

CAPITULO 2

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL.

- 2.1.- Los procesos de globalización y localismo en el bienestar social.
 - 2.1.1.- La centralidad local.
 - 2.1.2.- Reformas y actitudes hacia el Estado y las Políticas de Bienestar.
- 2.2.- La participación ciudadana en el ámbito local.
 - 2.2.1.- Valores y limitaciones de la participación ciudadana.
 - 2.2.2.- La importancia de la participación ciudadana en el ámbito local.
- 2.3.- Desarrollo local a escala humana.
- 2.4.- Políticas y actores sociales en los nuevos contextos relacionales del Bienestar.
- 2.5.- Desarrollo humano, participación y ciudadanía.
- 2.6. Vitalizando la democracia profundizando en la participación ciudadana: alternativas a la democracia representativa.
- 2.7. Participación ciudadana: medio y proceso para un desarrollo local integral.
 - 2.7.1.- De la participación simbólica a la sustantiva.
 - 2.7.2.- Elementos que configuran la participación sustantiva.
- 2.8.- Generando capital social y participación ciudadana en el ámbito local.
 - 2.8.1.- Dimensiones y riesgos del capital social.
 - 2.8.2.- Potenciando y transfiriendo competencias y poder: empowerment comunitario.
 - 2.8.3.- Dimensiones estratégicas de participación para impulsar el capital social.
- 2.9. La dinámica creativa e innovadora del conflicto/consenso.
- 2.10. La participación ciudadana como indicador de calidad de vida comunitaria.

Democracia y participación implican reconocer la pluralidad del pensamiento, opiniones, convicciones y visiones de los asuntos. Etimológicamente el término democracia alude a la idea de poder del pueblo, siendo un elemento central la existencia de procedimientos que permitan a los ciudadanos algún tipo de participación en el ejercicio del poder. Democracia, en palabras de Zuleta (1995), supone modestia, disposición a cambiar, disposición a la reflexión crítica, disposición a oír seriamente al otro, exige respeto, tomar en serio el pensamiento de otros, etc. . La participación puede convertirse en un mecanismo de recuperación y de ampliación de las democracias, o bien ser un mero instrumento con el que operacionalizar y legitimar socialmente determinadas políticas.

Tanto en los ámbitos académicos como políticos y profesionales se ha hablado de crisis en las democracias occidentales representativas, sin embargo, también se vislumbran nuevas oportunidades que permiten renovar las formas de hacer la política. Por consiguiente, se trata de analizar la realidad de la participación en la vida pública local desde una posición optimista respecto a las innumerables posibilidades y mecanismos participativos que se pueden implantar en los municipios.

La participación, es un elemento que atraviesa valores y presupuestos fundamentales de nuestras vidas, al encontrarse relacionada con la democracia, el ejercicio de la ciudadanía, la consecución de los derechos, el desarrollo social, la calidad de los servicios públicos, la autonomía, la independencia, el poder, la colectividad, la resolución de conflictos, etc. .

Participar supone ser parte (de un sistema, de una red), estar en un entorno social, sentirse parte de una comunidad o grupo y tomar parte en las decisiones y tener parte de poder. De ésta forma, la participación y el desarrollo social son inseparables para ofrecer un proceso a escala humana. La desconcentración y descentralización potencia los recursos sinérgicos y la participación desde el comienzo y durante todo el proceso permite estimular y generar un desarrollo sano, transversal, autodependiente, estimulador y participativo. Como señalan algunos autores (Cortina, 1997; Max-Neef, 1994; Elizalde, 2000; entre otros) y los diferentes

Informes sobre Desarrollo Humano, es necesario más sociedad para gobernar el futuro.

La democracia precisa de más sociedad, la calidad de vida social depende de la trama asociativa y del “capital social”. Las capacidades sociales de las personas y de las entidades sociales aumentan cuando se consolidan relaciones de confianza y cooperación en los diversos ámbitos. La fortaleza de la sociedad se mide por el vigor de la acción ciudadana tanto individual como colectiva. La continua profundización democrática requiere de una cultura democrática arraigada en la vida cotidiana. Todos estos aspectos se interrelacionan entre sí y esa interdependencia proporciona la sostenibilidad de los procesos de desarrollo social, especialmente privilegiados en al ámbito local.

Los gobiernos locales ocupan una posición central en multitud de políticas conectadas con la calidad de vida de las personas, como son las políticas sociales, y numerosas demandas sociales y económicas acaban encontrando mejor respuesta en ésta ámbito territorial y de poder. El escenario local se revela como ámbito apropiado para aprovechar nuevas oportunidades e iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno.

2.1.- Los procesos de globalización y localismo en el bienestar social.

Reflexionar sobre el papel de los gobiernos locales en el impulso de la participación ciudadana en las políticas de servicios sociales precisa revisar dos procesos sociales. Por una parte las dos dinámicas globales que confluyen entre sí: la globalización y el localismo y, por otra, las reformas y actitudes ciudadanas hacia el Estado de Bienestar y las políticas de bienestar. Ambos procesos han modificado sustancialmente los escenarios de toma de decisiones, las relaciones en y entre los diferentes niveles de gobierno y los actores implicados.

2.1.1.- La centralidad local.

La globalización y el localismo son procesos que han modificado los escenarios institucionales y sociales de adopción de decisiones, las relaciones en y entre los diferentes niveles de gobierno y los actores involucrados en el diseño, gestión y ejecución de las políticas de bienestar de los ciudadanos.

La globalización económica, acompañado por la emergencia de una cultura global, ha alterado profundamente la realidad social, económica y política de los Estados, regiones y ciudades. En este contexto mundial de cambio, cuyos perfiles comenzaron a visualizarse especialmente a partir de la década de los noventa, las ciudades se convierten en espacios estratégicos de la nueva centralidad territorial. Los procesos de globalización económica, los flujos migratorios humanos, la constante creación de servicios en el ámbito municipal, las desigualdades sociales, las nuevas políticas culturales y de identidad, las dinámicas de segmentación social y las políticas territoriales están modificando el escenario local, revalorizando el liderazgo territorial de los municipios, de sus actores y especialmente de sus relaciones ciudadanas.

Los nuevos procesos sociales afectan a las dinámicas territoriales y hacen que el sistema urbano sea más complejo en la red de relaciones. Como señala el Informe España (Fundación Encuentro, 2005: 334-373), el ámbito municipal interactúa con el global, surgiendo tensiones territoriales. Por otra parte, los procesos de europeización ofrecen nuevas estructuras de oportunidades a los gobiernos

locales, pero también incertidumbres y lagunas. La tendencia a la progresiva autonomía local encuentra limitaciones financieras, competenciales (concurrentia competitiva) y de poder entre los diferentes niveles de gobierno, como muestra el análisis de la situación de los Ayuntamientos en España (FEMP, 2006).

La globalización y la integración en gobiernos multinivel introduce complejidad en el modelo de relaciones intergubernamentales, pero abre nuevos espacios donde los poderes locales pueden desarrollar sus propias estrategias territoriales de gestión. Los municipios tienen la oportunidad de operar más allá de los límites de la relación tradicional del Estado-nación.

Nos encontramos con un nuevo localismo, entendido como el conjunto de procesos que presionan y desplazan las capacidades de gobierno hacia la proximidad territorial, que puede expresarse en diferentes escalas: regional, supramunicipal o intramunicipal. Pero esta tendencia neolocalista, como advierte Navarro Yáñez (2002), no sólo depende de la descentralización, de la reforma de las relaciones entre las diferentes administraciones, sino sobre todo de la generación de nuevas formas de gobernabilidad al nivel local, basadas en la intensificación de las relaciones entre actores públicos y privados.

Globalización y localismo confluyen y desafían al Estado-nación; la globalización desbordándolo desde arriba y el localismo desde abajo. Y al mismo tiempo, obligan a redefinir tanto los espacios sobre los que se ejercen las capacidades de gobierno como la propia forma como adoptan estas capacidades. Una nueva forma de gobierno, “*gobernanza*”, con retos importantes tanto para el Estado, como para los diferentes actores públicos y privados que participan en las distintas redes territoriales y a los nuevos ejes local-global.

La combinación de globalización y localismo otorga nuevos impulsos y posibilidades a las ciudades y a los territorios, así como a los actores políticos. Por una parte, las identidades colectivas locales se materializan en una idea de sociedad local y el desarrollo de estas identidades supone la aparición de escenarios relacionales orientados a la cooperación para la consecución de intereses colectivos. Por otra parte, como señala Sassen (2002), la progresiva desintegración de los

escenarios nacionales, crea oportunidades para las ciudades, que emergen como lugares estratégicos en los que se manifiestan procesos de cambio y de reestructuración urbana más complejos. El gobierno local adquiere relevancia e influencia en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar y la descentralización administrativa, debiendo suministrar multitud de servicios que precisa su heterogénea población. Ante esta realidad y las formas de afrontarla, las aproximaciones analíticas que introducen el concepto de “*gobernanza*” local se centran en las posibilidades que tienen las élites políticas, económicas y sociales locales para convertir las ciudades en actores políticos con estrategias y proyectos colectivos autónomos. Proyectos que serán más sólidos cuanto más logren ser compartidos y pactados por la diversidad de actores públicos y privados que forman parte de la realidad local.

Los municipios y en su escala territorial más próxima es donde el conjunto de actores públicos y privados perciben los procesos y los efectos de la globalización; también es el escenario en el que la ciudadanía exige respuestas concretas a sus problemas. La proximidad, como espacio territorial y político, permite ofrecer respuestas adecuadas a la complejidad y diversidad de los problemas sociales. El ámbito local, recupera el ejercicio de la política en mayúsculas, ofrece un espacio apropiado para reconstruir la confianza pública en las instituciones políticas y promover la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos y, por tanto, en la política.

2.1.2.- Reformas y actitudes hacia el Estado y las Políticas de Bienestar.

La magnitud de los cambios sociales, económicos y políticos producidos en el ámbito internacional, nacional y local ha hecho que los gobiernos se planteen la necesidad de reformar las llamadas políticas del bienestar. En las dos últimas décadas, mucho de los países con una larga tradición del Estado de Bienestar han iniciado reformas que afectan a los principales programas sociales. Si durante la década de los ochenta estas reformas parecían garantizar la continuidad básica de

tales políticas y programas, al menos desde la mitad de la década de los noventa los cambios parecen más significativos.

Los Estados de Bienestar europeos se encuentran en un proceso de reforma. La mayoría de los países han iniciado cambios en las estructuras y políticas del bienestar encaminadas a tratar de responder a retos como el envejecimiento de la población, las demandas de un mercado de trabajo más competitiva, los nuevos tipos de las familias o la presión por la reducción del déficit públicos, entre otras. Las reformas que se pueden identificar en estos países son de distintos tipos como la privatización de parte de los servicios, la introducción de criterios de comprobación de medios para poder conseguir determinadas prestaciones, el desarrollo de políticas de activación, el endurecimiento de los requisitos para recibir ciertas prestaciones sociales o incluso el recorte de determinadas prestaciones y servicios. (Arriba, Calzada y Del Pino, 2006).

En España se observan, en los últimos tiempos, dos fases en el desarrollo y reformas del Estado de Bienestar y las políticas de bienestar. La primera fase, la década de los ochenta y los primeros años noventa, se caracterizó por un proceso de crecimiento del gasto público en las políticas de bienestar y, en su seno, las de servicios sociales. El traspaso de competencias de la administración central a las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales impulsó las leyes autonómicas de servicios sociales y la implantación de los servicios sociales “comunitarios” o de “atención primarias” en las Corporaciones Locales.

La segunda fase se ha caracterizado por la aplicación de políticas de contención e incluso de reducción del tamaño del sector y del gasto público (Navarro, 2004). Esta realidad confluye con la difusa titularidad y gestión de los servicios públicos, contexto en el que las organizaciones sociales se encuentran con el dilema, en ocasiones contradictorio, del cumplimiento de su objeto “fundador” de acción colectiva, o bien, del sometimiento a las directrices de las administraciones públicas ante su elevada dependencia respecto de éstas. Por otra parte, los servicios sociales municipales configurados, en la primera fase por las leyes de servicios sociales y el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, se

encuentran, en la actualidad, sometidas al sectorialismo y al fragmentarismo de centros y programas derivados de la distribución competencial de los múltiples órganos directivos de las Comunidades Autónomas que han de subvencionar a las Corporaciones Locales. Al mismo tiempo, se está produciendo una concurrencia competitiva de los diferentes actores públicos y privados vinculados con el bienestar. Nos encontramos, por tanto, con un Sistema de Servicios Sociales que al amparo de las leyes autonómicas de “segunda generación” sigue sin “despegar” en el nivel local por la centralidad autonómica y la falta de un traspaso real y efectivo del poder (económico y competencial) a las administraciones locales, tal y como se perseguía en el denominado “Pacto Local” hace más de una década. (FEMP, 2006).

Los estudios más recientes de las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (Del Pino, 2004, Arriba, Calzada y Del Pino, 2006), muestran una clara preferencia sobre el papel del Estado en la procura del bienestar en España. Los ciudadanos poseen una cultura política estatalista que atribuye al Estado la obligación de ayudar a todos los ciudadanos a resolver sus problemas. Esta afinidad abstracta con el Estado de Bienestar universalista se observa, en concreto, respecto de los servicios sociales, donde la mayoría de los ciudadanos prefieren un modelo de servicios sociales público y financiado mediante los impuestos generales, valorando como eficaz y satisfactoria la gestión pública de éstos.

Las reformas relativas a la organización territorial del Estado en España han modificado la atribución de las responsabilidades sobre la acción pública y son los servicios de bienestar los que, en este sentido, han experimentado más cambios. Las expectativas ciudadanas en la procura del bienestar cambian en función del nivel de gobierno. Respecto al actor territorial que debe ser responsable de la gestión de los principales servicios del bienestar se detecta una preferencia creciente por el nivel de gobierno intermedio (Comunidades Autónomas) y local (Del Pino, 2004).

Se demuestra, como señalan Arriba, Calzada y Del Pino (2006), que las preferencias respecto a un modelo público para la provisión del bienestar han variado poco en los últimos veinte años y si lo han hecho ha sido para consolidarse, probablemente, debido a que los ciudadanos consideran todavía modesto el grado de

desarrollo del Estado de Bienestar. La oferta es juzgada todavía de insuficiente, al menos no alcanza a la demanda social de servicios públicos en las diversas áreas de política de bienestar.

2.2.- La participación ciudadana en el ámbito local.

El concepto de participación es polisémico, ambivalente, sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, posiciones de poder, ideología, valores, posición social, posición en las estructuras administrativas y organizacionales, etc. . Su utilización es, por tanto, variado; y su intensidad o profundidad pierde contenido en la medida que la participación sea entendida más como instrumento para legitimar o acomodarse en las posiciones de poder (consecución de fines propios), o puede ganar significación sustantiva si se considera como un proceso, donde éste mismo adquiere importancia y no es considerado como un mero procedimiento para alcanzar fines particulares sino para conseguir fines públicos y de transformación social.

2.2.1.- Valores y limitaciones de la participación ciudadana.

La participación democrática tiene un valor intrínseco que va más allá de la mera protección de intereses, por cuanto aquella viene a proporcionar importantes medios para el desarrollo de las capacidades de los individuos y la satisfacción de necesidades individuales y colectivas. Se considera que el hecho de que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en las decisiones colectivas permite que desarrollen la capacidad de pensar sobre sus propias necesidades en relación con las necesidades de las demás personas. Además, idealmente, sólo la participación puede dar a las personas una conciencia de relación activa con las instituciones y procesos sociales.

El concepto de participación es complejo dada las diferentes categorías axiológicas que conlleva su implantación y consolidación práctica. Participar conlleva, fundamentalmente, cuatro dimensiones (Alguacil, 2005).

En primer lugar, es ser parte (de un sistema, de una red). Cada sujeto es protagónico, juega un papel dentro de una o varias redes sociales en la que se encuentra incluido y se relaciona e interacciona con otros sujetos, ocupa una o varias posiciones que le permiten una vinculación, tanto emocional como instrumental, con los “otros” en un contexto de confianza y reciprocidad. La inclusión en redes, implica estar conectado a un sistema de comunicación donde se es a la vez receptor y emisor.

