

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS

Departamento de Teoría Sociológica (Sociología V)



**TEORÍA SOCIOLÓGICA Y PARTICIPACIÓN: UNA
EXPERIENCIA DE DEMOCRACIA PARITARIA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ernesto Ganuza Fernández

Bajo la dirección del doctor
Manuel J. Rodríguez Camaño

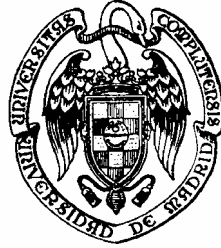
Madrid, 2005

ISBN: 84-669-2822-7

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad CC Políticas y Sociología

Departamento de Teoría Sociológica (Sociología V)



TESIS DOCTORAL

**TEORÍA SOCIOLOGICA Y PARTICIPACIÓN: UNA
EXPERIENCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Ernesto Ganuza Fernández

**Director de la Tesis
Manuel J. Rodríguez Caamaño
(Profesor titular de la U.C.M)**

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo bebe de innumerables fuentes que a la hora de recordar para dejar constancia de su influencia puede resultar una tarea ardua. Baste mencionar los diferentes autores que han acompañado la redacción del presente trabajo, con quienes disfrute largas y vibrantes horas. No sólo aquellos que aparecen explícitamente mencionados en la tesis, sino todos aquellos que también apoyaron de una forma indirecta la redacción de la misma, con sugerentes reflexiones. A ellos quiero dedicar un gran tributo porque me ayudaron a emprender esta difícil empresa, abriéndome y sugiriendo caminos de reflexión y práctica que indudablemente toman cuerpo a partir de sus lecturas. El resultado final está lejos de poder acercarse a la claridad y profundidad de todos ellos, por eso aún con más ahínco quiero expresar mi gratitud a todas aquellas personas que dedicaron tiempo previo a pensar acerca de la sociología. Sobre ellos está escrito el presente trabajo, aunque la responsabilidad del mismo en ningún caso podrá ser atribuida a ninguno de ellos.

La tesis doctoral hubiera sido inimaginable sin el apoyo de algunas personas, hacia quienes debo el afecto necesario que a menudo te rescata de puntos ciegos. En primer lugar a Susana Beatriz, mi infatigable compañera que nunca escatimó energías para darme aliento en cualquier día y lugar. En segundo lugar a Manuel J. R. Caamaño, quien consintió que se emprendiera este trabajo bajo su dirección y cuya presencia y diálogos constituyeron siempre el plus de fuerza necesaria para seguir adelante y finalizar el trabajo. A la par mi familia, mi padre, Jesús M^a, cuyo infinito, y a veces invisible, apoyo se hizo más valioso que nunca en los momentos flacos; mis dos hermanos, quienes siempre tuvieron una fe ciega en aquello que hacía. Y, por supuesto, Pilar, mi madre, fallecida al iniciar este trabajo, es quien de una forma más directa y constante, a través de sus palabras y el eco de sus abrazos, arrojó la redacción y el estudio durante todo este tiempo.

El presente trabajo también hubiera sido más difícil sin el apoyo de dos instituciones como el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía y el Ayuntamiento de Córdoba. Este trabajo es fruto de la colaboración entre ambas instituciones, lo que me permitió disfrutar durante cuatro años de una situación estable para poder estudiar, investigar y realizar tareas técnicas en torno a los Presupuestos Participativos en la ciudad de Córdoba. Por eso dedico un especial abrazo y agradecimiento a todos los miembros del IESA, empezando por su director, Manuel Pérez Yruela, su vicedirector, Eduardo Moyano, y pasando por todos y cada uno de los investigadores y diferentes técnicos con los que durante cuatro años compartimos tertulias, seminarios, paseos y vinos. Igualmente a todos los técnicos municipales de la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba, con especial mención a Eloísa Acosta, con quienes departí muchas horas sobre los Presupuestos Participativos y me dieron la oportunidad de trabajar mano a mano con ellos y la ciudadanía en el proyecto que emergió a finales del año 2000.

Por último, quisiera invocar a todas aquellas personas que de una u otra manera me han acompañado en este camino, amigos y tertulianos, a quienes debo, bien seguro, innumerables reflexiones, risas y contradicciones, precisamente las cosas finas de la vida.

Córdoba, 11 de mayo del 2005.

Índice.

I.- Introducción: hipótesis y desarrollo metodológico	p.3
II.- El problema: las sociedades contemporáneas y la teoría sociológica	p.20
2.1. Por qué cambian las sociedades contemporáneas	p.20
2.2. El cambio y la política	p.42
2.3. Los cambios de razón	p.52
2.3.1. La comunicación y los sistemas	p.64
2.3.2. La reflexividad y las instituciones	p.81
2.4. Las razones políticas de la sociología	p.92
III.- Democracia y ciudadanía	p.136
3.1. La reinención de la política	p.140
3.1.1. La emergencia de un espacio público-político	p.146
3.1.2. Los supuestos liberales de la democracia: la autonomía	p.154
3.1.3. Influencia y asociación: la trama relacional de la democracia	p.161
3.2. Los problemas de las democracias contemporáneas	p.173
3.2.1. La desafección pública: el estatus de la ciudadanía	p.177
3.2.2. Modelos de vinculación política	p.194
3.2.3. Las paradojas de la democracia	p.209
3.2.4. La construcción de la democracia: ciudadanía y representación	p.218
3.3. La participación ciudadana	p.231
3.3.1. La evolución de la Administración	p.258
3.3.2. Los cambios legislativos y ejecutivos en torno a la participación ciudadana	p.275
3.3.3. Los mecanismos de innovación democrática	p.309
IV.- Los Presupuestos Participativos	p.322
4.1. Los Presupuestos Participativos en Brasil: orígenes y motivaciones	p.322
4.2. El Presupuesto Participativo como mecanismo democrático	p.344
4.2.1. Los Objetivos y la metodología	p.344

4.2.2. La trama participativa: la organización	p.355
4.2.3. La trama financiera y normativa	p.364
4.2.4. Un proceso de toma de decisiones público y democrático: un nuevo espacio público	p.369
4.2.5. Los participantes	p.380
4.3. Los Presupuestos Participativos en España	p.389
4.3.1. Contexto general de los Presupuestos Participativos	p.399
4.3.2. La organización del proceso	p.408
4.3.3. La trama institucional y normativa	p.435
4.3.3.1. El proceso de toma de decisiones: la agenda pública y la deliberación	p.443
4.3.3.2. La implementación y el seguimiento de la acción ejecutiva: el círculo virtuoso	p.456
4.3.3.3. La eficiencia administrativa y el sentido redistributivo	p.472
4.3.4. La participación	p.492
V.- Conclusiones	p.513
Bibliografía	p.532
Índice de tablas, cuadros y gráficos	p.546

PARTE I.- INTRODUCCIÓN.

Desde los organismos internacionales, regionales y estatales hay una coincidencia en favorecer procesos políticos encaminados a estrechar la distancia entre lo social y la política. Uno de los propósitos abiertamente perseguido es aumentar la legitimidad de los gobiernos electos, haciéndonos cómplices de una preocupación por lo que se considera una escasa implicación de la ciudadanía en los marcos de las democracias contemporáneas. Para las instituciones públicas actualmente existe un distanciamiento de la ciudadanía respecto a éstas que puede ser considerado grave. De este modo se piensa que es adecuado implementar medidas dirigidas a complementar el marco representativo de la democracia. El argumento expuesto subraya la importancia que adquiere el ejercicio de la ciudadanía, cuyo déficit afectaría directamente a la legitimidad con la que operaría el sistema político.

El valor que se atribuye a la ciudadanía sitúa su ejercicio en el centro del debate y abre, indirecta o directamente, las puertas a reformular la consideración debida a las relaciones entre la sociedad y la política. Si habitualmente, al menos implícitamente a lo

largo de la modernidad, se entendió la necesidad de mantener las dos esferas separadas, el cuestionamiento que desde las instituciones se hace puede expresar un cambio en la consideración de las fuerzas y vínculos entre ambas esferas. No hay en todo ello ninguna intención velada o explícita de fundirlas, pero sí hay un especial propósito en reformular las relaciones entre la sociedad y la política. De algún modo se pone en evidencia la necesidad de articular vínculos visibles y tangibles entre la política y la sociedad. En muchos casos esta reformulación puede hacer pensar que se quieren establecer puentes de unión entre dos orillas, hasta el momento, observadas y percibidas como separadas, según la expresión de George Simmel. Los medios concebidos y considerados adecuados para servir a tales propósitos son muy variados en términos teóricos y prácticos, desde el impulso de las asociaciones hasta la creación de jurados ciudadanos, pero en términos generales se parte de este problema, acentuando el protagonismo que la sociedad civil tiene que cumplir en un nuevo escenario.

El distanciamiento de la política con relación a la sociedad fragua una interrogación que no puede dejar de alcanzar a la teoría sociológica contemporánea. Ésta ha supuesto desde los trabajos seminales de Habermas, Luhmann o Giddens, por ejemplo, la inevitable separación entre la esfera de la política y la esfera de la sociedad. Como esferas autónomas, cada una de ellas establece sus propias *'rules'* o *'códigos'* de funcionamiento, a partir de los cuales podemos visualizar lo social, por un lado, y la política, por el otro. La teoría sociológica ciertamente plantea la articulación de ambas esferas, pero siempre preserva su separación, debida a la interna diferenciación funcional de las sociedades occidentales. Tal diferenciación planteó la autonomización de la economía y el estado, lo que ahora se plantea es la autonomía de la recién llegada sociedad civil como un tercer actor en liza.

El hecho de que se esté abriendo una interrogación institucional hacia los mecanismos de representación política, que no cuestionan la representación, sino su modo de operar y relacionarse con lo social, puede también ayudarnos a comprender los mecanismos que desde la teoría sociológica se establecen con el objetivo de concebir la articulación y la separación de la sociedad civil. ¿Desde dónde se separa? ¿Desde dónde se articula? ¿Cómo? En este sentido vamos a considerar la conveniencia e implicaciones de los elementos que la teoría sociológica establece para dar cobijo y agrupar la articulación entre lo social y la política en las sociedades contemporáneas. Nuestro propósito es

hacerlo estudiando una de las herramientas institucionales más innovadoras o actuales creadas dentro de esta problemática: los Presupuestos Participativos.

1.1.- El planteamiento del problema: objetivo e hipótesis.

La teoría sociológica contemporánea muestra algunos rasgos que podríamos considerar semejantes. Al menos, podemos entrever un esfuerzo parejo, con distintos resultados y orientaciones, a desentrañar las características junto a las cuales las sociedades contemporáneas se muestran, dentro de su inabarcable multiplicidad y peculiar complejidad que mayoritariamente se presupone. La sociedad es compleja, especializada, ambigua, reflexiva, sistémica, racionalista, descentrada o fluida, pero sobre todo la sociedad se piensa desde el desarrollo o la deriva de unas condiciones que la hicieron posible. Gran parte de la discusión (y divergencia) en torno a las sociedades contemporáneas no pone en cuestión esa afirmación y se centra en la descripción de lo que ahora se muestra como complejo, fluido o simplemente contemporáneo desde una ruptura o transformación de esas condiciones. El planteamiento del problema que aquí abordamos se origina en este intento por abstraer razones que puedan abarcar explicativamente el desarrollo (o la convivencia) de las sociedades de una u otra manera.

