

# Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local\*

Julio Alguacil Gómez\*\*

**Resumen:** En los últimos años estamos asistiendo a un renovado interés por la participación, orientándose éste hacia la idea de democracia participativa. Esto se pone de relieve a través de diversos síntomas: en la enorme eclosión de organizaciones sociales, en el desarrollo de los nuevos movimientos sociales y en las significativas experiencias innovadoras de participación relacional que se están produciendo en numerosos municipios. Cabe preguntarse si estos síntomas son el esbozo de un nuevo paradigma social donde la Democracia Participativa alcanza una significativa centralidad.

En este trabajo se aportan algunas pinceladas conceptuales sobre la participación relacional. Para ello se desarrollan cuatro miradas que combinándose entre sí ayudan a construir este concepto que, por otro lado, es imprescindible para consolidar la alianza entre la gobernación local y las entidades sociales, tan necesaria para reorientar un modelo socioeconómico que es crecientemente entrópico. Si bien la cultura política realmente existente y las estructuras administrativas y societarias asociadas a la misma deben transformarse radicalmente aplicando principios como el de subsidiariedad, cooperación, coordinación y corresponsabilidad. Este nuevo paradigma se identifica con la idea de modelo de gestión relacional, para ello se esboza como “tipo ideal” en contraste con otros tipos de gestión municipal.

**Palabras clave:** Participación relacional, democracia participativa, municipio relacional, modelos de gestión.

**Abstract:** In the last years we are taking part in a renewed interest for participation towards the idea of a participative democracy. This can be seen through diverse symptoms: the emergence of numerous social organizations, the development of new social movements and significant and innovating experiences of relational participation which are taking place in numerous municipalities. It is pertinent to ask if this symptoms are outlines of a new social paradigm where Participative Democracy reaches to a significant centrality.

In this essay basic conceptual propositions are offered on relational participation. For that purpose, four approaches are developed, which, when combined, help to build this concept needed to consolidate the alliance between local government and social entities, which is highly necessary to reorient a social-economic model that is increasingly entropic. Although the existing political culture and the related administrative and social structures must be radically transformed by applying principles such as subsidiarity, cooperation, coordination and corresponsibility. This new paradigm is identified with the idea of relational management model and is thus presented as an “ideal type” in contrast to other types of municipality management.

Key words: Relational participation, participative democracy, relational municipality, management models.

\* \* \*

## La re(vuelta) a/de la idea de participación

La evolución de nuestras sociedades y los cambios que se producen en ella se están desarrollando a una velocidad tan vertiginosa que apenas nos deja un respiro para proyectar y pensar el futuro. La cantidad de innovaciones tecnológicas por unidad de tiempo cronológico se ha incrementado de tal manera que estamos en una sensación permanente de obsolescencia del presente, sumiéndonos, en consecuencia, en una incertidumbre inquietante que precisa de nuevas y múltiples estrategias combinadas capaces de orientar la acción humana en el control de los procesos de cambios social.

Esa rapidez de los cambios hace que acompañemos del adjetivo «nuevo» a nuevos fenómenos sociales y a nuevos retos. Así los nuevos movimientos sociales, las nuevas tecnologías, la nueva economía, la nueva pobreza, las nuevas generaciones de derechos, la nueva gestión pública etc. combinan un sin fin de amenazas y de nuevas oportunidades, de nuevos retos en suma, que precisan de una adaptación permanente de las formas de organización y que también ponen en evidencia importantes desajustes en los períodos de transición.

Uno de esos desajustes es el que se produce entre la política «realmente existente» y sus estructuras (gubernamentales y asociativas) respecto de los nuevos desafíos y la nueva ciudadanía en ciernes, lo que ha llevado a una creciente deslegitimación de nuestras democracias y de los modelos de organización que a ellas van asociadas. Como consecuencia de ello en los últimos años estamos asistiendo a un significativo rearme del concepto de participación, orientándose, unas veces en la búsqueda de fórmulas que permitan una mayor legitimación de los poderes políticos, pero más particularmente, orientándose hacia la idea de democracia participativa, construyendo nuevos procedimientos que incorporan a los ciudadanos a las decisiones públicas en estrategias de transformación social. Los síntomas los descubrimos en nuevas expresiones que se apoyan, entre otros fenómenos, en una enorme eclosión de organizaciones sociales, en la puesta en escena de “novísimos movimientos sociales” que tejen redes intensas y extensas conformando un complejo “movimiento de movimientos”, y en innumerables experiencias innovadoras de participación ciudadana que se producen sobretudo en el ámbito de lo local. Todas estas manifestaciones se están originando en un contexto de globalización de centralidad económica que, entre otros aspectos, esta erosionando la función tradicional del Estado-nación al perder éste parte de los atributos que le son propios<sup>1</sup>, como por ejemplo la regulación del mercado y la prestación de servicios universales.

Los síntomas de la “sociedad del riesgo”<sup>2</sup>, tales como los efectos de la insostenibilidad ambiental del modelo productivo, la insolidaridad del modelo socioeconómico que pone de relieve el nuevo fenómeno de la exclusión social, y el impacto que todo ello tiene sobre las particularidades del territorio y de las culturas, van acompañadas de respuestas y re-existencias que cobran un sentido alternativo en un doble vínculo local-global. Esta doble vinculación dual se construye en la medida que el Estado-nación declina y es incapaz de mantener el monopolio sobre los derechos de ciudadanía. La ciudadanía revuelve a la ciudad como el lugar donde se forjan los derechos ciudadanos. Es en el ámbito de la vida cotidiana, de lo local, de la ciudad, donde los sujetos pueden acceder a las habilidades políticas, a los derechos de ciudadanía, a la comunicación, al conocimiento, a la conciencia y, como consecuencia, a la acción social y a las innovaciones y, por tanto, a los valores universales. Así de este modo se produce el doble vínculo, se accede a los valores universales de ciudadanía desde las particularidades del territorio y de la cultura.

Ese doble vínculo apunta a nuevas generaciones de derechos que resultan de las nuevas esferas de soberanía: lo local y lo global. Así las tres clásicas generaciones de derechos monopolizadas por el Estado-nación (los derechos civiles, políticos y sociales-económicos) se proyectan hacia una estrategia dual que incorpora los ámbitos extremos macro y micro permitiendo pensar, también, en su articulación, y en el desarrollo de nuevas generaciones de derechos que dan sentido a la misma.

De una parte, la conciencia globalista nos dice que habitamos en un mundo finito cuyos recursos para satisfacer las necesidades humanas, sean estos ambientales, económicos, sociales o culturales, son bienes públicos, son patrimonio de la toda la humanidad y de sus generaciones venideras, pero además son recursos vulnerables que se encuentran al dictado de los procesos entrópicos crecientemente desbocados y, en consecuencia, su gestión democrática debe basarse en la **inteligencia** entendida como la capacidad humana para atenuar, frenar y reorientar la entropía<sup>3</sup>. Esta lectura marca una cuarta generación de derechos: *los derechos republicanos* que son entendidos como el derecho de todo ser humano a la **res publica** o patrimonio público<sup>4</sup>.

Si bien, el impacto de las acciones humanas es circular, desde lo local a lo global y viceversa, de tal modo que el acceso a la conciencia y a la acción (a los derechos republicanos) que presenta siempre la doble dirección local-global y global-local, se produce desde la satisfacción de las necesidades humanas en la vida cotidiana. El acceso a las habilidades políticas y a la capacidad estimativa se origina desde lo local, que de forma óptima sólo puede realizarse desde la implantación de una quinta generación de derechos definidos por el derecho de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, sobre los asuntos públicos (democracia participativa).