En segundo lugar, es estar en (un entorno social). Cada sujeto se sitúa en el territorio, soporte de redes donde el sujeto se encuentra integrado en la medida que reconoce, percibe y se apropia de un espacio común donde se encuentra con los otros sujetos. La participación política para desarrollarse activamente requiere de una realidad social vinculada a un espacio concreto.

En tercer lugar, es sentirse parte de (una comunidad, de un grupo). El sentimiento de pertenencia es imprescindible para la autonomía y significa, a la vez, un acceso directo a las relaciones sociales. Pertenecer conlleva sentirse parte de un conjunto social, que desde la diferencia permite la identidad propia. Este contexto precisa de una gestión democrática y solidaria de la pluralidad que permita alcanzar la adhesión necesaria sin la cual resulta imposible abordar los retos de la ciudadanía: construir conjuntamente. La identidad-alteridad conlleva la conciencia.

En cuarto lugar, es tomar parte (en las decisiones) y tener parte (de poder). La ciudadanía no puede entenderse como tal si no recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común, en definitiva, la participación en los asuntos públicos. Se refiere a la capacidad colectiva para promover iniciativas de dinamización de la vida social, lo que implica una profundización de la práctica participativa y de la misma democracia. De ésta forma, la participación adquiere el sentido de una cierta redistribución o socialización del poder. La implicación conlleva la corresponsabilidad y la acción en común.

Cuadro 8. La complejidad del concepto de participación.

SER PARTE	Redes Sociales	Inclusivo	Comunicación
ESTAR EN	Espacio-territorio	Integrado-próximo	Conocimiento
SENTIRSE PARTE	Comunidad	Identidad-Alteridad	Conciencia
TOMAR PARTE TENER PARTE	En el proceso e producción. En el proyecto de futuro.	Implicarse-Decidir	Acción- cooperación, corresponsabilidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Alguacil (2005).

El proceso de participación, en coincidencia con Alguacil (2005), es inagotable y recurrente y debe ser capaz de: transformar (cambiar para mejorar las condiciones de existencia), reflexionar (pensando en los efectos e impactos a largo plazo), implicar (al mayor número de colectivos y sujetos, especialmente a los más desfavorecidos), articular (poner en relación recíproca los distintos actores, colectivos y territorios), construir (crear conjuntamente), conocer (la realidad, los recursos y sus potencialidades), aprender (educar en el diálogo, el consenso y la solidaridad), comunicar y comunicarse (con los iguales y con los diferentes), habilitar (cualquier sujeto puede acceder a las habilidades políticas), gratificar (generando sentimiento de satisfacción y de utilidad) y exigir (los procesos de participación como derecho).

La participación requiere de la concurrencia de cada una de las categorías señaladas en el anterior cuadro, dado que cada una no puede entenderse de forma separada. Es un proceso recurrente y concurrente donde la comunicación, el conocimiento y la conciencia lleva a la reflexividad sobre la acción y a la acción misma, permitiendo el aprendizaje, la experiencia y la adquisición de corresponsabilidad social. Como señala Alguacil (2003b), es en la propia participación de los sujetos, enredados en las redes de reciprocidad, en la gestión de la redistribución del poder y en el uso de los recursos políticos donde aprenden las habilidades para el ejercicio de la política y de la corresponsabilidad permitiendo, también, establecer equilibrios entre expectativas y recursos disponibles.

La participación favorece la interrelación entre las estructuras de autoridad de las instituciones y las actitudes de los individuos. Cumple una función educativa, tanto en el aspecto psicológico como respecto de la adquisición de prácticas en los procedimientos democráticos, especialmente a pequeña escala, de ahí que la política local aparezca como marco para fomentar la participación.

La participación socializadora conlleva, como señalan Cernadas y Fentanes (2003), la deliberación, entendida como aprendizaje que transforma y genera ulteriores preferencias, lleva implícita una transformación sustantiva de los ciudadanos que niega la tradicional distinción entre ciudadanos informados y dotados de preferencias completas y aquellos otros que desconocen sus verdaderos intereses. Los ciudadanos, como deliberadores, se mueven entre principios generales y juicios sobre circunstancias particulares, modificándolos a raíz de opiniones y apreciaciones de los demás. Esta perspectiva deliberativa ayuda a los ciudadanos a tratarse unos a otros con respeto mutuo, a pesar de que existan desacuerdos entre ellos. En este sentido, el proceso de la política se caracteriza por la receptividad (*“responsiveness”*), reciprocidad, publicidad y rendición de cuentas (*“accountability”*).

Así mismo y, con independencia del nivel de poder de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión, la participación tiene una importancia cada vez más reconocida por diversas razones:

- Mejora la legitimidad política de las decisiones tomadas por los representantes electos, renueva la confianza entre los ciudadanos y los responsables de la toma de decisión. De esta forma ayuda a que las decisiones políticas sean mejor aceptadas.
- Mejora el proceso decisional y la factibilidad de la implementación.
- Ayuda a mejorar la resolución de los conflictos en el período de ejecución de las decisiones.
- Contribuye a la construcción del capital social.

- Diversifica el conocimiento sobre la base de las decisiones tomadas. De esta manera se consigue interconectar los problemas, conocer diferentes opciones y esto puede ayudar a mejorar la aceptación social (conocimientos de expertos, ciudadanos profanos, políticos y representantes de grupos de interés y de afectados).

- Fortalece la democracia, estimulando una ciudadanía más activa y permitiendo a la opinión pública informada emerger y participar en el debate público.

Pero la realidad muestra deficiencias en los espacios de participación, los cuales a menudo se encuentran monopolizados por grupos sociales que ya acumulan diferentes medios de capital (social, cultural, económico, etc.). En éstas situaciones se excluyen los “sin voz”, los grupos marginados. Por estas razones la participación ciudadana no es algo positivo “per se”, requiere explorar e implementar procedimientos deliberativos e incluyentes para evitar la fragmentación política y social.

2.2.2.- La importancia de la participación ciudadana en el ámbito local.

Participar, como se ha señalado anteriormente, significa, entre otras acepciones “tomar parte”. En el caso que nos ocupa, la participación ciudadana supone tomar parte en la gestión de los asuntos públicos de la vida cotidiana local. Un acercamiento al significado sustantivo de la participación ciudadana nos la ofrecen J. Font e I. Blanco al señalar que la participación es “...cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas.... La participación puede consistir en cualquier tipo de actividad...En unos casos influimos en quienes tomarán las decisiones y en otros en qué decisiones se tienen que tomar...la participación es un instrumento para conseguir algo...pero la participación tiene esta voluntad de influir en la realidad” (Font y Blanco, 2003: 15). En coincidencia con Carrasquilla y Seidel (2005), la participación es un proceso mediante el cual se desea influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político. De esta forma se convierte en un término de marcado acento político. Los individuos, grupos, asociaciones, colectivos que

participan y actúan en los procesos del espacio público, adquieren un papel político al actuar como miembros y a favor de la sociedad, como sujetos que inciden en la vida cotidiana como ciudadanos.

La participación de los implicados en los procesos de decisión, la transferencia de poder y la actuación en tareas y procesos son retos fundamentales que debieran perseguir las Políticas Sociales en el ámbito municipal.

La participación es un asunto central y de actualidad en el debate político, civil, profesional y académico en general, y con un significado sustantivo en los profesionales vinculados directamente con las Políticas Sociales Municipales, en particular. La complejidad e interdependencia de las situaciones de dificultad con las que se enfrentan políticos y profesionales en los contextos locales, requiere de interacciones reflexivas y dinámicas de los diferentes actores sociales, siendo la participación un elemento consustancial en este nuevo contexto relacional. Por su parte, la perspectiva multifacética del Bienestar y el Desarrollo Humano nos permite integrar transversalmente la participación ciudadana como proceso necesario para su consecución.

Del análisis de las experiencias de varios Estados miembros del Consejo de Europa (M.A.P., 2005b), el Comité Director para la Democracia Local y Regional (C.D.L.R.), Observatorio Internacional de Democracia Participativa, se pueden identificar algunos problemas en torno a la participación social, concretamente los siguientes:

- Un declive del interés público y un sentimiento de laxitud con respecto a la política.
- La dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación.
- Las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable.

El diagnóstico de la democracia local se puede ver de manera sintética en el cuadro 9 propuesto por Font y otros (Font y Blanco, 2003: 23; Carrasquilla y Seidel: 2005: 42):

Cuadro 9. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades en la democracia local a principios del siglo XXI.

<p style="text-align: center;">Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none">• Los ciudadanos quedan relegados a un rol pasivo en la vida política local que hace implicarse poco y hacer poco suya la ciudad.• Las elecciones dan poca información sobre el municipio en que viven los ciudadanos en una vida política cada vez más compleja.	<p style="text-align: center;">Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none">• Los ciudadanos se sienten cada vez más lejos de la vida política y de las instituciones.• Los ciudadanos desarrollan parte de su vida en diferentes municipios y, por lo tanto, no se sienten muy estrechamente vinculados.
<p style="text-align: center;">Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none">• Instituciones con un mandato dado por más de la mitad de la ciudadanía y con procedimientos para otorgar responsabilidades.• Técnicos y políticos locales que conocen el municipio y tienen experiencia.	<p style="text-align: center;">Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none">• Ciudadanos cada vez más preparados y más informados. Hace falta darles la oportunidad de poder ser mejores demócratas y sentirse más co-responsables de la vida pública.• Las nuevas tecnologías hacen más sencilla la consulta cotidiana a los ciudadanos.

Fuente: Font y Blanco, 2003: 23 y Carrasquilla y Seidel: 2005: 42.

El Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa considera que “los municipios (...) son los únicos entes que quizás no solucionarán el problema, pero que dada su proximidad y contacto con la realidad, son los únicos capacitados para cambiar radicalmente las diferencias de la sociedad actual” (Observatorio de la Democracia Participativa, 2003: 1).

Según algunos observadores, la participación en la vida política local estaría en declive y esta erosión se inscribiría en un proceso de descompromiso cívico,

abandonando objetivos colectivos y centrándose únicamente en los meramente individuales. De acuerdo con la tesis del “declive del capital social” (Putnam, 2002, 2003), la disminución del interés hacia la política local se explicaría por un declive más amplio de la participación en la vida cívica. Sin rechazar totalmente dicha tesis, bien es cierto que en numerosos países - no en todos - existe una vida asociativa relevante y donde los ciudadanos ejercen un mayor control a los gobiernos locales. A pesar de ello, se constata que los motivos para la movilización social se han diversificado. En este sentido, estoy de acuerdo con una de las conclusiones del estudio realizado por el C.D.L.R., en el sentido de que “la participación de los ciudadanos en la política local no declina, sino que más bien cambia de forma, lo que cuestiona el sistema político tradicional” (M.A.P., 2005b: 12).

En el ámbito local no solo las insuficiencias son visibles, también en dicho ámbito sus condiciones y características son el lugar apropiado para potenciar la participación y construir decisiones públicas vinculadas con los intereses y necesidades de los ciudadanos. La política en el nivel local permite el desarrollo de instrumentos participativos y es el “...escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación local” (Font, 2004: 4).

La democracia participativa debe operativizarse de forma óptima en una dimensión espacial de escala humana sobre la que se pueda incidir o establecer controles colectivos, ya que las posibilidades de los sujetos para implicarse en el proceso de toma de decisiones se haya en proporción inversa con relación a la dimensión del ámbito de actuación. Como señala Alguacil (2003b), la participación con mayor intensidad se puede dar con mayor facilidad y operatividad en la medida que el ámbito de actuación sea pequeño y perceptiblemente más controlable. En éste sentido el ámbito municipal es un espacio privilegiado para implementar e innovar en políticas de participación dada su cercanía y accesibilidad ciudadana, vinculación entre gobierno y actores civiles y la posibilidad de inclusión de individuos y colectivos en procesos participativos.

Por tanto, es en el ámbito local donde la participación ciudadana se convierte en un eje de la política pública para intervenir en las decisiones de los asuntos que

son de interés ciudadano. Participación en la elaboración, gestión, seguimiento, control y evaluación de las políticas que afectan al municipio.

En este sentido se están elaborando Planes Directores de Participación Ciudadana en diferentes municipios (Centro por la Participación Ciudadana, 2005), al entender que la participación no se ha de improvisar, dado que es una cuestión que afecta de manera transversal e integral a todas las Áreas del Ayuntamiento y que, en definitiva, supone un cambio de los modelos de gestión de las políticas municipales. En sentido último del término, un cambio de paradigma de relación con la ciudadanía. Esta cuestión se refleja en la creación de Concejalías Delegadas de Participación Ciudadana en numerosas ciudades.

Las ventajas y beneficios que comporta la participación ciudadana en el ámbito local podemos sintetizarlas, siguiendo al Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (2003: 4) y a Carrasquilla y Seidel (2005: 43), del siguiente modo:

- Favorece una dinámica participativa que acerca a la sociedad civil al gobierno local a través de una interacción continua entre ambos.
- Establece una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones.
- Rompe con la apatía, la indiferencia y la desconfianza de la ciudadanía.
- Ofrece a los representantes herramientas para evaluar su gestión y poder mejorar la misma.
- Permite a los individuos mejorar sus condiciones de vida. Los ciudadanos pueden reconquistar y recuperar el espacio público, que está ocupado por los técnicos en las Administraciones Públicas, como un espacio político y corregir las decisiones de las Administraciones, según el lema “somos los expertos de nuestras condiciones de vida”.
- Genera capital social y potencia la idea de la comunidad.
- Permite que la “política se socialice”.

- Forma a ciudadanos, efectos y servicios, teniendo en cuenta una dimensión pedagógica.
- Refuerza la legítima decisión que tomará finalmente el electo y transformar la misión del mismo: “la elección no le confiere una “carta blanca”, pero si le compromete a volverse permanentemente y con confianza hacia la población para dialogar, concebir y llegar a co-producir un proyecto de ciudad compartido”
- Da la palabra a aquellos que no la tienen, a aquellos que no tienen derecho al voto, o no lo ejercen, pero viven e intervienen en las ciudades.

Pero dicho todo ello también es cierto constatar que la democracia representativa vigente, en ocasiones, trae como consecuencia que una minoría se apropie del poder de representación tomando decisiones de manera legítima que afectan a una mayoría; por lo que es conveniente combinar lógicas de representación y participación directa. Así mismo, los procesos participativos son educativos, capacitantes y socializantes en sí mismos, tanto para los que intervienen en ellos directamente como para la comunidad local, a la vez que son mecanismos para la consecución de tareas de interés colectivo. De esta forma, la participación es una capacidad vinculada directamente a emprender estrategias de desarrollo humano, económico y social; siendo, por tanto, un valor y una oportunidad central y transversal en la elaboración, implementación y evaluación de Políticas Sociales orientadas al desarrollo local y a la integración social de minorías con insuficiente representación y/o en procesos de exclusión.

2.3.- Desarrollo local a escala humana.

Las nuevas realidades sociales demandan actuaciones integradas en “estrategias de desarrollo del territorio, de desarrollo local” (Martínez Román, 2000: 336). En este sentido, la integración social y el desarrollo local son dimensiones esenciales e inseparables en la gestión de estrategias de análisis e intervención integrada y sostenible en el ámbito municipal. La exclusión social requiere de un

abordaje diverso, global, integral-transversal, progresivo y duradero-sostenible. El desarrollo local, por su parte, precisa responder a la vez que integrar a personas, familias, grupos, colectivos y territorios en un proyecto que mejore sus capacidades, oportunidades y promueva un contexto de calidad de vida.

Es imprescindible impulsar un desarrollo endógeno - desde abajo - y la gestión participada de proyectos integrales, mediante formulas creativas de partenariado local, capaces de hacer converger los valores del desarrollo sostenible en un contexto globalizado de competencia que trascienda lo económico, como único valor, y se filtre en todas las esferas de nuestras vidas. Este enfoque permite involucrarse en nuevos procesos de análisis e intervención comunitaria desde una revisión creativa e innovadora de los roles profesionales.

Un desarrollo local basado en el mundo asociativo y los agentes locales y que apuesta por la acción colectiva. Dar prioridad a una política social territorial, que favorece la multiplicación de los espacios de negociación. Como señala Hamzaoui (2006), territorializar es politizar el espacio local, en el sentido de hacer continuamente de él el envite de un debate democrático, es revitalizar la democracia.

