede ser organizada de muchas maneras, incluso de forma que resulte poco efectiva. Ante esta diversidad, lo fundamental de la *dimensión operativa* es que se corresponde con el proceso de implementación de los diferentes mecanismos de participación; y, por lo tanto, su análisis proporciona una visión más acertada sobre cuál ha sido el auténtico significado de la participación, es decir, su expresión y repercusión.

En consecuencia, la cuestión central de la participación es si ésta es realmente efectiva, si tiene un impacto real en el diseño e implementación de estrategias de descentralización o si, por el contrario, tiene un carácter simbólico. Pues al fin y al cabo el simple hecho de ofrecer una estructura participativa no favorece una toma de decisión democrática si no se informa e impulsa un debate.

Pero sistematicemos un poco lo explicado hasta ahora. En el Esquema 2, presentamos las variables para hacer un análisis de la dimensión operativa. La primera se corresponde con la *función* de la participación

y dentro de ésta son cinco los tipos que distinguimos: la informativa, la consultiva, la co-decisiva, la decisiva, y finalmente, la de cogestión. Hay que aclarar que estas funciones que expondremos a continuación, no atienden a ninguna lógica lineal ni piramidal. Veámoslas más detenidamente:

La función *informativa* busca que la información pueda circular en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad, y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. En cuanto a la *consultiva*, los participantes expresan su opinión, la debaten con los representantes municipales, y buscan el entendimiento y si es posible el acuerdo. Aunque siempre queda claro que la función del espacio participativo es la de aconsejar en la consulta. En la *co-decisiva*, además del proceso que se da en la consultiva, existe un compromiso político de que salga adelante un acuerdo compartido entre los diferentes actores; evidentemente el poder político tiene capacidad de veto, pero si lo ejerce es para intentar negociar un nuevo acuerdo que pueda satisfacer al ejecutivo. Al fin y al cabo, cuando hablamos de codecidir, hay diferentes graduaciones, y evidentemente, nunca es en pie de igualdad. Pues la última decisión siempre atañe a los políticos.

En cuanto a las dos últimas funciones, son menos comunes en los procesos participativos. La *decisiva* es más propia de la democracia directa que de una democracia representativa orientada a impulsar la participación ciudadana¹¹. El fin del mecanismo es decidir y no tanto deliberar y acordar como ocurre en las funciones consultivas y de codecidición (normalmente se trata de una participación más sostenida en el tiempo y con una clara finalidad pedagógica). Un ejemplo son los referéndums vinculantes (por ley o compromiso del partido en el poder) o los Jurados ciudadanos (también conocidos como NIPs etc.). Ello no invalida la utilidad de ésta función en casos concretos (por otra parte, prevista en casi todas las democracias representativas), y tampoco que no tengan una función pedagógica; es más, pueden aparecer como momentos de cierre de la deliberación y búsqueda de acuerdos dentro

¹¹ En la literatura científica varias veces nombrada como Democracia Participativa, con letras mayúsculas y por lo tanto opcional a la democracia directa y representativa. En nuestro caso no adoptamos esta posición, pues pensamos que no existen modelos cerrados. Habría un continuum (Blas 2005) entre democracia representativa y directa, pero no existe una democracia estrictamente representativa o directa. Todas se muestran mezcladas y hoy en día predominantemente representativas (en diferentes graduaciones).

de procesos más amplios revestidos de funciones consultivas o codecisivas. Y finalmente, en cuanto a la **cogestión**, los participantes asumen responsabilidades de la gestión e implementación. En este caso, lo más probable y conveniente (salvo excepciones que justifican cada experiencia concreta), es que exista un desequilibrio en las responsabilidades del proceso de cogestión entre la administración y la sociedad civil. La participación de la ciudadanía y su papel ha de ser más humilde normalmente, de lo contrario lo más probable es que estemos ante delegación de quehaceres públicos en manos de ciudadanos y/o asociaciones; lo cual no conlleva exactamente una mayor democratización de la res pública, pues estos casos pueden convertirse y actuar como espacios que privilegian a unos ciudadanos sobre otros (sin democratizar el acceso).

Esquema 2 Dimensión operativa de la participación

1. Según la *función* puede ser:
 - a) Informativa: ascendente y/o descendente
 - b) Consultiva: preceptiva o voluntaria
 - c) Codecisiva
 - d) Decisiva
 - e) Cogestión

2. Según el *alcance* puede ser:
 - a) *Ad hoc*
 - b) Sectorial
 - c) Temas globales

3. Según la *(auto)generación o reproducción del capital social*:
 - a) Real
 - b) Temporal o incierto
 - c) Irreal

4. Según la *efectividad* de la participación puede ser:
 - a) Impacto real: efectividad grande o pequeña
 - b) Carácter simbólico

Fuente: Blas 2005, p. 126

Resumiendo, diremos que cada proceso de participación ciudadana ha de sostener la función que le corresponda en su contexto, no son tras-

ladables experiencias de un lugar a otro, cada una se construye desde su realidad. Si bien, en general, pensamos que el desafío principal es crear ciudadanía y responsabilidad colectiva a través de la generación de un compromiso colectivo. En el cual cada actor atienda a su papel lo mejor posible y comprenda la existencia de otros papeles en el proceso de generación, implementación y control de políticas públicas.

En lo concerniente al *alcance*, los mecanismos participativos pueden tratar cuestiones *ad hoc*, *aspectos sectoriales* o *temas globales*. Por su parte, la *(auto)generación / reproducción del capital social* tiene que ver con la capacidad de crear capital social y generar nuevas sinergias participativas. Las posibles variantes son tres: *real* —que se logra crear nuevo capital social—; *temporal/incierto* —en un principio, con la puesta en marcha de los diferentes mecanismos se logra crear capital social pero luego remite—; e *irreal* —por diferentes motivos no se ha dado esa creación—. Por último, la variable sobre la *efectividad de la participación* vuelve a entroncar otra vez con la función, al recordarnos el dilema principal de todo mecanismo participativo: ¿ha tenido un *impacto real* en el diseño e implementación de las políticas públicas o por el contrario, ha tenido un *carácter simbólico*?

3.2. Tipos de respuestas a la descentralización

Como ya hemos señalado, hacemos la distinción de las respuestas a la descentralización basándonos en los ejes que conforman *la participación ciudadana* (integración de la comunidad) y *la transversalidad e integración territorial* (en la Administración y en el proceso de generación e implementación de políticas públicas). El primer eje ha sido suficientemente analizado. El segundo necesitaría de un espacio más amplio del que aquí disponemos. Pero, puestos a resumir, hay que señalar la importancia de que la descentralización tenga una visión integral de la ciudad, así como que esté coordinada en sus diferentes niveles. A su vez, en aras de la eficacia administrativa y su encaje participativo en la descentralización, la Administración ha de trabajar de forma transversal en la elaboración de políticas públicas y su implementación. Llegados a este punto, hemos de subrayar que, a pesar de que la integración territorial y la transversalidad pueden ser aspectos diferentes, la realidad es que suelen mostrarse estrechamente ligados en los procesos de descentralización, y que el éxito de una y otra están estrechamente relacionados.

En la Tabla 2 se resumen en cuatro tipos las diferentes respuestas surgidas de la interacción entre la participación ciudadana (integración de la comunidad) y la transversalidad e integración territorial (en la Administración y en el proceso de generación e implementación de políticas públicas). Denominamos la primera respuesta como *descentralización simbólica* porque suele ocurrir cuando el proceso tiene una baja integración territorial y una escasa transversalidad en sus políticas públicas y función administrativa. En estos casos, diríamos que la descentralización tiene un escaso impacto en la cotidianidad del sistema y su gobernabilidad, pues no consigue desarrollarse en ninguno de los planos administrativo, político o social. Un ejemplo típico es cuando un municipio crea distritos y en ellos consejos que no tienen una alta densidad democrática; además, la realidad administrativa sigue estando muy centralizada¹².

Tabla 2
Tipos de respuestas al proceso de descentralización

		Participación ciudadana (integración de la comunidad)	
		+	-
Integración territorial y transversalidad	+	<i>Descentralización participativa integrada</i>	<i>Descentralización tecnocrático-horizontal</i>
	-	<i>Descentralización centrífuga participada</i>	<i>Descentralización Simbólica</i>

Fuente: Elaboración propia

En cambio, cuando el plano administrativo de la descentralización es exitoso, nos encontraríamos ante un tipo de *descentralización tecnocrático-horizontal*, administrativamente eficiente, lo que en la literatura se conoce como «buen gobierno».

El tercer tipo de respuesta, la *descentralización centrífuga participada*, sería aquella que genera una dinámica participativa en el plano de la descentralización social, y que puede mostrarse como óptima también en el plano político. En este caso, será la administrativa la que o no se ha llevado acabo, o simplemente no ha terminado de cuajar. El

¹² Finalmente, hemos rehusado introducir en el texto ejemplos de los modelos.

panorama, por lo tanto, sería una participación ciudadana importante pero desigual en las diferentes unidades descentralizadas y, sobre todo, sin una coordinación territorial que busque una mejor integración de todas las unidades descentralizadas en la administración municipal. Una de las razones que puede motivar una alta participación y favorecer este tipo de respuesta, más aún que la existencia de un decidido impulso de la clase política¹³, es la existencia de serios problemas (carencias, proyectos contestados...) en alguna unidad descentralizada que actúe como movilizadora, incluso en contextos donde, a priori, el espacio participativo es débil y poco consistente por su diseño o forma de ser concebido.

Por último, denominamos *descentralización participativa integrada* al tipo de respuesta basado en un alto grado de participación ciudadana y una intensa integración territorial acompañada de transversalidad. Su característica principal es que la descentralización tiene lugar de forma efectiva tanto en el plano administrativo, como en el político y social, logrando de este modo, a nuestro entender, erigirse en el modelo de descentralización más efectivo y ambicioso. Entre sus puntos fuertes estaría el alto rendimiento social que se logra, porque además de permitir la incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas, crea confianza social y una relación mejor entre político y ciudadano (desde la no dependencia, desde cierta bilateralidad, etc.).

4. Posibles pasos a dar en el proceso de descentralización

A continuación, se exponen una serie de pasos que serían interesantes tener en cuenta a la hora de hacer una descentralización administrativa, política y social. Es decir, una descentralización encaminada a la consecución de un modelo participativo.

¹³ La descentralización centrífuga participada puede caer bajo el control político, incluso puede convertirse en una opción política populista que busque nuevas legitimidades y más fuerza ante un aparato administrativo que no consigue descentralizarse. En todo caso, este modelo dificulta una colaboración entre los diferentes actores basada en el trabajo común. La tendencia común parece ser la movilización casi autónoma para el enfrentamiento con la institución o, lo más común, la movilización social para la negociación-colaboración (o al servicio) del equipo de gobierno.

4.1. La voluntad política

Antes de iniciar el proceso de descentralización convendría una reflexión política en profundidad sobre el porqué y el cómo de la descentralización participativa. La inclusión de la participación en el proceso de descentralización puede jugar diferentes papeles con resultados igualmente diversos: descentralización más o menos participada; negociada con algunos actores; diseñada desde el equipo de gobierno en su arranque pero admitiendo ajustes posteriores sobre la base del protagonismo de la ciudadanía, etc. Por ello, antes de abordar el diseño institucional de la descentralización de distritos, es importante que el equipo de gobierno explicité cuál es su voluntad política respecto a:

- La filosofía que liderará el proceso de descentralización: ¿cuál de las dimensiones predominará? ¿La tecnocrática, la política o la participativa?
- Los objetivos que inspirarán todo el proceso y su nivel o grado de participación: proximidad informativa, eficacia administrativa, proximidad política y mayor legitimidad, o impulsar la participación ciudadana.
- El tipo de respuesta/modelo de descentralización que se pretende alcanzar: descentralización simbólica, descentralización tecnocrático-horizontal, descentralización centrífuga participada, o descentralización participativa integrada.

A la hora de acometer la tarea que se ha propuesto el Consistorio, es importante este primer ejercicio de *explicitar las voluntades políticas* porque ayudará, por una parte, a fijar los límites que tendrán los actores que participen en la elaboración del mencionado diseño; y, por otra, si esta tarea recae sobre el equipo de gobierno, servirá para que no incurra en disfunciones o incongruencias entre la voluntad política expresada y el modelo práctico que propone.

Una vez que se han explicitado las voluntades políticas, es necesario un *claro liderazgo político* para transmitir una fuerte identificación con los objetivos definidos y un alto compromiso con su consecución. Este liderazgo es de vital importancia para transversalizar el trabajo desde el Ayuntamiento e involucrar a los diferentes actores.