Por supuesto, las diferencias dentro de la teoría sociológica a este respecto son significativas. Entre Luhmann y Habermas podremos encontrar elementos muy divergentes en torno a sus respectivas consideraciones acerca de la sociedad y su evolución. Lo mismo ocurrirá si introducimos en la comparación a autores como Bruno Latour, Anthony Giddens, Ulrich Beck, Salvador Giner, Zygmunt Baumann, Cornelius Castoriadis, Scott Lash, Manuel Castells, etc. Las diferencias entre unos y otros nos llevan a considerar unas u otras condiciones fundamentales en el camino para comprender lo característico de las sociedades contemporáneas, de la misma manera que no es lo mismo plantear metodológicamente la sociología junto a Bruno Latour que junto a Anthony Giddens y, por ende, no van a ser iguales las características que, con uno u otro, podamos concebir de la sociedad contemporánea.

Ahora bien, bajo esta amplia constelación de principios y sesgos, sistémicos o estructuralistas, híbridos o fluidos, universalistas o esencialistas, hay una pregunta que parece vincular las divergencias de la teoría sociológica contemporánea, más allá de sus específicos rasgos epistemológicos y sus respectivas fundamentaciones metodológicas. La pregunta presupone la sociedad contemporánea como un hecho diferenciador, lo que ciertamente implica para casi todos explorar los elementos o condiciones que hacen de ella, la sociedad contemporánea, algo único o específicamente posicionada en el tiempo y en el espacio. Es por eso por lo que podemos pensar que las divergencias que nutren la sociología pueden ser observadas como respuestas epistemológicas a partir de lo que se consideran son unos rasgos distintivos de la sociedad contemporánea, aunque estos no se compartan y, en algunos casos, sean incluso opuestos. Con ello no pretendemos eliminar las diferencias constitutivas que conducen a Bruno Latour (1993) a ver las sociedades contemporáneas como la expresión de una sociedad que nunca fue moderna con relación, por ejemplo, a los planteamientos que Jürgen Habermas (1988a) o Anthony Giddens (1999) elaboran en torno al pasado enteramente moderno de las sociedades contemporáneas. Como tampoco queremos decir que no tenga un sentido enteramente divergente una sociología más orientada a pensar en términos estructurales, sistémicos o que se emplee a fondo a partir de un individualismo metodológico. Más bien, queremos señalar y ver que las grandes divergencias que sobreviven en la sociología nos dan una variada respuesta a un problema específico: cómo caracterizamos la especificidad de la sociedad contemporánea, cuáles serían sus rasgos más sobresalientes o tendencias manifiestas y sobre qué resortes se sustentarían.

Las respuestas siempre son divergentes o, al menos, diferentes y puede que el planteamiento *fundante* de dicha pregunta no sea exclusiva de las sociedades contemporáneas. Cada nueva generación, como decía Jefferson, tiene derecho a cambiar su Constitución. En este sentido, merece nuestra atención la especial coincidencia en especificar que es ahora y no en otro tiempo cuando se puede afirmar un nuevo prisma metodológico en las ciencias sociales con el que iniciar una descripción normativa o explicativa de la sociedad, un planteamiento teórico diferente que las propias condiciones contemporáneas lo convertirían en necesario. De algún modo, la discusión sociológica ha emprendido un camino de designación, por medio del cual identifica y acentúa unos rasgos u otros de la sociedad para indicar una separación con relación al pasado, bien sea por medio de una separación radical respecto a la epistemología

moderna (B.Latour, etc), bien sea por medio de una continuidad revisada (J.Habermas, A.Giddens, etc). En este sentido, pensamos que hay cierta comunidad en la afirmación de que ya no son válidos los marcos comprensivos o explicativos que la ‘tradición’ nos legó. Esta comunidad contribuye a justificar la necesaria revisión metodológica a la que es sometida la sociología, de la cual emergerán nuevas limitaciones epistemológicas y, por ende, nuevas valoraciones sobre las sociedades. Las obras de Giddens, Habermas, Luhmann o Latour son un buen ejemplo de ello. Sus obras parten de la idea de que las sociedades contemporáneas no responden más a las distinciones que alimentaron los saberes sociológicos anteriores. En su lugar encontramos una serie de rasgos distintivos, ya existentes pero no revelados o que emergen ahora y no antes, que empujan la teoría sociológica a plantear nuevos elementos con el objetivo de adecuar o redefinir la urdimbre teórica y metodológica que dé cuenta tanto de los rasgos como de las tendencias y características de las sociedades contemporáneas.

No es casual que sea precisamente ahora cuando la sociología se observa así misma cumpliendo un papel que antaño la filosofía desempeñaba con exclusividad: desentrañar los fundamentos básicos de nuestro pensamiento y nuestras específicas formas de conocimiento. En este sentido, la “metafísica contemporánea”, continuando sólo con el elemento funcional que tal palabra cristaliza, pareciera progresivamente emparentarse con la sociología, al menos hasta el punto de ocupar un lugar con sentido en torno a esa problemática (Giner, 2003: 23-24). Coincide, por otro lado, con el momento en el que la teoría sociológica especifica la condición postmetafísica de nuestros tiempos¹. La sociología se convertiría en específica materia que permite a las sociedades contemporáneas dotar de sentido preguntas acerca de su conformación, sobre el hombre, la racionalidad, el bien común, etc. Quizás, como dice Thiebaut, no de forma exclusiva, pero sí necesaria desde un punto de vista filosófico (Thiebaut, 1991: 215). Esta habilitación funcional señala también un camino distinto a la hora de reflexionar sobre el alcance y los contenidos de la discusión, imprimiendo a ésta su propio sesgo metodológico. Por ejemplo, mediante la sociología se introduce como referencia genérica la convivencia o un *estar* en el mundo como presupuesto necesario para entender incluso el concepto de razón. Este elemento, en cierta manera fundacional para la sociología contemporánea, está más o menos presente en el conjunto de la sociología

¹ Sociedad postconvencional (Habermas), postradicional (Giddens), postmoderna (Baumann), no-moderna (Latour).

en forma de *mediaciones* que obligarán a distanciarse de las visionarias concepciones aisladas o autárquicas del hombre, incluso preservando el concepto de racionalidad individual o un individualismo fuerte. Las consecuencias que dicha disposición trasladan a las concepciones sociales son precisamente las que empleamos para desarrollar el problema planteado.

A la hora de pensar las sociedades contemporáneas, para la sociología quizás destaque como privilegiada referencia la obra de Max Weber y, más específicamente, su diagnóstico acerca del desarrollo de la sociedad moderna encarnado fielmente en las últimas páginas de *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. No será el único autor al que se haga referencia, claro está, pero sí es Weber a quien la sociología se remite con más intensidad al plantear uno de los problemas que para la teoría sociológica contemporánea ha resultado ser vital en orden a vertebrar la propia sociología y la visualización de la sociedad occidental. Hablamos del desarrollo burocrático de las sociedades contemporáneas, bien sintetizado en los siguientes rasgos recogidos por Salvador Giner al referirse al estado actual en el que la sociedad contemporánea navega: secularización, relativismo axiológico y racionalidad instrumental (Giner, 2003: 24). Más que la solidaridad orgánica o la influencia de las clases sociales, pareciera que es la urdimbre weberiana entretejida alrededor del ascetismo intramundano y la burocracia la que empuja con más fuerza las reflexiones sociológicas contemporáneas sobre el estado actual de la sociedad. Bien sea para denotar la herencia ilustrada y la dimensión instrumental a ella asociada, bien sea para recuperar la herencia ilustrada y la dimensión cívica a ella asociada, el caso es que la obra de Weber permite a una buena parte de la sociología entablar un diálogo con el desarrollo de la sociedad contemporánea, en unos términos que escasamente van a ser cuestionados (la burocratización), aunque sí reformulados con el objetivo de imprimir un *telos* diferente al que Max Weber imprimiera a su diagnóstico.

Desde la perspectiva de este trabajo tiene especial interés de que manera la teoría sociológica dibuja el estado actual o las tendencias de la sociedad a partir de sus reflexiones sobre la política y sus consecuencias sobre la democracia. Inicialmente con la política no hacemos referencia más que a la caracterización junto a la cual la sociología establece una orientación que pueda servir para entender la sociedad y la vida en sociedad. A grandes rasgos la nuestra podría considerarse una sociedad

individualista, racional y compleja, pero como tal la sociología abraza también nuevas formas y prácticas de convivencia que podemos atribuir a formas sociales emergentes. La dilucidación de tales prácticas, sus implicaciones, así como sus tendencias espaciotemporales es lo que para la sociología va a desvelar, con más o menos singularidad, las tendencias actuales de la política.

En este sentido la conclusión de una sociedad llena de “especialistas sin espíritu, gozadores sin corazón”, que Weber (1999: 225) presagiara como mal agüero del desarrollo de las sociedades burocráticas, es reconsiderada a la luz de nuevas teorizaciones que permiten reflexionar acerca de las implicaciones de las prácticas contemporáneas sin traer a colación la sospecha weberiana. Si para Weber es el desarrollo del individualismo dentro de un escenario burocrático lo que presupone en este caso una imagen de la sociedad atomizada y sin valores, moldeándose así una convivencia dominada por la razón instrumental², la sociología contemporánea se aferra a la existencia de nuevos límites descuidados por la sociología de Max Weber, a partir de los cuales se puede reformular la diagnosis weberiana, contribuyendo a dotar a la sociedad contemporánea de un sentido y un fondo parcialmente diferente. El camino trazado en gran medida se apoyará en los elementos que Weber pusiera en juego y que son ampliamente compartidos por la comunidad sociológica (instrumentalización, ascetismo intramundano, burocratización) como rasgos distintivos y necesarios para abordar tanto los cambios sociales contemporáneos como la continuidad de prácticas ya instituidas. Sin embargo, la teoría sociológica toma como referencia dichos elementos con el objetivo de indagar sus implicaciones en el tiempo, acertando a desvelar sus ‘aires’ de totalidad. Nosotros vamos a considerar básicamente dos amplias interpretaciones que consideramos tienen con la obra de Weber significativas vinculaciones epistemológicas. Por un lado, las elaboraciones teóricas que acentúan las implicaciones de aquellas características que Weber resaltó como propias de la sociedad capitalista occidental, aunque matizando y expresando la no adecuación de las mismas al sentido con el que Weber llegara a concebirlas, por ejemplo, en Ulrich Beck (2001) o Bruno Latour (1993). Por otro lado, encontramos elaboraciones teóricas que sin cuestionar la validez de la obra weberiana resaltan su excesiva atención hacia un solo

² Las referencias a esta interpretación de la obra de Weber son amplias. De cualquier manera pueden consultarse de manera sintética en los ensayos de Carlos Moya (1970), la filosofía política de Hanna Arendt (1998) o Victoria Camps (1990).

horizonte (la razón instrumental), eludiendo así elementos y rasgos de igual importancia para la sociología que abren a ésta un amplio y nuevo horizonte que incorporar, por ejemplo, en Jürgen Habermas (1988a y 1988b) o Anthony Giddens (1971, 1986).