La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano, sostenible y social (Munday, 2001; PNUD, 2002, 2003¹⁴, Alguacil, 2005), siendo una de las claves en las que se sustentan las Políticas Sociales vinculadas con la integración social (Vila, 1997, 2002, Subirats, 2002a, De la Torre, 2005). Democracia, ciudadanía, pluralismo e interdependencia deben ser conceptos inseparables en nuestras sociedades, en las que existen diferentes, asimétricos, dispersos y divergentes centros de poder. El carácter interdependiente de los problemas y de los actores conlleva superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales. Es necesario reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de

¹⁴ La reducción de la pobreza depende tanto de que la gente pobre tenga poder político, como de sus posibilidades de progreso económico. La democracia incorpora los principios de participación y rendición de cuentas al proceso de desarrollo humano. (PNUD, 2002). <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/> Los objetivos del Desarrollo del presente Milenio pasan por impulsar de manera participada el desarrollo humano, “inspirado en los valores de la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida” (PNUD, 2003; 27-28). <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/sp/>.

intervención comunitaria, articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales.

Supone tender hacia la implementación y gestión de programas y proyectos estratégicos, integrales, transversales y participados; cuyos propietarios y protagonistas sean los ciudadanos. Estas premisas orientan a utilizar el referente de “red” para describir y analizar la compleja, dinámica y diversa amalgama cívica e institucional y avanzar hacia estrategias ecológicas de gestión de los asuntos colectivos en el ámbito municipal. Se hace cada vez más plausible, que “poder tomar las decisiones políticas necesarias para garantizar un desarrollo sostenible, defendiendo el bien común a largo plazo, sólo es posible con y no contra los ciudadanos” (Harms y Pereyra, 2006:23)

La construcción de la ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío colectivo. Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos, pero las organizaciones sociales, los grupos locales, las familias, los ciudadanos en definitiva, tienen el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. En este sentido, los profesionales del ámbito social tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de comprometerse en defender las propuestas y los proyectos ciudadanos locales.

2.4.- Políticas y actores sociales en los nuevos contextos relacionales del Bienestar.

El intenso ritmo de los cambios que acontecen en nuestras sociedades complejas en el naciente tercer milenio, está dando lugar a profundas transformaciones en el modelo de sociedad, en la que aparecen nuevas configuraciones institucionales y políticas en la reorganización de la Sociedad del Bienestar (“*welfare society*”) o Sociedad solidaria (“*caring Society*”). Un proceso de reorganización tanto de finalidades, instrumentos, como de los actores que intervienen en el Bienestar de los ciudadanos. Conlleva el paso del Estado del

Bienestar a un Estado social de cuarta generación, después de haber dejado atrás el paternalista, el asistencial y el intervencionista, denominado por Donati (2004) como Estado social relacional

El actual pluralismo del Bienestar - *welfare pluralism* - (Grosser y Mondros, 1985, Villasante, 1998a y 1998b, Montoro, 2000; Rimbau y Andrea, 2001, Gaitán, 2001, Fantova, 2001 y 2002, García Roca, 2001 y 2002, Pastor, 2001, 2002; Blanco y Goma, 2002a, Herrero y Castón, 2003) conlleva la redefinición de los papeles de los distintos sectores que componen la sociedad: Estado, mercado, entidades de iniciativa social o tercer sector y redes primarias o solidarias (familia y redes informales). Supone un replanteamiento de las transacciones de los actores sociales (ciudadanos y redes asociativas, políticos y gobernantes, técnicos y grupos de interés económico), orientadas a generar liderazgos compartidos (pluralismo participativo), lo que no implica confundir los diferentes papeles, responsabilidades y derechos de los políticos, técnicos y ciudadanos.

El Estado relacional, como señala Donati (2004), no se concibe como vértice y centro de la sociedad, sino como subsistema político-administrativo funcionalmente diferenciado para el gobierno de una sociedad que es observada y producida como “red” de sujetos e instituciones sociales (públicas, privadas y mixtas).

Conforme muestra el siguiente cuadro (10), el Estado relacional, se configura como un ordenamiento jurídico y social que deber realizar la “ciudadanía compleja”, entendida por tres motivos: reconoce los derechos civiles, políticos-sociales y humanos; entrelaza entre si la ciudadanía estatal (tradicional vinculada al Estado) y la ciudadanía societaria (pertenencia a formas asociativas de reconocimiento de sujetos colectivos públicos no estatales) e integra a las formaciones sociales de la sociedad civil.

Cuadro 10. Configuraciones del Estado: social tradicional y el relacional.

VARIABLES DE ANÁLISIS	Estado social tradicional	Estado social relacional
Código simbólico de la inclusión/exclusión social	Ampliación de los derechos de ciudadanía estatal (aumento de prestaciones para titulares o de titularidades a cuotas anteriormente excluidas)	Realización de una ciudadanía compleja hacia abajo y hacia arriba como entrecruzamiento entre código estatal (pertenencia Estado-nación) y societario (pertenencia esferas sociedad civil)
Sujetos protagonistas de las políticas sociales	Actores públicos	Actores públicos, privados y mixtos: combinación de bienestar público y societario plural (esferas privadas con funciones públicas)
Valores-guía que orientan las políticas y actuaciones	Libertad e igualdad a partir de los cuales derivan condiciones de solidaridad	Libertad, igualdad y solidaridad como valores diferenciados y simétricos (autonomía en la solidaridad social a través de reconocimiento de derechos relacionales y organizaciones que generan bienes relacionales)

Fuente: Elaboración propia a partir de Donati (2004:43).

Como argumenta Goss (2001), el cambio más significativo en la “*gobernanza*” local es el de roles y de relaciones que se manifiestan entre los actores:

- a) Cambios en la relación entre el gobierno y los ciudadanos, que pueden influir en la naturaleza de la política local.
- b) Cambios en el rol de los gestores públicos centrados en la toma de decisiones sobre la gestión de los servicios públicos.
- c) Cambios en las propias organizaciones públicas, surgiendo nuevas formas organizativas (alianzas estratégicas, partenariados,

experiencias participativas, etc.) que conviven y conflictúan con sistemas tradicionales de gestión.

En este nuevo contexto relacional surge el debate en torno a los instrumentos de Política Social y los sujetos que pueden y deben activarla; adquiriendo una importancia relevante el tercer sector¹⁵ y la participación ciudadana, como oportunidades para incidir en los problemas sociales y, por tanto, elementos consustanciales en la elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales, especialmente Locales¹⁶.

El Tercer Sector¹⁷, como conjunto de organizaciones, es un espacio de referencia en la construcción social de la identidad cívica y en el ejercicio cotidiano de la participación ciudadana. Contribuye a extender el bienestar general a través de la práctica participativa de sujetos individuales que con su acción aportan densidad al tejido social y favorecen la integración de personas y grupos. Como señala De la Torre (2005), en la medida en que el Tercer Sector es percibido como un conjunto de actuaciones orientadas por el principio universal de extender el bienestar social en el marco de un crecimiento sostenible, se reafirma su condición de espacio de

¹⁵ Conjunto de organizaciones que adoptan diferentes términos: Tercer Sistema, Economía Social, Sector No Lucrativo, Tercer Sector, según sea la tradición de su uso y la finalidad que se les asigne a los objetivos de acción en el diálogo institucional, pero que responde a unas características similares y a una misma definición: “conjunto de organizaciones caracterizados por el rasgo común de su orientación al bienestar general, por su capacidad de dar respuesta a motivaciones de acción colectiva y por representar los valores de un modelo de convivencia social en el marco de una sociedad civil organizada” (De la Torre, 2005: 14). “La acepción amplia de Tercer Sector es una reconstrucción lógico – formal utilizada por los investigadores (...) resulta útil para la investigación social (...) Es un concepto que se encuentra en fase creciente de construcción social, pues si bien sus perfiles están desdibujados en el imaginario colectivo, en contrapartida, es fácilmente reconocible el núcleo central de sus funciones de acción social y su orientación al bienestar general” (De la Torre, 2005:42)

¹⁶ Existen suficientes coincidencias en otorgar funciones sociales de primer orden a las organizaciones del tercer sector, vinculándolas con la participación ciudadana. Tales son la obra de Pérez Díaz y López Novo (2003) que analiza el Tercer Sector de ámbito social, la investigación coordinada por Rodríguez Cabrero (2003), el estudio dirigido por Ruiz Olabuénaga (2000) sobre el Sector No Lucrativo en España, la obra coordinada por R. de Lorenzo (2003) sobre el tejido asociativo y el Tercer Sector y el estudio recientemente publicado sobre la participación ciudadana y el Tercer Sector por De la Torre (2005).

¹⁷ En las últimas dos décadas el Tercer Sector ha experimentado una eclosión en las sociedades occidentales, formando un conjunto plural y heterogéneo de entidades que gozan de autonomía en su gestión, se orientan al interés general y, una parte importante de ellas, se apoyan de la acción voluntaria.

participación ciudadana, su consideración de medio instrumental para el desarrollo de la identidad cívica y se amplía su reconocimiento institucional. Se reconoce la importancia de sus posibilidades expresivas en el escenario pública y la capacidad de integración de la diversidad cultural y, al mismo tiempo, gestionan centros, servicios y actividades productivas de bienes considerados como activos relacionales que cubren necesidades sociales. Las investigaciones sobre el Tercer Sector mencionadas coinciden en señalar la necesidad de preservar la independencia de las organizaciones y reforzar su vertiente social y participativa en el desarrollo de una vida comunitaria más plena, apoyada en el consenso y en la colaboración ciudadana y en el desarrollo de una democracia más participativa y cooperadora entre los diferentes actores implicados en el bienestar.

En la actualidad, el acceso al ámbito de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos precisa de la mediación de organizaciones sociales que asuman estrategias encaminadas a favorecer la activación y la transformación del denominado capital social en capital político (la capacidad de influencia sobre el gobierno).

Las Políticas Sociales orientadas a la integración sistemática y caracterizadas por su racionalidad, centralidad, universalidad y jerarquía tienden a desaparecer. En la actualidad, éstas se orientan hacia la integración social, son diseñadas desde abajo y se caracterizan por su: pluralidad, descentralización, corresponsabilidad pública y privada, complementariedad de actores y participación activa de los mismos destinatarios y sujetos de estas políticas. La integración social ya no se produce únicamente a partir de instituciones estatales, públicas y formales, sino que se construye desde la diversidad reflexiva de los actores que conforman un entorno reticular - o de redes - , basado en transacciones de personas y organizaciones públicas y privadas. Una trama de prácticas sociales dónde se renegocian constantemente las mutuas conexiones entre lo público y lo privado. Este tránsito de una Política Social normativa y unicéntrica a otra más relacional, reflexiva y policéntrica revela el hecho de la capacidad que tienen los actores de organizarse, entre ellos el Estado con un papel de guía relacional (Herrero y Castón, 2003).

Las Políticas Sociales se amplían y dejan de coincidir con las políticas públicas, (medidas elaboradas y gestionadas por las Administraciones Públicas), siendo éstas un subsistema de las primeras. La progresiva descentralización de las Instituciones del Bienestar hacia niveles administrativos – competenciales más próximos al ciudadano permite afirmar que la Política Social en el ámbito local ha dejado de ser residual para convertirse en un área central. Esta circunstancia implica una reorganización de las Administraciones Locales, tanto en su proyección interna como en sus relaciones externas. En este sentido, ya no es suficiente pensar globalmente y actuar localmente, sino que es necesario también, pensar localmente y actuar globalmente.

En la actualidad, la eficacia y eficiencia de las Políticas Sociales se mide en razón de implantar procesos e instrumentos de interacción adecuados entre actores sociales que permitan alcanzar compromisos y consensos satisfactorios de todos los implicados en el diseño y/o gestión de políticas en un determinado nivel territorial. De ahí, que el objetivo de las instituciones y las políticas públicas no sea tanto la intervención directa, sino: impulsar organizaciones que atiendan las necesidades sentidas de los sujetos-destinatarios de intervención; e implantar procesos sostenidos que potencien la comunicación, la participación y la capacidad de relación entre actores sociales.

El gobierno en red ya no se basa en la concentración de autoridad de los políticos electos (modelo jerárquico) ni en ceder la responsabilidad al sector privado (modelo de mercado), sino que regula y asigna los recursos colectivos a través de relaciones tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno (Benigton y Harvey, 1999). Son el conjunto de actores los que conforman la red a través de la cual se articulan las nuevas formas de gobernar. Cada uno de los agentes incorpora sus cualidades, habilidades y recursos para el conjunto. En este proceso, son “factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación” (Bovaird, Löffler y Parrando-Diez, 2002: 12). Una red policéntrica, como señala Aliena (2006), en la que no hay una organización que domina a las restantes, y que es, por tanto, la última decisiva receptora de sus demandas y

determina por sí sola el grado y el modo de intervención en el orden interno de las demás organizaciones.

Esta nueva configuración relacional en el diseño y gestión de Políticas Sociales presenta riesgos e incertidumbres en el proceso de consolidación y expansión de los derechos sociales, especialmente en contextos con un insuficiente desarrollo e institucionalización de los mismos. Es imprescindible estar alerta para que el tránsito a la Sociedad del Bienestar no suponga la deslegitimación y retirada de las instituciones del Estado de Bienestar, convirtiendo a este en un subsistema residual en un proceso de des-responsabilización de las Administraciones respecto de los derechos ciudadanos. Tampoco significa una progresiva degradación y privatización de los servicios públicos hacia la iniciativa privada, ni la renuncia a influir en los procesos políticos por parte de las organizaciones sociales a costa de la financiación para su mantenimiento.

En éste sentido, las asociaciones locales se ven sometidas a dos constricciones estructurales distintas (Aguiar y Navarro, 2000): una relacionada con los rasgos característicos de la acción colectiva que emprenden (servicios ciudadanos, participación, mayor información, etc.); otra, con el hecho de que sólo el gobierno local puede suministrarles los bienes públicos locales que reivindican y los bienes privados que precisan (subvenciones y cuotas de poder).

El Estado social relacional es una nueva configuración de libertad, igualdad y solidaridad que no convierte en residual la solidaridad social, porque no la entiende como beneficencia, caridad o compensación para los más débiles y marginados, sino que la coloca en el mismo plano de libertad y de la igualdad de oportunidades, incluso en términos de elaboración de derechos (los nuevos “derechos relacionales”) y de producción de bienes y servicios (los nuevos “bienes relacionales”) de prestación social (Donati, 2004:44).

La nueva cultura de bienestar debe basarse en el impulso de un contexto simétrico en las relaciones y decisiones de sus actores, en términos de poder, preservando el Estado (en sus diferentes niveles administrativos) las competencias

necesarias para promover y garantizar la responsabilidad pública de los procesos orientados a garantizar los derechos humanos como derechos de ciudadanía.

2.5.- Desarrollo humano, participación y ciudadanía.

Desde el enfoque de la teoría de las necesidades humanas (Doyal y Gough, 1994) y del desarrollo a escala humana (Max-Neef, 1994), la necesidad de participación interviene directa y transversalmente en el óptimo acceso a la satisfacción de las demás necesidades, impulsando la autonomía crítica del individuo y la sociedad.

Contribuir al desarrollo humano en el s. XXI, significa ampliar las alternativas de las personas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien; siendo necesario para ello desarrollar las capacidades humanas, entre las cuales destaca la participación. La capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. Así, la participación se convierte en objetivo del desarrollo humano, a la vez que, es un medio para hacer progresar el mismo. Pero la promoción del desarrollo humano requiere de una gobernabilidad democrática tanto en la forma como en el contenido de hacer participar a los ciudadanos.