El tercer paso podría ser la elaboración de *un diagnóstico participativo* que, por una parte, haga un análisis del funcionamiento administrativo del Ayuntamiento y de los espacios participativos de los que dispone. Además, debería de recoger las visiones del personal técnico, de

los políticos y de los ciudadanos con respecto a la descentralización y la participación. Al respecto, tendría un especial interés identificar a los interlocutores sociales (tejido asociativo) y sondear su predisposición a participar en la construcción de un modelo participativo de descentralización.

El diseño de la descentralización no puede realizarse de manera improvisada y sin explicitar los objetivos o la metodología. Es importante que estos y otros aspectos estén recogidos en un documento y se discutan de forma integral. Por esta razón, es recomendable que el *diseño de la descentralización forme parte del Plan Municipal de Participación Ciudadana*¹⁴ (si lo hubiera), y que sea el Plan el que identifique el conjunto de mecanismos o estructuras participativas de que se dota la ciudad, cómo se relacionan entre sí y qué espacio ocupan. Así quedaría más definido el encaje de la descentralización participativa en relación con los otros espacios participativos, y se evitaría la multiplicidad de espacios para funciones parecidas. De igual manera, si existe la necesidad o intención de redactar un *Reglamento de Participación Ciudadana* debería recoger también el debate llevado a cabo en el diseño de la descentralización.

La siguiente cuestión que se tendría que dilucidar sería *decidir quiénes participan en el diseño de los espacios de descentralización* y sus competencias:

- Los políticos solamente.
- Los políticos y los técnicos.
- Los políticos, los técnicos y el tejido asociativo de la ciudad.
- Los políticos, los técnicos y la ciudadanía en general, con independencia de que este asociada o no.
- Los políticos, los técnicos, los ciudadanos agrupados y los no agrupados.

En una primera fase, debería llevarse a cabo una definición conjunta de los problemas donde se aclaren cuestiones como: en qué temas o en qué tareas deberían participar los ciudadanos y ciudadanas, cuáles son

¹⁴ Un Plan Municipal de Participación es un plan elaborado por el conjunto de los departamentos municipales, desde un diagnóstico común y con un compromiso compartido. Es una apuesta por la democracia participativa mediante una política transversal para modernizar la administración e implicar a la ciudadanía en la gestión de lo colectivo. Establece, a partir del consenso, áreas de actuación, líneas de intervención, acciones a realizar y un orden de prioridades.

previsiblemente sus expectativas, y qué instrumentos de participación serían los adecuados para ello. Una vez se hayan abordado estas cuestiones, llegará el momento de la concreción en la elaboración de las estrategias para abordar la descentralización desde los tres ejes del proceso:

- La descentralización administrativa.
- La descentralización política.
- La descentralización social (participativa).

4.2. La descentralización administrativa

En el proceso de reflexión para la elaboración y diseño de la descentralización administrativa se pueden tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos y criterios:

- La desconcentración de servicios y del trabajo administrativo ha de ir acompañada de una administración que funcione de forma transversal. En este sentido, es de vital importancia crear estructuras organizativas que posibiliten una coordinación intersectorial del trabajo administrativo y de la participación ciudadana. Podría pensarse en la necesidad de un Departamento de Descentralización y participación ciudadana.
- Se ha de fomentar la horizontalidad para que cambie la cultura administrativa de carácter vertical que impera en las instituciones públicas. De esta manera se integrarán bien las nuevas unidades descentralizadas y, al aumentar la eficacia administrativa, se facilitará y fomentará la participación ciudadana eficaz.
- Se podría pensar en la creación de personas encargadas de distritos y participación ciudadana en todas las áreas y/o departamentos. Estas personas serán las dinamizadoras en su espacio y tendrán la responsabilidad de llevar una coordinación más fluida con el Departamento encargado de la descentralización.
- Han de reforzarse los equipamientos de proximidad. En este sentido, es conveniente que se redimensionen las competencias de todos los equipamientos de proximidad existentes para que actúen como unidad descentralizada de carácter polivalente¹⁵. A ello se le

¹⁵ Esta unidad está muy vinculada a la idea de ventanilla única y situada en un espacio cultural (o deportivo...) donde la ciudadanía se siente cómoda y no intimidada, como suele ocurrir, en cambio, en otros espacios de la Administración.

podría unir una política deliberada de apertura/creación de nuevos equipamientos de proximidad con un carácter polivalente.

No podemos cerrar este apartado sin destacar las *potencialidades de los diferentes Equipamientos de proximidad*. Estos pueden jugar dos papeles claramente diferentes: uno, el de contenedores de actividades ofertadas por la institución municipal y por asociaciones; y dos, el de espacios de encuentro socio-comunitario que posibiliten una mejora y una aproximación de los agentes que operan en el territorio. Y cuando nos referimos a los agentes del territorio hacemos referencia a todos: sociales, vecinales, partidos políticos, personal técnico e institucionales.

Resulta evidente que los equipamientos de proximidad pueden jugar un importante papel en la creación y potenciación de espacios de encuentro entre la administración y la ciudadanía. Si concluimos que no son, o no deberían ser únicamente, espacios físicos en donde se ofertan actividades sino, además, lugares donde se crean sinergias, es lógico llegar a la conclusión de que son espacios válidos para la reflexión conjunta y el trabajo socio-comunitario entre los agentes presentes en el territorio.

4.3. La descentralización política

Cuando se habla de participación y distritos es automática la identificación con los Consejos de Distrito. Sin embargo, hay que señalar que, normalmente, la de los Consejos de Distrito es básicamente una fórmula de descentralización política que se reviste de cierta participación social; aunque exista inclusión de la ciudadanía en su funcionamiento, su espíritu, formas y estructuras son, ante todo, políticas. En consecuencia, si lo que queremos es una descentralización social más plena, que aborde con especial atención la participación ciudadana, debería crearse un espacio específico autónomo donde la deliberación entre los ciudadanos tenga una centralidad real.

Pero vayamos por pasos; dejamos la descentralización social para el siguiente punto y señalamos ahora una serie de aspectos y cuestiones a tener en cuenta en relación con la descentralización política:

- Es importante que las políticas tengan una coordinación centralizada como forma de mantener la equidad en el acceso a recursos y evitar la dispersión de los mismos y la atomización de los programas. Ello también ayuda a aminorar la partidización y ciertos personalismos en los espacios de participación.

- ¿El Ayuntamiento va a crear un Consejo de Distrito (una unidad política descentralizada)? Si la respuesta es afirmativa, ¿quiénes integrarán este Consejo? ¿Representantes de los partidos solamente, o habrá representación ciudadana? ¿La representación ciudadana tendrá derecho a voz y voto o sólo a voz? ¿Cuál será la proporción entre unos y otros? Es evidente, que si se pretende implementar un modelo calificable como participativo, es condición indispensable que la ciudadanía este presente en el Consejo. Es el mínimo exigible aunque no asegure que el modelo sea realmente participativo.
- En cuanto al modo de la elección de la representación política, las posibilidades son varias: designación en el distrito según el peso electoral de cada partido en ese distrito; designación en el pleno del Ayuntamiento en relación con el peso de cada partido en el municipio; elecciones de distrito; etc.
- Sobre la ciudadanía que participa en el espacio, pueden haber representantes del tejido asociativo (en este caso, lo más usual suele ser elecciones entre el tejido asociativo), pueden ser ciudadanos organizados o no organizados que sean representantes surgidos de unas elecciones vecinales, o simplemente elegidos en otro espacio participativo exclusivo de la ciudadanía.
- Las unidades administrativas descentralizadas abren una oportunidad más para transversalizar la administración y coordinar las diferentes áreas y departamentos; este factor puede ser provechoso a la hora de crear una nueva relación entre ciudadanos y los políticos. Posibilitando así invertir los papeles típicos de usuarios y gobernantes.
- La creación de unidades de descentralización (Distritos etc.) significa que para que sean operativas es necesario que estas tengan una serie de funciones y alcance bien delimitados. ¿Cuáles serán las materias descentralizadas (ámbito sociocultural, obras y servicios, algunas materias de educación, deporte...)? ¿Y sobre qué decidirá el organismo creado? ¿Tiene capacidad de veto el Ayuntamiento sobre las decisiones que se adopten en este espacio?
- Antes de llegar al Ayuntamiento cualquier debate y/o propuesta referente al distrito, sería conveniente que se discutiese en el Consejo de Distrito. De esta manera este espacio cobra sentido, se llena de contenido y, a su vez, puede actuar como filtro para

que no lleguen al Ayuntamiento propuestas o debates que pueden ser solventados en la unidad territorial descentralizada.

- Si quiere ser operativo (más allá de lo simbólico), el Consejo de Distrito necesita su propio presupuesto.
- Resulta de interés crear un espacio donde se encuentren representantes de todos los Consejos de Distrito de la ciudad para favorecer la integración de una visión conjunta de la ciudad.

4.4. La descentralización social (participativa)

Además de todo lo anterior, es decir, mejorar la representatividad de las decisiones políticas, la universalidad de la acción, y la transparencia y responsabilidad de la gestión, si el Ayuntamiento apuesta también por intentar una descentralización real en el ámbito social, es evidente que habrá de mostrarse abierto a la recepción de las demandas ciudadanas. El logro de tal descentralización social dependerá de:

- La capacidad de organización de la sociedad civil.
- La transformación que experimente el propio municipio-consistorio.
- El conjunto de los actores intervinientes en el proceso de gestión.
- Y la función e intensidad de la participación.

Pero para hacer funcionar un modelo participativo de gestión no es suficiente con que los canales de participación sean varios y bien definidos; es imprescindible, pero no suficiente. Esta cuestión va más allá de las estructuras formales. Es decir, hace referencia a un proceso político cuya base radica en las lógicas de acción de los distintos actores y en la red de relaciones que ellos tejen en los distintos escenarios de encuentro. Veamos a continuación algunos aspectos a tener en cuenta:

- Sería una buena idea concebir el espacio participativo como un lugar donde la deliberación sea básicamente llevada a cabo entre ciudadanos y ciudadanas de forma autónoma.
- Hay que evitar reproducir estructuras de participación. Han de ser nuevas e integradas, satisfacer más de una función a ser posible, tratando así de simplificar el mapa de espacios participativos. En definitiva, ligarlo a otros procesos participativos que existan en la ciudad.
- Es necesario tener un interlocutor o contraparte social que actúe como aliado a la hora de poner en marcha un proceso participa-

tivo ciudadano en una unidad descentralizada. Un sujeto colectivo (o varios sujetos colectivos) de base territorial cuya lógica de acción no responda únicamente a la reivindicación y/o presión; más bien, debería regirse por una lógica de acción proactiva o propositiva, tener iniciativa y tener capacidad de propuesta a efectos de poder realmente participar en esta forma de co-gobernar.

- Es también necesario que quienes participen no sean los de siempre. Ha de lograrse un fortalecimiento de la sociedad civil a través de los aliados detectados en un primer momento, contando con todo el tejido asociativo existente para su puesta en marcha, pero nunca dejar de lado el objetivo de llegar a aquellas personas que no están asociadas y que también tienen derecho a participar. De esta manera, se crearán nuevas oportunidades para fortalecer la sociedad civil oxigenándola con nueva gente y perspectivas.
- Hay que hacer un esfuerzo para que estén presentes todos los discursos del territorio en el espacio de descentralización social.
- Los procedimientos de participación deberían iniciarse lo más pronto posible aprovechando el impulso inicial del proceso de descentralización. Esta circunstancia suele favorecer la movilización al principio, ayudando a crear espacios con una participación importante que podrán ser aprovechados para atemperar las expectativas (probablemente demasiado altas), y explicar todas las intenciones y objetivos de la institución descentralizadora.

5. *Resumiendo*

Intentar una descentralización en el ámbito local que sea integral y participativa no es una tarea nada fácil. Antes de acometerla sería conveniente realizar una serie de reflexiones al respecto, plantearse preguntas, detectar las disyuntivas, y sobre todo, adecuarse a la realidad social, política y administrativa del territorio. No hay recetas mágicas, pero sí pasos importantes que aunque no sean imprescindibles nos puedan ayudar en la tarea. El primer paso es el de la necesidad de que se sincere la clase política al respecto, diciendo qué es lo que espera del proceso de descentralización, cuál es la filosofía que lo guiará y cuáles

serán los objetivos que perseguirá. Así se empezaría a construir el muro de contención de posibles futuras frustraciones. El segundo paso, puede ser hacer un diagnóstico de la situación (si entroncamos con la filosofía participativa, debería de ser lo más participativo posible). Y ya el tercero, sería trabajar sobre el diseño, aprovechando los recursos ya existentes y evitando la multiplicidad de espacios administrativos y/o participativos. Pero quizás, en todo esto, no deberíamos de olvidar nunca, que puede ser que teniendo todas las precauciones posibles e incluso mostrando un abanico abierto de posibilidades, la pata social, la pata de la participación ciudadana puede fallar en el proceso. Ya que el simple hecho de crear «instituciones participativas» no asegura participación.