Como hemos planteado en otro trabajo<sup>5</sup> las nuevas dimensiones de la ciudadanía re(vuelven) a su originaria vinculación a las particularidades, al territorio y a la esfera de la vida cotidiana, y a la vez se amplían y se complementan, a través de los principios universales, a la esfera de lo global; de tal modo que **“el ciudadano democrático sólo es concebible en el contexto de un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular”**<sup>6</sup>. La ciudadanía tiene como desafío ganar capacidad de articulación, y debe afrontar su operatividad en distintas esferas de poder, y, por tanto, en distintos niveles de soberanía, ya que aparece una nueva complejidad derivada de la extensión de nuevos espacios de intervención política que deben estar abiertos al desarrollo de nuevas estructuras democráticas. La nueva complejidad

derivada de la fragmentación de los ámbitos de poder proclama esa doble dirección: desde abajo-desde dentro / hacia arriba-hacia fuera.

De tal modo que el acceso de los ciudadanos a la ciudadanía universal se produce a través del acceso a las estructuras democráticas de base, de proximidad, presentes en la vida local. Al respecto, en la esfera de la soberanía local encontramos dos agencias que son escuelas de democracia capaces de desarrollar la autonomía y la corresponsabilidad ciudadana. Nos referimos a los gobiernos locales y a las entidades sociales, agencias que tímidamente tienden, a nuestro parecer, hacia una alianza necesaria para desarrollar la inteligencia. Ambas estructuras ancladas al territorio tienen que ser capaces de romper el solipsismo (propio de los estrechos intereses y visiones localistas) articulándose con otros territorios y con otras culturas. Para ello se precisa de un modelo de **Estado relacional**<sup>7</sup> que genere nuevas oportunidades de participación política, y de unos significativos movimientos sociales que se hacen más vigorosos en el uso de esas nuevas oportunidades.

Aunque, para que otro mundo sea posible hace falta desarrollar una nueva cultura política que ayude a superar la pasividad y el carácter inhabilitante, que imprime la democracia representativa para con los ciudadanos, en la implementación de procesos, procedimientos y estrategias para afrontar la satisfacción de las necesidades humanas<sup>8</sup>; precisamente la creciente distancia entre la cultura de la política “realmente existente” y los nuevos desafíos que representan los impactos de la globalización y el ineludible desarrollo de una nueva ciudadanía basada en una democracia compleja y reflexiva, ponen de relieve el desajuste de las actuales estructuras administrativas, y también, societarias, y la necesidad de una nueva cultura política que abogue por estrategias relacionales y complejas. Entonces, ¿cómo se debe entender la idea de participación como procedimiento de transformación social que nos oriente hacia un nuevo paradigma más humanizado y sostenible? ¿Qué modelo de administración local es necesario para implementar la democracia participativa?

### **La participación es un derecho porque es una necesidad humana**

Nos situamos desde el enfoque de la **teoría de las necesidades humanas**<sup>9</sup> y del **desarrollo a escala humana**<sup>10</sup>. Ambos, enfoques son bastantes equivalentes y contrastan abiertamente con teorías muy asentadas como la perspectiva jerárquica de las necesidades de Maslow<sup>11</sup>. Vienen a plantear que las necesidades humanas son pocas, finitas, identificables, clasificables y universales, es decir son iguales para cualquier ser humano independientemente de la época histórica que le haya tocado vivir o de la cultura donde se haya socializado. Lo que varía de una época a otra y de una cultura a otra, son los procedimientos e instrumentos a través de los cuales se satisfacen esas necesidades, es decir, lo que estos autores denominan **satisfactores**.

Estos pueden ser de muy distinta naturaleza: desde satisfactores destructores o violadores (que al ser aplicados con la intención de satisfacer una determinada necesidad, terminan afectando negativamente en la satisfacción de esa u otras necesidades en otros sujetos) hasta satisfactores sinérgicos (donde el procedimiento en el que se satisface una determinada necesidad estimula y contribuye a la satisfacción de otras necesidades para uno mismo y para otros sujetos en el presente y en el futuro).

Este último razonamiento plantea una reciprocidad simétrica entre las necesidades que conforman un sistema. Para Elizalde y Max-Neef el sistema de necesidades combinan categorías axiológicas (nueve necesidades: subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, creación, recreo, identidad y libertad) con categorías existenciales (ser, tener, hacer, relaciones). Todas ellas las podríamos considerar como derechos humanos, y cada una de ellas, si es satisfecha a través de satisfactores sinérgicos, contribuye transversalmente a la adecuada satisfacción de las demás. Quizá la más relevante en este sentido es la necesidad de participación ya que ésta interviene directamente y transversalmente optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades, es la más radical. De hecho Doyal y Gough la identifican como **autonomía crítica** (derecho a comunicar, a proponer, a disentir, a decidir, a compartir, etc.). De este modo, las necesidades de protección, de afecto, de entendimiento, de creatividad, de recreo, de identidad y de libertad no podrían optimizarse sin la participación de los sujetos.

Sin embargo, en un modelo de producción y consumo que es un fin en sí mismo, donde las necesidades de los sujetos deben de adaptarse, hasta confundirse, con las propias “necesidades” que tiene el sistema económico para reproducirse así mismo, los satisfactores son sobretodo destructores e

inhibidores. Las necesidades se convierten así en aspiraciones y deseos no universalizables que alientan la exclusión y el carácter entrópico del modelo social imperante. La simulación y simbolización de la participación a través del sistema de producción y de consumo convierte a las necesidades en deseos que son estimulados desde instancias ajenas al propio sujeto que se encuentra, de este modo, crecientemente alienado. Es por tanto, la participación, la necesidad humana más distorsionada, también, la más inconsciente, la más oculta. Por ello es preciso redescubrirlas haciéndolas emerger.

La participación para ser genuina, para ser una necesidad que se satisface adecuadamente, debe tener, ser, hacer y relacionar en un proceso (que no en un momento) recurrente e inagotable 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).

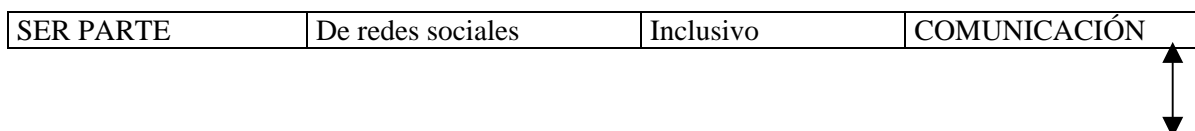
Como el resto de las necesidades, la participación, se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana, donde las estructuras gubernativas y societarias deben interpretarse como satisfactores sinérgicos que procuran más fácilmente, en su proximidad, oportunidades políticas para una participación genuina, integral e inclusiva, siendo susceptible de crear una **estructura común de acción política**<sup>12</sup>. Es decir, relacional y dialogal. Precisamente, la democracia participativa, que es autonomía crítica, se basa en la participación como un conjunto de procedimientos y procesos relacionales donde los agentes entran en relación simétrica y recíproca, de comunicación, de cooperación, de corresponsabilidad. El acoplamiento de los agentes que intervienen en la vida social a esta perspectiva de la participación, como necesidad y como derecho, es lo que permite recuperar el sentido transversal y relacional de la participación.

Esa recuperación precisa, en consecuencia, de innovaciones capaces de traducir la participación en comunicación relacional para la acción ciudadana conjunta<sup>13</sup>. El sentido relacional de la participación tiene varias miradas interpenetradas que permiten acoplar la participación a la propuesta de democracia participativa como una síntesis de la alianza entre estructuras gubernamentales y movimientos sociales: una mirada de la participación como complejidad donde se arraciman sus diferentes componentes; una segunda mirada que desgrana los diferentes gradientes de la participación; una tercera mirada que establece los secuencias de la participación en los procesos; y una cuarta mirada que establece las relaciones entre los principales actores implicados.