El protagonismo de la obra de Weber o el protagonismo de la visión weberiana sobre la especificidad de las sociedades occidentales modernas, no significa o no quiere expresar el desplazamiento y no consideración de otros sociólogos clásicos como Durkheim, Simmel, Marx, etc. Más bien, se pretende resaltar el problema (y el por qué de traerlo a colación aquí) que el diagnóstico de Weber plantea a la sociología contemporánea. De este problema se van a hacer derivar muchas de las observaciones actuales para afirmar la adecuación o no de los rasgos contemporáneos a la visionaria proyección de una sociedad indolente e instrumentalizada, que condicione los marcos convivenciales desde una concepción meramente privada y asuma la desvinculación hacia lo público desde una u otra perspectiva. Su significado para nuestra problematización es crucial, pues políticamente hablamos de que la radicalización del proceso de individualización, que nadie cuestiona, puede transformar la conclusión de Weber de un modo u otro, estableciendo nuevas limitaciones a los marcos convivenciales. La transformación más radical se encarnará mediante una nueva vida comunitaria que trate de contrapesar el individualismo, mientras que por otro lado se asume lo ya presente (profesionalización, dominio de la privacidad y el éxito), planteando mejoras destinadas a complementar la falta de arraigo público. En cualquiera de ambos casos se piensa en nuevos límites convivenciales. Victoria Camps plantea sucintamente esta problemática, tomando partido por una posición desde su propia perspectiva en el seno de la filosofía política:

“Si la ética calvinista del trabajo propugnaba el ahorro y la austeridad, ahora se predica el lujo, la ostentación y la prosperidad. El hombre de éxito debe mostrarlo. En cuanto a la indiferencia respecto a asuntos colectivos más generales, respecto a la misma política, es un complemento de lo anterior. El buen profesional sólo puede dedicarse a su profesión, es un experto y carece de tiempo para otras cosas... La política, por su parte, la dedicación a los asuntos públicos, cuenta con sus propios profesionales... A lo que tal vez deberíamos replicar que las cosas, ciertamente, son así porque el mundo cambia y se transforma. Que aceptarlo implica pensar la ética desde otra perspectiva y que cualquier vuelta al pasado es, por definición, retrógrada. Así, las virtudes públicas en las que pienso no parten de una relación comunitaria nueva, sino tratan de compensar la falta de comunidad” (Camps, 1990: 101-02)

En este sentido, no vamos a estudiar el alcance real o parcial del diagnóstico weberiano. Digamos que invirtiendo el prisma, el objetivo que nos planteamos es estudiar cómo la teoría sociológica se hace eco de la obra de Weber (en los trabajos de Bruno Latour y Donna Haraway, por un lado, y en los trabajos de Jürgen Habermas y Anthony Giddens, por otro lado) con el fin de describir y presentar las condiciones sociales contemporáneas desde otra perspectiva abierta a nuevas prácticas sociopolíticas. Aquí presuponemos el *imperativo de sustantividad* con el que Salvador Giner señala la valoración que entraña siempre cualquier posición formalista, impidiendo la posibilidad de contemplar una elaboración teórica al margen de las prácticas sociales (y públicas) que implica:

“[entenderemos por imperativo de sustantividad] la necesidad estructural de que toda posición formalista vaya unida, de hecho, a valoraciones sobre el contenido y la naturaleza de la politeya deseada por quienes por ella abogan” (Giner, 2000: 144)

Si nos interesa ver de qué manera la sociología, en virtud del imperativo de sustantividad, plantea las relaciones políticas y sociales en las sociedades contemporáneas, el propósito de la tarea persigue comprender los límites por medio de los cuales podemos problematizar los marcos convivenciales actuales, en tanto en cuanto cualquier posicionamiento formal abrace de suyo una consideración y valoración sobre ellos. Entender así la especificidad que las sociedades contemporáneas representan para la sociología implica a su vez la discusión y argumentación acerca de la politeya, esto es, el marco convivencial presupuesto.

La discusión acerca de las democracias representativas actuales, en este sentido, refleja en virtud del imperativo de sustantividad una discusión importante sobre el tipo de convivencialidad que se quiere, lo que está enteramente conectado a la discusión que tiene lugar en medios no académicos acerca de la progresiva desvinculación ciudadana de la *cosa pública*. El informe sobre desarrollo humano elaborado por el PNUD en el año 2002 acentúa y resalta, por ejemplo, la discusión acerca de la convivencia democrática dentro de las instituciones representativas, señalando la necesidad de ampliar y profundizar el ejercicio de la democracia, no sólo como un hecho de eficiencia política (legitimación), sino también como un valor inherente al desarrollo humano. Igualmente, desde el último cuarto del siglo XX, las democracias occidentales

implementaron mecanismos destinados a complementar los procedimientos representativos, con la expresa intención de incorporar, en mayor o menor grado, la participación de la ciudadanía en la gestión pública. La teoría sociológica incorpora esta discusión en conexión con el intento de pensar la sociedad contemporánea desde los cambios sociales que tuvieron lugar.

A la hora de hablar sobre las sociedades contemporáneas, tal vez, la palabra ‘cambio’ sea la que mejor se asocie al espíritu que la sociología intenta transmitir, al tiempo que, políticamente, se señala la necesidad de reforzar los lazos entre la ciudadanía y los sistemas políticos. No es casual, en este sentido, la fuerte emergencia del republicanismo en el ámbito público durante los últimos años, precisamente a partir de presuponer una politeya basada en una profundización de la democracia. Acercarnos así a los rasgos que la teoría sociológica señala como propios de la sociedad contemporánea persigue comprender los cambios políticos desde las condiciones sociales implicadas actualmente en los marcos convivenciales.

El estudio de una experiencia de democracia participativa como los Presupuestos Participativos persigue dilucidar su desarrollo institucional en el seno de esta problematización. En este sentido los Presupuestos Participativos son concebidos como un procedimiento orientado a complementar los mecanismos representativos, aunque también en virtud del imperativo de sustantividad podemos suponer que de suyo implican una específica politeya. La diferencia fundamental con respecto a otros mecanismos institucionales descansa en la incorporación directa de la ciudadanía a la gestión pública, llevando la participación de la ciudadanía al documento político que para Weber encarnaba la naturaleza del Parlamento: el presupuesto (1993: 1074 y ss.). *Entender los Presupuestos Participativos no sólo como un problema de eficiencia política, sino también como una expresión de los marcos convivenciales es lo que discutimos como hipótesis.*

La propuesta elaborada inicialmente descansa en el diagnóstico de Weber, en tanto en cuanto de él se desprende una matriz en la que convergen, por un lado, la desafección e indolencia hacia la vida pública (una sociedad sin valores) y, por el otro, el hecho de unas prácticas sociohistóricas determinadas (el capitalismo moderno occidental) vertebradas por el individualismo y el racionalismo burocrático. Desde ahí el

planteamiento del problema por parte de Weber es desafiante, pues pensar la profundización de la democracia implica considerar convenientemente dicha convergencia. Para nosotros supone tener en consideración lo que la teoría política señala como rasgo más extendido: la desafección pública, y lo que la teoría sociológica señala como práctica generalizada: la radicalización del proceso de individualización.

En términos generales el diagnóstico de Weber queda encarnado en aquella “máquina inerte” que era para Weber “espíritu coagulado”: “Es espíritu coagulado aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización del trabajo profesional aprendido, su delimitación de las competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduados. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean algún día obligados a someterse impotentes, si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la dirección de sus asuntos” (Weber, 1993: 1074). Desde el desarrollo de la sociedad moderna occidental y su tendencia burocratizadora Weber encuentra límites inherentes al desarrollo de la democracia, “¿Quién se atrevería a negar que algo por el estilo figura entre las posibilidades de futuro? Supongamos por un momento que precisamente dicha posibilidad constituye el destino ineludible, ¿quién no sonreiría en tal caso ante el temor de que la evolución política y social puedan conducirnos en el futuro a un ‘individualismo’, una ‘democracia’ u otra cosa por el estilo excesivos, y de que la ‘verdadera libertad’ sólo brillará cuando la ‘anarquía’ actual de nuestra producción económica y la agitación partidista de los Parlamentos se haya eliminado en beneficio del ‘orden social’ y de la ‘articulación orgánica’ o, en otras palabras, del pacifismo de la impotencia social bajo las alas del único poder inevitable: la burocracia en el Estado y la economía?” (Weber, 1993: 1074)

Para Weber la gran preocupación acerca de las formas políticas de la organización futura, frente a “la prepotencia de esa tendencia hacia la burocratización”, se condensan en poder preservar la libertad de movimiento individual, lo cual sólo puede hacerse dentro de una organización democrática de la política. En este sentido se pregunta por los mecanismos que puedan garantizar contener dentro de límites razonables “la enorme prepotencia” de la burocracia, así como los factores que pueden garantizar la “lucha

política”, sólo posible fuera de la burocracia. Para Weber el Parlamento concentra, bien entendido, las características necesarias para frenar el dominio burocrático. La sociología contemporánea tendrá en el individualismo también el límite, sin embargo sin aceptar enteramente la caracterización weberiana del desarrollo de las sociedades occidentales, postulan que será la sociedad civil la que permita en realidad preservar tanto la lucha política como la pluralidad que se presupone al movimiento individual.

La hipótesis del estudio es que los Presupuestos Participativos, implicando las caracterizaciones que la teoría sociológica muestra como contemporáneas y que en mucho podrían emparentarse con las condiciones que entendemos son propias del desarrollo de la sociedad moderna, plantean, en cambio, un escenario en el que sociedad y política se co-implican, en el sentido de implicar una acción humana en términos individuales y racionales, a partir de la consideración de su implicación directa en la acción pública. Por tanto, mediante los Presupuestos Participativos podemos dar cuenta de un proceso político basado en dicha convergencia alumbrando nuevas prácticas sociopolíticas, que tienen en la sociedad civil y no en el Parlamento su fuerza motivadora.

Los Presupuestos Participativos pondrán de manifiesto, en este sentido, una politeya basada no sólo en las necesidades y derechos de los individuos, sino también en el hecho de presuponer al hombre desde su acción práctica y vinculada normativamente al espacio público. Igualmente supone en cierta medida limitar el saber técnico a un proceso deliberativo del que participa la ciudadanía. Aquí se ‘tematiza’ la gestión pública de la Administración a partir de la amplia multiplicidad de las necesidades individuales y sociales, pero desde, digamos, un segundo orden que las lleva directamente a plantear el problema de la convivencia y, en este sentido, a problematizar el hecho de tener que decidir, racionalmente, lo más conveniente para el espacio compartido, el cual queda presupuesto en el mismo momento en que los Presupuestos Participativos son implementados.

1.2.- Desarrollo metodológico.

El desarrollo del trabajo se ha realizado desde tres perspectivas distintas con el objetivo de abordar la problemática desde tres ángulos complementarios. En primer lugar hay un acercamiento teórico al problema con el objetivo de estudiar las condiciones sociales contemporáneas desde la teoría sociológica. En segundo lugar un acercamiento a fuentes secundarias con el que perseguimos estudiar el problema de la democracia y la participación ciudadana a partir de material empírico y el desarrollo de la Administración en España y Europa durante los últimos años. Aquí consideramos el problema de la desafección pública, pero a partir de las condiciones sociales trabajadas en la primera parte. Por último, el problema se aborda directamente vinculado al desarrollo de los Presupuestos Participativos con el objetivo de analizar las prácticas derivadas de su puesta en marcha dentro del problema planteado.