Bibliografía

- AMORÓS, Moises (1999): *La descentralización en Barcelona y Birmingham. Análisis comparado de los procesos de descentralización política y administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona y en el Birmingham City Council*, Barcelona: Papers de Recerca — Fundació Carles Pi i Sunyer.
- BLAS, Asier (2005): «Demokrazia parte-hartzailea: ezkeraren helburu berria?», *Uztaro* 53, pp. 119-129.
- CHAQUÉS, Laura (2004): *Redes de políticas públicas*, Madrid: CIS
- DEL PINO, Eloisa y Cesar Colino (2003). *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Madrid: UNED y Universidad Autónoma de Madrid, manuscrito.
- CHAVEZ, Daniel y Benjamin Goldfrank (Eds.) (2004): *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona: Icaria.
- EAP (1999): *Gobernar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes*. Elements de Debat Territorial, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- ESCOLAR, Marcelo, Gostuavo Badía y Sabina Frederic, eds. (2004): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo libros.
- FONT, Joan (1998): *Democràcia i participació ciutadana*, Barcelona: Mediterrània.
- Font. Joan (coord.) (2001): *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona: Ariel.
- Fundación Kaleidos (2003): *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Gijón: Ediciones Trea S.L
- GOMÀ, Ricard, coord. (2002): *Gobierno local y redes participativas*, Barcelona: Ariel.

- GOMÀ, Ricard y Jacint Jordana, edtrs. (2004): *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona: Fundació CIDOB.
- KOOIMAN, Jan, edtr. (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres: Sage.
- MCLAVERTY, Peter (1999): Towards a Model of Public Participation. *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*. U. Khan, Londres, UCL Press.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Fabio Velázquez, et al (1994): *Municipio y servicios públicos. Santiago de Chile*, Santiago : Ediciones Sur.
- SUBIRATS, Joan e Ismael Blanco, et al. (2000): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona: Escuela de Administración Pública de la Generalitat de Catalunya.
- VV.AA. (1989): *Estamos más cerca. Primeras jornadas de descentralización y participación ciudadana, Bilbao 13,14 y 15 de Junio de 1988*. Bilbao: Área de Relaciones Ciudadanas y Descentralización del Ayuntamiento de Bilbao.
- VENEZIANO, Alicia (2005): *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: INAP.

Participación ciudadana y capital social en el País Vasco

Por:
Rafa Ajangiz

Tenemos buenas razones para promover la participación ciudadana en la definición e implementación de las políticas públicas. Para empezar, la participación tiene, en sí misma, un valor educativo; no hace falta remontarse a Rousseau o Tocqueville para argumentar que participar es la mejor escuela de ciudadanía. En segundo lugar, la participación puede aportar múltiples valores añadidos a la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. La creciente complejidad de los asuntos públicos se resuelve mejor entre todos y todas: mejora la calidad de la información, la capacidad de diagnóstico, la identificación de alternativas, de métodos y formas para llevarlas a la práctica y, lo que resulta aún más interesante, la corresponsabilización de la ciudadanía en la implementación de esas políticas y la sostenibilidad de sus productos. En tercer lugar, políticamente hablando, es mucho más responsable —y democrático— incorporar a una ciudadanía cada vez más formada y competente si de verdad queremos navegar con soltura y tino en estos tiempos de riesgo e incertidumbre que tan bien ha descrito Beck (1998).

A todo ello debe añadirse que la participación ciudadana puede convertirse en un buen remedio para el desasosiego o desafección democrática que afecta a la salud de todas las democracias occidentales y se traduce en un creciente aburrimiento, escepticismo e incluso cinismo sobre las virtudes de la democracia y las instituciones representativas. Las encuestas sitúan a los partidos políticos entre las instituciones menos valoradas y los ciudadanos y ciudadanas suspenden sistemáticamente a casi todos sus líderes. Y lo que es peor, asistimos ya a una progresiva caída de la participación electoral con dimensiones muy preocupantes en el ámbito local, que es precisamente donde podría darse una cercanía mayor entre representante y representados. Esta situación, recogida en el Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional

del Consejo de Europa (2002), ha empujado al Comité de Ministros del Consejo de Europa a recomendar diversas medidas para promover la participación de los ciudadanos en la vida pública en el ámbito local (Rec 2001/19).

Esta recomendación no hace sino refrendar la reacción existente en muchos países europeos para remediar esta crisis (Pino y Colino, 2003). Uno de los ejemplos más representativos es el Reino Unido. Con una participación en las elecciones locales por debajo del 40%, su gobierno decidió hace diez años poner en marcha un ambicioso plan de participación ciudadana en las políticas públicas locales; de alguna manera, ha entendido que los problemas de la participación se resuelven con más participación. Este impulso institucional ha tenido como resultado la generalización de mecanismos y experiencias de participación en todo el país (Birch, 2002); la participación ciudadana es hoy una política pública de primer nivel desarrollada por la poderosa Oficina del Viceprimer Ministro.

Este impulso institucional tiene otra motivación conexas, la de reactivar un capital social cuyo declive está afectando negativamente a la eficacia misma de las políticas públicas en general y, muy especialmente, de las políticas que vertebran el Estado de Bienestar. En un contexto de creciente dominio de los intereses particulares de las personas en relación a la construcción comunitaria del interés general y, sobre todo, de distanciamiento y magra colaboración con los servicios públicos, no sólo resulta complicado satisfacer a esa mayoría que resulta imprescindible para el sostenimiento de esas políticas sino que, además, cuesta cada vez más mantener la calidad mínima exigible para esos servicios; el objetivo de *best value (for equal cost)* resulta inalcanzable.

Era, es necesario recuperar las virtudes cívicas de antaño, recuperar a la ciudadana y ciudadano republicanos, preocupados por lo público, capaces de anteponer los intereses de la comunidad a los suyos propios, y dispuestos a comprometerse, a poner de su parte y de su tiempo para su logro. Esta voluntad institucional de renovar la ciudadanía y el capital social, de construir sociedad en suma, y hacerlo con, a través de la participación ciudadana, reifica la función capacitadora de las instituciones públicas (*enabling state*) en el nuevo contexto de gobernación o aceptación de un gobierno y gestión compartida entre distintas instancias públicas y privadas de los bienes y servicios de interés público.

Un ejemplo de esta misión capacitadora es la herramienta CLEAR de evaluación de la política pública de participación ciudadana. Esta

herramienta parte del supuesto de que esta política pública gana en eficacia cuando: a) la ciudadanía puede (*can do*), tiene las competencias y habilidades necesarias para participar; b) la ciudadanía quiere participar (*like to*), se siente implicada, motivada, concernida por el interés común de la comunidad o lugar; c) la ciudadanía tiene oportunidad de participar (*enabled to*), existen medios y espacios para ello; d) se pide (*asked to*) a la ciudadanía que participe, individual o colectivamente, en esos espacios; y e) existe devolución (*responded to*), la ciudadanía comprueba que su participación ha sido tenida en cuenta y ha servido para cambiar o mejorar las cosas (Lowndes *et alii*, 2006). Nótese que todas estas acciones lo son desde el punto de vista de la institución o administración pública, que corresponde a ésta eliminar las barreras que impiden su desarrollo efectivo: formar, educar (educación para la participación); motivar, crear comunidad e identidad colectiva (desarrollo comunitario); ofrecer espacios y estructuras de participación (información, servicios de proximidad, mecanismos...); recabar proactivamente la participación (convocatorias, animación sociocultural...); y devolver (rendición de cuentas). Podrá contar para ello con la sociedad civil, pero en última instancia, y en el mejor de los casos, es la institución pública quien lleva el timón.

1. *Capital social en el País Vasco*

Esta misión capacitadora de las instituciones públicas choca inicialmente con la idea que tenemos, especialmente en el País Vasco, de que la nuestra es una sociedad de orientación comunitarista, bien vertebrada organizativa y reticularmente, con buenos índices de capital social. Putnam (2002) define capital social como «la densidad de las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza asociadas a ellas». Esta definición da lugar a cuatro dimensiones operacionalizables, dos se refieren a la base organizativa de la sociedad —asociacionismo formal vs. informal; lazos o relaciones fuertes vs. débiles—, y las otras dos al ámbito normativo de la reciprocidad y confianza —orientación externa vs. interna; homogeneidad vs. heterogeneidad—.

En general, los datos confirman —un ejemplo podría ser Mota y Subirats, 2000— que el País Vasco puntúa muy alto en asociacionismo formal de orientación externa, es decir, que la ciudadanía de este país destaca por apuntarse a aquellas asociaciones y grupos que defienden

intereses de tipo público o general, persigue bienes para todo el mundo y no sólo —orientación interna— para sus miembros. Algunas personas advertirán, con razón, que no es oro todo lo que reluce y que ese tipo de capital social no va a más sino a menos. Efectivamente, existen signos que avalan esta impresión: la militancia en los movimientos sociales tiende hoy a ser menos intensa y más coyuntural que hace dos décadas, el individualismo gana terreno al comunitarismo, el trabajo en auzolan tiende a desaparecer, etc. En definitiva, cada vez nos parecemos más a las sociedades de la Europa de siempre.

En consecuencia, también aquí parece necesaria la misión capacitadora de las instituciones públicas. Pero una misión ajustada a la realidad del todavía razonablemente buen capital social de este país: más subsidiaria, complementaria, cooperativa que holística o rectora; el objetivo sería potenciar el capital existente y sentar bases para que pueda reproducirse y ensancharse.

Esta misión tendría, sin embargo, un segundo objetivo no menos importante. Putman y otros muchos autores distinguen entre *bonding* y *bridging* capital social, entre el capital social que tiende a reforzar los lazos entre personas —y grupos— con características o identidades comunes (edad, clase social, preferencia política), y el capital social que reúne y tiende puentes entre gentes diferentes. Por definición, si de lo que se trata es de impulsar el interés general, esa misión tendría que centrarse en la promoción de este segundo capital social, en el establecimiento de espacios y mecanismos participativos de carácter plural e integrador, que favorezcan la reificación del sentir comunitario y desincentiven la sectorización que caracteriza a la actual sociedad vasca.

Dicho esto, pasemos a analizar mínimamente cuál es la realidad de la participación ciudadana en el País Vasco. Los siguientes datos están extraídos del mapa de mecanismos y experiencias de participación ciudadana (Ajangiz y Blas, e.p.; Ibarra y Blas, 2006) que ha realizado recientemente el grupo de investigación Parte Hartuz (UPV-EHU).

En nuestro trabajo hemos registrado tres dimensiones de la participación ciudadana: simbólica o conceptual, substantiva y operativa. La *dimensión simbólica* abarca el conjunto de elementos discursivos e intelectuales que orientan las estrategias y acciones de los y las agentes de la participación. La *dimensión substantiva* verifica si existe una estrategia participativa en el conjunto de acciones y contenidos acordados por esos agentes; en otras palabras, qué y cuántos espacios de participación se han creado. En este sentido, dependiendo de su número y tipo, podre-

mos hablar de modelos o estilos de participación ciudadana. Finalmente, la *dimensión operativa* se corresponde con el proceso de implementación de los diferentes mecanismos de participación; por consiguiente, su análisis hace referencia a la calidad de la participación ciudadana, a su densidad democrática, pero también a sus resultados, sus consecuencias en relación a la política pública afectada, su eficacia en la resolución de los problemas diagnosticados, así como las consecuencias sobre el capital social y la virtud y compromiso cívico de la ciudadanía.

2. *Dimensión simbólica*

En términos generales, la clase política del País Vasco manifiesta una fuerte prevención y/o resistencia en relación a la participación ciudadana; esta prevención es mayor en los partidos de derecha que en los de izquierda pero, sin duda, el verdadero *cleavage* está en ocupar o no posiciones de gobierno. Esta prevención y resistencia suele racionalizarse como el resultado de una concepción tradicional de la acción política, la que defiende la superioridad y, a menudo, exclusividad de la democracia representativa frente a otras formas de decisión y gestión pública. Pero, detrás de ello, muchas veces lo que encontramos es ansiedad y, en última instancia, miedo ante las exigencias y consecuencias de la participación, un miedo alimentado por grandes dosis de desconocimiento e incertidumbre, pero también, a menudo, sustentado en la convicción de que la participación va a ser utilizada por determinados sectores sociopolíticos para minar la acción de gobierno y desprestigiar a sus responsables. Esta idea es una constante en muchas de las entrevistas realizadas.

Existen, sin duda, razones fundadas para ello. La alineación de algunas asociaciones ciudadanas o portavoces de las mismas con intereses de partidos concretos, si bien habitual en todas partes, adquiere en el País Vasco dimensiones mucho mayores como consecuencia del enconado enfrentamiento entre nacionalistas vascos y no nacionalistas vascos, y entre nacionalistas vascos moderados y nacionalistas vascos radicales. Este escenario de enfrentamiento tiñe de *desconfianza* cualquier iniciativa que vaya más allá de la gestión habitual de los asuntos municipales. Quienes ocupan el poder temen que sus adversarios puedan llegar a instrumentalizar la participación ciudadana en su contra. Y se oponen a ella con argumentos del tipo «no es admisible que intenten mediante la par-

ticipación ciudadana lo que no consiguieron en las urnas». La ilegalización de las candidaturas de la izquierda abertzale ha enrarecido aún más el ambiente.