### Primera mirada: los componentes de la participación

Participar es compartir, es decir, es comunicarse y relacionarse. Comunicarse no solo potencia la confianza y la complicidad, sino que también fortalece y optimiza el conocimiento, le hace fluir en un sentido bi-multi-direccional donde todos los agentes tienen la oportunidad de cumplir el doble rol de receptores y emisores de mensajes y, en consecuencia, tienen la oportunidad de aprender, de innovar, de modificarse mutuamente. Estas dos primeras “ces” (comunicación y conocimiento) que nos indican que los sujetos integrados y en contacto directo son parte de grupos que se encuentran anclados a un lugar, se sintetiza en el sentimiento, en la identidad que se construye con relación a los otros (alteridad), produce una tercera “ce”, el acceso a la conciencia que a su vez permite el paso a tomar parte de las decisiones que le afectan. Es decir, no es posible la conciencia, sin ser y estar, y no es posible el tomar parte de las decisiones, sin sentirse parte. Finalmente, la acción integrada es una acción inteligente que construye el proceso que se traza con estrategias relacionales, de compartir, de cooperar, de corresponsabilizarse de forma continuada. Es decir, el sentido de proceso nos indica que éste no solo es un medio para alcanzar determinados objetivos, sino que también es un fin en sí mismo porque recrea la democracia participativa de forma permanente (Ver figura 1).

**Figura 1: LA COMPLEJIDAD DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN**  
**Segunda mirada: los gradientes de la participación**

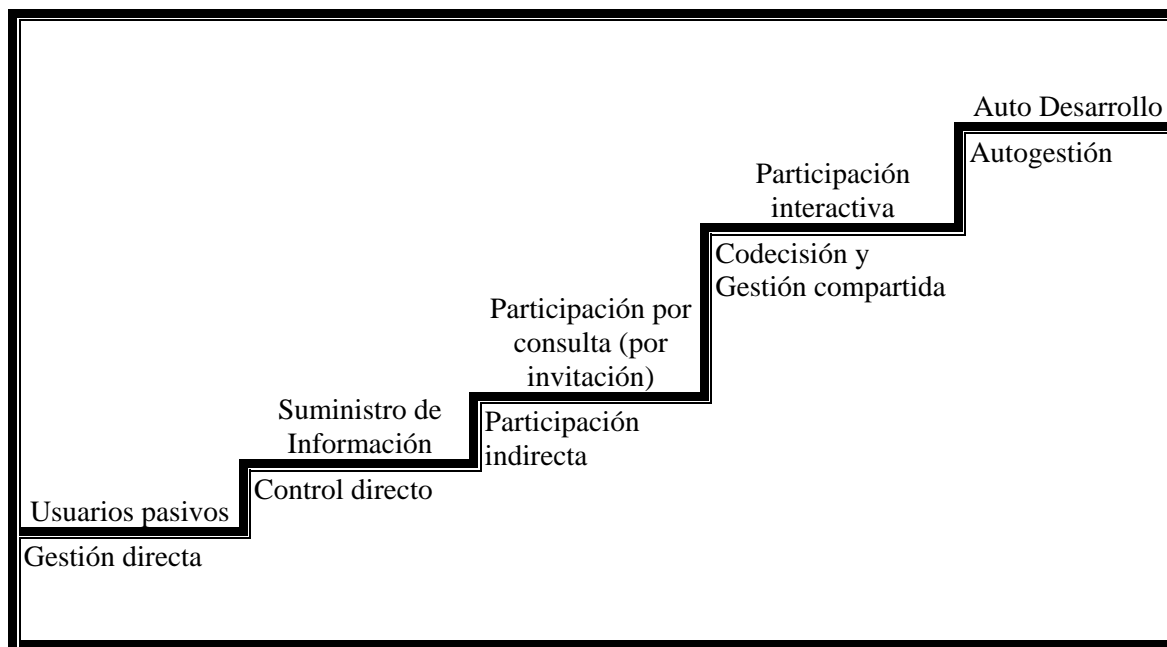


ESTAR EN	Un lugar	Integrado Próximo	CONOCIMIENTO
SENTIRSE PARTE	De una comunidad	Identidad-Alteridad	CONCIENCIA
TOMAR PARTE TENER PARTE	En un proyecto de futuro En los procedimientos	Decidir	ACCIÓN
HACER PARTICIPACIÓN	Proceso	Implicarse	Donde los sujetos cooperan, comparten, se corresponsabilizan

El concepto de participación es un concepto polisémico que está sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, por posiciones de poder, por ideología, por los valores, por la posición social, por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizacionales, etc. El uso o sobreuso que se hace del concepto es, por tanto, variado; y su intensidad, profundidad o radicalidad pierden contenido en la medida que la participación sea entendida más como instrumento para legitimar o acomodarse en las posiciones de poder, es decir, para conseguir los propios fines, o puede ganar intensidad, profundidad y radicalidad si se considera como un proceso, donde lo significativo es el proceso mismo, la propia participación entendida como un objetivo en sí mismo y no como un instrumento para alcanzar fines particulares sino para alcanzar fines públicos.

Se presentan, en consecuencia, múltiples contingencias, diversas formas de entender el desarrollo de la participación según el grado de intensidad de comunicación relacional en la gestión de los asuntos públicos. En este sentido podemos agruparlas en cinco variantes significativas (figura 2):

**Figura 2: ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN**



Fuente: Elaboración propia sobre un esquema de Frans Geilfus<sup>14</sup>

**Gestión directa:** Se trata de una gestión exclusiva de la administración sobre la gestión y programación de los servicios, prestaciones y espacios públicos. Las limitaciones a la participación son máximas, ya que ésta se viene a entender como mucho como mera información de las actividades generadas desde la propia gerencia de las áreas y departamentos administrativos.

Control directo: Variante de la anterior que incorpora algunos mecanismos de información pública vinculada a la defensa de intereses particulares que tienen la oportunidad de alegar sobre las acciones administrativas que le afectan.

Participación por invitación: Sigue basándose en una gestión exclusiva por parte de la administración, pero abre determinados ámbitos, lo que permite cierta colaboración en los proyectos y actividades, se consolida el derecho a la información, a la consulta y la propuesta. Las entidades ciudadanas son informadas de las actividades que programan los servicios y equipamientos, pueden hacer peticiones de realización de actividades propias y propuestas sobre nuevas actividades, aunque no tienen capacidad decisoria y menos aún pueden implicarse directamente en su gestión.

Codecesión y gestión compartida: Participación en un plano de reciprocidad y corresponsabilidad entre la administración y las entidades sociales y grupos informales que se incorporan a las actividades, servicios o equipamientos de proximidad. La gestión si es compartida precisa de dinámicas de consenso y de cierta capacidad técnica por parte de los grupos informales y entidades que participan de la gestión, por lo que implica un aprendizaje en las técnicas de gestión y organización por parte de éstas. Este modelo conlleva múltiples variantes y permite la inclusión y desarrollo de la economía social. Esta perspectiva introduce dos elementos de interés desde el punto de vista de la democratización del ámbito local: **el encuentro** (el consenso) **y la corresponsabilidad** (el compartir), motivo por el cual es el modelo que en nuestra opinión ofrece mejores posibilidades para desarrollar estrategias reales de participación, ya que los sujetos que asumen responsabilidades de organización y de gestión de los servicios y espacios no sólo obtienen la capacidad para reorientar sus necesidades y demandas, sino que también aligeran la carga del gobierno local en particular y del sector público en general.