La defensa de los Derechos Humanos y el Desarrollo Social son referentes solo alcanzables a través de la plena ciudadanía, es decir, mediante el compromiso con la consolidación y ampliación de los derechos y libertades individuales, sociales y políticas. La dificultad surge cuando a determinadas personas se les niega institucional, legal o socialmente ese derecho de ciudadanía y, por consiguiente, dejan de disponer de derechos otorgados u oportunidades reales de acceso (derechos efectivos). Son colectivos en los que se reflejan contextos de ciudadanía virtual pero no real, en el sentido de disponer de derechos que en la realidad no pueden ejercer. Estamos hablando de poner en práctica la “política de presencia”, basada en la implicación de los grupos excluidos, en nuestro caso “no escuchados”, en los procesos de toma de decisiones bajo la hipótesis de que esta presencia directa de representantes influye en la toma de decisiones, creando condiciones para una

defensa más enérgica de los intereses a los que aspiran dichos colectivos. Ello facilitaría las transformaciones dando a las categorías anteriormente excluidas el tiempo y la oportunidad para construir sus preferencias políticas y expresar sus preocupaciones. La presencia de los excluidos¹⁸ tiene una importancia simbólica y utilitaria, al favorecer la inclusión del grupo y sus intereses en la política cotidiana, a la vez que ofrece un entorno favorecedor de implementar políticas, estrategias y acciones a favor de éstos colectivos.

Concretamente y como mero ejemplo, los menores, los inmigrantes, los discapacitados, los sin techo y las mujeres, entre otros, son ciudadanos a los que no se les otorgan las mismas oportunidades que a otros colectivos, privándoles de la capacidad de ejercer sus derechos y oportunidades y, por tanto, de la calidad de ciudadano.

Los inmigrantes se encuentran con la paradoja de disponer, en el mejor de los casos, de “derechos” laborales, pero no políticos; contribuyen al bienestar pero no son beneficiarios en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos de los Sistemas de Protección Social, ni disponen de la misma posibilidad de participar y representar sus propios intereses. Una visión instrumental que reconoce al inmigrante solo como trabajador, como infrasujeto, ergo como infraciudadano (la teoría de los “nuevos esclavos”). Como señalaría Max Frish, según De Lucas (2004), al acuñar una expresión célebre pero que en su simplicidad aparente muestra la realidad: “queremos mano de obra, pero nos llega personas”¹⁹. Es necesario examinar nuestras representaciones y miradas acerca de la inmigración, para

¹⁸ La mayoría de los ciudadanos consideran que los mayores que viven solos, los pensionistas, los jóvenes, las mujeres trabajadoras, los parados, las clases medias y los inmigrantes, son colectivos que están insuficientemente protegidos. Respecto al grupo de los inmigrantes las opiniones se encuentran más divididas. Es, por ejemplo, el grupo respecto al cual un porcentaje mayor de ciudadanos piensa que reciben mucha protección y, al mismo tiempo, existe también un porcentaje alto de españoles que piensa que los inmigrantes no reciben ninguna protección (Arriba, Calzada y Del Pino, 2006).

¹⁹ Una visión instrumental, sectorial, reductiva y unilateral, que mira la inmigración sólo en clave laboral y por consiguiente la trata como una cuestión de mercado. Es la política del inmigrante como Gastarbeiter, como trabajador extranjero, temporal, necesario para determinada coyuntura del mercado de trabajo interno. Y por ende, un trabajador dócil, asimilable, invisible. Otro enfoque es desde la óptica de la ayuda al inmigrante como marginado, considerándolos como menores de edad, objetos de los que se habla y a los que no se da voz (a fortiori, voto). La política es la caridad enmascarada en políticas asistenciales orientadas a gestionar el fenómeno en términos que aseguren su contribución al crecimiento, al beneficio, al nuestro, claro (De Lucas, 2004).

comprender que los flujos migratorios constituyen un fenómeno global, complejo e integral²⁰ que requieren su consideración en clave política pero no hacer política con la inmigración (De Lucas, 2004).

Por su parte, la ciudadanía de la mujer se encuentra limitada en cuando a su pertenencia o no al mercado de trabajo. La inequidad en la distribución de las responsabilidades domésticas entre géneros plantea nuevas limitaciones en el ejercicio de los derechos de las mujeres en la esfera social, económica y política. Estas situaciones provocan la inhabilitación en el sentido de que impide la verdadera participación de todos los ciudadanos, incapacitándolos para ser ciudadanos.

Pero el sujeto, como señala Alguacil (2003), solo accede a la ciudadanía plena si es capaz de crear, re-definir, descubrir y re-construir derechos, deberes y alternativas. El derecho a satisfacer las necesidades humanas, a definir los derechos de ciudadanía, es considerado como una quinta generación de derechos que de forma transversal articulan la ciudadanía y la democracia, a través de la participación real.

Una noción de comunidad política, una democracia inclusiva, plural, consociativa e igualitaria. Una democracia basada, a su vez, en una noción de ciudadanía abierta, diferenciada, integradora (De Lucas, 2004). En este sentido, es preciso impulsar políticas y medidas orientadas a construir una ciudadanía más universal, a la vez que diferenciada, evitando negaciones o limitaciones en razón de edad, estatus legal, integración laboral u otras categorías que lo único que provocan son escenarios de ciudadanos que no pueden participar democráticamente en los procesos vitales que les afectan. En este sentido, como señalan Colino y del Pino (2003: 27), la mayoría de los ciudadanos que se involucran en alguna experiencia participativa reconocen haber experimentado un enriquecimiento personal y haber mejorado su comprensión en los temas locales; aunque bien es cierto que estos

²⁰ Global, por su dimensión planetaria, convirtiéndose en un rasgo, una constante estructural que afecta por tanto al mundo entero. Complejo, por lo heterogéneo y plural, donde hay inmigrantes, no el inmigrante. Como ha subrayado sobre todo Held, Castles, Castells o Antonio Izquierdo, estamos ante un mundo que ya no es un espacio de lugares sino un espacio de movimientos y redes, de flujos. Por último, un fenómeno integral o global, un fenómeno social total, que involucra los diferentes aspectos (laboral, económico, cultural, jurídico, político) de las relaciones sociales (De Lucas, 2004).

beneficios de la participación dependen de múltiples factores (jurídicos, actitudes, técnicas, etc.).

En unísono a la promoción de los criterios de calidad, se desarrolla la idea del usuario como consumidor, lo que sugiere el reconocimiento de derechos específicos y la idea de libre elección. Los ciudadanos son cada vez más exigentes con los servicios que reciben, a la vez que demandan sistemas de control efectivos sobre los procesos y los resultados en sus condiciones de vida. Esta nueva concepción del usuario puede esconder en la práctica las diferentes capacidades de las personas y las desigualdades sociales y territoriales en la elección-disposición de los servicios públicos.

Ambas concepciones del usuario, como ciudadano y consumidor, incorporan nuevos compromisos y planteamientos estratégicos, concretamente:

- a) la defensa, protección y ampliación de los derechos sociales, conectándolos con las iniciativas de desarrollo en el ámbito local;
- b) el énfasis en el pluralismo participativo; vinculándolo con el aumento de la representatividad de los usuarios y los ciudadanos;
- c) el acceso real de la población en la toma de decisiones a través de una participación activa y directa (ciudadanos individualmente considerados y a través de grupos y canales); y
- d) la descentralización de los servicios y programas.

Las Políticas Locales orientadas al desarrollo humano deben enfatizar las fuerzas, las capacidades y los recursos de las personas, las familias, los grupos y las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y generar mecanismos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad. Una participación vinculada al desarrollo económico y social, a la calidad de vida, a la integración de las realidades micro y macrosociales (Max-Neef, 1994: 84), donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tienen prioridad real, porque estas dimensiones son las que verdaderamente potencian un desarrollo sostenible y duradero. Transferir la filosofía de la

sostenibilidad al desarrollo local sostenible requiere de un mayor control democrático y de una participación popular en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.

La reflexión en torno a los principios y valores que orientan la práctica comunitaria nos conducen al diálogo, al consenso, al reconocimiento de la particularidad, a la identificación de las personas y los grupos sin representación ni voz, a la capacidad de captar lo sensible, lo invisible, a la capacitación, a la promoción de la participación ciudadana para el cambio de las estructuras y dinámicas excluyentes y violentas; en definitiva, a crear contextos y condiciones para que los ciudadanos sean capaces de elegir y adquieran poder acerca de los asuntos que le conciernen.

La autodeterminación, la independencia y la autonomía son, por tanto, los tres valores que orientan la intervención comunitaria desde una perspectiva participativa y capacitante. La autodeterminación requiere contextos que faciliten el desarrollo humano de los ciudadanos, lo que supone una capacitación para conseguir una implicación de los mismos, como sujetos activos de su realidad y con el fin de alcanzar su independencia de instituciones y profesionales. La participación como proceso donde los ciudadanos adquieran conocimientos y desarrollen las capacidades y habilidades necesarias para ser independientes y autónomos. En los Servicios Sociales, la implicación de los ciudadanos en general, y de los usuarios en particular, ha sido protagonizada a merced de las autoridades, siendo formal, institucionalizada y simbólica.

Promover la visibilidad real de los invisibles para que accedan y estén presentes en las dinámicas y estructuras sociales, como requisito necesario para conseguir la identidad, pertenencia y participación de toda la ciudadanía, como seres políticos, sin exclusiones.

2.6. Vitalizando la democracia profundizando en la participación ciudadana: alternativas a la democracia representativa.

La palabra *democracia*²¹, procede del griego y significa gobierno para el pueblo. Resume el enfoque de la gobernabilidad desde un punto de vista humano y expresa que la gestión pública debe adaptarse a las necesidades de las personas y no al revés. Democracia, en sentido amplio, se define como “el estado social que permitiera a todo el mundo tener tanto la inclinación como la capacidad de acceder a los asuntos políticos” (Wacquant, 2005).

El sistema representativo, como modelo teórico, nació en Inglaterra a finales del siglo XVII y aún continúa vigente, a pesar de las diferentes modalidades que ha ido adquiriendo. Sin embargo, como señalan Harms y Pereyra (2006), todas las posibles formulaciones de dicho modelo tienen algo en común y es que, en principio y en vistas de su desenvolvimiento, el sistema representativo carece de los instrumentos que permiten ahondar en la democracia, en lo que se refiere a lo que el término significa originariamente: gobierno del pueblo. A pesar de sus deficiencias es cierto que este modelo ha contribuido a organizar y resolver en gran parte los problemas que han ido surgiendo en las modernas sociedades occidentales: la incorporación de las masas al sistema político a partir de la introducción del voto universal, la organización de trabajadores en sindicatos y partidos, etc., Pero las sociedad para las cuales fue ideado han cambiado mucho desde aquel entonces.

La expresión “democracia representativa” significa que “las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin...” (Bobbio, 1986: 34). Así, no “...toda forma de democracia es representativa...pero también es cierto que no todo Estado representativo es democrático por el sólo hecho de ser representativo” (Bobbio, 1986: 35). La participación mediante los mecanismos de democracia representativa, comprende: “la participación en las elecciones locales, el ejercicio de los derechos electorales (derecho de sufragio activo y pasivo) para formar parte de los órganos representativos locales (decisionales y ejecutivos), el

²¹ Sobre la dimensión moral de la democracia resulta de interés el texto de Molina Cano (2004).

ejercicio del mandato electivo en el contexto del funcionamiento de los órganos de la entidad local” (M.A.P., 2005b: 32-33²²). De ésta forma, la democracia representativa puede interpretarse como un mecanismo que nos permite seleccionar aquellas élites gobernantes que, a partir de su legítima elección, va a asumir las responsabilidades gubernamentales.

Por otra parte, la participación directa se concibe como la “intervención de los ciudadanos locales individualmente o colectivamente en las diferentes etapas del proceso decisional en el nivel local, paralelamente o en lugar de sus representantes. Esta intervención se realiza gracias a sistemas, mecanismos y procedimientos que implican a los ciudadanos en la actividad normativa, que normalmente incumbe a los órganos electos (los Plenos), así como en la gestión de los servicios públicos locales. Las formas de esta intervención van desde la simple información a la decisión directa por los electores o la gestión directa de algunos servicios, pasando por el diálogo y la consulta” (M.A.P., 2005b: 32). De ésta forma, las organizaciones sociales solo pueden alcanzar espacios significativos de participación en los procesos de decisiones desde un modelo de democracia participativa (y dentro de ella asociativa), donde los ciudadanos y sus grupos pueden participar activamente la cotidianidad de las políticas municipales.

La realidad muestra las numerosas promesas democráticas incumplidas, como señala Bobbio. La representación ha resultado ser un mero reflejo de los intereses de grupos de opinión organizados – y no un reflejo de los intereses y opiniones de los individuos y de la colectividad -, al tiempo que las democracias representativas no consiguen extender los espacios dentro de los cuales se toman las decisiones democráticamente.

En nuestras democracias representativas la ciudadanía tiene a reducirse a la participación electoral, cundiendo por lo demás un absentismo generalizado mientras se delega cualquier responsabilidad en unas autoridades cada vez más distantes y tecnocráticas que tienen a escapar fuera del control ciudadano (Gil Calvo, 2005).

²² Atendiendo al glosario de términos del C.D.L.R.

La fragmentación, complejidad e interdependencia de nuestras sociedades actuales, provoca la necesidad de compatibilizar la democracia representativa - decisiones adoptados por representantes de los ciudadanos -, con nuevas formas de democracia participativa - decisiones tomadas directamente por los ciudadanos -, más directa y deliberativa, es decir con alternativas que den “voz y rostro” a la ciudadanía plural y que dote a los grupos excluidos de presencia en la toma de decisiones.

Se trata de fortalecer la democracia mediante una nueva manera tomar decisiones (gobernar), que conciba a los ciudadanos con capacidades y, por tanto, que les transfiera el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos. Democratizar la democracia fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. El derecho a participar directamente en la toma de decisiones más allá de los procesos electorales, se recoge en el artículo. 23 de la Constitución, así como en diferentes desarrollos normativos de distinto rango, tal y como se detalla en el marco normativo.

La participación es un eje definitorio básico de la democracia al ser medio para transformar, redistribuir y socializar las relaciones de poder y, por tanto, superar la brecha entre quienes adoptan las decisiones y los que deben asumirlas. La democratización verdadera es algo más que las elecciones o la simple afiliación a una asociación; necesita de: a) instituciones permeables y transparentes a los ciudadanos y que funcionen adecuadamente; b) una sociedad civil despierta y con posibilidades de ejercer control e influencia y c) la existencia de mecanismos dinámicos, diversos y flexibles de participación real.

Aunque los vínculos entre la democracia y el desarrollo humano pueden ser fuertes no son automáticos (PNUD, 2002). No hay que olvidar que son los ciudadanos los que hacen funcionar a las instituciones, por lo que éstas deben ampliar el espacio destinado a escuchar y a comprender a las personas y grupos a los que se sirven. La desafección democrática (Gunther y Montero, 2001; Norris, 2001, Torcal, 2001, Offe, 2001) y la “crisis de representación” son síntomas del progresivo distanciamiento entre representantes y representados.

La desafección democrática de nuestros días se nutre de la apatía, la desmotivación y la desconfianza hacia el sistema de gobierno tradicional. Un sentimiento subjetivo de impotencia y falta de credibilidad en los procesos de toma de decisiones políticas y colectivas que conduce a una paulatina pérdida de confianza de las instituciones de representación. Pero la participación, como señala Subirats (2001, 2002b), es un fenómeno emergente que presenta un escaso consenso. Así, los políticos muestran reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos considerando legítimos y suficientes los existentes; en los ciudadanos se observa apatía y una falta de implicación en los asuntos colectivos y en el debate académico y profesional existe una desconfianza o miedo hacia un excesivo protagonismo ciudadano, quizás por salvaguardar al técnico de su “parcela de poder”. En el trabajo cotidiano nos encontraremos con personas y grupos implicados en los asuntos públicos, mientras otros parecen pasivos. La intensidad de la participación es desigual, en tanto es desigual el tiempo disponible, los recursos, las necesidades, etc.. Las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y se debe ser respetuoso con ellas, dado que cuanto más se exija de estas energías, mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa (Font, 2001: 20).

Se constata una falta de estructuras e instituciones que garanticen que los problemas y las cuestiones, sobre todo de largo alcance, estén presentes en la agenda política y debatida de forma adecuada. Para conseguirlo, como señalan Harms y Pereyra (2006), es necesario cambiar los procedimientos de toma de decisiones administrativas, hacerlos más transparentes y abrirlos a la participación ciudadana. El procedimiento de adopción de decisiones tiene que responder a la vez a la complejidad técnica y social. En ésta compleja situación, la necesidad de procedimientos participativos es a veces más importante que la decisión en si misma. En otras palabras, la validez de un procedimiento de toma de decisión resulta a veces tan o incluso más importante que la propia decisión, porque esta validez se mide a menudo por la racionalidad y lo apropiado del procedimiento. Solo la participación pública convierte una decisión técnicamente acertada en una decisión socialmente acertada y aceptada.