No parece, por tanto, el contexto más propicio para que las instituciones locales lideren la puesta en marcha de mecanismos y experiencias de participación ciudadana. Existen algunas que lo hacen, pero son contadas excepciones. Y eso se nota en el todavía bajo nivel de institucionalización de la participación ciudadana en el País Vasco, entendiendo por institucionalización la normalización de estructuras locales para la participación ciudadana y la promoción efectiva de la misma por parte de las instituciones supralocales. Tan sólo 12 de los 250 municipios de Euskadi —y 5 de los 272 de Navarra— cuentan en la actualidad con reglamentos específicos de participación ciudadana o, en su defecto, un capítulo o anexo específico en el Reglamento Orgánico Municipal. Y sólo dos tienen un departamento de participación ciudadana con funciones y recursos adecuados. A ello debe sumarse la reciente creación de la Dirección de Participación Ciudadana del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, que está insertando la participación en las políticas públicas que gestiona Izquierda Unida — Ezker Batua en los ayuntamientos y el propio Gobierno Vasco.

Pese a ello, aún sin estar normativamente regulada, *existe bastante participación ciudadana* en los municipios del País Vasco, sobre todo en municipios medianos y pequeños, que son la mayoría. En buena medida, como consecuencia del empuje de la ciudadanía, de su insistencia y habilidad para comprometer a las y los responsables públicos en espacios y mecanismos de consulta más o menos estables.

La ciudadanía, tanto organizada como a título individual, quiere, exige participación, pero no cualquier participación. Como consecuencia de sus experiencias y vivencias previas, muchas de las asociaciones y colectivos más interesados en aumentar el protagonismo social, en profundizar la democracia a través de procesos participativos, mantienen una notable *desconfianza* frente a la política institucional; no creen que las instituciones locales puedan o quieran realmente asumir los compromisos que se derivan de la participación ciudadana; interpretan la puesta en marcha de mecanismos o experiencias de participación como una operación de marketing público sin profundidad o alcance real y, a veces también, como un medio para desactivar o neutralizar la movilización social en marcha.

El resultado es una estructura de tensa relación entre ciudadanía y poderes públicos, que en ocasiones se resuelve negativamente en forma de conflicto abierto, y en otras lo hace positivamente —sin que ello signifique la desactivación de cautelas y recelos— en forma de espacio de participación. En todo caso, es una relación —por igualitaria— que se aleja mucho de la realidad de desmovilización que ha empujado a los poderes públicos de otros países europeos a asumir la mencionada misión capacitadora y promover en consecuencia la participación ciudadana en las políticas públicas.

3. *Dimensión substantiva*

De los 73 municipios incluidos en una muestra representativa en función del territorio, tamaño poblacional y color político del equipo de gobierno municipal, nueve (12%) no registran ningún mecanismo o experiencia de participación ciudadana. En cambio, los otros 64 registran un total de 243 mecanismos o experiencias activas en las dos últimas legislaturas (desde 1999). Es un número alto —una media de casi cuatro por municipio—, lo que desmiente la imagen previa de que el País Vasco estaba muy atrás en participación ciudadana en comparación con Cataluña u otras zonas del Estado (Font 2001; Pindado 2002)¹.

Así pues, la participación ciudadana es una *realidad bien instalada* en el País Vasco. Y va a más: la mitad (54%) de los mecanismos y experiencias identificadas se han puesto en marcha en la última legislatura (desde 2003), frente a una cuarta parte (27%) en la anterior (1999-2003) y una media del 4% en las anteriores. El problema radica en que, a diferencia de otras latitudes, la participación ciudadana en el País Vasco es una realidad poco conocida: no ha contado con apoyo institucional, no se han creado redes, y tampoco se ha comunicado suficientemente. Afor-

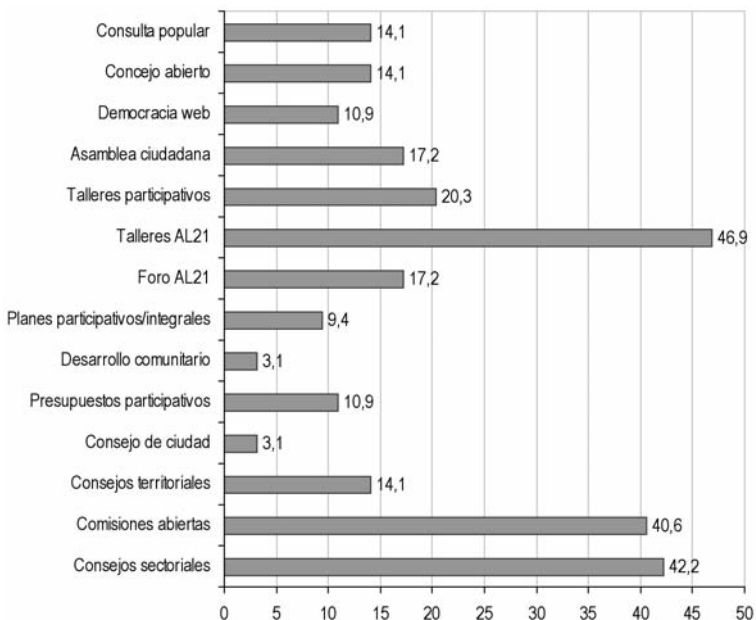
¹ Hemos excluido de este conteo las iniciativas que no implican comunicación bidireccional entre la institución local y la ciudadanía (sondeos o encuestas de opinión, jornadas, asambleas y reuniones informativas, etc.), los procedimientos de obligado cumplimiento (información y alegación pública en ordenación urbanística y definición de usos del territorio, turno popular en los plenos y comisiones municipales, etc.), los espacios de interlocución de intereses sectoriales como las mesas o consejos de comercio, o los modos de atención individual (quejas y sugerencias, al habla con la alcaldía, defensoría del ciudadano, etc.).

tunadamente, la situación está empezando a cambiar y buena muestra de ello es la progresión de los últimos años.

Dicho esto, veamos a continuación qué estilos y modelos de participación ciudadana pueden identificarse en el País Vasco y cuál es su importancia relativa. Como podemos comprobar en la figura adjunta, están muy extendidas las comisiones y consejos sectoriales: el 74% de los municipios entre 2.000 y 10.000 h. tienen al menos una comisión sectorial abierta o participativa, y el 71% de los mayores de 50.000 h. tienen al menos un consejo sectorial. Son también muy comunes los talleres de diagnóstico de agenda local 21 —los foros estables son bastantes menos—, gracias a su promoción y financiación suficiente por parte de instancias supramunicipales.

En segunda línea, con porcentajes de presencia en torno al 15-20%, están los talleres participativos, los consejos territoriales, las consultas populares, las asambleas ciudadanas y los concejos abiertos; lógicamente, concejos y asambleas son característicos de municipios pequeños, mientras que talleres, consejos territoriales y consultas son más fre-

Municipios en los que están presentes los siguientes mecanismos de participación ciudadana



Modelos de democracia participativa

	Dominio del interés particular	Dominio del interés general
Empoderamiento bajo	<i>Democracia consultiva</i>	<i>Democracia deliberativa</i>
Empoderamiento alto	<i>Democracia directa</i>	<i>Democracia comunitaria</i>

cuentas en los municipios grandes. En tercera línea, están los espacios de democracia web y los planes y presupuestos participativos. Y por último, son muy pocas las experiencias de desarrollo comunitario y los consejos de ciudad.

En conjunto, si hacemos caso de la tipología de modelos de democracia participativa expuesta en el cuadro adjunto, en el País Vasco domina claramente la democracia consultivo-deliberativa —comisiones, consejos, talleres, foros, consultas, democracia web, etc.—, existen pocas experiencias de democracia directa —concejo abierto, asamblea ciudadana— y son todavía excepcionales los planteamientos de democracia comunitaria —planes comunitarios y presupuestos participativos².

Comparación entre el País Vasco e Inglaterra

	País Vasco 2006	Inglaterra 2001
Consejos sectoriales	42%	44%
Comisiones abiertas	41%	48%
Consejos territoriales	14%	64%
Talleres AL21 / talleres participativos	59%	71%
Planes participativos	9%	58%
Desarrollo comunitario	3%	38%
Consultas populares / referéndum	14%	10%
Asambleas ciudadanas	17%	78%
Democracia web	11%	52%

² No queremos entrar ahora en explicaciones y matices sobre el encaje de cada mecanismo en uno u otro modelo de democracia participativa; habría que analizar cada experiencia concreta para calificarla con propiedad. Por ejemplo, la realidad de los presupuestos participativos del País Vasco no encaja nada bien en la categoría de democracia comunitaria.

Este panorama difiere del existente en los países con mayor institucionalización de la participación ciudadana. Aún admitiendo que las comparaciones, además de odiosas, son siempre inexactas —distintas categorizaciones, concepciones y concreciones—, si confrontamos los datos del País Vasco e Inglaterra, llegamos a la tentativa conclusión de que, si bien estamos a la par en el catálogo de mecanismos más tradicionales —consejos, comisiones, talleres—, existen grandes distancias en mecanismos innovadores como democracia web, consejos territoriales, planes participativos o desarrollo comunitario, que son también los mecanismos más estrechamente vinculados al objetivo de potenciar el capital social. En consecuencia, podemos pensar que estos modos serían los más beneficiados si se instalase en el País Vasco un programa institucional en materia de participación ciudadana.

4. *Dimensión operativa*

Una cuestión clave es conocer quiénes protagonizan los espacios de participación ciudadana. Globalmente hablando, existe representación política en el 82% de los mecanismos y experiencias, personal técnico en el 77%, representación asociativa o ciudadanía organizada en el 84%, y personas o ciudadanía a título individual en el 77%. Por lo que, en principio, todas las instancias se encuentran bien representadas. Sin embargo, la ciudadanía a título individual pierde espacio y tiende a ser excluida, normalmente a favor de la ciudadanía organizada, pero también de la representación política, a medida que aumenta el tamaño del municipio; otro tanto sucede a medida que aumenta la dimensión económica o importancia sustantiva de las políticas públicas implicadas. Es decir, a medida que aumentan las dimensiones y consecuencias de la política pública implicada, se opta preferentemente por un *modelo de representación ciudadana* y también por una mayor presencia —y control— de los grupos políticos.

Este modelo es característico de los consejos y comisiones sectoriales, los foros de agenda local ²¹ y, en general, todo mecanismo estable de participación. Más de la mitad de los consejos y comisiones sectoriales no aceptan presencia alguna de ciudadanía a título individual. Y en los consejos de distrito de Bilbao —único caso hasta ahora de consejos territoriales formalmente constituidos y plenamente operativos— tan sólo pueden participar en las comisiones de trabajo, ya que el pleno

está constituido por trece consejeros políticos —con voz y voto— y cuatro representantes ciudadanos —con voz pero sin voto—. En el otro extremo, caracterizado por buenas dosis de participación de la ciudadanía a título individual y un mayor protagonismo de la ciudadanía organizada, en detrimento de la representación política, están los talleres y planes participativos y los planes de desarrollo comunitario.

Esta preferencia de la representación como solución al mayor tamaño poblacional, importancia de la política pública involucrada o compromiso político con los resultados de la participación, tiene dos grandes problemas. Uno, la fragilidad representativa de las organizaciones ciudadanas; todos y todas conocemos casos de asociaciones vecinales que no renuevan sus representantes y, lo que es peor, no contrastan sus posiciones con unas bases meramente nominales. Y no sólo las organizaciones ciudadanas, también hemos detectado débil representación en el lado político; una forma de minorizar el espacio de participación es enviar representantes políticos de muy bajo nivel y menos capacidad de compromiso.

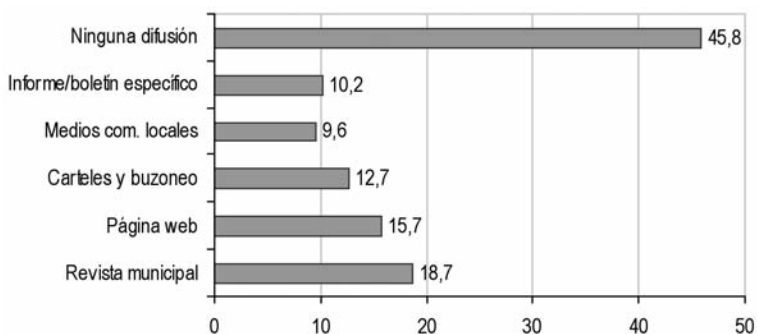
Y dos, el efecto perverso sobre los sectores con menor poder de influencia en todo esquema representativo: jóvenes, mayores, personas con discapacidad, personas vulnerables o excluidas, minorías étnicas, inmigrantes, etc. Sirvan algunos datos de nuestra investigación para cuantificar esta debilidad representativa: la presencia de jóvenes en los mecanismos y experiencias de participación es, en general, inferior al 10% del total de participantes y, en muchos casos, inexistente; y no existe presencia de personas con discapacidad, personas vulnerables o excluidas, minorías o inmigrantes en el 80% de los mecanismos y experiencias registradas; en realidad, sólo están en espacios específicos como los consejos o comisiones de asuntos sociales o inmigración.