Primera parte

La primera parte persigue esbozar el contexto de las sociedades contemporáneas. Para ello empleamos como hilo conductor el diagnóstico de la sociedad que realizara Max Weber. Ya hemos dicho que no analizamos los elementos cardinales de la obra weberiana, más bien aquello son empleados como interlocutores de la sociología contemporánea. De este modo consideramos los cambios sociales analizados por la sociología contemporánea con el objetivo de estudiar de qué manera son contemplados desde la distancia que ofrece la obra weberiana.

Los planteamientos weberianos ofrecen una elaborada trama de la que la sociología en mayor o en menor medida se observa como heredera. La amplitud de su trabajo sitúa su obra como un elemento de referencia al que la teoría sociológica se siente parcialmente vinculada. Liberar esas ataduras no va implicar rechazar la obra weberiana, pero sí contextualizar los elementos propios del análisis weberiano dentro de un proceso del que es admisible erosionar sus implicaciones. De este modo gran parte de la sociología contemporánea se piensa ya desde el inicio a partir del cambio social acaecido. Un cambio que tiene que ser explicado. Las herramientas dispensadas por Weber para comprender la sociedad, así como los cambios sociales, son desde esta perspectiva parcialmente cuestionados en tanto en cuanto no pueden ofrecer explicaciones

satisfactorias al desarrollo de las sociedades contemporáneas. En su lugar se van a poner en juego elementos de análisis nuevos. El objetivo de esta primera parte es estudiar los nuevos elementos analíticos que ofrece la sociología y valorar sus implicaciones dentro de una dimensión política.

Para abordar este problema hemos seleccionado dos grandes corrientes de pensamiento, de acuerdo sobre todo a su especial posicionamiento respecto a las implicaciones derivadas del diagnóstico weberiano. Así, en primer lugar, damos cuenta del análisis que los estudios de la ciencia en sociología (sociología simétrica) realizan respecto a los cambios sociales, entendiendo que son ellos los que plantean con mayor radicalidad la existencia de un cambio social. Su distanciamiento teórico respecto a las teorías clásicas de la sociología nos ofrecen un punto de partida clarificador con relación al problema planteado. En sus fueros reside la idea de un cambio social radical con fuertes implicaciones en los cimientos de la sociología, derivado en gran parte de la emergencia de nuevas prácticas sociales. No hay aquí una relación dialéctica directa con la obra de Weber, sin embargo encarnan de forma paradigmática los cambios que se presuponen a su diagnóstico, sin por ello volcar todos los elementos propios de la sociología weberiana.

En segundo lugar los cambios sociales presupuestos, con importantes implicaciones epistemológicas y metodológicas en la sociología, nos abren la puerta a analizar las teorías que hemos denominado genéricamente comunicativas. Bajo esta propuesta sociológica englobamos, básicamente, la teoría comunicativa de Habermas y la teoría de la estructuración social de Giddens. Igualmente apreciamos las similitudes que presenta la obra de Luhmann que, persiguiendo el mismo objetivo (dotar a la sociología de una nueva trama analítica capaz de comprender la sociedad contemporánea), desarrolla un cuerpo teórico que igualmente tiene en la comunicación su centro de gravedad. Desde esta perspectiva consideramos las reflexiones de Niklas Luhmann, aunque sus planteamientos sociales se desvinculan drásticamente de los planteamientos desarrollados por Habermas o Giddens. Estos dos últimos emprenden un trabajo de renovación de la sociología en diálogo directo con la obra weberiana. Parten igualmente de la idea de cambio, de la necesidad de esbozar los cambios sociales, haciendo hincapié en los elementos de la sociología de Weber aún cómplices de visiones no contemporáneas. Al contrario que los estudios sobre la ciencia, las teorías

comunicativas no cuestionan el desarrollo de las sociedades modernas. Fundamentalmente se acentúa la descontextualización de la teoría vigente con las prácticas sociales. Su trabajo, en este sentido, persigue ofrecer ese puente entre teoría y práctica que no puede ser construido partiendo de la sociología weberiana.

El análisis de los planteamientos de estas corrientes sociológicas nos va a permitir pensar ciertas coincidencias a la hora de pensar la sociedad contemporánea. A partir de ellas esta primera parte finaliza reflexionando acerca de las implicaciones políticas que para ambas corrientes tienen los nuevos elementos sociales puestos en juego. Pues también desde sus respectivas dimensiones plantean diferentes desarrollos institucionales de los sistemas políticos.

Segunda parte

En la segunda parte abordamos el análisis de la sociedad contemporánea desde fuentes secundarias, pero cercenando el campo de análisis a la política y los cambios administrativos. El trabajo aquí se centra en las cuestiones relacionadas a la participación de la ciudadanía en la esfera pública, tratando de observar su evolución y sus implicaciones en el tiempo dentro de la sociedad española. En este sentido, partimos de la idea, más o menos generalizada, de crisis democrática, según la cual la ciudadanía paulatinamente se desvincula cada vez más de la cosa pública. Así trabajaremos alrededor de la evolución de la democracia y la desafección pública como expresión paradigmática de una tendencia social.

La segunda parte se divide en dos grandes ejes. Por un lado, se estudia la evolución de la participación ciudadana y la cultura política en España con el objetivo de analizar las variables que dan cuenta del fenómeno de la desafección. A continuación intentamos traer a colación las condiciones sociales señaladas por la teoría sociológica con el objetivo de analizar la desafección y la crisis democrática bajo tales supuestos, que incluyen una concepción de la política expresa. De alguna manera en esta parte trabajamos las vinculaciones que puede tener la evolución empírica de las percepciones subjetivas de la ciudadanía con los cambios sociales presupuestos por la teoría sociológica. En este sentido, vamos a pensar hasta qué grado la desafección pública se

articula con los cambios sociales contemporáneos y cuáles son las implicaciones generadas.

Por otro lado, se estudia la evolución de la Administración pública durante los últimos años en el contexto europeo. Con el objetivo de hacer abarcable el estudio se ha tomado como referencia los sistemas de evaluación de la gestión que, desde hace más de 25 años, son un instrumento habitual dentro de las Administraciones públicas. Mediante ellos podemos valorar los cambios de gestión según se acentúen unos elementos u otros. Dicho análisis pueden servirnos para contrastar la vinculación de los cambios sociales a la propia práctica de las Administraciones o de qué manera la Administración moldea o transforma su propia organización. Junto a este análisis estudiamos la evolución legislativa con relación a esta problemática en los últimos años en varios países europeos. De qué modo los poderes legislativos han introducido cambios en la propia configuración de las Administraciones y las implicaciones o motivos de dichos cambios en torno al problema que nos atañe.

En esta segunda parte se persigue esbozar los cambios producidos en la sociedad y que pueden reflejarse, bien en la evolución de la percepción subjetiva de la ciudadanía, bien en la misma evolución de las Administraciones públicas, bien en el desarrollo de marcos legislativos nuevos orientados a articular los cambios sociales. Todo ello nos lleva a pensar un escenario abierto a nuevas prácticas sociopolíticas fundamentadas en los cambios sociales presupuestos, lo cual nos lleva a estudiar una de las experiencias de democracia participativa más innovadora actualmente: los Presupuestos Participativos.

Tercera parte

La tercera parte está íntegramente dedicada a analizar la experiencia de los Presupuestos Participativos. Se trata de responder a la pregunta de por qué emergen y cómo se desarrollan, acentuando las implicaciones de su desarrollo dentro del contexto contemporáneo en el que tienen lugar.

Los Presupuestos Participativos se originan en Brasil no hace más de 16 años y cristalizan un importante cambio en las relaciones políticas. A España y Europa los Presupuestos Participativos llegan en el 2001, siendo implementados en España por

cuatro municipios. Después de los comicios locales del año 2003 eran diez municipios en España los que llevaban a cabo los Presupuestos Participativos hasta el 2004. Analizamos las experiencias españolas, centrándonos en las tres más antiguas (Córdoba, Puente Genil y Albacete). Se utiliza información secundaria y trabajo de campo directo en todas las experiencias desde sus inicios. Desde el 2001 se disfrutó de una beca de colaboración con el Ayuntamiento de Córdoba, a través del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, mediante la cual se participó estrechamente en el desarrollo del Presupuesto Participativo de la ciudad andaluza. Así mismo se ha colaborado, con diferente intensidad, con los diferentes cuerpos técnicos vinculados a las otras dos experiencias. En este sentido, se ha podido llevar a cabo un ejercicio de observación participante intenso y constante durante cuatro años, el cual apoya significativamente la elaboración de este trabajo.

El objetivo fundamental es analizar el diseño institucional desarrollado por el Presupuesto Participativo, analizando sus implicaciones respecto a las relaciones políticas y la participación ciudadana. Tanto desde una dimensión interna al Ayuntamiento, como externa. Esto nos puede permitir analizar en qué medida una experiencia basada en relaciones políticas nuevas puede ser considerada como una expresión de los cambios sociales anteriormente estudiados o hasta qué punto estos cambios pueden ser observados en el desarrollo concreto de las distintas experiencias. Del mismo modo que se piensa la adecuación de las prácticas sociopolíticas implicadas al contexto contemporáneo subyacente.

De este modo, nuestro propósito es valorar de qué manera el Presupuesto Participativo se configura como una solución a los problemas detectados, así como una alternativa al desarrollo social teniendo como referencia los elementos señalados a lo largo del trabajo. En este sentido queremos destacar los conflictos y los nudos motivados en el desarrollo de los Presupuestos Participativos, pero que pueden servirnos como reflejo de los nuevos procesos de coordinación que se presuponen.

PARTE II.- LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS Y LA TEORÍA SOCIOLÓGICA.

2.1. Por qué cambian las sociedades contemporáneas.

Hay una ingente literatura sociológica reciente que tiene como vínculo su apreciación paradigmática de los cambios sociales contemporáneos y, en concreto, del cambio social acaecido, si lo decimos con Jamenson (1996), desde finales de los años cincuenta o principios de los años sesenta del siglo XX. En términos generales podemos poner de referencia el fin de los grandes relatos con el que Lyotard (1998) extrae las conclusiones de una época que no va a mirarse más a sí misma, debido a su incapacidad para vertebrar una autorrepresentación coherente y unitaria. Según la denominación del filósofo francés lo que es nuevo y emerge es *la condición postmoderna*. No siempre aparecerá la misma denominación, incluso podemos notar las controversias alrededor de qué nombre dar al conjunto de esos cambios como una diferenciación interna de escuelas y autores que abordan la transformación social acaecida desde diferentes perspectivas. Así, las contribuciones realizadas en torno a dicho problema, pero

asumiendo en mayor o menor grado una transformación social violenta, es amplia y divergente: Baumann (1991), Lipovestky (1998), Delgado (1999), Auge (1998), etc. Las indagaciones y orientaciones presentes con relación a la magnitud y ponderación de los cambios sobre la sociedad son dispares y, en algunos casos, divergentes según se entienda el advenimiento de las condiciones contemporáneas.