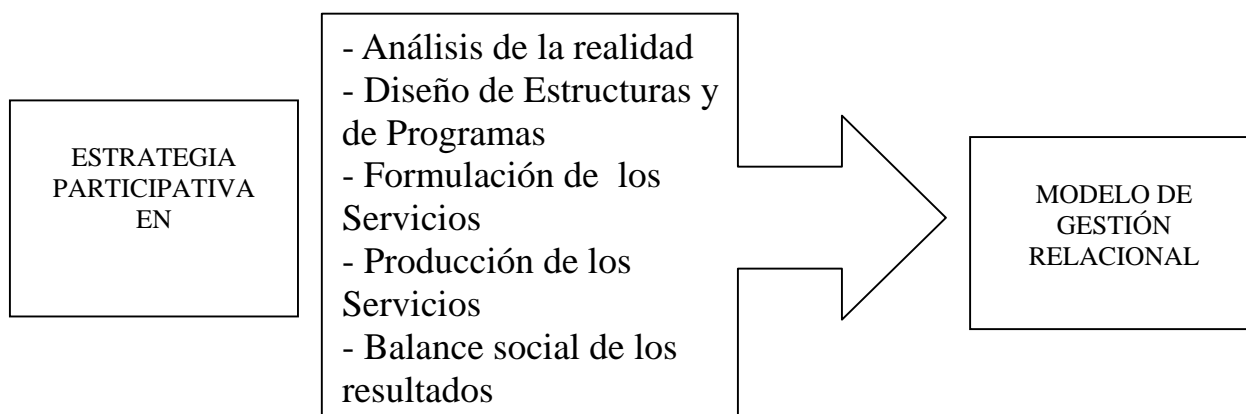
Autogestión: supone el control y la apropiación plena por parte de los ciudadanos de contenedores y contenidos, de espacios y de actividades de carácter público, independientemente de quién sea la propiedad jurídica. Frecuentemente es de la propia administración. En ese caso, ésta solo debe implementar una capacidad eficiente de control, transparencia y fiscalización sobre el buen uso y aprovechamiento de los servicios, actividades y espacios públicos.

Las fórmulas de modelos de gestión que pueden concretarse en estos cinco tipos son numerosas y expresan grados mayores o menores de socialización del poder (distribución del poder). En conclusión, el relieve de los procesos participativos, con relación a la gestión y capacidad de decisión sobre las políticas públicas, se puede expresar en una secuencia gradual. Las condiciones son muy diferentes de unas ciudades a otras, aunque se puede pensar en caminar hacia una perspectiva de gestión compartida como modelo equilibrado que permite el desarrollo de una participación relacional.

### Tercera mirada: las secuencias de la participación

Una tercera mirada desde la perspectiva relacional implica una comunicación y participación interna a las estructuras administrativas y una comunicación y participación externa con el entorno y las estructuras societarias. Las alianzas necesarias se definen en que todos los agentes/actores descubren sus necesidades, a la vez que reconocen las necesidades de los demás; todos los agentes/actores cooperan en el establecimiento de los satisfactores; todos los agentes/actores comparten las soluciones; todos los agentes/actores se implican en la acción; y todos los agentes/actores intervienen en el balance social de los resultados. La confluencia entre los agentes/actores participando corresponsablemente en los procedimientos, lo podríamos hacer corresponder y concretar en las siguientes secuencias de un procedimiento o de un proceso participativo que nos aproxima a un modelo de gestión relacional (figura3):

Figura 3: SECUENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN



Esta perspectiva aporta un elemento más en la construcción de la participación relacional y nos permite profundizar en la relacionalidad entre los agentes que intervienen en los procesos participativos. Una última mirada nos permite cerrar este apartado y esta idea.

#### **Cuarta mirada: las relaciones entre los agentes**

Se trata aquí de apuntar los ejes relacionales más significativos entre los actores que potencialmente pueden construir la democracia participativa. Optamos por una orientación de carácter prospectivo y proyectivo, de cómo podrían y deberían orientarse esas relaciones. En términos genéricos se trataría de:

1) Relaciones entre el gobierno local y las entidades sociales. Es necesario el reconocimiento de la existencia de un sector público estatal (estructura pura y dura administrativa) y de un sector público no-estatal (organizaciones sociales con vocación pública). La complementariedad y acoplamiento entre ambos es primordial para el desarrollo de estrategias participativas. Las estructuras administrativas aportan recursos crematísticos y las entidades sociales aportan recursos relacionales. Estas últimas son mediadores naturales entre el gobierno local y la base social por lo que no hay mejor manera para implementar y legitimar las políticas públicas que incorporar al rol mediador de las organizaciones sociales implicadas en el territorio.

Sin embargo, la cultura administrativa vigente es inhabilitante, instrumentalizadora y desconfiada para con las entidades sociales. Su propia departamentalización se proyecta en la fragmentación del tejido asociativo que frecuentemente ve condicionada sus formas de organización, su estilo y sus actividades por el ejercicio de poder de quién tiene el poder exclusivo favoreciendo, así, los procesos de **institucionalización** de las entidades sociales que las llevan a la separación de sus objetivos primigenios y de los sectores de base a los que pretender servir y representar. Cuando esta relación se convierte en preferente para las organizaciones sociales expulsan su sentido de existencia: la relación y el servicio a los ciudadanos. Entonces se miran más en el poder que en la potencia transformadora y generan condiciones para el clientelismo políticos y la instrumentalización. Vacunarse contra la institucionalización significa la aplicación de los principios de la democracia participativa de tal modo que educando y alentando la incorporación e implicación de sus bases en la deliberación y en la toma de decisiones. Frente a la cultura de la subordinación y subsidiación es necesario construir la cultura de la subsidiariedad, del reparto, del compartir, del cooperar, del promocionar.

2) Relaciones entre el gobierno local y los ciudadanos. Para el desarrollo de la democracia participativa no nos valen ni los administrados, ni los consumidores, ni los clientes, ni los usuarios. Necesitamos de ciudadanos activos y corresponsables con su ciudad, con su municipio. También, es impropio intentar esquivar, desplazar, destruir, o domesticar al movimiento asociativo con la justificación de la democracia directa por parte de los ciudadanos individualizados, con instrumentos comunicativos restrictivos, frívolos o débiles, donde los ciudadanos son fácilmente manipulables. De lo que se trata es de incorporar a los ciudadanos a las decisiones públicas y para ello es imprescindible el trabajo en red, donde cada cual cumple su rol de forma no exclusiva ni excluyente. Los grupos informales, los técnicos, los líderes naturales, las entidades, los equipamientos, son nudos de enganche, son mediadores y a través de ellos los ciudadanos, con las estrategias adecuadas, deben incorporarse a las experiencias innovadoras de participación, como pueden ser los planes de desarrollo comunitario, la gestión de equipamientos, la investigación-acción participativa o los presupuestos participativos.

3) Relaciones interadministrativas. No se trata solamente aquí de abogar por la coordinación de las distintas administraciones que tienen competencia sobre el territorio, aunque no deja de ser de una importancia crucial la articulación de las mismas. Más bien se trata de apuntar la necesidad de un plan de comunicación relacional interno en las administraciones locales, donde la comunicación y la participación relacionales y transversales tengan capacidad de liderazgo y competencias para articular las distintas partes (la pluralidad cultural) de la estructura administrativa en una construcción común y democrática de la estructura administrativa. La participación no es una temática, sector, departamento, que deba contemplar cualquier administración, sino la participación debe ser transversal a las estructuras administrativas de tal modo que la participación no es una parte aparte, sino una parte integrada en todas las partes (departamentos). Esto, además, es imprescindible para establecer procesos de comunicación relacional hacia el exterior.

4) Relaciones de las entidades sociales con la base social. La falta de autonomía, de recursos, de formación, de métodos, ha hecho de muchas de las asociaciones de base apéndice de la administración local que compiten por los recursos escasos ofertados por ésta, fundamentalmente para poder mantener sus estructuras asociativas. Su desvinculación de la base social ha sido paulatina y ha llevado a muchas asociaciones a dinámicas endogámicas, con déficit democrático, con dificultades para el necesario relevo generacional, en definitiva, con unas estructuras anquilosadas en el pasado incapaces de asumir los nuevos desafíos de la ciudadanía. Las innovaciones y las nuevas posibilidades de la democracia participativa son el campo donde abonar un rearme asociativo que adopte metodologías dirigidas a la mediación y a la reconstrucción de las redes sociales, pero ello necesita de la complicidad de una administración con capacidad de adaptación a los nuevos fenómenos sociales.