También pierden las mujeres. La menor presencia de las mujeres en todos los ámbitos de poder o capacidad de decisión colectiva se reproduce igualmente en los espacios de participación ciudadana. Hay menos mujeres que hombres en el 74% de los mecanismos y experiencias analizadas, ninguna o prácticamente ninguna en el 12%. Si a ello añadimos que, en la mayoría de los casos, la pregunta sorprendía al interlocutor —nunca había contado siquiera cuántos hombres y cuántas mujeres asistían al espacio—, resulta obligado concluir que la participación ciudadana no ha incorporado en su agenda la perspectiva de género (Espiau *et alii*, 2005). En su defecto, como cualquier otro mundo dominado por los hombres, existen impedimentos y dificultades reales para que las

mujeres y las preocupaciones que ellas recogen estén presentes en los espacios de consulta, deliberación y eventual decisión participada. Mayores a medida que se instala la representación en detrimento de la participación a título individual: aunque suele haber más mujeres que hombres en la base, son éstos quienes suelen hacerse con el mandato representativo.

Una buena política de participación ampliada podría corregir, al menos en parte, la *fragilidad representativa* y *minorización* de sectores sociales vulnerables que resulta de los esquemas representativos. Nos referimos a una buena política de difusión general y/o focalizada de información relevante de los procesos en marcha y a la habilitación de espacios ocasionales de participación individual en momentos clave de esos procesos. Pues bien, sólo se habilitan espacios de este tipo en un 30% de los casos, con una distribución muy desigual: a menudo cuando de lo que se trata es de agenda local²¹, planes integrales y planes comunitarios; nunca o casi nunca cuando son comisiones o consejos sectoriales y territoriales. Y otro tanto sucede con la difusión general de los momentos del proceso: casi la mitad (46%) de los mecanismos de participación son absolutamente opacos para quienes no participan directamente en ellos, ni tan siquiera se publican sus actas en la página web. Estas cifras son más negativas cuando la gestión del mecanismo compete a la representación política, y más positivas cuando recae en personal técnico o profesionales externos.

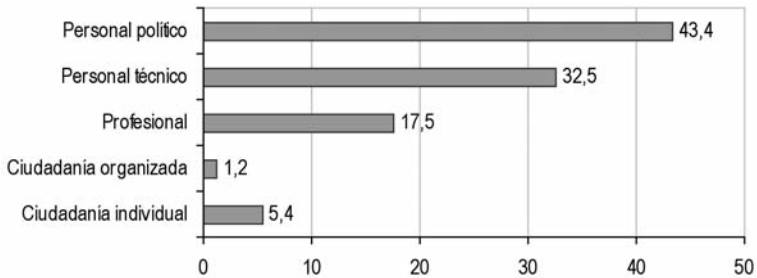
Difusión del trabajo y resoluciones del mecanismo



Con esta idea damos entrada a las cuestiones de procedimiento. Un dato bastante ilustrativo al respecto —y coherente con lo anterior— es que la dirección o gestión directiva del mecanismo o experiencia de par-

ticipación corresponde al personal político en un 43% de los casos, al personal técnico en un 33%, a profesionales externos en un 17%, y a la ciudadanía en el 7% restante. Por distintas razones: control del proceso y sus resultados, mayor conocimiento técnico, mayor disponibilidad de tiempo y recursos, inercia y procedimiento habitual, etc., la formalización de estructuras y mecanismos de participación en las políticas públicas locales tiende a reproducir los esquemas habituales del funcionamiento administrativo.

Quién administra o gestiona el funcionamiento de un mecanismo



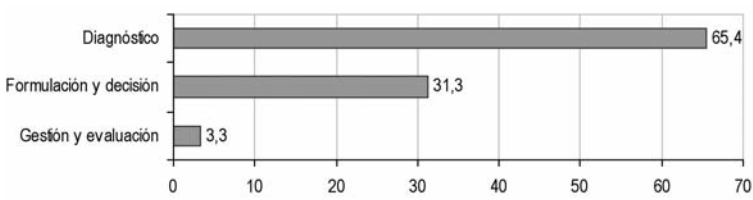
Esta disimetría entre la parte institucional y la parte ciudadana no contribuye al fin último de empoderamiento de la participación ciudadana y potenciación del capital social. Concientes de ello, en algunos casos se están instalando diversos modos de responsabilidad compartida: presidencia ciudadana y secretaría institucional, dinamización bicéfala, comisión paritaria de gestión, grupo motor, etc. Aun así, los habituales esquemas del funcionamiento institucional tienden a imponerse sobre la siempre limitada disponibilidad ciudadana y, consciente o inconscientemente, instalar servidumbres o exigencias de dedicación y especialización —representación en suma— que contradicen —o directamente niegan— los ritmos y necesidades de consulta y participación que mantienen viva y fuerte a toda organización ciudadana. Existen algunos casos de organizaciones ciudadana que han decidido dejar de participar en determinados mecanismos estables de interlocución porque les suponía un coste inasumible en términos de participación y representación ciudadana, así como de integración y continuidad organizativa. En otras palabras, la participación así definida ha debilitado en vez de fortalecer el capital social existente.

Otra variable de procedimiento que aporta datos relevantes es la función asignada a la participación ciudadana; es decir, cuál es el grado de

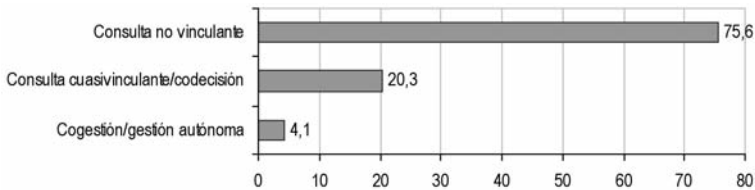
compromiso de las instituciones en relación a los resultados de la participación y en qué fase o fases del proceso de las políticas públicas organizan o permiten participación ciudadana.

Empezando por esto último, en la gran mayoría de los casos, la participación ciudadana registrada en el País Vasco se limita a la fase de diagnóstico o análisis de los factores y condiciones que definen la política pública (65%); avanza a la fase de formulación y decisión en el 31% de los casos, y alcanza las etapas de implementación y evaluación en tan sólo un 3% de los mecanismos y experiencias registradas.

Recorrido de la participación en el proceso de las políticas públicas



Función de la participación en el proceso de las políticas públicas



Los datos respecto del grado de compromiso de las instituciones en relación a los resultados de la participación son coherentes con ello. Lógicamente, tiene un gran protagonismo la consulta no vinculante en comparación con la consulta cuasivinculante/codecisión; entendemos como consulta cuasivinculante aquella en las que los poderes públicos se comprometen y hacen un verdadero esfuerzo por implementar los consensos o decisiones adoptadas en el espacio de participación ciudadana. Finalmente, la realidad de la gestión compartida —*partnership*— o gestión autónoma es todavía muy pequeña en el País Vasco. Este escenario se explica en parte por el deficiente desarrollo de los mecanismos más innovadores y/o comunitarios de participación ciudadana, sin olvi-

dar tampoco que, al menos en lo que al número se refiere, en el momento actual dominan los mecanismos de participación ocasional o muy limitada en el tiempo sobre la participación estable o sostenida.

En definitiva, en términos globales, en el País Vasco contamos con un modelo de participación ciudadana de corte deliberativo-consultivo, base representativa sobre todo cuando se trata de mecanismos estables, y escaso recorrido e impacto en el proceso de las políticas públicas. Este modelo no es el más adecuado para potenciar el capital social ni resolver realmente la desafección política que aqueja a las instituciones de la democracia representativa. Estamos tomando conciencia de ello y empezando a corregir el modelo, pero es necesario un compromiso firme entre todas las partes que resuelva la desconfianza actual y sienta las bases de un planeamiento estructurado, reticular, con recursos, de esta nueva política pública que es la participación ciudadana.

Bibliografía

- AJANGIZ, Rafa y Asier Blas (e.p.): *Mapa de mecanismos y experiencias de participación ciudadana del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- BECK, Ulrich (1998): *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BIRCH, Damelza (2002): *Public Participation in Local Government. A Survey of local authorities.*, Londres: Office of the Deputy Prime Minister.
- Comité Director para la Democracia Local y Regional (2002): *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*. Documentos INAP nº 25, Madrid: MAP.
- ESPIAU, Mirella, Dominique Saillard y Rafa Ajangiz (2005): *Género en la participación, un camino por recorrer*. Cuadernos Bakeaz 67, Bilbao: Bakeaz.
- FONT, Joan, edtr (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- IBARRA, Pedro y Asier Blas (2006): *La participación: estado de la cuestión*, Cuadernos de Trabajo 39, Bilbao: Hegoa.
- LOWNDES, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker (2006): «Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework», en *Social Policy and Society* 5(2), pp. 281-91.
- PINDADO, Fernando (2002): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Barcelona: Ed. del Serbal.
- PINO, Eloisa del y Cesar Colino (2003): *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Informe presentado a Fundación Alternativas y Flor de Maig (Diputación de Barcelona).
- PUTNAM, Robert (2002): *Solo en la bolera*, Barcelona: Círculo de Lectores.

Redes sociales, espacios de encuentro y construcción colectiva del conocimiento

Por:
Manuela Fernández

1. *El Autoestopista Galáctico*¹

La Guía del Autoestopista Galáctico (Adams 1979, p. 139) es un relato de ciencia ficción que de forma divertida plantea algunas cuestiones de las que trataremos en este texto. Por ello, nos vamos a permitir no solo citarles, sino hacer un pequeño resumen del relato con el que arranca toda la obra.

«La casa se alzaba en un pequeño promontorio, justo en las afueras del pueblo. Estaba sola y daba a una ancha extensión cultivable de la campiña occidental. No era una casa admirable en sentido alguno; tenía unos treinta años de antigüedad, era achaparrada, más bien cuadrada, de ladrillo, con cuatro ventanas en la fachada delantera y de tamaño y proporciones que conseguían ser bastante desagradables a la vista. La única persona para quien la casa resultaba en cierto modo especial, era Arthur Dent, y ello sólo porque daba la casualidad de que era el único que vivía en ella.»

Así, este sencillo vecino, Arthur Dent, una mañana encuentra delante de su casa una grúa amarilla. Resulta que el ayuntamiento va a derribar su casa porque justo por ahí pasa una Vía de Circunvalación. Aunque había oído rumores, no les prestó la menor atención, «*para qué iba a querer el ayuntamiento construir una Vía de Circunvalación*». Un trabajador municipal le anunció el derribo de su casa antes de que acabara el día.

¹ Adams, Douglas (1979): *Guía del autoestopista galáctico*, 5ª ed., Barcelona: Anagrama.

Arthur protestó, era la primera noticia que tenía y no aceptaba perder su casa. El trabajador municipal tuvo que explicarle (irritado, «*porque la gente nunca entiende nada*») que los planos habían estado expuestos en la Oficina de Planificación Local, en el Departamento de Exposición, durante nueve meses. Los ciudadanos tenían derecho a hacer sugerencias o a presentar objeciones. Arthur había tenido la posibilidad de presentar las oportunas alegaciones, en el plazo y forma establecidos. Como no lo hizo, iba a perder su casa.

El derribo, pues, era inminente.

Unas enormes naves amarillas cubrieron el cielo de toda la Tierra. Todas las radios, televisores, altavoces... quedaron conectados para comunicar un mensaje a los terrícolas. Prostetnic Vogon Jeltz, de la Junta de Planificación del Hiperespacio Galáctico anunció la construcción de una ruta directa hiper-espacial a través del sistema estelar de la Tierra; el planeta sería demolido, dentro de los Planes para el Desarrollo de las regiones remotas de la Galaxia. No tenía sentido fingir sorpresa, ya que los planos y las órdenes de demolición habían estado expuestos en el Departamento de Planificación Local, en Alfa Centauro, a sólo cincuenta años terrestres, tiempo suficiente para presentar cualquier queja formal. Los ciudadanos terrestres tenían derecho a hacer sugerencias o a presentar objeciones.

La demolición de la Tierra fue inmediata.