2.7. La participación ciudadana: medio y proceso para un desarrollo local integral.

El modelo de participación de la población en la toma de decisiones es un elemento crucial y transversal en la consideración de uno u otro enfoque en la elaboración y gestión de políticas sociales en el ámbito comunitario.

2.7.1.- De la participación simbólica a la sustantiva.

La participación se puede considerar y gestionar desde diferentes formas e intensidades. De manera sustantiva o como proceso, promoviendo el acceso real de los hombres y de las mujeres a la toma de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales locales, o por el contrario, subordinada a las actuaciones profesionales y directrices políticas; siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales. De esta forma, la participación puede variar en un continuo, desde el puro simbolismo a la integración completa en todas las fases de los procesos de decisión.

La participación sustantiva, como proceso, se define, siguiendo a Alonso Alonso (2004), como el proceso a través del cual los actores desarrollan sus capacidades en la acción de abajo hacia arriba. Implica que los afectados toman parte desde el inicio del proceso en el que se define qué pasa, sobre qué actuar y cómo hay que hacerlo. Su objetivo es convertir en protagonistas de los cambios a los interesados, de modo que puedan hacerse autónomos para la acción y no meros instrumentos de ella; por consiguiente el objetivo inmediato es incorporar al a población al proceso de trabajo. Una concepción diferente a la participación como mera estrategia e instrumento de políticos y profesionales.

La participación sustantiva, como señala Alonso Alonso (2002), se interpreta como una delegación de poder y como organización. En el primer caso, a través del desarrollo de capacidades y conocimientos de la población y la posibilidad de decidir, realizar acciones y dirigir el cambio. Por su parte, la participación como organización supone considerarla como un instrumento y un vehículo para hacer participar a la población en la acción comunitaria, partiendo de la propia

organización autóctona y llevada por ellos mismos. La participación así entendida incluye el compromiso de la población con todo el proceso de intervención.

Contestar al para qué, cómo, cuánto y cuándo (definición de necesidades, priorización, determinación de estrategias y objetivos, seguimiento y evaluación) integremos la participación ciudadana en la toma de decisiones, es determinante en el modelo y la perspectiva de las políticas en el ámbito municipal.

La participación como proceso implica y precisa, en coincidencia con Sánchez Alonso (1986) y Gaitán (2003): 1) querer, es decir, que los habitantes tomen conciencia respecto de sus problemas y la comprensión de los aspectos que los explican; 2) saber, es decir, reconocerse con capacidades y comprometerse para transformar la realidad, para lo que requieren información y formación; y 3) poder, es decir, que los ciudadanos se organicen colectivamente (movimientos sociales, asociaciones, etc.) y que se creen contextos favorecedores de la creatividad y la innovación, a través del acceso a la toma de decisiones. De esta forma, la comunidad local deja de ser contexto de intervención y destinataria de acciones, para ser protagonista y propietaria de su cambio, como sujeto de acción.

Pero impulsar la participación requiere reconocer las motivaciones que impulsan a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en una determinada localidad. En éste sentido destacamos cuatro: 1) ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante la intervención en decisiones que afectan al entorno vital concreto; 2) acceder a mejores y mayores bienes y/o servicios que la sociedad está en condiciones de suministrar, 3) integrarse en procesos de compromiso con la comunidad local; y 4) aumentar el grado de autoestima mediante un mayor reconocimiento, por parte de los demás, de los derechos, las necesidades y las capacidades propias (Hopenhayn, 1998: 20 - 25) .

La participación como forma de poder social se ejerce tomando o influyendo en decisiones vinculadas con las políticas, organismos y programas sociales, lo que requiere, en muchas ocasiones, desbloquear accesos al poder. Pero existen otros escenarios menos visibles de poder, concretamente: 1) restringiendo el debate de determinados asuntos, 2) invisibilizando conflictos, 3) salvaguardando intereses de

determinados grupos manteniendo para ello los sistemas participativos que en nombre de la “representatividad” perpetúan su “status quo”; 4) dedicando recursos insuficientes; 5) estructurando sistemas y lenguajes de participación que impiden que esta se produzca de manera efectiva y real por determinadas personas y colectivos y 6) obstaculizando a determinados individuos y grupos el acceso a la arena de toma de decisiones públicas; logrando así la exclusión de intereses y personas.

2.7.2.- Elementos que configuran la participación sustantiva.

La participación ciudadana, por tanto, es un fenómeno complejo, multidimensional e interdependiente, que precisa un marco teórico conceptual y contextual de referencia para evitar, entre otras, falsas y/o interesadas expectativas en las prácticas participativas desarrolladas desde el ámbito municipal.

Los elementos que caracterizan la participación comunitaria desde un enfoque de desarrollo humano y que contribuyen a diferenciar modelos de política social en el ámbito local, siguiendo a Alonso Alonso (2002), son los siguientes: la función de la población y de las instituciones; el tipo de objetivos que se persiguen, el método de trabajo, el conocimiento utilizado, el rol profesional y el tipo de proyecto. Veamos sucintamente cada uno de estos elementos.

Respecto de la función de la población y de las instituciones, se considera que las personas tienen capacidades de desarrollo y, en su caso, necesitan descubrirlas para ser sujetos activos de su propia realidad. Para ello es necesario promover, construir y consolidar contextos adecuados que den oportunidades y estímulos (“nutrientes” en palabras de Germain, 1985) a las personas para descubrir y desarrollar esas capacidades y habilidades. Se trata, como señalan Le Bossé y Vallerie (2006), de orientar las prácticas al desarrollo del poder de actuar de las personas y los colectivos.

La inexistencia o escasez de oportunidades obstaculiza la auto-dirección que influye en la competencia objetiva y percibida, en la capacidad de relación, etc.. Desarrollar capacidades conlleva (PNUD, 2003): 1) pensar y actuar en términos de

capacidad sostenible; 2) no apresurarse; 3) capacitar para aprender (el aprendizaje es un proceso voluntario que requiere compromiso e interés, el conocimiento no sólo debe transferirse, sino también adquirirse); 4) mejorar la calidad de las relaciones interpersonales e intergrupales; 5) utilizar las capacidades existentes en lugar de centrarse únicamente en crear nuevas; 6) mantener el compromiso en circunstancias difíciles; 7) responsabilizarse ante los beneficiarios últimos y 8) respetar valores y promover la autoestima.

Por otra parte, las instituciones son consideradas actores que deben involucrarse por sí mismas en los procesos de intervención comunitaria, no desde la confrontación o desde posiciones apriorísticas, sino desde transacciones conscientes orientadas a cambios sostenibles a largo plazo.

La participación directa o no de la población en la práctica comunitaria y la posibilidad de participar significativamente en la toma de decisiones es clave. Se puede establecer un análisis de los diferentes enfoques de intervención local en un continuum, en función de representar, bien un acercamiento centrado en la comunidad, o bien, los patrocinadores / empleadores. De esta forma se puede visualizar la influencia de los clientes - ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en la siguiente figura:

Cuadro 11. Cliente y patrocinador / empleador. Determinación de las decisiones prácticas

Desarrollo Programas y Coordinación de Servicios	
	Planificación Social
	Comunidad Enlace (Community Liaison)
	Desarrollo Comunitario
Fortalecimiento Político (Political empowerment)	
Determinado por la entidad patrocinadora / empleadora	
Determinado por el cliente-comunidad	

Fuente: Elaboración propia a partir de Taylor y Roberts (1985: 13).

En los extremos nos encontramos con los modelos de intervención comunitaria de Fortalecimiento Político (“*Political empowerment*”) y de Desarrollo de Programas y Coordinación de Servicios, en los que la posición del cliente y de las entidades patrocinadoras son claras respecto a la capacidad para adoptar decisiones, no compartida por ambos. Ello significa que la capacidad total para decidir de uno excluye la del otro; es decir, el cliente decide en el primer modelo y el patrocinador en el segundo, sin compartir la mínima capacidad para tomar decisiones. En el punto medio de este continuum se sitúan los otros tres modelos que, a su vez, presentan situaciones diversas.

En el modelo de Comunidad-Enlace (“*Community Liaison*”), las relaciones son más fluidas y la tensión es menor para los profesionales implicados en las políticas sociales, dado que las partes implicadas comparten la capacidad de la toma de decisiones para fijar los objetivos de la acción con los que satisfacer los intereses sociales convergentes. Supone el modelo central en el que se comparte equitativamente la toma de decisiones. Los otros dos modelos se sitúan hacia un lado u otro de los extremos. Así, en la Planificación Social (orientado hacia el patrocinador), predomina la utilización de procedimientos racionales y técnicas analíticas que producen soluciones y previsiones objetivas. Actualmente, aunque la toma de decisiones está predominantemente en manos de patrocinadores, se le ha concedido confianza a la participación de grupos de afectados, especialmente con la modalidad de planificación de defensa (“*advocacy*”), al poner al alcance de los grupos y barrios afectados canales para proponer proyectos alternativos. Por último, el Desarrollo Comunitario (orientado hacia el sistema cliente) es tensionante para los profesionales porque se confía en la participación e implicación del cliente-comunitario; es más, se fomenta y se requiere. Sin embargo dada la mayor capacidad de decisiones del cliente, frente a la del patrocinador, lo paradójico surge porque éste puede retirar la financiación para el programa si se siente insatisfecho con los procesos utilizados o con los resultados obtenidos, si éstos no satisfacen sus expectativas (Taylor y Roberts, 1985).

La población y las instituciones deben jugar un papel activo, incorporando a ambos en el proceso desde el primer momento. La población tiene que ser sujeto activo en la toma de decisiones, en la dirección del cambio y en la organización del proyecto. Por otra parte, las instituciones se pueden encontrar directa o indirectamente implicadas en la existencia de contextos con escasas oportunidades o con dificultades para ejercitar derechos. En cualquier caso, las instituciones no deben situarse como oponentes a los que vencer, sino sujetos imprescindibles del proceso, a la vez que integrantes de la realidad con la que se interviene. Supone plantearse cómo influir para que las instituciones den prioridad a políticas y programas integrales y de prevención.

En relación al tipo de objetivos que se persigue, la participación puede entenderse en un doble sentido: a) estrategia del político y/o técnico para alcanzar los objetivos por él definidos, siendo la participación una mera estrategia de arriba-abajo. b) objetivo de intervención social, es decir, como proceso, de abajo-arriba. Comparto esta última perspectiva, siendo necesario poner el acento tanto en los objetivos tangibles y a corto plazo centrados en la consecución de tareas, como en los de carácter intangible y a largo plazo centrados en el desarrollo de capacidades y transacciones valiosas.

El método de trabajo propuesto es el de reflexión-acción-reflexión, básico para el desarrollo interiorizado y sostenido de capacidades de las personas. Un proceso de investigación-acción-participativa (López de Ceballos, 1989; Park, 1992) orientado a crear y fortalecer procesos a largo plazo de autogestión de los asuntos que afectan a la vida cotidiana. Un trabajo circular, por una parte con las personas, grupos y organizaciones para que identifiquen sus necesidades e impulsen acciones cooperativas para su transformación (necesidades sentidas colectivas), a la vez que, creando y fortaleciendo mecanismos que permitan canalizar estas demandas de manera efectiva, influyendo en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales.

Se utiliza el conocimiento formal de los profesionales y el informal de la población, integrando así racionalidad técnica y social en una transferencia de

conocimientos en una doble dirección que permite socializar el conocimiento. La intervención profesional huye de la simple prescripción y se vincula con procesos socioeducativos, tratando que el ciudadano adquiriera un pensamiento lógico y un compromiso colectivo. Las personas son las que mejor conocen su situación y su entorno, sólo necesitan del profesional que les apoye y les enseñe a realizar el análisis de forma adecuada, para poder trazar planes respecto a la mejor forma de resolver sus problemas.

El profesional tiene como objetivo prioritario la incorporación de la población al proceso de desarrollo desde el primer momento, propiciando un proceso sostenido a través de ritmos inclusivos. Para ello, se requiere de conocimientos, habilidades y capacidades para trabajar con grupos e instituciones, es decir, con transacciones humanas y organizacionales. Los roles que desempeña son los de educador, asesor técnico y mediador, dejando el protagonismo para los ciudadanos. Los objetivos de su trabajo son: capacitar, apoyar y ayudar para que la población defina por sí misma sus problemas, se organice para mejorar su situación y dirija por sí misma el cambio que desea realizar.

La intervención se vincula a microproyectos avalados por la misma comunidad de abajo arriba, dado que son éstos los que trascienden y perduran. Una intervención comunitaria basada en una política social con enfoque ecológico orientada a compatibilizar dos objetivos: a) la integración social, mejorando el ambiente para prevenir e integrar a personas en situaciones de dificultad social y b) el fortalecimiento de las competencias de la comunidad, construyendo un desarrollo sostenible a partir de las capacidades, habilidades y oportunidades de que se dota la comunidad a través de transacciones valiosas.

La participación ciudadana es un proceso dinámico, lento, complejo y activo, dónde las dimensiones social e individual actúan de manera transaccional, dando “luz” a una compleja amalgama de interacciones, orientadas a favorecer el crecimiento cualitativo de los sujetos involucrados, con sus propias dinámicas y niveles de expresión y en orden a la intensidad de la percepción de sus necesidades.

2.8.- Generando capital social y participación ciudadana en el ámbito local.

Como se ha señalado al inicio del presente capítulo, la participación ciudadana ayuda a que las decisiones políticas sean mejor aceptadas y se doten de mayor legitimidad. La participación ciudadana contribuye a la construcción del capital social y éste, a su vez, impulsa la corresponsabilidad colectiva. De esta forma, participación ciudadana y capital social forman un círculo virtuoso que se puede retroalimentar positiva o negativamente. De ahí la necesidad de desarrollar estrategias que desde la participación generen y construyan capital social en el ámbito municipal.

2.8.1.- Dimensiones y riesgos del capital social.

El capital social, como sugiere Putnam (2002), supone una red densa de relaciones sociales recíprocas, que implica una faceta individual y otra colectiva, privada y pública. Un cúmulo de conexiones que redimensionan al individuo y a la sociedad. De ésta forma, el concepto designa no solo el mero agregado de asociaciones y entidades sociales sino también las relaciones de confianza mutua entre estas. Es la capacidad de cooperación que expresa una determinada comunidad para mejorar el bienestar común.

La confianza pública resulta esencial, dado que de ella depende tanto el éxito económico impulsado por la confianza empresarial (Fukuyama a partir de Putnam) como la calidad de la democracia, que también depende de la confianza de los ciudadanos en las autoridades (Bernard Mannin). De esta forma, según Gil Calvo (2005), el capital social en la actualidad se vincula en mayor medida con los índices de confianza pública que con los de asociatividad.

El capital social como espacio de confianza pública se puede descomponer en dos dimensiones: civil u horizontal y cívico o vertical (Gil Calvo, 2005). El capital social horizontal o civil (en referencia a la sociedad civil), consiste en las relaciones de confianza mutua que emergen de las vinculaciones simétricas establecidas entre ciudadanos. Se produce cuando los ciudadanos muestran una elevada confianza entre si, tienden a asociarse, contrayendo relaciones mutuas de

reciprocidad asociativa. Pero además puede haber otra clase de confianza recíproca derivada de vínculos asimétricos entre los ciudadanos con sus autoridades, siendo esta el capital social vertical o cívico (en referencia a la cultura cívica), favorecedor de la participación ciudadana. Entre ambas dimensiones del capital social, como demuestra Inglehart (1991), existe una estrecha interdependencia, implicándose mutuamente por relaciones de causalidad circular. Así, puede darse el círculo virtuoso de que ambas se potencien y amplifiquen mutuamente o, por el contrario, puede aparecer un círculo vicioso por el que cada una frena y anula a la otra.

De igual forma, los riesgos que amenazan a cada una de las dos dimensiones se retroalimentan entre sí. El capital civil se encuentra amenazado fundamentalmente por su fractura en particularismos fragmentarios, lo que destruye la confianza en los demás, genera un clima de sospecha y desconfianza generalizadas e impulsa a los ciudadanos a encerrarse en grupos cerrados de interés sectario o sometidos a redes clientelares. De esta forma se puede caer en el etnocentrismo y la endogamia como efectos perversos del capital social que impide la proyección en red y la integración social de minorías.