5) Relaciones inter asociativas. Al igual que la administración local, precisa de un plan de comunicación relacional interna. El tejido asociativo requiere de una articulación en red cooperativa despertando la potencialidad sinérgica del proyecto común, de los procesos construidos conjuntamente. La articulación no es pensable si no se produce encuentro, diálogo y comunicación conversacional que permita una puesta en común sobre la vocación pública y sobre los principios de la democracia participativa. En todo caso, sin esta articulación no será posible esa alianza vigorosa con los gobiernos locales tan necesaria para afrontar los impactos de la “sociedad del riesgo”.

Estamos en disposición de afrontar la respuesta al segundo interrogante que se planteaba anteriormente referente al modelo administrativo necesario para desarrollar la democracia participativa. Lo haremos con la estrategia de confrontar tipos ideales de administración para intentar caracterizar un modelo de gestión relacional.

### **Los modelos de gestión municipal: ¿Hacia el municipio relacional?**

La evidencia de los desajustes y la consiguiente necesidad de adaptarse a las nuevas realidades pone en el tapete la discusión sobre el modelo de Estado y de Administración Local que se debe construir para satisfacer las exigencias sociales y las nuevas relaciones y alianzas que a todo ello van asociadas.

Del cuestionamiento del modelo burocrático tradicional propio del Estado de Bienestar y el modelo de una Administración Local subsidiada que es brazo operador de las políticas nacionales, deriva un tímido debate que, partiendo de la no-exclusividad del Estado en la satisfacción de las necesidades, pone de relieve dos grandes enfoques; si bien, el contexto social, económico y político marcado por la globalización neoliberal y la puesta en cuestión del Estado de Bienestar inclina la balanza hacia uno de estos modelos. Veamos esto más detenidamente.

La puesta en común respecto de la no-exclusividad del Estado sobre la gestión de los recursos públicos está derivando hacia la externalización de gran parte de los servicios y prestaciones públicas en beneficio de otros agentes que concurren, tengan estos un carácter lucrativo o no lucrativo. La externalización de los servicios públicos es la mayor evidencia de la denominada **Administración relacional**<sup>5</sup> pero esta socialización de la gestión y ejecución de las acciones públicas tiene un difícil acoplamiento con la generación de plusvalías y la acumulación de beneficios propios de las empresas tradicionales, sobre todo en un modelo administrativo que arrastra derivas burocráticas y deficiencias metodológicas y administrativas. El Municipio relacional necesita desplegar instrumentos eficaces de planificación, control y evaluación de los servicios y prestaciones públicas, estén o no estén externalizados, pero en esta última situación, cuando están en manos lucrativas, supone una inhabilitación de los ciudadanos respecto de las políticas públicas, un sobreesfuerzo en el control de las empresas adjudicatarias y, en consecuencia, un encarecimiento de los servicios, un favorecimiento de la corrupción y una merma de la calidad en los mismos. Esta perspectiva “neoempresarial” que pretende resolver la preocupación de la ineficacia y déficit propios de una administración burocrática desde una perspectiva economicista la denominamos modelo gerencial. Este modelo, ni es totalmente capaz de optimizar sus objetivos, ni es capaz de desarrollar procesos participativos, ni mucho menos es capaz de generar políticas igualitarias y universalistas.

Otra orientación de la administración relacional pone más el acento en la participación, en la ética de la gestión pública y, en consecuencia, en la repolitización de los gobiernos locales, acrecentado su



capacidad emprendedora, motivando y liderando constelaciones de redes interorganizativas (públicas, privadas y societarias) sobre la base de los principios de corresponsabilidad, reciprocidad e integración. Es decir, motivando y apostando por una perspectiva esencialmente pública y ética que se proyecta sobre todos los agentes intervinientes. En consecuencia, la derivación de la gestión de los servicios y prestaciones sólo se puede hacer desde la convicción y la aplicación operativa de los principios de cooperación, corresponsabilidad, universalidad y participación, y de los valores éticos que de estos principios se derivan. Cabe pensar, entonces, en una delimitación de las externalizaciones como una estrategia que facilite la implantación de políticas equitativas, que fortalezca los derechos ciudadanos y que favorezca un desarrollo humano sostenible, dimensiones todas ellas que se desarrollan de forma interpenetrada en el campo de todo lo que podríamos considerar como sector público no-estatal (ciudadanos activos, tercer sector, economía social).

En todo caso, la falta de suficiencia financiera de los entes locales, una legislación deficiente, la inercia de la perspectiva ideológica neoliberal, la debilidad del tejido asociativo, su fragmentación y sus dificultades para consolidar redes, el agotamiento de la cultura reivindicativa y las dificultades del asociacionismo para adaptarse a las nuevas situaciones etc. todos ellos son aspectos significativos que han permitido la proclamación de un modelo de gestión empresarial de los gobiernos locales, sobre todo en las grandes ciudades, y, en consecuencia, una concepción de la participación muy alejada de la idea de ciudadanía.

**Figura 4: MODELOS DE ADMINISTRACIÓN**

DIMENSIONES SOBRE / DE	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL
LA POLÍTICA	-Estado centralizado -Prestación directa de servicios -Democracia representativa (de oferta)	-Estado mínimo protector -Privatización de servicios -Democracia de mercado (de demanda)	-Estado descentralizado -Comunitarización de servicios -Democracia participativa (reflexiva)
LA GESTIÓN	Directa	Diferida (externalización de servicios)	Compartida (co-gestión)
LA CALIDAD	Como prebenda	Como producto	Como proceso
LA PARTICIPACIÓN	Informar - Monólogo	Consultar - Parloteo	Cooperar - Diálogo
LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN	-Entrevistas individuales -Normas y reglamentos -Consejos consultivos	-Grupos de discusión -Encuestas de satisfacción -Consejos ciudadanos -Teledemocracia -Planes estratégicos	-Asamblea -I-A P -Presupuestos participativos -Talleres proyectivos -Planes integrales de desarrollo comunitario
LA CULTURA	La burocracia es un instrumento neutral	La empresa privada es el modelo a imitar	Multiculturalidad, interculturalidad. Nueva cultura de lo público

Fuente: Elaboración propia a partir de los esquemas de Brugué, Font, Gomà (2003)<sup>16</sup> y Ramió, Mas, Santolaria (1999)<sup>17</sup>

En términos generales se puede argumentar en una evolución que ha ido de un paternalismo burocrático a un paternalismo gerencial. La consolidación de la ciudadanía, de la categoría de (sujetos) ciudadanos, que disfrutaban de las generaciones de derechos (civiles, sociales y políticos) tuvo su oportunidad, en gran medida malograda, de consolidarse en los primeros años de democracia en España. La categoría de administrados súbditos (objetos) propia de una administración burocrática, prácticamente, dejó paso a la categoría de usuarios-consumidores (individuales) que se posicionan como clientes en un marco de relaciones crecientemente mercantilizadas en la esfera de la vida cotidiana y, también, en el ámbito institucional. Las necesidades dejan paso a los deseos, aspiraciones y preferencias simbólicamente construidas y sublimadas por una “sociedad mercantilizada de consumo dirigido”.

**Figura 5: LOS ROLES DE LOS AGENTES  
SEGÚN LOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN**

ROLES DE / EN	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL
POLÍTICOS	Representante	Representante - empresario	Emprendedor mediador de redes interactivas
TÉCNICOS	Tecnócrata autoritario	Gerente especialista	Mediador comunicador que implica a los diferentes agentes en los procesos
EMPLEADOS PÚBLICOS	Funcionarios	Trabajadores contratados	Trabajadores corresponsables
ASOCIACIONES	Reivindicación	Colaborador en prestaciones	Cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
CIUDADANOS	-Votante pasivo (ideológico) -Contribuyente - Administrado	-Votante demandante de servicios de calidad -Cliente -Usuario (consumidor)	-Ciudadano activo -Ciudadano corresponsable (accionista) -Ciudadano participativo

Fuente: Elaboración propia a partir de los esquemas de Brugué, Font, Goma (2003) y Ramió, Mas, Santolaria (1999).