Este relato puede ser una fotografía de lo que actualmente acontece: la actual democracia representativa legítima que amplias capas de la población (las minorías que forman la gran mayoría) no tomen parte de las decisiones que afectan directamente a sus vidas. Entonces, aquí, habría que reflexionar en torno a la participación ciudadana. Ocurre que las reflexiones en torno a la participación ciudadana pasan necesariamente por la reflexión — cuestionamiento de otros conceptos (que al fin y al cabo conforman nuestras cosmovisiones, inspiran los para qué de las acciones): modelos de desarrollo local — global; modelos de gestión; papel de la ciudadanía; culturas populares; espacios y sus usos; autoorganización vecinal... Por eso queremos resaltar el carácter transversal y procesual de la participación.

2. *De dónde partimos*

El marco metodológico del que partimos es la *investigación acción participativa*. A continuación exponemos una de sus definiciones:

«Se trata de una corriente en las Ciencias Sociales que postula la generación de «conocimiento útil» para la población «no experta» a partir de que las personas «expertas» colaboren con ella: en definir sus necesidades y problemas, en intercambiar mutuamente conocimientos científicos y populares y en comprobar la utilidad del conocimiento mediante la promoción de acciones de cambio» (Martínez López 1997, p. 5).

Una de las diferencias de estos diagnósticos respecto de otro tipo de estudios radica fundamentalmente en que en una investigación clásica unos expertos metodológicos estudian una realidad —objeto— y elaboran un diagnóstico de esa realidad. Eso significa que un experto estudia a unas personas (en muchos casos sin que ellas sepan por qué, ni para qué, ni para quién), establece unas conclusiones y, a veces, esas conclusiones se devuelven a la población en forma de acciones, proyectos, leyes, ordenanzas municipales, planes de desarrollo, planes de ordenación urbanística, políticas agrarias... que acaban afectando a esas personas —objetos de estudio—, que continúan sin saber el por qué, ni el para qué, ni el para quién... de esas acciones.

Repetimos la idea, las personas así, son concebidas «objetos» de estudio.

Desde la investigación participativa esos «objetos» de estudio toman la categoría de sujetos; son sujetos activos en la investigación: las personas implicadas pasan de ser investigados a ser investigadores de su propia realidad. La función de l@s investigador@s consiste en proporcionar las herramientas para que se produzcan los procesos reflexivos y dialógicos. Para poder discutir desde un supuesto plano de igualdad, cada uno según sus capacidades, siendo el conocimiento producido de forma colectiva.

A esta forma de generar ciencia le llamamos *construcción colectiva del conocimiento* y parte de la premisa de que existen diferentes saberes. Es decir, se asienta en la capacidad que tod@s tenemos de definir nuestra realidad.

También hablamos de la *socialización de los saberes*, que quiere decir que tod@s tenemos derecho no sólo a construir conocimiento, sino también a participar de aquello que llamamos la Ciencia. Entonces, la Ciencia no debería ser el patrimonio de un grupo de expertos; de forma que esos expertos tienen que aprender nuevas formas de estar y relacionarse, para que la Ciencia esté a disposición de tod@s (o de much@s, o al menos de más gente).

Por ejemplo, en un curso, un «experto metodológico» defendía su posición de privilegio para establecer el diagnóstico de una situación familiar y emitir un diagnóstico sin la participación de esa familia. El argumento continuaba explicando cómo un alicatador alicata, mientras que el resto no alicatamos porque no sabemos. Claro, que:

- Primero, el alicatador alicata donde el dueño o la dueña de la casa dice.
- Segundo, por lo general, las grandes decisiones (en los ayuntamientos, diputaciones, entidades de desarrollo, dispositivos para el empleo...etc.) no las toman los alicatadores, ni albañiles, ni agricultores, ni mineros... etc. ¿Quiénes —entonces— acaban tomando las decisiones realmente *importantes* en los asuntos públicos?

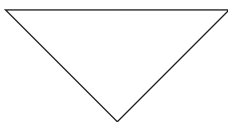
Otro ejemplo que suele ponerse para argumentar que *la gente* no puede participar «porque no sabe» es el del médico de cabecera. En el centro de salud, dicen, el médico — la médica decide por ti... «*porque tú no sabes*». Entonces, no podríamos preguntar por qué la medicina científica, a veces, no puede convivir con la medicina tradicional de fuerte tradición oral. Y debería enriquecerse de remedios naturales ancestrales.

Desde nuestra perspectiva, trabajamos desde los saberes populares y los saberes técnicos y políticos.

Grafico 1

Saberes políticos

Saberes técnicos



Saberes populares

José Antonio Castro (2004, p.12) señala que «*como consecuencia, el proceso de construcción de conocimiento científico, despersonalizado por la ideología de la ciencia, es comparable a una gran maniobra de distracción para hacer posible un «cambio de manos». En él se tras-pasa a otros «más virtuosos» el control de la propia realidad, y se priva a las personas de la posibilidad de que transformen aquello que viven*».

Desde esta premisa, la de la colectivización de los saberes, propi-ciamos procesos que *resignifiquen la realidad*, intentando con ello: a)

Propiciar la escucha entre las partes; b) *Abrir espacios de comunicación*.

Queremos hacer especial hincapié en el peso que tienen estas dos cuestiones en los procesos de investigación: *propiciar la escucha* y *abrir espacios de comunicación*. Esto significa que las personas tengamos lugares donde expresar cómo vemos las cosas, cómo nos gustaría verlas y qué queremos hacer para cambiarlas. Y que en esos lugares podamos tomar decisiones y esas decisiones sean respetadas y asumidas por aquellos que en su día se tomaron —o les dimos— el poder de decidir.

Pasamos a explicar la importancia de esta estrategia.

Como sabemos, los esfuerzos por abrir canales de participación desde las administraciones, instituciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general se están multiplicando en los últimos años. «Lo participativo» está de moda, podríamos decir. Algunas de estas experiencias ponen especial énfasis en la recogida / difusión de información.

Nuestro enfoque no parte del todo de esta premisa, la importancia no está tanto en la información (los datos) como en *los procesos de construcción de esa información, y en general, en los procesos de construcción del conocimiento*.

Es decir, en la *capacidad de todas las personas de definir su propia realidad*, y a partir de aquí, en la posibilidad de poder redefinirla, moldearla, transformarla, en la interacción con otras personas. Por eso es importante crear espacios de escucha donde se puedan confrontar y recrear las diferentes visiones de la realidad, para llegar a diagnósticos que respondan a la mirada que sobre la realidad tienen sus protagonistas.

Entonces, convenimos en que, por una parte, la realidad no es algo «dado», objetivo, sino una construcción de los seres humanos en su interacción entre ellos, y entre ellos con la naturaleza. La naturaleza es una totalidad infinita, por eso, nuestras relaciones se producen en un espacio determinado —finito—; ese espacio físico que es el medio ambiente que nos circunda, donde podemos localizarnos (Viana 2002, p. 13)².

Podemos decir, a grosso modo, que en general existe un *proceso de debilitamiento de los espacios donde las personas se relacionan de forma cotidiana*. Este proceso de debilitamiento de estos espacios de

² «O espaço, assim, é concebido como um instrumento com o qual nossa mente trábala para compreender o real. O espaço em si mesmo não existe. O espaço é uma categoria e não um conceito. O espaço não existe mas o espaço físico, por exemplo, existe».

relación se traduce en la fragmentación social, en la ruptura de las relaciones sociales cotidianas. Es decir, en el debilitamiento de los lugares donde las personas se relacionan —esos espacios para la escucha y la comunicación— lo que provoca la no-relación entre las personas: *la ruptura / debilitamiento de las redes sociales*.

Marg Augé (1998, pp. 36-43) señala que la situación de sobremodernidad está caracterizada por tres figuras del exceso: exceso de tiempo, de espacio y de ego. Augé (1998 p. 42) señala que «*el mundo de la supermodernidad no tiene las medidas exactas de aquél en el cual creemos vivir, pues vivimos en un mundo que no hemos aprendido a mirar todavía. Tenemos que aprender de nuevo a pensar el espacio*».

De ahí la importancia que tiene restablecer, reconstruir, rescatar y mimar esos espacios de relación, de deconstrucción y construcción de la realidad.

De una parte, *propiciar espacios de comunicación — relación* en los que todas las personas (aunque desde diferentes posiciones, técnicos, políticos, asociados o vecinos en general) tengan la posibilidad de reflexionar de forma conjunta sobre estas cuestiones y poder realizar programaciones que den respuesta a las necesidades sentidas. Las personas implicadas en los procesos pasan de ser objetos de estudio (que como hemos dicho, sería lo central en una investigación clásica) a investigadores de su propia realidad.

De otra parte, *abrir el debate, plantear la duda, cómo se construye el interés público, la construcción de canales de comunicación, democratización y toma de decisiones*. Los contactos a nivel vecinal, la realización de entrevistas y asambleas, los talleres, las jornadas, los presupuestos participativos... no agotan este debate, sino que abren la posibilidad de construirlo, y claro está, provoca numerosos conflictos e interrogantes. Quizás el primero sería, ¿queremos hacerlo?³

Los actuales modelos de gestión de lo público no dan cabida a la ciudadanía. Humberto Vargas Rivas (1999 pp. 6-19) plantea el desencanto de la sociedad y la pérdida de credibilidad sobre la eficacia del Estado, de los partidos políticos y de la calidad de la democracia representativa. Esta crisis de representatividad tiene entre sus exponentes el abstencionismo y los modelos patrimonialistas y clientelares en la administración pública. De forma que apostar por otros modelos de gestión supone ensayar nuevas formas de relación en el municipio.

³ Más allá del *podemos hacerlo*, que viene a frustrar cualquier posible cuestionamiento.

Todo esto ha significado para nosotr@s trabajar con *la complejidad y el conflicto*, y resulta necesario aceptar-respetar y dar espacio al hecho de que los diferentes actores sociales tienen diferentes puntos de vista, diferentes vivencias y por tanto, no lo olvidemos, diferentes intereses. Esto hace del choque no sólo algo inevitable, sino también deseable, pues para construir entendimientos (lo que no siempre es posible o deseable) hay que hacer algunas paradas en el conflicto.

Así pues, el conflicto marca los procesos, como algo necesario; emergen los conflictos para construir los entendimientos. En los debates (en los talleres, asambleas, jornadas) una parte importante gira en torno a este tema. De cómo este conflicto puede resultar paralizante, o puede retrasar los procesos haciéndolos más lentos. Pero, llegados a este punto, el cuestionamiento no son los conflictos, sino el tiempo (y más bien, el horario). Entonces, si bien es verdad que los procesos participativos *podrían ser considerados más lentos*, si nos centramos en el *para qué* de las praxis, esta *lentitud* no se concibe como una debilidad, sino más bien como una fortaleza, atendiendo al carácter de proceso y su *para qué*. Habría que pensar muchos proyectos de trabajo y muchas medidas de política social desde la categoría de proceso. Esto supone reflexionar en torno al *para qué* de nuestras praxis (frente a la vorágine cotidiana de modelos técnico-gestionistas); quizás entonces *la duración* no ocupe el lugar central de las preocupaciones, entendiendo *el tiempo* desde una dimensión más profunda.

Jorge Riechmann tiene un hermoso trabajo en relación al entendimiento del tiempo, *Tiempo para la vida. La crisis ecológica en su dimensión temporal*. Ahí plantea (Riechmann 2003, p. 15):

«La democracia tiene esa misma dimensión temporal: lleva tiempo, mucho tiempo. El tiempo necesario para el contraste de pareceres, el uso público de la razón, el debate libre, la formación de consensos, la revisión de las decisiones, la exigencia de responsabilidades: la calidad de estos procesos es incompatible con la prisa. Las sociedades donde la gente «no tiene tiempo» no pueden permitirse la democracia. (Dicho sea de paso: ésta es una de las razones del antagonismo profundo entre capitalismo —con su impulso hacia la constante aceleración— y democracia). Sin olvidar nunca que sin democracia en las fábricas y oficinas y campos, sin democracia en los centros de trabajo, no hay democracia. Y que sin democracia para decidir sobre la investigación científica y el desarrollo tecnológico, en este nuestro mundo de potencia tecnocientífica creciente, no hay democracia».

Otra de las ideas recurrentes es que *la gente no participa*. Aquí se plantea la participación como una decisión individual. Sería algo así como estar o no predispuesto a participar. Pero, pensamos que esta argumentación habría que cuestionarla en términos de estructura: ¿Qué canales existen para que la ciudadanía tenga la posibilidad de participar? ¿Qué canales, de los que existen, se agotan en sí mismos? ¿Por qué razones no son válidos?

Entonces, lo importante no es tanto el número de personas que participan, sino *los mecanismos y los procesos que articulan que exista la posibilidad de construir las formas de participar*. Aquí es necesario hacer hincapié en el hecho de que invitar a algo que hemos organizado nosotr@s no es participar, por muy bien pensado, planificado, organizado, y publicitado que esté (aunque esta idea parezca una obviedad, es un tema recurrente). En esas ocasiones, a la ciudadanía no le queda nada más que elegir entre la oferta de diferentes opciones; no existe construcción colectiva, no existe la posibilidad de definir de forma colectiva las necesidades y construir las acciones para satisfacerlas.