Respecto al capital cívico, el principal riesgo es la desvinculación de la ciudadanía respecto de los asuntos públicos. Solo puede hablarse de cultura cívica, auténticamente participativa, cuando los ciudadanos se corresponsabilizan del adecuado funcionamiento de los asuntos colectivos, vigilando y controlando la acción de las autoridades pero, a la vez, prestándoles su apoyo y cooperación. En nuestras democracias representativas se observa un absentismo ciudadano, motivado por un círculo vicioso basado en el autoritarismo burocrático y la apatía y pasividad ciudadana. El resultado es el despotismo incivil que excluye cualquier participación cívica con la excusa de la eficiencia administrativa (Gil Calvo, 2005).

El denominado declive del capital social (R. Putnam o F. Fukuyama)²³ es una presunta tendencia regresiva en las relaciones de confianza mutua entre los ciudadanos (capital civil) y entre éstos y las autoridades (capital cívico). Según Gil

²³ Advertir que esta tendencia es discutida al no existir un acuerdo metodológico sobre como los indicadores que deben medir el capital social. Una visión crítica acerca de la teoría de Putnam la ofrece Prado (2006).

Calvo (2005), los factores sobre los que se manifiesta este posible declive del capital social son: el descrédito de la política, el impacto de la globalización y el conflicto multicultural.

Respecto al descrédito político, existe un creciente desprestigio ciudadano por gobernantes, profesionales e instituciones públicas, una desconfianza que hace que la ciudadanía no participe de los asuntos colectivos.

Por su parte, la globalización termina erosionando el capital social civil como la participación cívica. Por una parte, el nuevo empleo flexible y las nuevas tecnologías parecen multiplicar la densidad, intensidad y movilidad de las interacciones sociales, especialmente virtuales. Pero ese nuevo empleo es, fundamentalmente, precario y temporal, generando unas relaciones laborales efímeras y competitivas, destruyendo el capital social articulado a través de las organizaciones propias de la sociedad industrial y el arraigo territorial. Pero los efectos de la globalización sobre el capital social no se reducen a la desestructuración del tejido civil asociativo, sino que también erosiona el capital cívico o participativo. La globalización económica está suponiendo la pérdida de soberanía política de las entidades a escala estatal como la pérdida de autonomía de las entidades locales a escala regional. Como señalan Borja y Castells (1999), municipios y provincias están cada vez más integrados pero también más disueltos en redes territoriales interurbanas que les abarcan y les superan, condicionando su libertad de acción y su capacidad de maniobra. Los ciudadanos se sienten desposeídos de su propia ciudad política y municipal, en lugar de sentirse ciudadanos-sujetos, dueños de su capacidad de participar en el gobierno de su ciudad, se sienten ciudadanos-objeto de una ciudad que ya no pueden dominar ni construir.

Por último, derivado de la globalización el impacto multicultural está afectando al capital social, al menos en un triple sentido, siguiendo a Gil Calvo (2005). En primer lugar, la seguridad ciudadana, puesta en peligro por el incremento de la delincuencia y la criminalidad. Los ciudadanos empiezan a desconfiar de las autoridades, por su incapacidad por mantener el orden, como unos de otros, pues el

vecino, especialmente si es inmigrante, pasa a ser sospechoso. En segundo término aparece la competencia por el acceso a los servicios públicos entre los inmigrantes y minorías, por una parte, y los autóctonos, por otra. Los servicios comienzan a masificarse al no crecer proporcionalmente conforme lo hace la población con derecho y surgen conflictos por el acceso a los servicios públicos cada vez más escasos y precarios, lo cual influye directamente en la participación cívica. Finalmente, emerge la fragmentación del capital social ante la desconfianza entre los ciudadanos (inmigrantes y autóctonos), que una vez instalada genera desconfianza pública, arruinando el capital social y quedando el miedo, la xenofobia, etc. .

Necesitamos otra mirada sobre la inmigración, despojada de prejuicios o reduccionismos, para lo que es necesarios tres elementos de comprensión previa: un análisis realista del significado de los flujos migratorios, evitar demagogias y prejuicios y evitar posiciones extremas. Por que el problema que nos plantea la inmigración no es cómo insertar en nuestro orden de las cosas (la lógica del mercado) a quienes vienen a nosotros, lo que siempre se concreta en qué cambios deben realizar los inmigrantes, sino también y sobre todo, que los flujos migratorios nos hacen comprender que es precisamente ese orden de las cosas el que tiene que cambiar. De ahí la necesidad de crear, entre otras vías, sistemas mediadores capaces de tender puentes entre el tejido civil del capital social, profundizando en la democracia participativa de todos los que forman parte de la comunidad política y en la sociedad civil: todos, también los inmigrantes (De Lucas, 2004).

Dados los procesos sociales que acontecen en nuestras sociedades, la cuestión de la identidad comunitaria, como nos sugiere Rosario Alonso (2002), resulta especialmente de interés en ésta reflexión, dado que se encuentra relacionada con la autoestima de la comunidad y el compromiso con sus necesidades y metas. El sentimiento de identidad de la comunidad permite desarrollar la capacidad de compromiso colectivo, del sentimiento de reciprocidad y del interés mutuo; su desarrollo puede facilitarse a través de la implicación de los diversos grupos y entidades sociales en actividades significativas. Un sentimiento de identidad de la comunidad y un orgullo de pertenencia es interdependiente de la competencia y la autodirección de la comunidad, y todas ellas, a su vez con la relacionabilidad entre

personas y con el sentimiento de “pertenecer a” y ser “del lugar”. La relacionabilidad es la esencia de la comunidad, relacionabilidad con otros, con el medio físico sugiere reciprocidad en los cuidados, cuidarse y cuidar de otros.

Las personas y los grupos organizados, se sienten y se convierten auténticamente en comunidad cuando: perciben que lo que se hace y lo que acontece tiene un impacto en sus propias vidas; tienen y adquieren un rol significativo y reconocido en el proceso de construcción social de la comunidad y comprueban los resultados positivos (beneficios percibidos o pérdida, según el caso) de sus esfuerzos para participar en sus vidas.

2.8.2.- Potenciando y transfiriendo competencias y poder: empowerment comunitario.

El “*empowerment*” es un término inclusivo y sustantivo implícito en la teoría no directiva y en el concepto de participación como proceso. El “*empowerment*” (“*empowering*”) comunitario se dirige a impulsar el capital social local, entendido como un sistema de confianzas, normas, organizaciones y redes, a través de los cuales los ciudadanos acceden a los procesos de toma de decisiones colectivas y que se traducen en políticas y programas sociales locales. La generación del capital social supone el compromiso con la mejora de las capacidades y habilidades de las personas de trabajar juntas por un objetivo común, en grupos y organizaciones existentes o creadas al efecto; densificando las relaciones sociales y mejorando la confianza y expectativas de beneficio mutuo.

La intervención social en contextos comunitarios se basa en procesos comunicativos, tanto para la percepción e investigación de los problemas, como para el desarrollo de estrategias de solución y transformación. El “*empowerment*” comunitario es una estrategia de intervención comunitaria destinada a establecer unas relaciones en red capaces de potenciar competencias (desarrollar habilidades) y transferir (no delegar) responsabilidades, controles, poder y gobernabilidad a los distintos actores que coexisten en un ámbito territorial determinado para autodirigirse. Supone trasladar el poder a los habitantes locales para que estos

dispongan de las capacidades para enfrentarse de forma autónoma a sus problemas y sepan “organizarse y mejorar las condiciones locales” (Chanan, 2001: 82).

Implica transferir el poder real de los políticos en la adopción de las decisiones a la población, pero también las competencias adquiridas por los profesionales para que la población desarrolle las capacidades y habilidades necesarias para tomar decisiones, organizarse y dirigir el cambio en la dirección decidida por ella misma, de manera eficaz. Como señala Rosario Alonso, la capacidad de auto-dirección en la comunidad se produce en paralelo al “*empowerment*” que logren sus componentes, en una doble dimensión. Por una parte, la potenciación o desarrollo de capacidades, vinculada a las competencias de la población para enfrentarse de forma autónoma a sus problemas. La segunda, la entrega del poder a la población para que adquiera capacidad de autodirigirse. La comunidad (ciudadanos, grupos y organizaciones) se fortalece políticamente en la arena política en procesos de negociación con los que defender sus intereses. Evidentemente, el poder viene de la mano de la potenciación de capacidades, realizada a través de transferencia del conocimiento del profesional y el desarrollo de capacidades y habilidades de las personas (Alonso Alonso, 2002), para que estas puedan elaborar su propio saber. Cualquier comunidad sin auto-dirección y sin poder propio está en peligro de desorganización interior, tiranía exterior y abandono social (Germain, 1985)

Pero en la medida en que este proceso de transferencia y adquisición del poder social está diseñado, inducido y dirigido desde arriba, desde las propias autoridades, resulta enormemente ambivalente, pues pueden aparecer efectos negativos, tales como el paternalismo, clientelismo y sectarismo, que se retroalimentan entre sí (Gil Calvo, 2005). El paternalismo supone tutelar a los ciudadanos al considerarles incapaces de tomar decisiones por sí mismos, engañándoles con un demagógico populismo espectacular. Por otra parte, el clientelismo, es el peligro de la privatización de los servicios públicos, que considera a los ciudadanos no como sujetos titulares de derechos sino como meros objetos del marketing, “empresas” al servicio de las directrices políticas, enmascarado en la necesaria eficacia de resultados en la nueva gestión pública “gerencial”. Por último,

el sectarismo supone el acaparamiento de poder de algunos grupos sobre otros debido a las asimetrías de información, capacidad organizativa y movilizadora y acceso a los espacios de influencia.

2.8.3.- Dimensiones estratégicas de participación para impulsar el capital social.

El capital social es el motor de la participación ciudadana y, ésta a su vez, genera capital social. Atendiendo a las dimensiones mencionadas anteriormente del capital social, el “*empowerment*” comunitario centrado en la generación de éste en el ámbito municipal implica tres dimensiones estratégicas participativas:

- a) crear y fortalecer redes de relaciones inclusivas;
- b) generar un compromiso colectivo en torno a necesidades sentidas, a través de la coordinación interinstitucional e interdisciplinar y
- c) promover y organizar procesos de participación descentralizada a través de toma de decisiones ascendentes (gobernabilidad ascendente).

En primer lugar, la creación y fortalecimiento de redes de relaciones inclusivas, supone generar redes de relaciones interpersonales y sociales abiertas, comunicativas, efectivas y sólidas; en definitiva, un “mapa” comunitario motivador, accesible y basado en la confianza recíproca. Los procesos de interacción individual, intragrupal e intergrupales permiten tomar conciencia individual y colectiva de las necesidades, de la realidad y de cómo desean cambiarla. Ello requiere de un análisis e intervención centrada, por una parte, en el funcionamiento y estilo interno de las organizaciones y, por otra, en su proyección externa y estilo relacional con el entorno que les rodea. La calidad de las organizaciones sociales y sus posibilidades de incorporarse en procesos de desarrollo local depende, en gran medida, de su capacidad de cooperar en un doble sentido: interno y externo.

Desde una perspectiva interna o intraorganizativa, las organizaciones sociales más innovadoras y solidarias diseñan métodos cooperativos en su gestión interna, mediante estructuras celulares, organigramas horizontales, descentralización

de responsabilidades y participación real en la toma de decisiones organizacionales. En este sentido, se debe trabajar con las organizaciones sociales para que éstas sean democráticas, transparentes e inclusivas y, de esta forma, puedan vincularse y construir redes sociales competentes e integradoras.

Desde una perspectiva externa o interorganizacional, se trata de incidir en las interacciones de la red de actores existentes con el fin de activar, estimular, fortalecer e intensificar interacciones; tanto para la consecución de objetivos propios y comunes como para el aprendizaje colectivo orientado a la construcción de una ciudadanía local reflexiva.

Este doble análisis e intervención es fundamental dado que en ocasiones son las mismas organizaciones sociales las que crean las desigualdades sociales mediante sectarismos. Desde su proyección interna, impidiendo la creatividad e innovación de sus miembros y de las mismas como organización, mediante estructuras y dinámicas internas rígidas y autoritarias, a pesar de discursos participativos. Desde su perspectiva externa, a partir del acaparamiento de oportunidades y, por tanto, del poder en su favor y en contra de otras en sus relaciones con las instituciones. La cooperación entre organizaciones refleja, en cierta medida, la calidad de la cooperación interna existente en el seno de las organizaciones y viceversa, de ahí que la calidad de las transacciones internas y externas sean consideradas inseparables por su interdependencia.

Una segunda estrategia es la orientada a generar un compromiso social y en red en torno a las necesidades sentidas y a la generación de un contexto favorecedor del desarrollo local a través de la coordinación interinstitucional e interdisciplinar. Se trata de generar un sentido de comunidad, de pertenencia, de identificación, que permita desarrollar valores y capacidades orientadas a impulsar compromisos individuales y colectivos. Para ello, se debe implicar a personas, grupos y organizaciones en decisiones y acciones significativas y “palpables”; ayudando a reconocerse con la posibilidad de influir en la vida política, social y económica de la comunidad.

Se trata de considerar la participación como una cuestión que no solo corresponde a los gobiernos impulsar, sino también a la misma sociedad civil. Los poderes públicos deben garantizar el derecho a la participación de sus ciudadanos pero, como sugiere la cuarta recomendación (2001-19), también los ciudadanos y las asociaciones tienen que asumir la responsabilidad inherente al derecho de participación y, entre otras acciones, hacer que los electos locales conozcan sus demandas y deseos en lo referente a los instrumentos y modalidades de participación.

En este sentido, la representación (Pitkin, 1985, Solomon, 1985, Germain, 1985, Payne, 1995, Doucet, 1996 y 2002, Trevithick, 2002, Aranguren, 2005, Bourdieu, 2005) adquiere relevancia, en el sentido de que ésta sea más equilibrada de toda la ciudadanía, especialmente de determinadas categorías (mujeres, inmigrantes, discapacitados, etc.) y dentro de ellas respecto de las organizaciones sociales entre sí.

El análisis de las transacciones comunitarias - inter-organizacionales e intra-organizaciones - permite detectar zonas y colectivos de población aislados, en situaciones de dificultad, sin estructuras y redes de apoyo y sin canales de comunicación e influencia. El compromiso supone incorporar estas “voces - silencios” en las redes y estructuras existentes de manera significativa, con el fin de integrarlas en los procesos normalizados de toma de decisiones; superando así modelos excluyentes de producción de respuestas vinculadas únicamente con los mejor “representados”, o por el contrario, situarse en el rol del abogado defensor impidiendo la autonomía y autorepresentación.

Se trata de generar una Red Social Local:

- a) diversa-heterogénea, que permite incorporar a personas, grupos y entidades diferentes y desiguales grados de colaboración;
- b) inclusiva, abierta a la incorporación de nuevos actores;
- c) sostenible, autogestionada por la misma red; y

- d) flexible y abierta, estructurada en torno a una red vinculada entre sí, utilizando el grupo representativo y su conexión a las organizaciones y personas de la comunidad, que entran y salen de la red.

Pero la motivación a la cooperación entre actores no es algo preexistente, sino que debe estimularse mediante estrategias de convergencia de intereses. Un proceso que requiere del aprendizaje, el entrenamiento y la organización de sus actores para generar procesos a largo plazo, capaces de trascender alianzas coyunturales; así como de cauces que permitan la conciliación de objetivos y necesidades intergrupales. Se trata, precisamente, de dar respuesta a lo que Vázquez Barquero (1996: 21) denomina como el “*orgware*”²⁴ del desarrollo local, es decir, las acciones dirigidas a impulsar el desarrollo local sostenible a través de la coordinación y mejora de las capacidades de los actores de dar respuestas eficaces a los problemas y desafíos del territorio.