Por un lado, se incide mucho en la continuidad inevitable que suponen las sociedades postmodernas con relación a su pasado moderno (Lipovestky, 1998), por otro, se insiste en los elementos novedosos que la nueva época porta (Augé, 1998), los cuales caracterizarán y serán signos de la radical diferencia que aquella tiene con relación al pasado. Marc Augé, desde la antropología, pone nombre a un elemento nuevo capaz de aglutinar muchas de las ideas y argumentos vinculados a esta nueva modulación, esta vez, de la sobremodernidad: los *no lugares* (1998). Como espacios en cierta manera inasibles, que impiden la identificación y la identidad, pero que emergen o son fruto del desarrollo moderno, consiguen cristalizar una inclinación vertebral al conjunto de miradas y análisis que ven en las sociedades contemporáneas un cambio sin precedentes y, por tanto, empujan a la teoría sociológica hacia una reconsideración de su propio objeto de estudio. Los no lugares consiguen cristalizar el sentido que adquiere la expresión del cambio y la dirección de los cambios experimentados:

“Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad, ni como relacional, ni como histórico, definirá un no lugar. La hipótesis aquí defendida es que la sobremodernidad es productora de no lugares, es decir, de espacios que no son en sí lugares antropológicos y que no integran los lugares antiguos” (1998: 83)

En el seno de la sociología muchas son las caracterizaciones que podríamos hacer del espacio y la sociedad vistas desde las transformaciones fuertes que tuvieron lugar desde finales de los sesenta, pero de forma general la urdimbre entretrejida va a designar una época híbrida³, en la que, en pocas palabras, lo fariseo y lo ‘otro’ se hacen presentes, co-

³ Lo híbrido es un concepto más asociado a la sociología de la ciencia, por medio del cual se quiere señalar la imposibilidad de hacer referencias puras sobre las cosas y los humanos en general, en tanto en cuanto todo está elaborado a partir de una mezcla y diferentes actantes, humanos y no-humanos. En este sentido, la tecnología es llamada a formar parte de la definición del humano como ser híbrido, en el que entra a formar parte la presencia de lo no-humano como algo constitutivo (Latour, 1994: 295). Latour se aleja de la apreciación de Lyotard al entender que los híbridos no son característicos de la época contemporánea, sino que forman parte de la vida social desde siempre. Su ruptura va dirigida más a mostrar la inverosimilitud del conocimiento sociológico basado en categorías puras e inefables que

presentes, diluyendo cualquier imagen ideal de unidad y alteridad. La modernidad, como proyecto, habría conducido a este no lugar como expresión manifiesta de su propia práctica. Sin embargo, el problema planteado regresa como pregunta para la sociología: si esa es la manifestación del cambio, por medio de elementos que ponen en cuestión los principios de la modernidad (identidad, universalismo, progreso, verdad), ¿hasta qué punto podemos continuar con el proyecto moderno ignorando las realidades ya presentes? La modernidad parece, en este sentido, encallar en su propio puerto, pues son las propias prácticas modernas las que ineludiblemente llevan a situar los rasgos contemporáneos en un ‘lugar’, en cierto modo, inasible desde la cosmovisión moderna.

Para la sociología hay tal vez un elemento que cristaliza paradigmáticamente el sentido de los cambios sociales, desde el cual se presupone una razón suficiente para pensar en la transformación efectiva de los marcos de convivencia. Hablamos de los problemas de identidad o la identidad misma como elemento crisol que las transformaciones acaecidas tienen como singular modulación del cambio (Bendle, 2002). Los seres individuales, dice Augé, en este sentido ya no se pueden pensar como individuos totales (1998: 27). Se abre, así, una interrogación crucial hacia la idea de la identidad larvada en tiempos modernos y que de ninguna manera tienen semejanza con los que ahora experimentamos. La identidad debe, con sentido común, quedar afectada de igual manera a como resulta afectada el resto de la vida cotidiana, por lo tanto si la identidad podía definir una referencia con garantías en la modernidad para hablar de orden, convivencia y cambio, es más que cuestionable que eso mismo pueda tener sentido en la actualidad. No obstante, para gran parte del (post)modernismo la separación con relación a la modernidad no es absoluta, aunque sí radical, esto es, el ejercicio reflexivo continua realizándose sobre los mismos viales que la modernidad utilizó. La emergencia de los no-lugares, por ejemplo, no supone la eliminación de los espacios identificados tradicionalmente como lugares. El “entrelazamiento” e “interpenetración” de los lugares y los no-lugares es precisamente la dinámica fluida e híbrida que caracteriza nuestras sociedades contemporáneas. Los no lugares simplemente “son la medida de la época” (*ibid.*: 84). Una época caracterizada por la superabundancia de acontecimientos, la

impiden visualizar y considerar la existencia de los híbridos, de la mediación que hace posible que haya entidades definidas híbridamente y no como totalidades cerradas y puras. Los híbridos serían los hijos bastardos de las entidades puras de la modernidad (Latour, 1993). Sin embargo, es este mismo argumento el que ilustra, mejor que ninguno, la trama argumentativa que pretendemos exponer, con sus singularidades y salvedades entre aquellos que dotan a la ciencia social de un cambio necesario.

superabundancia espacial y un exceso de ego-individualismo. Con ello sobreviene y se hace presente una ruptura radical con el pasado a causa de las limitadas posibilidades de establecer una unicidad, moneda de cambio de la modernidad. La fragmentación, desde este punto de vista, emerge como signo distintivo de la época contemporánea. La sociedad como algo unitario, aún virtualmente, se diluye por entre los poros de una sociedad fragmentada, sin consistencia para ser una referencia unívoca, incapaz de adscribir de un sentido único las verdades y donde la legitimación, social y política, se diluye hacia dentro de grupos funcionalmente homogéneos, pero expresamente diferenciados unos de otros. El “lazo social”, sociológicamente, pierde su consistencia moderna, por ejemplo, a partir de la consolidación del proceso de personalización (Sennet, 1978), al menos si consideramos las condiciones en las que lo que prima es el individuo y su pericia para perseguir sus objetivos y sus deseos.

Las condiciones subyacentes presumen una sociedad que deja de ser contemplada como entidad cosificada. La nueva porosidad de la sociedad tiene en la identidad fragmentada su complemento, afectando directamente a la imagen que de la sociedad nos podemos hacer. Ésta aparecerá visualizada mediante la contingencia y la ambivalencia. Este nuevo marco será el lugar del extranjero, aquel que Simmel retratará como figura básica del proceso del individualismo y Baumann recupera como la extensión universal de un modo de vida originariamente particular, el modo particular de vida del intelectual, expresado como una persona sin raíces:

“La revolución neolítica de la élite espiritual, la transformación de los intelectuales sin raíces en la clase de conocimiento establecida, es precisamente un caso más espectacular de un proceso más amplio que puede ser llamado la privatización del ser-extranjero. Un paradójico corolario de la privatización es la universalidad del ser-extranjero: el modo de ser un extranjero es experimentado, en un grado variable, por todos y cada uno de los miembros de la sociedad contemporánea con su extrema división del trabajo y la separación de esferas funcionalmente separadas” (Baumann, 1991: 94).

El proyecto de la modernidad, el progreso de un modo de vida conducido por la diferenciación funcional de la sociedad, sitúa así al individuo desde una perspectiva deslocalizada (Baumann, 1991; Lipovestky, 1998; Delgado, 1999). Asumiendo, en este sentido, su presencia simultánea en diferentes sistemas, el individuo emerge como un ser incapaz de poder reflejarse desde una sola dimensión. Su totalidad, lo que podíamos concebir en las condiciones sociales modernas como su identidad, explota y se

diluye, definitivamente, en un modo de ser caracterizado por el desarraigo (“sin raíces”) y la multiplicidad. Un modo de vida que Manuel Delgado retrata con singular atención en *El animal público* (1999) y que fundamentalmente queda fuera del alcance del proyecto de la modernidad, de su lógica interna y de sus consecuentes imaginarios convivenciales.

La identidad basada en un pensamiento geométrico y lineal, cerrada, era como algo “dado” al sujeto. Desde la deslocalización y multiplicación de lugares, no-lugares y subsistemas en las sociedades contemporáneas no puede ser sostenido. En su lugar estos elementos expresan un giro radical de la lógica social interna, reclamando una transformación social fundacional, que reconozca la universalidad del nuevo (e inevitable) modo de ser como identidad auto-construida y fragmentada. Una de las consecuencias teóricas fuertes será el debilitamiento de la idea de Estado, con lo que implosiona la idea de comunidad, digamos, hacia adentro, vaciándose de contenido, en cuanto va a carecer de un proyecto (un lugar) de unidad e identidad susceptible de asegurarle un marco y unas condiciones de posibilidad. La comunidad pierde su rasgo de totalidad de la misma manera que el individuo pierde su representación total. No más podremos aludir, parafraseando a Lyotard, a la representación paradisíaca de una sociedad orgánica pérdida. Cualquier intento por entender la sociedad desde una dimensión orgánica, funcionalmente estable, pierde su coherencia. Los cambios sociales y las prácticas sociales inherentes a ellos pondrían en cuestión esta realidad (Delgado, 1999) El individuo y el sí mismo en las sociedades contemporáneas están atrapados en una madeja de relaciones más complejas y más móviles que nunca, lo que desvinculan a éste de los órdenes tradicionales de identificación, a cambio de una fluidez ‘trágica’, inaprensible e inabarcable que aparentemente no llevaría a ningún sitio, que no tiene horizonte y que, en consecuencia, distorsiona cualquier intento por fraguarse una identidad o una imagen tanto del individuo como de la sociedad⁴.

La expresión paradigmática del cambio, que nos va a servir de puente para ver otra forma de aproximarse y matizar los grandes cambios que experimenta la sociedad, podríamos representárnosla en la erosión que el tiempo experimenta como principio de

⁴ Este no-horizonte y autofagia en la que se convierte la vida propia lleva implícito un cuestionamiento de la razón práctica que si bien no es tratado directamente aquí, se cimentan las condiciones para hacerlo. Más adelante y junto a otras condiciones emergentes, Habermas señalará la marginalización de la razón práctica a favor de la razón comunicativa (2000: 63 y ss.)

inteligibilidad. El tiempo, en este sentido, deja de aportar certidumbre y, por tanto, deja de ser una garantía de continuidad para la representación. Se pone de relieve la impronta de muchos tiempos y ritmos simultáneos que, sin orden ni concierto aparente (sin armonía preestablecida), marcan la multiplicidad característica de la sociedad actual. Esta escasa capacidad para albergar un principio de identidad, una constancia, por ejemplo, en el conjunto de preferencias de un individuo a partir de la cual emergiera una imagen más o menos detallada del mismo, convierte la variable tiempo en algo más vago, múltiple, descentrado, pero sobre todo incapaz de dotar de unidad a cualquier elemento por medio de una representación o imagen sobre ello. De esta manera, desde el punto de vista de la sociología, el tiempo no puede reclamar la importancia que tenía para la filosofía⁵. Ahora el signo distintivo se traslada hacia la espacialidad. La radicalidad en este aserto persigue un objetivo que contribuye a delimitar una nueva perspectiva que se distancia de las consideraciones (post)modernas, planteando una ruptura radical con el subjetivismo y las filosofías de la conciencia que aún, supuestamente, considerarían aquellas y que llamaremos sociología *amoderna*⁶. El espacio adquiere aquí una consideración axial, en algunos casos, como en Castro (1997), se convierte en el nuevo sujeto contemporáneo. Junto a la emergencia del espacio como elemento metodológico, en detrimento del tiempo, pierden sentido conceptos como autenticidad, identidad y subjetividad, abriéndose, en definitiva, un nuevo orden epistemológico.