Como afirma Jesús Ibáñez (1997, p. 65): *«las mayorías dominantes pueden preguntar, las minorías oprimidas deben responder. Las preguntas las hago yo, dice el policía. Tú, niño, cállate y habla cuando te pregunten los mayores, dicen los padres. La participación de los ciudadanos en un dispositivo electoral debe limitarse a responder las preguntas que se le hacen: a elegir los candidatos que les proponen, sin que ellos participen para nada en la propuesta»*.

Por otra parte, otra de las ideas que se repiten es que la verdadera participación, *la de base*, es aquella en la que la participación es igual a asociación. Desde esta premisa, con la intención de realizar un trabajo de tipo comunitario, se fija como *máximo objetivo potenciar la creación de una asociación vecinal*. Existe todo un discurso armado en torno a esta idea, y quizás éste no sea el espacio para exponerlo, pero por ejemplo, una de las ideas fuerza es que así se garantiza la interlocución con el barrio. (Pero, para realizar esa interlocución, es decir, para comunicarse, dialogar, y tomar decisiones ¿es imprescindible que las redes vecinales estén legalmente constituidas?).

La participación así concebida se reduce a espacios muy limitados, y no se considera participar a todo aquello que se escapa de esta lógica.

3. *Vivimos participando*

La mayoría de la ciudadanía, aquella que no es técnica, ni política, ni pertenece a una asociación legalmente constituida no tiene la posibilidad de participar en las cuestiones de la gestión pública que acaban afectando a sus vidas. No existen canales para ello. La ciudadanía sí que participa en cosas que le afectan en su vida cotidiana, pero al margen del Estado y del Mercado. Son formas de participar desde la relaciones de cotidianidad. *Estas formas de participación desde la vida cotidiana no tienen legitimidad: la ciudadanía en general no tiene forma de definir cuáles son sus necesidades y cómo satisfacer esas necesidades.* Y aquí volvemos al tema del desarrollo humano⁴.

Cada vez más, la ciudadanía se ve privada de la posibilidad — capacidad de definir sus necesidades y cómo satisfacerlas: expertos científicos, o dirigentes políticos, o dirigentes de colectivos sociales legalmente constituidos diseñan «proyectos vitales» a los que tenemos que sumarnos (por ejemplo, la política agraria comunitaria de la Unión Europea; por ejemplo, los proyectos de intervención familiar de los Servicios Sociales que acaban marcando *itinerarios de vida*; por ejemplo, el recorrido de la cabalgata de los reyes mayos en un municipio).

La legitimidad para definir y enunciar las necesidades se ampara en⁵:

- Los votos (clase política).
- La superación de unas pruebas (funcionariado).
- La capacidad para generar actividades económicas (mercado).
- La capacidad para movilizar y crear opinión (asociaciones).

Sin embargo, la *legitimidad de la ciudadanía* para decidir sus necesidades y la forma de satisfacerlos, desde una perspectiva humanista, de desarrollo a escala humana, es la *experiencia cotidiana*.

Entonces, desde nuestra perspectiva, entendemos que la gente ya participa, participa en las cosas que le afectan en su vida cotidiana. Otra cuestión sería si pueden intervenir en los centros de toma de decisiones.

Tod@s miramos la realidad de una determinada forma y no de otra. La cosa está en que normalmente no vivimos sol@s y nuestras miradas

⁴ Compartimos y hemos aprendido con el planteamiento de Manfred A. Max-Neef (1993).

⁵ Manuel Montañés Serrano planteó esta cuestión en una de sus clases del curso de Postgrado Universitario en Investigación Participativa de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

«fragmentadas» se completan, complejizan, contradicen, enriquecen con otras miradas de los otros y las otras. Y es que participar es una necesidad humana básica, como comer, respirar, amar o crear.

Desde la perspectiva metodológica e ideológica que venimos trabajando, un grupo de gente tomamos como punto de partida —nuestra mirada hacia aquello llamado la ciencia— la construcción colectiva del conocimiento, de forma que nuestro escenario fundamental son los lugares —los tiempos y los espacios— de las culturas populares.

Hablamos de tres líneas de acción que deben conjugarse para fortalecer la construcción de procesos de participación ciudadana y autogestión de la vida cotidiana (Encina y Rosa 2004, p. 139): «*el querer participar: entendida como la motivación para incorporarse en el proceso; el poder participar: creando foros donde se puedan construir, tomar decisiones y gestionarlas desde un diagnóstico y una planificación participada; y el saber participar: trabajar la formación necesaria para provocar no sólo cambios organizacionales, sino intercambios en la gramática cultural, en el «sistema de reglas que estructura las relaciones e interacciones sociales».*

4. *El reparto en el desarrollo de los pueblos. Los presupuestos participativos*

El trabajo realizado en Las Cabezas de San Juan ha consistido en la realización de los presupuestos participativos, el Reparto.

Las Cabezas de San Juan es un pueblo sevillano de poco menos de dieciséis mil habitantes. Además del núcleo central, cuenta con cuatro pedanías de la colonización agrícola de los años sesenta del margen derecho de las marismas del Bajo Guadalquivir: Sacramento, Vetaherrado, San Leandro y Marismillas⁶.

Son pueblos agrícolas, con todo lo que implicaría hablar del campo: una agricultura fuertemente condicionada por las directrices europeas (subvenciones, cotas de producción, etc.), por la empresa agroalimentaria, y por la dinámica impuesta por los mercados de lógica capitalista neoliberal.

Los municipios —como Las Cabezas— con fuerte tradición jornalera («*siempre se ha vivido del campo*») sufren directamente esta crisis

⁶ Marismillas se constituyó, por referendun popular el 25 de mayo de 1999, en Entidad Local Autónoma.

del agro andaluz. Ahora bien, si la gente siempre ha vivido del campo y el campo ya no da trabajo ¿de qué se vivirá en estos pueblos?, o dicho de otro modo, ¿hacia qué modelo de desarrollo camina Las Cabezas? Aquí tropezamos con el tema del desarrollo.

En Las Cabezas la mayoría de la ciudadanía es jornalera agrícola. En los poblados de colonización son propietarios de pequeñas explotaciones familiares. Pero el devenir en ambos casos es el mismo: siempre se ha vivido de la tierra, y ahora esos saberes no sirven —no son reconocidos ni por el estado ni por el mercado—; ¿qué pasa, entonces?

Diamantino García Acosta señala que (1996, p.228):

«Para implantar máquinas, tratamientos y técnicas es necesario una gran inversión que solamente pueden llevarla a cabo los grandes propietarios. Esto significa que los pequeños y medianos campesinos se van asfixiando y poco a poco tienen que abandonar, vender o hipotecar, porque en el actual mercado ni pueden producir ni competir como lo hacen los grandes. Así pues, estamos asistiendo en la agricultura a todo un movimiento de liquidación de las explotaciones familiares y de acumulación de los que más tienen. En todo este panorama de rentabilidad, competitividad y beneficio, el gran estorbo es la mano de obra. Fundamentalmente, el gasto que más incide es el de los jornales y es, pues, el que más se empeñan en reducir. En resumen, la dinámica de nuestra agricultura se viene a concretar en este proceso: MECANIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN, sin otro criterio que el rentabilismo más inmediato; fuerte inversión de capital en la empresa agraria para poder «modernizarse» y ser competitiva; progresiva tendencia a la acumulación de la propiedad y eliminación de pequeños y medianos campesinos que, además de no poder influir en el mercado, sufren una debilidad de medios que los ahogan frente a los grandes; y por supuesto la LIQUIDACIÓN INEXORABLE DE LOS JORNALEROS, que quedan reducidos a ser bolsas de mano de obra barata y cómoda a la que se recurre en temporadas puntuales».

En el año 1995 el sector agrícola fue azotado por una gran sequía. En el año 1997, las tierras y cultivos quedan arrasados por las aguas en unas inundaciones desconocidas hasta entonces.

La iniciativa de El reparto, entonces, surge cuando Izquierda Unida — Los Verdes — Convocatoria por Andalucía gana las elecciones municipales del año 95 con mayoría absoluta. En ese momento, tiene como estrella de su programa político la participación ciudadana. Tras varios

intentos fallidos por incorporar otras formas de relación con la ciudadanía, en el año 99 deciden poner en marcha los presupuestos participativos, siguiendo la experiencia de Porto Alegre, Brasil. Está será la excusa que los coordinadores del proceso —Javier Encina y Montserrat Rosa— utilizan para poner en marcha un proceso que ha ido más allá del presupuesto municipal.

Los presupuestos participativos los pusimos en práctica desde finales de 1999 a mayo de 2003. El trabajo realizado se concreta en la definición de los presupuestos locales por parte de trabajadores municipales, la ciudadanía y el equipo de gobierno. No nos vamos a detener en la descripción del proceso: puede encontrarse en *Presupuestos participativos y autogestión de la vida cotidiana*⁷, un trabajo en el que las diferentes personas implicadas (técnicos, equipo del reparto, mesa de jóvenes, representantes vecinales, coordinadores del proceso) damos nuestra visión del mismo, y recoge más la metodología, epistemología, sentimientos, vivencias, contradicciones y complicaciones.

En cualquier caso, las estructuras construidas en el proceso para la decisión de los presupuestos y los temas de acción-decisión (de competencia municipal y supramunicipal) se reflejan en el siguiente esquema.

Las *estructuras de participación* creadas para la decisión de los presupuestos participativos (mesas, asambleas, jornadas y encuentros) reflejan solo parcialmente el proceso: suponen la materialización y concreción de espacios de comunicación y toma de decisiones desde / con la ciudadanía.

Pero las estructuras en sí como tales sirven para nada. La articulación de canales y estructuras de participación, en sí mismas, no son una herramienta para / de participación. Porque, volvemos de forma rizomática a la misma idea; entendemos la participación desde su dimensión de proceso. Esas estructuras acaban, o bien cayendo en el olvido —«no va nadie», «no sirven»—, o bien siendo fagocitadas por una élite técnico-política (la que ya estaba participando). Los diferentes espacios y estructuras han sido construidos durante todo el proceso, a medida que lo hemos ido andando, lo hemos ido aprendiendo y haciendo. Volvemos también, otra vez, al tema de la construcción colectiva del conocimiento. No es que la ciudadanía tenga que aprender a participar; técnic@s y polític@s también tienen que aprender: es esta construcción colectiva la

⁷ Ver reseña bibliográfica. Para profundizar, ver Javier Encina; Montserrat Rosa; Equipo El Reparto.

Gráfico 2: Estructuras del Reparto



{dinamización - formación}

14 barriadas y 3 poblados
Redes ciudadanas, los barrios, la calle
(espacios de sociabilidad, donde cotidianamente se interactúa)

que ha ido provocando el entendimiento entre todas las partes, cada cual según sus capacidades.

Así, desde una apertura inicial se ha trabajado desde la autoconstrucción; y una cuestión-tipo se ha ido planteando: *qué hacemos* y *cómo vamos a hacerlo*.

Fueron muchas las provocaciones en los primeros momentos del proceso, destacamos una de ellas. La primera provocación para la acción se realizó en cada una de las barriadas, plazas, colegios, con una cam-



pañá de difusión del Reparto (con una pegada masiva de carteles) y del vídeo El Reparto⁸: en esos momentos, en multitud de espacios por todo el pueblo se plantea la duda ¿quién construye el interés público?; ¿queremos estar en este proceso?; ¿me interesa⁹?; ¿quién decide aquí?

Estos primeros momentos de caos hicieron posible la construcción / apropiación del proceso desde / con la autogestión vecinal.

A pesar de todo, la *metodología* la hemos comentado al principio, ésta tampoco es una varita mágica en sí misma: podemos hacer investigación —sin la gente—, después acción —sin la gente—, después participación —sin la gente—.

Las *técnicas y herramientas* han sido muchas y variadas, algunas de la investigación acción participativa, otras de la animación sociocultural, de la educación popular... otras muchas improvisadas sobre la marcha. Pero también es necesario señalar que las técnicas en sí mismas no hacen participación. No es este el espacio para describir todas y cada una de las herramientas (técnicas, dinámicas, talleres) que hemos usado, pero sí queremos resaltar una en especial. La estrategia fue iniciar un proceso concreto, la definición de los presupuestos participativos, pero que se ha ido concretando en el proceso. Un presupuesto participativo puede hacerse de muchas formas. La forma, su definición en cada contexto concreto debería construirse desde / con sus diferentes actores; hablamos de procesos que resignifiquen la realidad. ¿Qué es participar? ¿Qué es un presupuesto participativo? ¿Quiénes son y qué deberían hacer los representantes vecinales? ¿Qué debería tener Las Cabezas para que fuese un pueblo más desarrollado?