La tercera estrategia se centra en impulsar la participación descentralizada a través de procesos de toma de decisiones – gobernabilidad - ascendente (de abajo a arriba - “*bottom up*”). Supone crear o promover canales accesibles que permitan a la red de ciudadanos y organizaciones participar activamente en la toma de decisiones que afectan a los intereses comunitarios. Se trata de consolidar y fortalecer procesos de partenariado local, lo que implica cuatro condiciones:

- 1) igualdad de acceso y representación entre interlocutores,
- 2) concertación clara y comprensible para todos,
- 3) orientado a la consecución de un proyecto común y

²⁴ El profesor A. Vázquez Barquero nos presenta el modelo del pentágono para referirse a los cinco vértices que conforman los tipos de acciones del desarrollo local: 1) *hardware*: mejora de las infraestructuras para procesos de cambio estructural, 2) *software*: factores cualitativos e intngibles necesarios para el desarrollo (recursos humanos, cultura emprendedora,...) y la calidad de vida, 3) *orgware*: formas organizativas para mejorar la capacidad del territorio, 4) *ecoware*: acciones orientadas a la protección y calidad del entorno natural, histórico, cultural,..; 5) *finware*: instrumentos financieros para el desarrollo socioeconómico del territorio.

4) con una transparente influencia en las políticas sociales, incluso, no sólo locales.

En definitiva, se trata de trabajar para desbloquear accesos de los ciudadanos al poder (consustancial a su ciudadanía), evitando liderazgos dominantes a través de estructuras y dinámicas flexibles que aprenden²⁵ de sí mismas y que dejan escuchar a toda la pluralidad local.

La Política Social centrada en el desarrollo local sostenible debe caracterizarse por promover la cooperación de los distintos agentes comprometidos con el territorio local, generando una red de relaciones inclusivas orientadas a la creación y al fortalecimiento de conexiones positivas en la comunidad.

El partenariado “*partnership*” (Pierre, 1998, Hummel, 2001a, Broocks, et. al, 2001, Vachon, 2001, Salcedo, 2001, Champetier, 2002, Gómez, R., 2002)²⁶ o corporativismo local (Hernes y Selvik, 1988, Barreiro, 2000, Köhler, 2001), como grupo de acción - local - (Chanan, 1992), constituido por asociación flexible de entidades y personas comprometidas en impulsar un desarrollo integral (social, económico, medioambiental, etc.) en un determinado territorio, constituye uno de los ejes fundamentales en los procesos de implantación de políticas sociales sostenibles en el ámbito local.

Se trata de impulsar una forma de comunicación y cooperación horizontal en un territorio, orientado a metas compartidas y donde los gobiernos locales se convierten en moderadores e integradores de intereses, en organizadores de procesos

²⁵ “Cuando no media un proceso de aprendizaje, la construcción de una organización se convierte en el simple reemplazo de un grupo de poder por otro” (Alinsky, 1972: 125)

²⁶ La experiencia de MAQUIN (EE.UU.) (Hummel, 2001a) y de Scottish Enterprise de Escocia son ejemplos de “*partnership*” entre empresas, gobiernos locales y universidades. En el primer caso, se trata de una asociación privada no lucrativa que vincula en torno a sí una compleja red de organizaciones y personas orientadas al desarrollo local. En relación al segundo, es una organización central que coordina una red de trece Local Enterprise Companies o empresas locales de iniciativa (LEC’s) y cuyos objetivos son los de ayudar al desarrollo de una economía escocesa de alta producción, altos ingresos y bajo paro y crear un alta y sostenible calidad de vida. En torno a Scottish Enterprise se ha impulsado una organización en red asociativa impulsora de importantes proyectos socio asistenciales, entre los que se destaca el *desarrollo local a escala humana* emprendida en los barrios deprimidos de Glasgow a través de la Agencia CEDA - “Castlemilk Economic Development Agency”- ,(Broocks, A. et. al., 2001). En ambas experiencias se busca la colaboración en todas sus vertientes (económica, humana, etc.).

de consenso, en definitiva, en constructores de una nueva democracia asociativa más real y menos institucionalizada.

Una estrategia de concertación, consenso y gestión comunitaria que implica cuatro aspectos: a) integración de interlocutores (ciudadanos, poderes públicos, expertos, empresarios, etc.); b) apertura hacia lo global, a la complejidad social; c) actitudes y comportamientos de confianza, respeto mutuo y reconocimiento de las posibilidades y las limitaciones de los interlocutores; y d) sinergia creada a partir del diálogo, las alianzas y el intercambio de experiencias y competencias (Vachon, 2001, Champetier, 2002).

Este partenariado requiere una nueva forma de toma de decisiones locales – “*governance local*” (Willianson, 1996; Pierre, 1998, Brugué y Vallés, 2005; Löffler, 2005) caracterizada, por un lado, en que los gobernantes reconocen que su actividad se ha desplazado de la jerarquía a la red de actores que interactúan en un determinado ámbito local (Goss, 2001) y, por otro lado, en la recuperación de la acepción política de la actividad de gobierno, es decir, escuchar, relacionarse y liderar redes y coaliciones.

Estas tres estrategias, conllevan a la consideración del “*empowerment*” no como un proceso lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para todas las personas y contextos territoriales; sino todo lo contrario. Su implantación y consolidación variará en función de cuatro variables: a) configuración básica (número y naturaleza de actores e intensidad de interacciones -sistemática/puntual-); b) relaciones internas de poder (capacidades de incidencia de los actores y tipo de recursos que manejan para lograr influencia); c) valores e intereses en juego y actitudes hacia soluciones negociadas y d) relaciones de la red con su entorno (Blanco y Gomá, 2002a).

Un proceso reticular que complementa la conexión de acciones fragmentadas de “abajo arriba” con un proceso de descentralización real del poder a través de la participación, lo que incrementa la sinergia ciudadana, proporciona beneficios significativos a los grupos-nichos excluidos y a las organizaciones

sociales, pero también a los gobiernos que los introducen al aumentar su legitimidad y popularidad. Una estrategia orientada a generar una “participación inclusiva, sinérgica y proactiva en la que políticos, ciudadanos y expertos puedan poner en común sus ideas, así como deliberar y explorar conjuntamente formas de generar consensos en la identificación y resolución de los problemas colectivos.” (Red Vega, 2002: 69).

Se trata de pasar de la cultura de municipios de servicios para los ciudadanos a municipios de servicios con los ciudadanos, a partir de la incorporación de éstos en los procesos de toma de decisiones del día a día.

2.9. La dinámica creativa e innovadora del conflicto/consenso.

En este marco, es fundamental realizar una sucinta reflexión acerca del conflicto (Galtung, 1995) y su aplicación en la dinámica comunitaria. Cuando se percibe el conflicto como una experiencia negativa se recurre a mecanismos como la intimidación, la manipulación y otras “argucias” para debilitar al otro “bando”. Estas tácticas se basan en la utilización del poder como medio de establecer ventajas para controlar resultados; evitando así que la otra parte, “subordinada”, realice contribuciones y posibles soluciones. Esta visión del conflicto conduce a prácticas negativas de resolución de los mismos, desde diferentes enfoques.

El enfoque de conquista percibe el conflicto como una batalla que se debe ganar, y la meta del conquistador es la victoria, la existencia de un perdedor. El poder se utiliza para destruir o debilitar a la otra parte, perpetuando relaciones poco saludables al impedir que las partes intercambien posibles soluciones polarizando las posiciones de éstas. En el enfoque de evitación no existe ninguna situación conflictiva, las fuerzas son “desperdiciadas” evitando profundizar en el conflicto, utilizando, para ello, asuntos secundarios para evitar analizar el verdadero conflicto; perpetuándose así, la idea del conflicto como impedimento. De esta forma, el conflicto empeora al no existir un espacio para enfrentarlo. El enfoque de regateo mide el éxito de la solución dada al conflicto por la cantidad con la que se “gane al otro”. El poder se define en términos de presión sobre la otra parte, no se le da

ninguna importancia a lo que la otra parte quiera, sino lo que ceda para que el otro gane. En el paliativo, al igual que en el de evitación, no se le da una solución integral al problema, sino que se enfocan únicamente algunos aspectos del mismo; creando la ilusión de que el problema principal ya ha sido tratado. El enfoque del rol se basa en enfrentarse al conflicto desde un papel-rol (padre, jefe, autoridad), promoviendo el miedo a perder el status, o bien para mantenerse en él.)

Son enfoques que perpetúan relaciones injustas, el acaparamiento del poder por unos pocos actores, el “encapsulamiento” de personas, el bloqueo a la innovación, la invisibilidad de aportaciones y actores y, por tanto, la restricción de oportunidades de solución valiosas para la ciudadanía en su conjunto.

Es necesario un cambio en la visualización del conflicto, concretamente en cuatro aspectos:

1) El conflicto no es una ruptura del orden, una experiencia negativa, es el resultado de la diversidad y, por tanto, clave para ampliar las posibilidades de mejorar las relaciones interpersonales e intergrupales.

2) El conflicto no es una batalla entre rivales con intereses incompatibles, que buscan destruirse el uno al otro y, por tanto, vencer. Es imprescindible situarse con una postura y cultura colaborativa, donde lo que importa no es vencer, sino avanzar (Rebollo, 2003), a través de puntos de encuentro.

3) Evitar que el conflicto se torne tan dominante que llegue incluso a eliminar relaciones. El conflicto debe ser percibido y tratado como una situación particular que debe clarificarse y, como consecuencia, generar una mejor relación y comunicación entre las partes implicadas.

4) Superar la percepción de que el conflicto es una lucha entre absolutos, debiendo identificar aspectos de la relación que puedan construirse positivamente, es decir, con habilidades para saber “postergar ciertos intereses divergentes o colaborar, paralelamente a un conflicto, en otros ámbitos” (Sieber, 2001: 457),

El conflicto es un concepto positivo en tanto produce efectos constructivos e innovadores al reestructurar las realidades sociales donde se produce. La capacidad y habilidad en tratarlos con empatía (compartir cognitiva y emocionalmente, sentir y entender, lo que le sucede al otro sin necesidad de compartir dichos sentimientos y comportamientos) y creatividad (construir un mapa amplio de los actores, instituciones y situaciones que generan el conflicto y de esta forma no confundir causas y efectos) son claves en los nuevos escenarios de participación ciudadana.

El conflicto es una divergencia de posiciones que surge en las interacciones interpersonales e intergrupales; siendo en estos procesos relacionales en los que hay que resolverlos. Así, se transforma en una herramienta de intervención comunitaria que permite generar el pensamiento creativo-relacional y cognitivo-racional en la población. De igual forma, se debe orientar la resolución de los conflictos, desde la complementariedad relacional y cognitiva. Desde la relacional, se deben promover formas de participación flexibles que faciliten la expresión, escucha y defensa de los actores locales (interacciones) y, por medio de la racional enfatizando la deliberación, discusión y argumentación de los mensajes. Con ambas tácticas se podrá generar una comunidad local reflexiva y creativa, capaz de comprender los puntos de vista diferentes y elaborar los conflictos por sí misma, como proceso de construir nuevas realidades locales en una cultura de paz (Galtung, 1995, Galtung y Jacobsen, 2000, Hueso, 2001, Mayor, 2002, Tortosa, 2002).

El conflicto, por tanto, es necesario para el crecimiento personal, grupal y comunitario, siendo una fuente de energía y sinergia para el cambio social. El grado de desarrollo de los sistemas comunitarios (grupos, organizaciones, administraciones) se encuentra, en cierta forma, determinado por la manera en cómo se enfrentan y resuelven sus conflictos. Así, una comunidad es competente cuando es capaz de enfrentarse eficazmente a las tensiones transaccionales desde ellas mismas.

La gestión del conflicto en nuestra sociedad requiere que el sistema político se abra reforzando los mecanismos de participación a los ciudadanos para favorecer la integración de la diversidad en la sociedad. Promover la participación, como

señalan Camps, Amorós y Pastor (2000), para aumentar la responsabilidad colectiva, la educación cívica y mejorar la calidad de vida. Reforzar los mecanismos de participación ciudadano no solamente comportaría la mejora de los niveles de legitimidad y de adhesión ciudadana al sistema democrática, sentirse parte activa e integrante de esta también introduciría en el sistema democrático elementos de racionalidad, control, compromiso y efectividad. Esto significa reconocer que los instrumentos tradicionales de resolución de conflictos o de gobierno no son satisfactorios. Es necesario buscar nuevas formulas: la gestión alternativa de conflictos es una solución. Esta nueva manera se caracteriza por privilegiar una serie de procedimientos que se basan en la participación directa de la comunidad en la solución de los conflictos y en la búsqueda de consenso. Su uso tendría un carácter preventivo y estratégico.

2.10. La participación ciudadana como indicador de calidad de vida comunitaria.

El concepto de calidad de vida es un constructo social, de dimensiones objetivas y subjetivas, relativamente reciente, que surge en un contexto de rápidos y continuos cambios sociales en el marco de la globalización. La experiencia de los sujetos construida por las emociones y la realidad objetiva es la base para adquirir lo que Ortega y Gasset denomina como “capacidad estimativa” que orienta la acción humana buscando equilibrio entre la libertad individual y la vinculación colectiva, entre lo micro-social y lo macro-social, entre las emociones y la racionalidad.

El desafío de la calidad de vida se puede concretar con el desarrollo de un conjunto de derechos humanos que solo se pueden garantizar con la incorporación de los propios sujetos en los procesos sociales que les afectan (Alguacil, 2003b). El sujeto es un sujeto en proceso y protagónico con responsabilidad y capacidad para participar activamente en las decisiones que le afectan, un sujeto con relación a los procesos que el mismo produce, y que el mismo interpreta. El sujeto piensa en la acción y reflexiona sobre la propia acción y sus consecuencias, de ésta forma, “se tiene calidad cuando se está en condiciones de controlar la propia vida, así como el

medio en que ésta se desenvuelve” (Pablo, Gómez y Pascual, 1999: 68). La implementación de procesos participativos en el ámbito local pone en relación sinérgica las distintas dimensiones de la calidad de vida.

El fortalecimiento de las relaciones con la ciudadanía a través de la participación es una práctica excelente para mejorar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y a las organizaciones que deben impulsarlas, tal y como señala la OCDE (2001).

La mejora sostenible de la calidad de vida exige la contribución activa de los diferentes actores. De ésta forma, la participación no es solo un medio para conseguir calidad de vida, sino que participar proporciona elementos que contribuyen a mejorar ésta. La participación es una dimensión esencial de la calidad de vida que atraviesa, interacciona y, a la vez, se alimenta y aporta a la optimización de las otras dimensiones de la calidad de vida. Desde esta perspectiva compleja y relacional, la participación supone, inclusión, implicación, integración e identidad.

La calidad de vida en el Estado social relacional se mide en referencia al código relacional que proporciona la ciudadanía profunda, es decir, una ciudadanía concreta y contextualizada en una comunidad peculiar. Para ello debemos preguntarnos “cómo” incluir a cada persona, familiar, grupo, asociación y comunidad en las redes relaciones que le aportan significación vital. Esta pertenencia relacional favorece una aplicación más colectiva, amplia y concreta de los derechos humanos y del acceso real a los asuntos públicos. De ésta forma, deberán valorarse los contextos en base a las calidades relacionales que presentan, generan y promueven.

Diferentes estudios (Amherst H. Foundation en Hummel, 2001b, trabajos realizados por el Comité Director para la Democracia Local y Regional - CDLR -) permiten identificar factores que contribuyen a construir el potencial de una comunidad, orientado a fortalecer lazos psicosociales con el lugar y entre vecinos más allá de metas puntuales. De su análisis se detectan tres categorías que permiten orientar la intervención y evaluar el potencial de éxito en las iniciativas de construcción del desarrollo local; concretamente: las características de la

comunidad, el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y la acción de los promotores.

a) Las comunidades tienen muchas más posibilidades de éxito en su desarrollo si: sus residentes reconocen la necesidad de introducir algún cambio y empiezan ellos mismos a ponerlo en práctica, están delimitadas a partir de áreas geográficas “pequeñas”, existen organizaciones y particulares que se enfrentan a los problemas con actitud flexible, colaboradora, abierta y en interacción social y con líderes que han tenido éxito con anterioridad.

b) El proceso de desarrollo de una comunidad tiene más éxito si: fomenta una mayor participación, dispone de sistemas de comunicación adecuados (interacción social), existe una cultura cooperativa - por encima de la competitiva - entre organizaciones sociales, permite a las personas desarrollar planes y prioridades en y de grupo, produce beneficios claros para una mayor cantidad de personas, se centra tanto en el proceso como en el producto, empieza con actividades sencillas antes de iniciar otras más complejas, reúne información y analiza los problemas de manera sistemática, ofrece a sus participantes formación para la adquisición de las destrezas necesarias, logra la temprana participación de organizaciones civiles prestigiosas, utiliza ayuda técnica para mejorar la competencia de los miembros, produce con el tiempo nuevos líderes y consigue un equilibrio entre los recursos internos y externos.

c) La acción de los promotores de la sociedad civil es satisfactoria si: disponen de un conocimiento profundo de la comunidad, un deseo sincero de lograr su bienestar, gozan de la confianza de los miembros de la comunidad, tiene experiencia en la organización social y demuestran un alto nivel de flexibilidad y adaptabilidad

Desde la década de los noventa se vienen realizando estudios orientados a la identificación de los indicadores de calidad de vida de la comunidad (“*Community*

Indicators Handbook”) y que son aplicados en diferentes ciudades: Jacksonville (Florida²⁷); Minnesota, Madison (Wisconsin)²⁸; Portland, Oregón, etc.).