En este marco la administración gerencial gana protagonismo frente a la administración burocrática, pero también obvia otras posibilidades como la de un **Estado relacional** en su versión más participativa. Así los derechos de los ciudadanos ceden protagonismo frente a los derechos de los consumidores. Estos puede decidir sobre opciones culturales, elegir un producto u otro, elegir un servicio u otro, exigir más calidad, pero no tienen opción a definir, descubrir sus necesidades; y construir, diseñar la forma de satisfacerlas. En palabras de Jesús Ibáñez: **“La palabra clave no es decisión, sino distinción... decidir es optar entre alternativas existentes. Distinguir es tener la capacidad de crear alternativas...”**<sup>18</sup>. La cuestión clave, en la gobernación local, para desarrollar la ciudadanía es que los ciudadanos puedan ir más allá de elegir entre alternativas, es que puedan alterar, que tengan oportunidades para construir modelos alterativos.

Cogiendo como ejemplo el caso español, el modelo gerencial que adoptan buena parte de los grandes municipios españoles a finales de los ochenta y durante casi toda la década de los noventa tiene implicaciones significativas en las relaciones entre los gobiernos locales, las asociaciones y los ciudadanos. El marketing de la **ciudad empresa** necesita de relaciones mercantiles con el resto de agentes que concurren en la ciudad. Las entidades sociales se ven abocadas a competir como empresas y a incorporar criterios empresariales, los usuarios concebidos como sector homogéneo, aunque se encuentra enormemente fragmentado, se convierte en una demanda dirigida e irreflexiva que debe adaptarse a una oferta poco variada y poco descentralizada. El voluntariado, por ejemplo, se concibe de manera utilitarista, como ciudadanos pasivos que ejecutan obras y servicios de tal modo que sirven de contrapeso al déficit público generado, en gran medida, por la cesión de la gestión y de servicios públicos a todo un conjunto de nuevas empresas sobretudo del ámbito sociocultural. Los grandes eventos como las olimpiadas (Barcelona), la exposición universal (Sevilla), capitalidad europea de la cultura (Madrid), y el mimetismo que se busca con esos modelos en otras ciudades, con la intención de no quedarse descolgadas y perder competitividad en un orden globalizado, con la construcción de grandes infraestructuras y la apuesta por diversas operaciones estructurantes de recualificación urbana, ha venido a reforzar el modelo gerencial.

Si bien, por un lado, el principio de autonomía municipal y la posibilidad promulgada en la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL) de derivar la gestión de servicios, actividades o equipamientos, sin menoscabo de la autoridad municipal, hacia otras entidades de carácter privado (lucrativo o no lucrativo) abre una encrucijada y permite pensar en fórmulas de gestión participadas, fundamentalmente si nos

referimos al tercer sector o sector no lucrativo. La denominada “Economía Social” y la “Economía Solidaria”, basadas en la democracia económica, pueden aportar una significativa calidad participativa en el ámbito del desarrollo local, sin embargo las deficiencias y lagunas legislativas sobre el tercer sector, la participación y el asociacionismo, junto a las resistencias a los cambios necesarios para adaptarse a los nuevos requerimientos y en particular a una socialización del ámbito de las decisiones públicas, dificultan la relación de éstos con la administración local.

Por otro lado, el grado de madurez adquirido por la cultura organizativa ha permitido la incorporación de la idea de calidad como excelencia de la actividad organizativa, sea esta productiva o de servicios, sea pública o privada. Si bien esto se ha producido desde la creciente tendencia a la mercantilización y de la estrategia de la competitividad y de mercantilización. La calidad es el nuevo talismán, pero desde la perspectiva de la satisfacción de los consumidores de productos y de la satisfacción de los usuarios de los servicios. La modernización de la administración pública se refleja en el espejo del mundo de la empresa y del mercado como mejor forma de alcanzar la calidad total. Esta siempre suele acompañarse del término participación, aunque las más de las veces sin contenido, en una estrategia de *marketing* en que prima la mejora continua buscando el establecimiento de un difícil equilibrio que permita a la vez la reducción de costes sin que vaya en menoscabo de la legitimidad de la institución.

Desde esta perspectiva se viene a definir la **calidad, modelo de calidad y calidad en el servicio como**<sup>19</sup>:

**CALIDAD:** “la propiedad o el conjunto de propiedades inherentes a un producto o servicio que tiene la capacidad de satisfacer los requerimientos del usuario al cual va destinado”.

**MODELO DE CALIDAD:** “la agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicio de calidad que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (stakeholders) optimizando el uso de los recursos internos”.

**CALIDAD EN EL SERVICIO:** “la diferencia que establece el usuario entre sus propias expectativas de servicio y el servicio realmente recibido o, en otras palabras, entre su expectativa y su percepción”.

Estas definiciones se refieren sobre todo al servicio o producto y a la satisfacción del usuario, no al proceso y la implicación en la construcción del mismo por parte del sujeto, manteniéndose, así, la distancia entre el “ellos” (técnico, político) y el “yo” (sujeto individualizado o colectivo); estimándose como la principal preocupación el conocer y el controlar la percepción de los usuarios-clientes sobre su grado de satisfacción respecto de la calidad del servicio. Basadas en el concepto de satisfacción del cliente y satisfacción del trabajador, pretende la adaptación de los servicios a las expectativas de unos y de otros, pero no determina la superación de la distancia entre los diferentes agentes y sus posiciones de poder. Mientras que el cliente es alguien que exige, no que coopera y reflexiona; el trabajador es alguien que se coordina, no que coopera de forma reflexiva internamente y con el entorno exterior.

Desde otra perspectiva se manifiesta una preocupación especial por los aspectos de calidad de los servicios públicos y sus implicaciones respecto a la participación, en la medida en que el usuario ha pasado a ser considerado como consumidor de servicios (cliente), y no tanto como sujeto de derechos (ciudadano). De esta lectura deriva un cierto desplazamiento de las prioridades, desde la participación y la corresponsabilidad en los asuntos públicos, hacia la satisfacción de una serie de necesidades y demandas que corren el riesgo de medirse exclusivamente con criterios de rentabilidad económica y política/electoral. Un ejemplo de esta orientación, en los equipamientos y servicios de proximidad, es la política de privatizaciones aplicada en no pocos municipios. Esta afecta especialmente al nivel técnico, ya que pasa de mediador entre la administración y los ciudadanos a empleado que se debe a su empresa y ofrece un servicio a clientes demandantes. También se produce una separación de los equipamientos y servicios de proximidad respecto a las realidades locales de los espacios donde se ubican, lo que se manifiesta muchas veces en una programación de actividades cerradas y rutinarias, inconexas y sin un criterio rector que las dote de sentido unitario e integrador.

Por el contrario, el modelo relacional implica una comunicación y participación interna a las estructuras administrativas y una comunicación y participación externa con el entorno y las estructuras societarias como se argumentó anteriormente y que implican múltiples y, en consecuencia, complejas

alianzas.

### Condiciones para desarrollar la estrategia relacional

Habría que pensar en las condiciones necesarias para reconstruir las redes sociales e imprimir procesos de comunicación fuerte, en la igualdad de oportunidades y en la formación necesaria para poder participar (conocimiento), en el modelo y escala urbana que favorece la comunicación, el conocimiento y la identidad, en el acceso a los recursos instrumentales que permiten la implicación y la acción colectiva orientada a que los ciudadanos se apropien de actividades y espacios. Todos estos aspectos tienen un fuerte componente endógeno. Quizá el factor más claramente exógeno es la disponibilidad de tiempo para poder participar, lo que André Gorz denomina como **tiempo liberado** absolutamente necesario para que el sujeto recupere autonomía en la esfera de la vida cotidiana. La enajenación de los sujetos en la esfera laboral es un enorme obstáculo para la participación, si bien, los procesos participativos, siempre y cuando sean atractivos e inclusivos, demuestren utilidad y eficacia, generen compromiso y satisfacción en el proceso mismo y en los resultados, serán una garantía para la implicación de amplios sectores de la ciudadanía.