En este sentido, la época contemporánea, a diferencia de la moderna, se va a caracterizar por la sobredeterminación de imágenes y representaciones con las que son inundados los espacios y las cosas, haciendo inasible su representación de una forma total, cerrada. La relevancia atribuida al espacio cuestiona la subjetividad de la persona o la conciencia como apoyo viable para comprender y afectar el espacio, de una forma que no intente ser parcial. Así, si entendemos el tiempo como la referencia sobre la cual el yo podía hilvanar una historia propia, secuencial, que diera como resultado una identidad o la imagen de un yo que se reconocería con los cambios del paso del tiempo (Locke, Kant, Bergson), los cambios sociales tendrían como resultado, para lo que

⁵ Es clásica la definición de la identidad de acuerdo a un sujeto que acumula en el tiempo imágenes y experiencias, como si éstas se fueran sobreponiendo unas a otras sobre un mismo fondo o yo. Ver, en este sentido, el Ensayo sobre el entendimiento humano de Locke. Sin embargo, va a ser Kant quien formalice el problema, introduciendo el tiempo en el individuo y solucionando el problema con el sujeto trascendental. Es esta operación la que ahora se cuestionará, tratando de librar al individuo de cualquier referencia a un tiempo interno (Castro, 1997).

⁶ En tributo al libro de Bruno Latour *Nunca hemos sido modernos* (1993).

denominamos teoría *amoderna*, la imposibilidad de llevar a cabo dicha tarea con una mínima garantía. De esta manera, pierde sentido el tiempo como principio de inteligibilidad. Con ello se critica directamente la consideración de la dimensión intencional (y subjetiva) del hombre para valorar y comprender el mundo tal y como la sociología clásica realizaba, siendo el espacio lo que convierte en irrelevante la consideración de dicha variable. A la hora de ponderar la importancia del espacio será crucial la consideración y facticidad del desarrollo tecnológico. La técnica contemporánea sobredimensiona el espacio y multiplica las dimensiones espaciales hasta tal punto que el espacio se desgaja, independiza, de la conciencia del sujeto (Castro, 1997: 19). Éste deja de presentarse como conciencia subjetiva que produce o efectúa espacio y nos descubre como propio un nuevo elemento constitutivo, con propiedades ontológicas: la tecnología (Latour, 2002).

La superabundancia de acontecimientos dan buena cuenta de la fragilidad con la que nos enfrentamos para comprender lo que hoy ocurre tan sólo a partir de una variable tiempo no acostumbrada a tratar con las implicaciones que las nuevas tecnologías y el nuevo espacio-tiempo social tienen sobre lo social mismo, ensanchándolo, sobredimensionándolo, ampliando los ángulos y acontecimientos de cada cosa y el espacio mismo. Sociológicamente se cuestiona la posibilidad de apelar así a un sujeto dado, atravesado como está por el interminable flujo que hace de la posibilidad de su definición o aprehensión un ejercicio violento. Lo social, en definitiva, se multiplica, se densifica e implosiona, se rompe cualquier posibilidad de construir una identidad transversal y consistente a imagen de los sueños modernos, haciendo estallar los tradicionales órdenes de representación. Resulta entonces más que infructuoso intentar pensar en el tiempo de una forma tradicional (en vinculación a la subjetividad), esto es, de una forma unívoca, mecánica, absoluta o como simple guía, pues ha perdido ya su capacidad para designar correspondencias tanto puras como estables. Nada nos dirá con garantías. Pierde sentido, entonces, la consideración de la conciencia como un baluarte necesario para comprender la sociedad y el individuo, al menos en todo lo que tenga que ver con la reificación de una posible subjetividad que eleve al individuo por encima de algún otro ser, humano o no-humano, o que lo trate de elevar por encima del espacio-tiempo social. Por el contrario, es precisamente la necesidad de dar un sentido al presente lo que rescata, aquí, esa sobredeterminación como algo fundacional y básico de

la época, que conduce a pensar los marcos convivenciales desde esta nueva materialidad social.

Ante la idea de una transformación violenta, inducida en gran parte por las implicaciones de las condiciones modernas, que en mayor medida que ninguna otra causa vienen motivados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), no se puede dejar de pensar en las características que la obra de Weber ofreció para describir el paisaje de la modernidad en términos semejantes, aunque no homónimos. La instrumentalización de las relaciones sociales, el progresivo dominio de las relaciones burocráticas, el creciente politeísmo y ausencia de valores, la pérdida de sentido, la individualización e imposibilidad de hacer uso de una verdad unitaria, el decaimiento de la política, son elementos que por debajo de los cambios acaecidos señalados anteriormente emergen como fuentes de un desarrollo continuo, que no se cuestionan, pero sobre los que tampoco se descansa para pensar las sociedades contemporáneas, esto es, no se problematizan. En este sentido, más que una falta, en los términos en que Victoria Camps planteaba antes el problema, aquí todo se observa como una nueva dimensión, de la que se parte para plantear una nueva forma social desde lo que se entiende son los nuevos rasgos y condiciones.

Sin embargo, más allá de diferencias vertebrales teóricamente hablando, queremos señalar la fina coincidencia al hablar de una transformación social que, siguiendo a Weber, podemos entender a partir de elementos que son posicionados en la modernidad o, más exactamente, en el camino de la formación y consolidación del capitalismo moderno occidental. La tecnología, en este sentido, como argumento de cambio, no dejaría de ser expresión del desarrollo de la práctica moderna (Koyré, 1990), en tanto en cuanto estemos pensando en el desarrollo tecnológico inducido por la ciencia moderna o *ciencia nova* (Arendt, 1998). Por eso resaltamos el desplazamiento que experimenta el uso moderno de la razón como principio regulador, el cual para la sociología *amoderna* se nutre más que en ninguna cosa del desarrollo tecnológico. En este sentido podemos pensar que se presupone, aunque sea indirectamente, la caracterización de los rasgos de la sociedad occidental a partir del dominio de la razón, específicamente, instrumental en el sentido weberiano. De este modo la sociología aquí extrae las implicaciones contemporáneas de unas condiciones que, aun siendo catalogadas, como veremos, de bastardas (las modernas), no van a ser desplazadas de su privilegiado lugar, al menos,

como condiciones de posibilidad. Así, la individualidad y la desafección hacia la vida pública no son observadas como problema, sino observadas como nuevas condiciones. En algún sentido sería como si el desarrollo de la modernidad llevara al inevitable rumbo de cuestionar y acaso reconsiderar la epistemología y las herramientas de la sociología moderna, pero planteándose ahora unas nuevas condiciones para un marco convivencial diferente.

En los trabajos de la Sociología Simétrica (1998), estudios de sociología sobre la ciencia (Latour, Woolgar, Callon, etc), y, por ejemplo en la sociología de Donna Haraway, se reconsideran con profundidad las condiciones epistemológicas de la modernidad. Sus trabajos plantean una vuelta de tuerca más a la perspectiva del cambio, inclinándose de forma sistemática a cuestionar la epistemología que impida una consideración privilegiada (igualitaria) de los elementos que la misma modernidad, en palabras de Latour (1993), multiplica más que ninguna otra época al incorporar la tecnología y la ciencia en la construcción del orden social (y natural): los cuasi-objetos o cuasi-sujetos. La teoría elaborada descansa sobre todo en la crítica a la metodología de la ciencia moderna y a sus supuestos fundacionales. Para ello se propone una nueva metodología que no obligue a mirar hacia atrás, es decir, hacia la modernidad. Inversamente, se va a observar la modernidad como una condición particular bajo los aspectos establecidos por las nuevas condiciones. La perspectiva sobre el cambio se profundiza para situarse en el debate epistemológico desde lo *amoderno*, no desde lo (post)moderno (Haraway, 1999: 126; Latour, 1993: 77-78), con una pretendida intencionalidad de borrar de su *ser* los rasgos fundacionales que la epistemología moderna pudiera legar, aunque no la modernidad. La clave para comprender el ejercicio propuesto, de radical desvinculación y nuevo rumbo, es la inclinación a reconsiderar epistemológicamente el trabajo científico (y la sociología), de tal manera que sea una nueva modulación la que impulse la creación del nuevo prisma, abrazando adecuadamente los signos distintivos del ser social contemporáneo, en lugar de seguir buscando en la razón (moderna) el secreto o las consecuencias inevitables de las condiciones contemporáneas. Y aunque siga siendo la tecnología el argumento principal del cambio, es la ruptura, casi ‘superación’, del dualismo naturaleza-cultura lo que el desarrollo y los cambios tecnológicos invocan, lo que conlleva la ineludible necesidad de construir nuevos horizontes, ajenos ya a cualquier huella y condición moderna, una vez incluimos en la (nueva) condición ontológica del *ser* la tecnología. En lugar de la

relación entre naturaleza y cultura es la relación entre epistemología y empiria la que dominará la realidad social. De este modo, se acentúa el sentido constructivista de la realidad, aunque se relativice la posición del sujeto cognoscente, al ser él también sujeto construido. Esta simetría presupone el carácter parcial de todo conocimiento y, por tanto, la epistemología se considera como algo parcial que ya no puede establecer condiciones universales, ni rasgos estables, de los objetos de estudio. La naturaleza y la sociedad, consecuentemente, responden a procesos de construcción que más que nada desvelan lugares de poder o un espacio atravesado por posicionamientos que llevan implícitos sentidos parciales. Esta simetría no presupone así el sujeto cognoscente de la modernidad, reclamándose una imagen distinta que, en primer lugar, diluye la importancia de la subjetividad, al menos como entidad constituyente. En este sentido siempre se hará referencia a la parcialidad y, por tanto, a la imposibilidad de considerar solo al sujeto cognoscente como variable.