Esta *resignificación de la realidad* pasa necesariamente por un intercambio de saberes y, en ocasiones, devienen en la emergencia de con-

⁸ Realizado por Oscar Clemente en LZ Producciones. Sevilla.

⁹ El punto de partida de un «me interesa» (intereses individuales: consecución de una mejora urbanística, el mobiliario urbano, la promoción laboral en trabajadores municipales o de promoción política) dio paso —en general— a un «nos interesa». De «lo mío» a «lo nuestro», de lo individual a una articulación en redes múltiples y variadas (en los barrios, en la mesa de jóvenes, en colectivos...).

flictos y de entendimientos. Este intercambio de saberes es inherente a todo el proceso (en la calle, bares, plazas...), pero uno de los foros que nos ha ayudado ha sido el trabajo en pequeños grupos. La forma ha sido tan sencilla —de plantear, de hacer— como complejos los resultados —por la creatividad, el caos, lo imprevisible—: pequeños grupos, gran grupo, debate. Reflexión-acción-reflexión.

5. *¿Por qué la importancia del trabajo en pequeños grupos?*

La ciudadanía, tod@s, estamos acostumbrados a ser informados, representados, consultados... pero no son tan usuales los espacios donde seamos protagonistas. Aquí hablamos del Ser. Algo que está unido a los procesos de elitización en la toma de decisiones —desde centros lejanos de poder y desde centros cercanos (en el municipio, en la familia, en la escuela...)— y al sentimiento (cuando hemos trabajado no solo las redes vecinales, sino también en el resto de espacios)— de no estar preparad@s. *No saber participar*. El trabajo en pequeños grupos facilita, provoca que tod@s tengamos la posibilidad de tomar parte de lo que se está haciendo. Aquí hablamos del Estar. Después hay diferentes formas, grados de implicación,... pero eso viene después.

Entonces, resumiendo, las estructuras y reglamentos de participación, la investigación y las técnicas son sólo una herramienta que nos sirve para construir el proceso.

Planteamos que el proceso ha ido afrontando dos líneas de acción en constante contradicción: la emergencia de *procesos autogestionarios* y a nivel estructural la construcción de espacios de comunicación y toma de decisiones.

Trabajamos desde / con la autogestión, desde un reconocimiento (más allá de formar, sensibilizar, concienciar a la población) de las culturas populares: respetando, aprendiendo, aportando a las formas de hacer y de estar de los diferentes escenarios en los que nos hemos ido encontrando.

Una cuestión importante no sólo en este proceso —sino en todos los procesos— sería la referente al *para qué*. Más aún teniendo en cuenta que desde las últimas elecciones municipales en mayo de 2003 el proceso de presupuestos participativos ha sido paralizado a nivel institucional. El proceso de presupuestos participativos no sigue, pero el proceso se ha quedado en la gente. Durante los años posteriores al impasse

a nivel institucional, fruto de la paralización de los espacios de debate y toma de decisiones (mesa política, mesa del área de lo social, mesa de representantes vecinales), son muchas y variadas las experiencias y actividades puestas en marcha, autogestionadas por diferentes grupos y desde diferentes espacios: que si la Feria de Muestras y Artesanía, que promovida por un grupo de representantes vecinales y miembros del equipo el reparto acaba enredando a otros vecinos de diferentes zonas, a artesanos, a empresarios, a grupos de flamenco y teatro...; que si los encuentros en el Hogar de mayores de Marismillas con la excusa de priorizar las actividades de una subvención; que si el Pandurock por parte de los jóvenes; que si un café — convivencia con mayores en Lascasur (una barriada)... *que sí, que no, esto parece autogestión.*

Y por hacer una fotografía de lo que ha pasado por aquí (como fotografía tiene varios problemas. El primero y más grave es que responde a la mirada que sobre el mundo tiene quien hace esa fotografía, y como tal, es una mirada parcial y fragmentada) podemos detenernos a pensar en cómo se ha vivido y se vive este proceso después de las elecciones municipales.

Algun@s han vivido — viven el parón institucional como un fracaso, frustrante y paralizante, hablan del reparto en pasado. Otr@s hablan del reparto en presente — como si no hubiese pasado nada—. Otr@s, en futuro, *el reparto está parado, estamos esperando que empiece otra vez.* Otr@s, hablan y hacen el reparto en pasado, en presente y en futuro ilusionante. Entonces, la pregunta sería (volvemos al inicio): *Y esto del reparto, ¿qué es lo que es?*

Y entran ganas de decir las cosas de la forma más sencilla, ¿qué es el reparto?, y ¿para qué sirve? tiene también muchas y variadas respuestas (un método de trabajo; nuevas formas de relación en el municipio; ratificar-legitimar las decisiones del ayuntamiento...), aunque para much@s de l@s protagonistas no se necesita ni un solo argumento (Encina J.; Rosa M 2004 p. 138): «*¡pa'la dignidá! ¡pa'la dignidá nuestra!*».

Hacerlo y vivirlo se ha convertido en un fin en sí mismo.

Y a reírnos de lo absurdo, y a hacer de lo real absurdo un posible inventado.

Bibliografía.

- ADAMS, Douglas (1979): *Guía del Autoestopista Galáctico*, 5.^a ed., Barcelona: Anagrama.
 AUGÉ, Marc (1992): *Los no lugares*, 4.^a ed., Barcelona: Gedisa.

- GARCÍA, Diamantino (1996): *Como un diamante. Escritos de Diamantino García*. Madrid: Nueva Utopía.
- CAPRA, Fritjof (1996): *La trama de la vida*, 5.ª ed., Barcelona: Anagrama.
- CASTRO PÉREZ, José Antonio (2004): *Estudios Urbanos. Una revisión epistemológica*. Proyecto de investigación, programa de doctorado en economía regional. Universidad de Sevilla. Inédito.
- ENCINA, Javier; José Antonio Pino et al. (2004): *Participación, comunicación y desarrollo comunitario. Democracias participativas I*, Sevilla: Atrapasueños; CICO; Acsur-Las Segovias (Sevilla).
- ENCINA, Javier et al. coords. (2004): *Democracias participativa e intervención social comunitaria desde Andalucía. Construyendo Ciudadanía*, 5. Málaga: ACSUR-Las Segovias (Sevilla); Atrapasueños; Universidad Pablo de Olavide.
- ENCINA, Javier y Montserrat Rosa (2004): «Las culturas populares» en *Revista Cuchará y paso atrás* núm. 9. Sevilla.
- ENCINA, Javier y Montserrat Rosa (1999): «La ideología del poder y el poder de las ideologías populares», en *Revista cuchará y paso atrás* n.º7. Sevilla.
- ENCINA, Javier y Juan Carlos Mejías (1997): *Nacionalismo y culturas populares: una lucha por el tiempo y por el espacio*, Sevilla: Colectivo de Estudios Marxistas.
- Equipo El Reparto (2002): «Más allá de los presupuestos participativos. El Reparto en Las Cabezas de San Juan», en Villasante, Tomás Rodríguez et al, coords.: *Metodologías y presupuestos participativos*. Madrid: Iepala.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuela, Javier Encina y Montserrat Rosa (2004): *Reparto. Presupuestos Participativos y autogestión de la vida cotidiana*, Madrid: Fundación de Investigaciones Marxista, Atrapasueños.
- Fernández Martín, Manuela, Javier Encina y Montserrat Rosa (2004), «Arza y toma fresas», en Recio, Joaquín y Charo Caravallo (coords), *La Fresa amarga. La Situación de los temporeros de la Fresa en Huelva*. Málaga: Atrapasueños; CGT — Andalucía; ACSUR — Las Segovias; SU; SOC.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuela, Javier Encina y Montserrat Rosa (2004), «Llegamos con tres heridas. Participación y chavales en tres barrios (Los Pajaritos —Candelaria— Madre Dios). Sevilla», en Encina Javier et al. coords. *Participación, Comunicación y Desarrollo Comunitario*. Sevilla: Diputación Sevilla; Atrapasueños; ACSUR— Las Segovias.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuela, Javier Encina y Montserrat Rosa (2004), Fernández Martín, Manuela; Tellez Romero, Rafael; Castro, José Antonio, «Un P.A.I.S multicolor en Las Cabezas de San Juan», en Encina, Javier et al. coords. (2004): *Democracias participativa e intervención social comunitaria desde Andalucía. Construyendo Ciudadanía*, 5. Málaga: ACSUR-Las Segovias (Sevilla); Atrapasueños; Universidad Pablo de Olavide.
- FREIRE, Paulo (1988): *Pedagogía del oprimido*, Madrid: Siglo XXI.

- GENRO, Tarso (1997): *Orçamento participativo. A experiencia de Porto Alegre*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- GENRO, Tarso (1998): «El presupuesto participativo y el Estado», en *Revista Cuchará y paso atrás*, núm. 4. Sevilla.
- IBÁÑEZ, Jesús (1997): *A Contracorriente*, Madrid: Fundamentos.
- MARCHIONI, Marco (1994): *La Utopía Posible*, Canarias: Benchomo.
- MARTÍN BARBERO, Jesús (1987): *De los medios a las mediaciones*, Barcelona: Gustavo Gili.
- MARTÍN BARBERO, Jesús (1997), «Televisión, cultura y región», en *Revista Cuchará y paso atrás*, núm. 3, Sevilla.
- MARTINEZ LÓPEZ Miguel. Universidad de Vigo. Texto entregado durante el curso de postgrado universitario en investigación acción participativa, Universidad Pablo de Olavide. Supone una revisión de la comunicación presentada al 8º Congreso Mundial de i-a-p celebrado en Cartagena de Indias en 1997
- MAX-NEEF, Manfred A. (1993): *Desarrollo a escala humana*, Barcelona: Icaria.
- Mesa de Jóvenes de Las Cabezas y Marismillas (2004): «Crónicas de un hechizo», en *Revista Cuchará y paso atrás*, núm. 8. Sevilla.
- REBELLATO, José Luis (2000): *Ética de la liberación*, Montevideo: Nordan—Comunidad.
- RIECHMAN, Jorge (2003): *Tiempo para la vida. La crisis ecológica en su dimensión temporal*, Málaga: Del Genal. Traslíbros.
- RIECHMAN, Jorge (2003), *Una morada en el aire*, Madrid: El Viejo Topo.
- RODRIGAÑEZ, Casilda (2002): *El asalto al Hades*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez et al. coords. (2000): *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía I*, Madrid: El Viejo Topo.
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez (2002), R. Villasante, Tomás y Francisco Garrido, *Metodología y presupuestos participativos*. Madrid: Iepala.
- ROSA, Montserrat y Javier Encina (2001): «La Pañoleta: historia de exclusión en la locura del anonimato», en Esteban Ruiz (coord.), *Espacio y estigma en la corona metropolitana de Sevilla*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide; Diputación de Sevilla.
- ROSA, Montserrat y Javier Encina (2004), «Oralidad y participación. De cómo trabajar las historias orales desde la investigación participativa. Introducción a las historias orales de Pedrera», en Javier Encina et al. coords., *Participación, comunicación y desarrollo comunitario*. Sevilla: Atrapasueños; Acsur-Las Segovias (Sevilla); Cico.
- SIRVENT, M^a Teresa (1999): *Cultura popular y participación social*, Buenos Aires/ Madrid: Miño y Dávila.
- VARGAS RIVAS, Humberto (1999) *Crisis y reforma desde la participación en América Latina*, Cuchará' y Paso Atrá', n.º 7. Sevilla.
- VIANA, Nildo (2002): *A Cidade Como Espaço Gerador de Violencia*. Goiania-Goiás: Germinal.

Listado de Abreviaturas

AL 21	Agenda Local 21
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAP	Centro de Apoyo al Profesorado
CEIP	Centro Europeo de Información y Promoción
CEP	Centro de Educación para la Participación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas para Argentina y Uruguay
CLEAR	Can do, Like to, Enabled to, Asked to, Responded to
CNRS	Centro Cultures et Sociétés Urbaines
DDHH	Derechos Humanos
EEUU	Estados Unidos
EHU	Euskal Herriko Unibertsitatea (Universidad del País Vasco)
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-8	Grupo de los 8
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade - Acuerdo general sobre comercio y aranceles
HIJOS	Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio
IES	Institutos de Enseñanza Secundaria
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
NIMBY	No in my backyard - No en mi patio trasero
NOPE	Not in Planet Herat - No en el Planeta Tierra
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei - Partido Ecológico Democrático
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMGs	Organismos Genéticamente Modificados
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PEIT	Plan Estatal de Infraestructuras de Transporte

LISTADO DE ABREVIATURAS

PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UAB	Universidad Autónoma de Barcelona
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPV	Universidad del País Vasco
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
VGÖ	Vereinte Grüne Österreichs - Verdes Unidos de Austria