Si bien nos interesa aquí centrarnos en los aspectos relativos a la generación de oportunidades políticas que hagan posible la construcción de una Administración relacional, para ello podemos recurrir a la diferenciación entre las dificultades a superar en el ámbito de la relación tradicional entre las estructuras políticas y las estructuras societarias, y a las nuevas oportunidades a desarrollar.

#### 1) Superar la perspectiva gerencial-empresarial de los gobiernos locales

Esta nueva perspectiva de la administración relacional ofrece y necesita de nuevos roles asociativos y a su vez el movimiento asociativo debe orientar su estrategia para impulsar un municipio relacional que permita hacer compatibles la reivindicación y la cooperación frente/con el gobierno municipal. La cooperación significa, por otra parte, “construir conjuntamente”, superando la visión gerencial de la colaboración que termina instrumentalizando el asociacionismo en una lógica de que éste trabaje para el gobierno local asumiendo servicios y prestaciones públicas.

La obtención de capacidad para poder desarrollar los nuevos roles asociativos necesita superar inercias que dificultan la madurez del tejido asociativo. La tradicional falta de autonomía del asociacionismo hace que se proyecte a imagen y semejanza de las estructuras departamentales propias de la administración y que se subordine a los requerimientos de ésta. Esto evidencia unas relaciones de no-reciprocidad y de subordinación que hacen del asociacionismo un sector poco cohesionado internamente, sumamente atomizado, y que se ve obligado a competir internamente por los escasos recursos y por la falta de visión de conjunto como sector. A esto hay que añadir su escasa formación y capacidad técnica que repercute negativamente en su despliegue como sector hacia fuera (en sus relaciones con los ciudadanos, por un lado, y en sus relaciones con la administración, por otro) y hacia dentro (en la democratización interna y en su articulación y coordinación con el resto de las asociaciones).

Así la perspectiva del municipio relacional será posible si establece un apoyo incondicional al asociacionismo que permita su viabilidad autónoma en un futuro inmediato y que, en ningún caso, parta de unas relaciones basadas en un “vasallaje” que las conviertan en “apéndices” políticos de la Administración. Una de las señales más demostrativas del alcance democrático de una sociedad es, sin duda, el grado de articulación de su tejido social. En la naturaleza y la profundidad de los vínculos entre los ciudadanos, y de éstos con sus instituciones, descansa la base de una ciudadanía plena y saludable. La articulación de una sociedad viene dada por la capacidad de los ciudadanos de organizarse autónomamente para participar en la gestión y en la toma de decisiones sobre las cuestiones que les conciernen, siendo éste un elemento clave para cualquier sistema social que se encuentre claramente comprometido con la consolidación de la democracia. Es, en gran medida, responsabilidad de la administración local el que las asociaciones cuenten con los recursos necesarios (técnicos, infraestructuras, financiación, formación) para poder desarrollar sus propios proyectos de forma autónoma. Y es responsabilidad del tejido asociativo, y también de la administración, establecer puentes de tal modo que los proyectos municipales y asociativos no se dupliquen y tiendan a converger en un contexto de confianza y reciprocidad.

Precisamente, la función de las administraciones públicas, en cuanto se trata de estructuras de las que democráticamente se han dotado los ciudadanos en su conjunto, es garantizar la cohesión social y, en consecuencia, potenciar, promover y fomentar el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos para que

éstos puedan acometer de forma autónoma y democrática el diseño de la acción colectiva, la gestión de las actividades, espacios y ámbitos necesarios para dar solución a las demandas y necesidades de la sociedad. Sería también cometido de las administraciones públicas armonizar las diferentes iniciativas sociales, favoreciendo la compatibilidad de los diversos intereses colectivos, evitando los corporativismos o sectarismos y garantizando a la vez la participación y la transparencia de los proyectos, así como el uso de los recursos públicos gestionados por las propias organizaciones ciudadanas. Abogamos, por lo tanto, por el principio de **subsidiariedad**, es decir, que todo aquello que pueda ser autodeterminado o autogestionado a un determinado nivel ciudadano (inferior o de escala más reducida) no debe determinarse o gestionarse en un nivel superior o de escala mayor. Dicho de otro modo, que la satisfacción de las necesidades y demandas debe resolverse en el nivel más próximo a los ciudadanos que sea posible.

## 2) Generar nuevas oportunidades políticas, motivar las nuevas alianzas necesarias

El Estado relacional en su vertiente enriquecedora necesita de un tejido asociativo potente, comprometido, autónomo, maduro técnica y políticamente y de fuertes convicciones públicas; y, también, una gran capacidad emprendedora de planificación y de gestión estratégica orientada desde una perspectiva del desarrollo de los principios de subsidiariedad, descentralización, complementariedad, cooperación y coordinación. Todo ello necesita de una apuesta por explorar y desarrollar aquellos métodos, instrumentos y procedimientos que permitan la incorporación de los ciudadanos a la deliberación y decisión directa en las políticas públicas.

Siguiendo la propuesta de Joan Font al clasificar y aparejar los nuevos instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local en función de la consideración de tres vertientes de la democracia participativa<sup>20</sup>: democracia asociativa, democracia deliberativa y democracia directa, podemos considerar que los nuevos instrumentos y metodologías participativas son realmente nuevas oportunidades políticas que hay que intensionar y extender, pero que también hay que saber combinar. La efectiva combinación de una democracia asociativa, de una democracia directa y de una democracia deliberativa permite orientar la participación en un sentido transformador usando plenamente la inteligencia o capacidad para amortiguar y reorientar los procesos entrópicos.

Se necesita, para ello, de una adaptación de las estructuras, tanto gubernamentales como societales, a los nuevos desafíos de la ciudadanía de tal forma que se produzca una reorientación de la “governabilidad” hacia modelos de “governanza”<sup>21</sup> de desarrollo humano. Una perspectiva genuinamente relacional y solidaria de la gobernanza permite abordar la transición de la «política realmente existente» a otra forma de hacer política, al facilitar instrumentalmente la aplicación de principios como el de integración (superación de la fragmentación administrativa, asociativa, del conocimiento, etc.), de cooperación y de consenso (buscando amplias alianzas para una nueva hegemonía de la solidaridad), de precaución (atendiendo a los impactos en el largo plazo), de balance social (considerando la reflexividad evaluativa en los impactos a medio y largo plazo), de flexibilidad (capacidad de adaptación al cambio), de subsidiariedad (capacitando el acceso a los ciudadanos a la corresponsabilidad).

La vertiente operativa de la gobernanza así entendida requiere dotar de un mayor protagonismo competencial y financiero de los entes locales, y de los movimientos sociales, que sólo podrá ser si el Estado-nación reconvertido en Estado relacional es capaz de combinar la descentralización, en sus múltiples vertientes, con la participación de la ciudadanía. Descentralización más democracia participativa es la clave, pero esta combinación sólo puede fundamentarse en un sistema de múltiples alianzas que son simultáneamente causa y efecto de su propia idiosincrasia y de los rápidos cambios que acontecen.