Durante la modernidad, dirá Latour (1993), el trabajo científico acerca de la sociedad o la naturaleza operaba siguiendo un patrón que impide asumir las condiciones contemporáneas en toda su magnitud. La proliferación de los elementos que tiene lugar junto al desarrollo de la tecnología no puede por más tiempo ser adscrita a la lógica fundacional moderna, pues se torna inabarcable. Para Latour el establecimiento de un proceso de mediación por el cual se reparten y distribuyen los seres propios, tanto de la naturaleza como de la sociedad, designando distintas propiedades, ritmos y nombres a los elementos, es inherente a cualquier comunidad: “Todas las naturalezas-culturas se parecen en que construyen a la vez seres humanos, divinidades y no-humanos” (Latour, 1993: 157). La modernidad oculta el hecho de que aquello es producto de un trabajo de mediación, mediante el cual la naturaleza y la cultura son incorporadas y mezcladas para la producción de elementos que comparten una constitución cuasi-natural y cuasi-cultural, lo que en la obra de Latour serán *los híbridos*. El estudio de las mediaciones, es decir, el trabajo por medio del cual cualquier comunidad, primero, mezcla y, después, distribuye sus seres, trasciende el orden moderno, convirtiéndolo en el caso particular de una acción que presume, epistemológicamente, la continuidad y no alteridad entre naturaleza y cultura⁷. La ordenación moderna pretendió velar el proceso por el cual construía la naturaleza por medio del ingenio del laboratorio y pretende afirmar

⁷ Es lo que se llama el principio de simetría generalizado, por medio del cual la naturaleza es construida por la sociedad (primer principio de simetría) y la sociedad es construida por la naturaleza.

igualmente que la sociedad es resultado de la libre asociación de hombres en la naturaleza, quienes podrían cambiar sus deseos a voluntad, por medio de lo que Latour llama proceso de purificación (*ibid*: 59)⁸. Con este proceso se oculta intencionadamente el trabajo de “mediación” por el cual son reunidos los híbridos (elementos humanos y no-humanos), haciendo “invisible, impensable e irrepresentable” dicha operación, lo que salvaguardaba el hecho unitario de los objetos y la posibilidad de adscribirlos a un orden (e identidad) estable. Bajo estos principios (y prácticas) constitutivos, la modernidad impide dar cuenta de las prácticas y las redes involucradas en la distribución de seres en la naturaleza y la cultura, guardando para sí una esfera, al margen de la mayoría de los hombres, desde la cual se articularían las relaciones de dominación y se ocultarían el conjunto de elementos culturales (humanos) y naturales (no-humanos) involucrados en las operaciones de designación. De esta manera se preservaría la separación trascendente entre sujeto y objeto, naturaleza y cultura, fenómenos y cosas en-sí, a la vez que se desprecia la tecnología como un atributo más de la “naturaleza” social del ser humano.

Tras ese cuestionamiento emerge una imagen antropológica del hombre distinta, como consecuencia de la constitución no-moderna. Esto implica, para Donna Haraway, tomar conciencia práctica de los adelantos tecnológicos (en medicina o biología), pues es junto a ellos como podemos dar cuenta del grado en que se difumina o se actualiza el sentido de los sujetos y su radical reconceptualización. Los nuevos sujetos, que Haraway llamará *cyborgs* (1995), tienen que cobijar la nueva pléyade de seres marcados por el uso de la tecnología o que fueron excluidos por las viejas categorías tradicionales de identidad (desde la oveja Dolly producto de la ingeniería genética, pasando por los corazones con marcapasos, hasta las señas de raza y sexo). La trasgresión de las fronteras que separan naturaleza y cultura difumina, para Haraway, la frontera entre seres humanos y máquinas; mientras que para Latour (1994: 298) nos conduce a ver el hombre como un animal sociotécnico. En palabras de Haraway:

⁸ Se mantendría así la creencia en las propiedades objetivas e intrínsecas de la naturaleza de las cosas, mientras que los hombres creen que son libres y pueden modificar el mundo a voluntad (1993: 83), dando por supuesto, entonces, un tiempo absoluto y estable. El principio de simetría radical rompe esa dualidad. A partir de los estudios de la ciencia, Somers realiza un estudio sobre la historia política moderna, estableciendo el proceso de mediación por el cual el liberalismo se auto-constituye, a partir de lo que denomina *teoría angloamericana de la ciudadanía* (Somers, 1996)

“Es este reconocimiento apenas admisible de los tipos extraños de agentes y actores a los que/a quienes debemos incluir en la narrativa de la vida colectiva, incluida la naturaleza, lo que simultáneamente nos hace, en primer lugar, rechazar decididamente las premisas modernas y postmodernas de raíces ilustradas sobre la naturaleza y la cultura, sobre lo social y lo técnico, sobre la ciencia y la sociedad y, segundo, nos rescata del devastador punto de vista del produccionismo” (Haraway, 1999: 124)

La ruptura de la dualidad o la continuidad presupuesta entre naturaleza y cultura supone para Haraway el establecimiento de unas condiciones contrarias al ejercicio de la dominación política, traducida en la modernidad por la conservación performativa de los dualismos hombre/mujer, civilizado/salvaje, etc. Para Latour supone tener en consideración la importancia de los elementos no humanos como parte inherente a la socialidad humana, al tiempo que se desvela el conocimiento y la epistemología como un lugar de poder (las mediaciones) y no como representaciones neutrales e imparciales de un orden transcendental u oculto. Emerge la imagen de un hombre ‘ambiguo’ (con relación a la caracterización moderna), medio humano, medio máquina, junto al cual estallan los tradicionales órdenes de representación de la sociedad. En esta se multiplican los elementos, los actores, las relaciones e interacciones implicadas en su conjunto, siendo precisamente eso lo que hay que considerar en cualquier acción social. El orden social estable o la naturaleza dada desde siempre se diluyen en los procesos de mediación, que implican siempre para Latour poder y dominación. La sociedad de este modo no puede buscar, porque no lo hay ya, un garante estable de socialidad natural. No hay orden estable, la sociedad está siempre en movimiento y es resultado continuo y efímero de los híbridos (*actantes*, según Latour, o *cyborgs*, según Haraway).

Pensar sobre los nuevos marcos convivenciales implica una nueva narrativa (Haraway: 1999: 124), una nueva conceptualización (Somers, 1996: 330-31), a partir de una sociedad in-estructurada (no-natural) o que presenta la estabilidad pasajera de su propio movimiento. De aquí emerge una imagen de lo social como algo *fluido* (Selgas, 2003; Law y Mol, 1998). Lo fluido cristaliza tanto la materialidad de la época como sus limitaciones, pero, sobre todo, cuenta como un principio valedor que delinea los rasgos más característicos, así como se constituye en la fuente para concebir cualquier tipo de planteamiento convivencial. Lo fluido representa con mayor precisión que ninguna otra imagen la idea cabal de las condiciones sociales contemporáneas, en su sentido más

tecnológico, pero también comprensivo. Esto es así fundamentalmente por el desarrollo de las nuevas tecnologías (TIC), que así tal cual, no dejarían de evocar un pasado íntimamente moderno. De lo fluido, sin embargo, no se substraen nada, ni siquiera la historia y, por tanto, tampoco la modernidad. Implica recomponer directamente las categorías tradicionales del pensamiento, como aquellas destinadas a abarcar una identidad reservada a figuras totales (el hombre, el cuerpo, la vida, la comunidad, etc). Todos los elementos se presentarán atravesados por una multitud de flujos y mediaciones que impiden una caracterización cerrada o completa de los mismos. La caracterización fluida se impone (la hibridación) metodológicamente a la hora de pensar categorías y narraciones. En este sentido, la identidad se quiebra a favor de las identificaciones con las que un sujeto construye siempre una 'identidad' pasajera: "frente a la tentación de asentar la identidad en algún principio esencial o natural (conciencia o cuerpo-sexo)... emerge una visión de la identidad que la emparenta con la procesualidad intermitente de las identificaciones, que no están nunca total y finalmente cerradas, sino incesantemente reconstituídas y, de este modo, sujetas a la volátil lógica de lo iterativo" (Selgas, 2003: 27). Las identificaciones son fruto de una época en la que es imposible preservar de forma estable una identidad sujeta a algún elemento trascendente o debida a una subjetividad que se encuentra, actualmente, saturada de acontecimientos y representaciones. Los muchos flujos por los cuales el yo se diluye abrazan el hecho de que las identificaciones sean el signo cambiante de una época que ha transformado ya sus condiciones. Condiciones que, en definitiva, nos hablan de la secularización radical de la sociedad y de la naturaleza, pues no pueden ser aprehendidas como objetos al margen de las propias mediaciones sociales, ni pueden ser entendidas como entidades trascendentales por encima del tiempo y el espacio que lo atraviesan.

Por todo ello se exige un trato y consideración a partir de nuevos elementos, una nueva epistemología que incorpore 'lo otro' protagónicamente, obviando la alteridad (de la naturaleza con relación al hombre o a la inversa) como referencia de conocimiento estable y segura, esto es, llena de certidumbre. Las mediaciones aquí inevitablemente rompen las fronteras dentro-fuera. La nueva epistemología implica una nueva ontología del ser y de lo social que da cuenta de las nuevas condiciones sociales y de los nuevos sujetos. Ontología que indirectamente plantea una pregunta íntimamente asociada a la política: la posibilidad o imposibilidad de la política en un medio distinguido por ser

inaprensible, dominado por lo fluido, lo cual puede establecer resistencias a cualquier intento por configurar líneas de acción políticas consistentes y transversales.

La coincidencia con los (post)modernos se extiende al cuestionamiento de la idea de verdad y orden con las que la modernidad operó: “En el mismo sentido, la posmodernidad significa la emancipación de la urgencia tan característicamente moderna de superar la ambivalencia y promover la claridad monosémica de lo mismo... La posmodernidad es la modernidad que ha admitido la no viabilidad de su proyecto original. La posmodernidad es la modernidad reconciliada con su propia imposibilidad y determinada, para mejor o peor, a convivir con ella” (Baumann, 1991: 98). Sin embargo, a diferencia de las consideraciones (post)modernas, la perspectiva *amoderna* elude la inevitabilidad de tener que asumir un proyecto inacabable por sus mismas pretensiones. En este sentido, los estudios sobre la ciencia plantean una metodología que no pretende encallarse en la propia indeterminación de la modernidad contemporánea, lo que conlleva una nueva ontologización que incluya la tecnología como elemento, al menos, de igual rango que la razón moral. No sólo se induce a reconceptualizar así la racionalidad, sino a reorientar el proyecto moderno, políticamente representativo, por cauces diferentes. La relacionalidad, por ejemplo, de Latour (1993: 167) sustituye aquí el vacío que el relativismo axiológico pudiera dejar a su paso, consecuencia de la modernidad y de su razón, una vez se entiende que son las prácticas y las mediaciones entre las cosas y los elementos lo que va a aportar el conocimiento a considerar, esto es, ahora será el conjunto de actantes implicados en una acción (técnicos y humanos) la urdimbre a considerar.

De este modo se consigue estrechar el campo de operaciones de la racionalidad entendida en un sentido universal y abstracto, para dar cabida a una metodología de las mediaciones que muestre las operaciones, prácticas y tecnologías involucradas en la construcción de los saberes científicos y los saberes sociales. En consecuencia, emerge también una nueva concepción de la racionalidad, no cercenada a los dominios exclusivos de la conciencia: “somos animales sociotécnicos y cada interacción humana es sociotécnica” (Latour, 1994: 298). A la hora de considerar un hecho aparecen involucradas las mediaciones, las traducciones e inscripciones elaboradas para hacer posible el desarrollo y objetivación de los procesos de conocimiento (científicos) y las prácticas junto a las cuales tiene lugar ese mismo hecho (Latour, 1998*b*). Los trabajos

desarrollados por la sociología de la ciencia, con la radicalidad del principio de simetría, se encargan así de sustentar un modo epistemológico diferente, una ontología distinta, que sí reclama una universalidad o, al menos, una conmensurabilidad para la metodología propuesta, como método comparativo trans-cultural (Latour, 1993: 167). Al establecerse la continuidad entre naturaleza-cultura la ciencia social se abre a una nueva reconceptualización de sus objetos de estudio, que incorpora la mediación técnica y la tecnología a su cuerpo teórico (Latour, 1998a). Cada sociedad o comunidad puede así ser observada de acuerdo a las redes y cadenas de actantes que se ponen en circulación: “La naturaleza sí gira, pero no alrededor del sujeto y la sociedad, sino alrededor de la comunidad que produce cosas y hombres. El sujeto sí gira, pero no alrededor de la naturaleza, sino alrededor de la comunidad desde la cual se generan hombres y cosas” (Latour, 1993: 121).