En este sentido, cabe resaltar, tres investigaciones al respecto:

a) los estudios realizados por Fredricka Joyner (Hummel 2001b: 289 - 290) acerca de los principios y prácticas que se pueden considerar como Iniciativas de Calidad Comunitaria (CQI) y sus relaciones con los principios de desarrollo de la comunidad;

b) las experiencias de MAQUIN (*Madison Area Quality Improvement Network* - Red de Mejora de la Calidad en el Área de Madison)²⁹; la aplicación de la moderna herramienta de diseño de mapas de cualidades a los barrios (impulsadas por la organizadora comunitaria de Chicago y líder nacional de inclusión social: Rosita de la Rosa); y

c) las Auditorías Ciudadanas sobre la calidad de la democracia desarrolladas en diferentes países de Latinoamérica (Costa Rica, Argentina, etc.) (Vargas, 2001, PNUD, 2002, 2003; Aquin et. al., 2003)³⁰.

Estas y otras investigaciones³¹ tratan de generar sistemas orientados a verificar el grado de cercanía entre prácticas políticas (centros, programas y

²⁷ Se ha elaborado un *Informe Agenda de la Comunidad*, que utiliza los *indicadores de salud y servicios humanos* para identificar y evaluar el progreso hacia la satisfacción de esas necesidades, organizado en torno a nueve áreas de solución: preparar a los niños para empezar el colegio listos para aprender, crear oportunidades para un desarrollo positivo de los jóvenes, ayudar a los niños y los jóvenes en crisis, satisfacer las necesidades básicas de alimentos, alojamiento y ropa, fortalecer a las familias y las personas, prestar servicios sanitarios, educativos y de apoyo, ayudar a las víctimas de los malos tratos y el abandono, ayudar a las personas discapacitadas y con necesidades especiales y atender a las personas de edad <http://www.unf.edu/faculty/clifford/jcci/jccihome.htm>.

²⁸ <http://www.ci.madison.wi.us>

²⁹ Cuya Directora es Barbara Hummel

³⁰ www.iigov.org.

³¹ Los estudios comparativos a nivel mundial y europeo sobre valores coordinados por J. Díez Nicolás (ASEP, 2004), ofrecen periódicamente datos por países y regiones sobre tasas de afiliación y de suscripción a las organizaciones que integran el Tercer Sector, relacionando los resultados obtenidos con otros indicadores de desarrollo económico y social. En similar sentido, desde el año 2000, el Anuario Social de España, que anualmente publica la Fundación La Caixa, recurre al asociacionismo y a la participación ciudadana como componentes de un indicador sintético del bienestar social. Ofrece datos relativos al índice de convivencia y participación social, que se elabora con cinco indicadores parciales, entre los que figura la tasa de asociaciones en activo. Por otra, I. de la Torre Prados ha realizado una investigación relacionando el Tercer Sector con la participación ciudadana (De la Torre, 2005).

acciones) y aspiraciones ciudadanas (necesidades sentidas); incorporándose como indicadores en Auditorías de las Administraciones y las organizaciones sociales para la consecución de la calidad de los servicios -Cartas de Servicios- y los denominados Certificados de Calidad³², según los diferentes modelos (Modelo Europeo de Excelencia - EFQM -, CAF – “*Common Assessment Framework*”³³, ISO 9000:2001, Cuadro de Mando Integral – “*Balanced Scorecard*” -, Modelo Ciudadanía – MC Admón. Local - OCSP -³⁴, Norma Ongcalidad³⁵, etc.), aunque muy tímidamente³⁶. Un sistema de valores, criterios e indicadores de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades del proceso de toma de decisiones de las organizaciones (públicas y privadas no lucrativas) en el ámbito local. Entre otros destacan: información pública, acceso a esta información, creación de mecanismos de participación, intensificación de relaciones con organizaciones sociales, procesos y

³² La Ley 30/92, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se compromete a garantizar la calidad y transparencia de la administración y proclama su propósito de ponerse al servicio del ciudadano. Desde 1999, el Ministerio de Administraciones Públicas está desarrollando un programa de evaluación de las organizaciones de la Administración General del Estado, siguiendo el Modelo EFQM de Excelencia, y en este marco creó el Premio a la Calidad y los Premios a las Mejores Prácticas impulsado por el R.D. 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

³³ Marco Común de Evaluación de los Estados miembros de la Unión Europea diseñado especialmente para el sector público.

³⁴ El Modelo Ciudadanía MC-OCSP, es un instrumento para la evaluación de los servicios públicos adaptado a la Administración Local e impulsado desde la FEMP. Considera, entre otros valores, que una organización pública es de calidad cuando establece relaciones fructíferas con otras instituciones y organizaciones, analiza las expectativas de la sociedad y escucha a la ciudadanía estableciendo mecanismos activos de participación, interactúa, se integra en el entorno, sus organizaciones, los actores y los grupos interesados, y evalúa sus relaciones. Entre sus criterios destacaría el de la “conectividad”, los “recursos relacionales” y la “satisfacción del ciudadano/cliente”. Respecto a la “conectividad” pretende evitar que segmentos de población y territorios no se encuentren debidamente atendidos. Con los “recursos relacionales” busca sinergias locales definiendo ámbitos de encuentro con otras instituciones y entidades, impulsando intercambios de experiencias y conocimientos, estableciendo relaciones con organizaciones, etc.. Respecto a la “satisfacción del ciudadano/cliente” considera necesario recoger la opinión y percepción del funcionamiento de la Administración Local y cómo perciben que se recogen e incorporan dichas opiniones y sugerencias a la toma de decisiones de la organización (FEMP, 2003 www.femp.es)

³⁵ La Norma de Gestión de la Calidad “ONGconcalidad” es un instrumento de evaluación de los servicios prestados por el denominado “tercer sector” promovido a iniciativa de Organizaciones No Gubernamentales de Servicios Sociales. www.ongconcalidad.org

³⁶ Algunos Ayuntamientos han iniciado actuaciones en este sentido como Logroño, Lorca (Murcia), etc.; este último respecto al Instituto Municipal de la Juventud. Los objetivos de estas auditorías son las de mejorar la capacidad organizativa de los organismos públicos a las crecientes exigencias sociales, tecnológicas, productivas, así como orientar la Administración al ciudadano (como cliente).

tiempos de deliberación comunitaria, debate en organizaciones, consulta pública; revisión y actualización de centros y programas de manera continua, etc..

Pero parece necesario profundizar en instrumentos que nos permitan evaluar con mayor énfasis los aspectos más relevantes de la “*governance*” local, involucrando a los diferentes actores en los procesos de evaluación e indagando más en la contribución e influencia real de los diferentes agentes en las políticas públicas. Una buena “*governance*” implica que muchos actores acuerdan cómo mejorar la calidad de vida, ponen en marcha los acuerdos en función de sus posibilidades y evalúan con regularidad lo alcanzado. Es lo que Hirschman (1977) nos propone al considerar necesario dar voz y salida, esto es participación, a la población como forma de solucionar las deficiencias. En este sentido, se están desarrollando experiencias de desarrollo de modelos alternativos para evaluar y mejorar la calidad de la “*gobernanza*” pública, como el Modelo GI de la Buena Gobernanza³⁷.

El Modelo de Buena Gobernación ofrece un nuevo marco para los líderes de la comunidad y los funcionarios encargados de la adopción de políticas que desean mejorar el trabajo en cooperación. Se centra en la mejora de la calidad de vida y no sólo en la calidad de servicios. Además, busca cómo mejorar la confianza y las relaciones y no sólo cómo cumplir las listas de comprobación de los auditores e inspectores. El Modelo demuestra cómo mejorar los resultados de la política mediante una óptima colaboración entre los agentes institucionales y sociales clave. Este, a diferencia de los sistemas de calidad para la administración local y las organizaciones sociales citados³⁸, se basa en la valoración de todos los actores que inciden en las políticas públicas: ciudadanos, asociaciones, empresarios,

³⁷ El Modelo se está desarrollando por la organización “Governance Internacional”, presidida por Elke Löffler siendo sus directores Salvador Parrado, Gerhard Banner y Tony Bovaird (www.governanceinternacional.org).

³⁸ La versión actual de autoevaluación EFQM (*European Foundation Quality Management*) se orienta a la autoevaluación y autodiagnóstico de las organizaciones y trata algunos de los temas de la *gobernanza*, pero sin dar el énfasis que a éstos aspectos otorga el Modelo GI de la Buena Gobernanza. La última versión del Marco Común de Evaluación (CAF) incluye más elementos de gobernación que antes, no obstante, se ha desarrollado fundamentalmente como una versión de “entrada fácil” del modelo anterior. El Modelo Ciudadanía para la evaluación de los servicios públicos de la Administración Local introduce, como se ha señalado anteriormente, valores y criterios relacionales, de percepción y participación ciudadana, aunque aún muy tímidamente.

comerciantes, políticos, empleados públicos, etc. . No sólo sirve para evaluar la calidad, sino también como catalizador e impulsor del cambio social. Para ello han elaborado un conjunto de instrumentos que permiten desarrollar la participación ciudadana y, desde esta, diagnosticar los puntos fuertes y débiles para la búsqueda de soluciones comunes en problemas complejos, despertando el interés en la participación e identificando propuestas concretas sobre cómo mejorar la calidad de la participación³⁹.

Respecto a los servicios públicos, debemos considerar que el ámbito público no es sólo una “empresa” para producir bienes y servicios, sino una parte de la empresa más amplia que es la “*gobernanza*”. Mejorar los servicios públicos es una tarea política y técnica. Los ciudadanos no sólo desean servicios eficientes y de calidad, también exigen valores cívicos. Los ciudadanos, como señala Olias (2005), necesitan confiar en los servicios públicos, sentirse acompañados e incluidos en un espacio común, en el que poder expresarse como personas y como ciudadanos. Lo importante no son los servicios que ofrecen y como lo prestan, sino cómo la gente siente sobre lo que se hace y cómo pueden expresarlo y cambiarlo. Los servicios no pueden limitarse a cubrir unas necesidades estandarizadas, sino que deben aspirar a ajustarse continuamente a las necesidades, emociones, capacidades, disponibilidad de tiempo y demás condiciones personales y sociales de la ciudadanía.

Destacar que se están diseñando y experimentando novedosos sistemas de evaluación de la calidad de procesos y mecanismos de participación ciudadana orientados a incidir de manera directa en la definición de políticas públicas. Un modelo que permite definir la calidad de éstos atendiendo a: ámbitos (quien participa, sobre qué, como se participa y consecuencias del proceso), aspiraciones, dimensiones e indicadores concretos (Anduiza y De Maya, 2005).

³⁹ Han diseñado un conjunto de instrumentos interrelacionados. El Test de Gobernanza que ayuda a las autoridades a comenzar y desarrollar la participación. Este instrumento identifica las percepciones de los ciudadanos y otros agentes sobre las áreas políticas clave, motiva a la participación y ofrece a las autoridades propuestas concretas sobre cómo mejorar la calidad de la participación. En segundo lugar, el Taller de Acción, complementa el Test de Gobernanza, diseñado para movilizar a los ciudadanos, al tejido asociativo y a la comunidad empresarial en la solución de problemas comunes, ayudarlos a que contribuyan en la determinación de las prioridades e implantar un Plan de acción encaminados hacia resultados visibles para la comunidad. Por último la Red de Aprendizaje de Gobernación, diseñada para aprender de las experiencias (www.governaceinternacional.org)

El análisis de diferentes estudios sobre participación ciudadana vinculada a indicadores de calidad de vida comunitaria realizados en diferentes ciudades de EE.UU. (Hummel, 2001b), América Latina⁴⁰, Europa (Löeffler, 2005)⁴¹, España⁴² (Porto y F.E.M.P., 2002, VV.AA., 2002) y en la Región de Murcia (Alzamora, et. al, 2003), nos permiten identificar valores y supuestos contrastados para la consecución de la implicación ciudadana en los gobiernos locales:

1) Condiciones generales que mejoran el impacto de la participación:

- Para que la participación tenga éxito, debe haber desde el inicio una fuerte motivación ciudadana y política.
- El debate, la decisión y la acción cara a cara son fundamentales.
- La información debe fluir libremente, de manera multidireccional y rápida.
- La pluralidad de las formas de participación aumenta la vitalidad.
- Los sistemas de participación más eficaces son aquellos que sacan el mayor partido de cada estilo de organización existente en una comunidad.
- Las personas y las organizaciones deben conocer con exactitud el papel que desempeñan en el sistema de participación y los límites en la toma de decisiones.

2) Indicadores de impacto de la participación.

- Aunque los participantes no alcancen conseguir sus expectativas, sienten que la Administración escucha.

⁴⁰ www.iigov.org

⁴¹ www.governanceinternacional.org

⁴² <http://habitat.aq.upm.es>

- Los sistemas de participación vecinal tienden a aminorar el clima de hostilidad y crean y potencian sistemas de ayuda informal y redes de cooperación.

- Existe una estrecha relación entre los niveles de participación ciudadana y el grado de respuesta de los grupos.

3) Indicadores de impacto de la participación en el gobierno local. La participación eficaz mejora, no obstaculiza, el gobierno.

- Una democracia sólida no representa el debilitamiento de formas políticas existentes, sino una nueva forma de hacer política.

- Una mayor participación tiende a producir una mayor confianza en el papel del gobierno local.

4) Indicadores de impacto de la participación en las capacidades personales y comunitarias.

- Cuando las personas se implican en procesos de participación en contextos que apoyan y refuerzan esa actividad, su propia capacidad y compromiso para una futura actividad aumenta de manera importante.

- La participación produce un mayor sentimiento de comunidad y genera, a su vez, mayor participación.

- Las personas adquieren una actitud de tolerancia hacia las ideas de los demás; y

- Aprenden a través de la participación. La base de la participación se construye con la participación. El proceso “...de comprender lo que estamos aprendiendo es vital para nuestro futuro juntos” (Hummel, 2001 c: 431).

Por tanto, la calidad de vida de una comunidad es más alta cuando sus miembros sienten una conexión y compromiso personal con la comunidad; siendo el vecindario un ámbito muy adecuado para impulsar estrategias de bienestar social.

Los principios que contribuyen a impulsar procesos participativos en el nivel local y que contribuyen a su calidad de vida, podemos sintetizarlos en los siguientes:

- 1.- Ofrecer posibilidades y oportunidades reales de participación de todos los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales, tanto organizados como no.
- 2.- Dotar de presencia y representación a los grupos y colectivos desfavorecidos, a través de medidas de acción / acceso positivo.
- 3.- Reconocer e impulsar el papel del movimiento asociativo y de las agrupaciones ciudadanas como socios esenciales del desarrollo y la cultura participativa.
- 4.- Promover mecanismos de participación ciudadana que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y a cada situación.
- 5.- Reconocer y potenciar iniciativas y voluntades políticas orientadas a impulsar instrumentos participativos.

Hace falta trabajar en la creación de las condiciones sociales para la instauración de un modo de fabricación de la “voluntad general” (o de la opinión colectiva) realmente colectiva, es decir, fundamentada sobre los intercambios reglados de una confrontación dialéctica que suponga la concertación de los instrumentos de comunicación necesarios para establecer el acuerdo e el desacuerdo y capaz de transformar los contenidos comunicados y a aquellos que los comunican (Bourdieu, 2005:79).