En este contexto se sitúan los movimientos ciudadanos, como singularidad propia que tiene una base territorial y, por tanto, una mayor capacidad, en un proceso de confluencia en el territorio, para incorporar de forma integral, las estrategias y objetivos de los otros movimientos sociales. Es en los ámbitos locales, particularmente en las ciudades, donde se puede percibir una permeabilidad creciente entre los miembros activos de los movimientos sociales que ha producido en no pocas ocasiones la confluencia de esos movimientos en una perspectiva de “movimiento de movimientos”. La alianza entre la **política de emancipación**, que representa los viejos movimientos sociales, y la **política de la vida**, que emana de los nuevos movimientos sociales, construye una perspectiva de la complementariedad que proyecta la extensión de los valores universales y permite combinar eficazmente la estrategia de la reivindicación y de la movilización a través de la puesta en práctica de experiencias de acción directa, de autogestión, pero también de la cooperación que lleva a la gestión compartida con otras agencias como

los gobiernos locales.

Así, es la conjugación entre los nuevos movimientos sociales y las redes del tejido social lo que crea condiciones que posibilitan el surgimiento de nuevas organizaciones ciudadanas, que junto a esos nuevos movimientos conforman ese complejo Tercer Sector. Mientras los denominados nuevos movimientos sociales recogen los valores de carácter universal, y afrontan problemáticas más globales, las organizaciones -que generalmente surgen de aquellos movimientos, pero con un carácter más proclive a la práctica e intervención en lo concreto, por tanto, de una naturaleza más particularista- tienen la capacidad operativa de aplicar los valores universales a las condiciones concretas del espacio social y de los ámbitos locales. Los movimientos sociales tienen más capacidad de enfrentamiento con el Estado y con el Mercado, y las organizaciones sociales adquieren más capacidad de complementarse con los otros sectores. Ello no es contrapuesto, los movimientos sociales y las organizaciones sociales se refuerzan mutuamente, son una síntesis que viene a representar distintos niveles de un modelo societario relacional.

De otra parte, la mediación social es un rasgo común en las entidades ciudadanas que presenta una gran potencialidad. Aunque se produzca en distintos niveles, se expresa en objetivos últimos (democracia participativa), y funciones inmediatas (bienes relacionales) comunes; son producto de las mismas condiciones y presentan cualidades genéricas equivalentes. Las entidades y organizaciones ciudadanas deben desarrollar su papel mediador de forma equilibrada, con dos miradas al mismo tiempo: hacia sus bases ciudadanas a las que pretenden servir y representar, y hacia los gobiernos locales sobre los que pretenden influir. Una sola mirada lleva al exclusivismo, o bien a la institucionalización, o bien al aislamiento. Ambas desarrollan la autocomplacencia que inhabilita a las entidades para asumir los valores de la democracia participativa. La mediación se presenta entonces como la estrategia para incorporar a los ciudadanos a la política, a las deliberaciones y decisiones en el ámbito público.

Precisamente, la democracia asociativa pone de relieve el carácter mediador que organizaciones sociales personifican estableciendo enlaces entre las redes sociales (y los movimientos sociales) y los gobiernos locales. Consecuencia, por tanto, de esa mediación son otras alianzas posibles, probables e irrenunciables que nos sitúan en el campo de la democracia directa y de la democracia deliberativa: la alianza entre los gobiernos locales y los ciudadanos, que alimenta y se alimenta de los procesos participativos transformadores y que son alternativas a las alianzas prisioneras de la mercantilización reinante que se producen entre, por ejemplo, promotores y propietarios de suelo y ayuntamientos, y que tanto tienen que ver con las insostenibilidad ambiental que se genera en las ciudades contemporáneas.

## Notas

\* El presente texto toma como base y es el resultado de la revisión y ampliación de un trabajo anterior: "La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional", publicado en la revista *Intervención Psicosocial*, Volumen 13 nº 3, año 2004, Colegio de Psicólogos de Madrid.

\*\* Dr. en Sociología, profesor de la Universidad Carlos III de Madrid

<sup>1</sup> Habermas, J. (2000), "El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización" en *New Left Review*, 1, *El nacionalismo en tiempos de globalización*, 1, Akal, Madrid.

<sup>2</sup> Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.

<sup>3</sup> Vicens, J. (1995), *El valor de la salud. Una reflexión sociológica sobre la calidad de vida*, Siglo XXI, Madrid.

<sup>4</sup> Bresser-Pererira, L. C. (2001), "Ciudadanía y res publica: La aparición de los derechos republicanos". en *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8/9.

<sup>5</sup> Alguacil, J. (2004), "Política nacional y políticas locales: los supuestos de la solidaridad" en *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 3 nº 7, Santiago de Chile.

<sup>6</sup> Mouffe, C. (1999), *El retorno de lo político*, Paidós, pág. 22, Barcelona.

<sup>7</sup> Mendoza, X. (1996), "Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas. Del estado del bienestar al estado relacional". *Papers de Formació*, 23, Diputació de Barcelona.

<sup>8</sup> La democracia representativa se fundamenta sobre un principio de no-participación, ya que básicamente se refiere a la delegación de los ciudadanos sobre las decisiones que les afectan a supuestos especialistas habilitados para decidir sobre lo que más les conviene.

- <sup>9</sup> Doyal, L. y Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria/FUHEM, Madrid.
- <sup>10</sup> Elizalde, A.; Hopenhayn, M; Max-Neef, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*, Development Dialogue, número especial, CEPUR y Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia.
- <sup>11</sup> Maslow, A. H. (1975): *Motivación y Personalidad*, Sagitario, Barcelona.
- <sup>12</sup> Held, D., (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, Paidós, pág. 278.
- <sup>13</sup> Puig, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Paidós.
- <sup>14</sup> Geilfus, F. (1997). *80 herramientas para el desarrollo participativo*. Laderas C. A, San Salvador, HCA/ Holanda.
- <sup>15</sup> Ramió Matas, C. (2001): “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Reforma y Democracia”. *Revista del CLAD* n° 21, Caracas.
- <sup>16</sup> Brugué, Q.; Font, J.; Gomà, R. (2003): “Participación y democracia. Asociaciones y poder local”. En Funes, M. y Adell; R. *Movimientos sociales: cambios social y participación*, UNED, Madrid.
- <sup>17</sup> Ramió, C.; Mas, J.; Santolaria; J. (1999): L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents: La Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadans”. En Salvador (ed.). *Catalunya Davant la Societat de la Informació: Nous Actors i Noves Polítiques*, Editorial Mediterrània, Barcelona.
- <sup>18</sup> Ibáñez, J. (1990): “Los avatares del sujeto”. En Ibáñez, J. (comp.), *Nuevos avances en la investigación social. La investigación social de segundo orden*, Anthropos (suplementos) n° 22, Barcelona.
- <sup>19</sup> Juanes, B; Blanco, J. (2001), *El gato de Alicia. Modelos de Calidad en la administración pública*,. Galgano España / Díaz de Santos, Barcelona.
- Juanes, B. (2003), *Equipamientos municipales de proximidad. Gestión de Calidad*, Trea/Kaleidos, Red Gijón.
- <sup>20</sup> Font, J. (2005): “Nuevos instrumentos de participación ciudadana en el gobierno local”. Ponencia presentada en el curso *Poder local y participación democrática*. Cursos de Verano de la Fundación Complutense, El Escorial.
- <sup>21</sup> Sin pretender entrar en la polémica sobre la diferenciación entre el concepto de gobernabilidad y de gobernanza, para efectos operativos entendemos la gobernabilidad como una cualidad democrática para establecer la estabilidad, eficacia y legitimidad política como estrategia reactiva para abordar los conflictos sociales, mientras que la gobernanza se inscribe en una lógica preventiva, de eficiencia, de profundización de la democracia, basada en una interacción y cooperación entre los diversos agentes (gubernamentales y no gubernamentales), susceptible de articular y poner en marcha procesos proactivos en la toma de decisiones públicas. En esta perspectiva común, la alianza siempre gana y ningún agente queda fuera de juego, de tal modo que todos los agentes cooperantes tienen su parte de influencia en el proceso y en los resultados del mismo.