Es cierto que el programa de la sociología simétrica no parte de los mismos principios con los que el (post)modernismo aborda su trabajo. Se aleja de una visión antimoderna, en el sentido de tener que superar toda una época porque las cosas han cambiado, evitando tener que asumir la modernidad como condición de posibilidad. Su perspectiva no pasa a través de los análisis más estéticos y culturalistas con los que la misma Donna Haraway observa el desarrollo del debate sobre la (post)modernidad. Sus diferencias son ontológicas y metodológicas. No obstante no se niega que eso es lo que marca la diferencia con respecto a la teoría y la modernidad, además de la diferencia con respecto a nuestra capacidad hoy para pensar el modo en que pueden desarrollarse los marcos conviviales.

Con el fin abrazar una nueva socialidad, la imagen del ser humano deja de ser definible a partir de su racionalidad, como sujeto autónomo y moral. Ahora hay que considerar la tecnología como una prolongación de su ser. Desde el martillo hasta el microchip, la tecnología no es tan sólo un medio de vida, sino la vía *junto* a la cual el hombre puede ser pensado: “Una vez hemos reagrupado la moralidad y la tecnología en su dignidad ontológica en lugar de relacionarlas sólo hacia lo que es humano, podemos ver que sus relaciones no son del todo la de medios a fines, la de espíritu práctico a espíritu tout court, de hechos a valores o de la obligación simbólica a la terca obstinación de las cosas” (Latour, 2002: 8).

Sin la tecnología la figura del hombre se desvanece, implica, en definitiva, un modo de existencia, aunque no el único⁹. Lo mismo ocurre con la naturaleza. Desde el árbol hasta las ballenas azules no pueden considerarse como sujetos de un orden diferente, pertenecientes a otra categoría con relación a la figura del hombre. Con ello se trata de abstraer a los hombres de la radical alteridad a la que la ciencia moderna los subsumió, separándolos de la naturaleza (Haraway, 1999). Se trata de introducirlos en la mediación (humanos y técnicos) de la que la razón moral los expulsó (Latour, 2002). Desde lo social, como fluido, las referencias carecen así de certeza axiológica. Pero es precisamente eso lo que permite incorporar en el ejercicio sociológico todo un abanico de elementos hasta ahora no considerados al ser pensados fuera de las categorías vigentes, desde la inefable posición de alteridad (sin propiedades orgánicas). En su lugar emerge como variable definitoria las relaciones de poder implicadas. El hecho de que la mediación pase a un primer plano, por encima de los elementos mediados, elimina la importancia que pudiéramos dar a los objetos de estudio en-sí, lo que se muestra ya con el sobrenombre dado a los nuevos sujetos: ‘actantes’ o ‘cyborgs’. De esta manera la nueva epistemología elude el esencialismo como rasgo programático, adecuándose a la imposibilidad “vital” de adscribir los seres humanos hoy a una identidad estable o dada, más allá de la parcialidad y las mediaciones implicadas en su construcción. Los nuevos sujetos considerados por el estudio social amplían su procedencia, esto es, ahora los objetos de estudio son todos los que medien una acción social, independientemente de su naturaleza (orgánica o inorgánica) y de su cultura. De esta manera, una sociedad caracterizada como fluida, en la que rige, como principio metodológico, la mediación, también llama por una caracterización política *a*moderna, que no se base meramente en la razón universal y en un orden y autoridad por encima de las relaciones de poder entre los hombres.

Para Lyotard, la condición (post)moderna está muy comprometida con la imposibilidad de fundamentación epistemológica y la caída del mito del progreso transmitido por la modernidad, dentro del juego de lenguajes (y verdades) en que se ha convertido la diferenciada sociedad contemporánea (lenguajes independientes en los grupos sociales

⁹ Bruno Latour nos recuerda la necesaria igualación que hay entre la tecnología y la moral, superando la simple apreciación de una relación entre herramienta e intención moral. El problema que se plantea es dotar a la tecnología de una dignidad igual a aquella poseída por la moral. La tecnología es “un modo de existencia, una forma particular de explorar la existencia, una forma particular de explorar el ser, entre otras muchas formas” (Latour, 2002: 1)

heterogéneos) y la difuminación de la representación como concepto legítimamente válido. Si bien es verdad que su planteamiento no busca o no cree necesario encontrar un nuevo acomodo a la situación, más allá de la inevitable adaptación a las condiciones emergentes, no es menos cierto que pone en juego una cuestión, en algún grado, violenta para mucha de la teoría sociológica. En tanto en cuanto el (post)modernismo acepta el imparable desarrollo de las condiciones modernas, en un sentido que bien podría ser interpretado como weberiano, se opta por la trágica aceptación de la nueva situación. Baumann es posiblemente el autor que con mayor intensidad incorpore en su obra la urgencia o necesidad de establecer transformaciones políticas e institucionales con el objetivo de abandonar la modernidad como eje de coordenadas, asumiendo la inevitable rúbrica del desarrollo de la modernidad¹⁰. La sociología simétrica adquiere un enfoque distinto, que no ofrece, en cambio, ningún orden político alternativo al concentrarse sobre las relaciones de poder. En este sentido, no asume los cambios desde una posición que podríamos entender adaptativa al curso de los acontecimientos. Se abre, por el contrario, a un nuevo horizonte en el que se implican tanto la epistemología, como el desarrollo institucional de las sociedades contemporáneas, por ejemplo, desde la implícita democratización universal de los actores (actantes), todos los cuales pasan a tener derechos de ciudadanía y derechos de representación. Todo lo que se piense alrededor de la política tendrá que pensarse a partir de la idea de un orden que deja de ser dado, es decir, a partir de un orden con unas características estables desde el que comprender o explicar. El orden no es más que, siguiendo a Latour, la posibilidad de mantener estable una específica asociación de actantes. Los descubrimientos en el plano científico, en este sentido, no son más que transformaciones en el seno de la asociación, provocando una movilización diferente de los actantes (Latour, 1998: 132). La pregunta que aparentemente nos podríamos hacer junto a Latour se podría formular en el sentido de quién tiene poder y capacidad para movilizar los actantes. Aunque ciertamente esto supone violentar al propio Latour, pues hay que partir de que el poder y la dominación no están enraizados en la subjetividad de nadie, sino en las estabilizaciones que entre los actantes consiguen perdurar, las cuales no dependen exclusivamente de nadie. Son ellas y no los actantes las que específicamente preservan un determinado orden. La sociología simétrica quiere sobreponer a la mirada moderna un sesgo diferente, amoderno, que incluya el poder (las relaciones de poder) en la diagnosis sociológica

¹⁰ Su obra *En busca de lo político* es una buena muestra de ello (2001).

como algo encarnado en las relaciones. Desde aquí se entiende que todos los actantes hacen (y tienen) un uso de poder, desde que hablamos de actantes que movilizan y son también movilizadas. En tanto la mirada no es ajena a lo que ve, un nuevo aparato de visión emerge. Una mirada encarnada, propia, donde el objeto no puede ser visto de manera independiente al observador, ni a los flujos y mediaciones junto a los cuales el actante “habla”, siempre, parcialmente.

En este sentido, los cambios invocados no parece que hagan la política prescindible. Ahora bien, la política se quiere reconsiderar desde lo social como fluido, a partir de un orden que hace inapropiado el mismo hecho de una organización política moderna, estable, con una identidad fuerte y un aparato (burocrático) homogeneizador. En cierta manera flota en el aire la imposibilidad de la política como manifestación colectiva, como expresión de una organización entre individuos, como una ordenación de toma de decisiones de segundo grado, en tanto en cuanto dependa sólo de las relaciones de poder inscritas. Cabe preguntarse qué hacer con la política o de qué manera, en las condiciones sociales reseñadas, podemos concebir la política desde las nuevas formas (fluidas) sociales. A partir de la crítica elaborada hacia cualquier teoría (y política) que busque referencias en la conciencia y la inclinación a sobrepasar las mediaciones, tenemos que entender que la intencionalidad, en un sentido subjetivo, de ningún modo puede ser atendida como forma de asegurar o garantizar un medio institucional entre los hombres y, así, cualquier orden político que tenga como fundamento una identidad (nacional, comunitaria, etc). Su propia parcialidad y mediación dificultaría el hecho del ejercicio universal de la política. Ésta, al contrario, tendrá que poder ser vehículo de los juegos de poder implicados en las designaciones institucionales, lo que podría suponer una marginalización de la política, entendida como regulación pública, a favor del propio juego de fuerzas entre los actantes, más allá de que metodológicamente se haya restado relevancia al sujeto cognoscente.

La ontología propuesta destrona de su cetro la soberanía de la autonomía racional y moral de los individuos. A la vez se pone bajo sospecha cualquier atisbo de normatividad social más allá de la propia encarnación de una ordenación, nunca definitiva. Al concebir asociaciones de actantes a la hora de describir una acción (donde además de razón, hay técnica mediando, por lo que su rúbrica ontológica ya es distinta) tenemos que pensar el poder y la dominación vinculados a las condiciones que hacen

posible el mantenimiento de dicha asociación. No se habla de nadie en concreto, sino que se extiende entre toda la nueva ciudadanía (humana y no-humana) el derecho a jugar, pues todos los actantes tienen ya derecho a la representación y a incidir o influir en un mundo representado como un juego de fuerzas entre unos y otros. El poder en este sentido corresponde a todos o atraviesa a todos. Eso, podría entenderse, no puede reclamar como representación un orden político “trans-actante” o “intersubjetivo”, sino más bien una descripción del orden político basado en actantes con capacidad (de poder) para mantener estable una específica y singular asociación¹¹. Otra cosa es que la nueva ontologización introduzca la tecnología a un nivel igual con respecto a la razón moral para comprender la sociedad, pensando que no es lo mismo hacer una cosa con unas mediaciones o con otras, ya que ontológicamente la tecnología tendría algo que decir¹². Pero una vez hecho esto, lo que supone en definitiva abstraer el protagonismo de la normatividad asociada a un discurso moral, quizás pudiéramos hacer la misma pregunta que Latour le hace insistentemente a Kant: ¿es que el orden social y político sólo va a depender de la libre competencia autónoma de los actantes, sólo va a ser un asunto de poder (fuerza)?

Si esto fuera así, la condición necesaria del mundo contemporáneo es y será la no exterioridad de la organización institucional, implicada y entrelazada a las mediaciones de las que los nuevos sujetos forman parte. En su seno, el poder cobraría una dimensión de dominación que puede designarse y, por tanto, cambiar, pues no está sujeto a mediaciones externas o nouménicas de tal modo que impidan su reformulación una vez se consigue el poder suficiente para movilizar los actantes en otro sentido. En definitiva, más que la política, el nuevo orden traería a colación la importancia del poder como un elemento presente en cualquier mediación. Esto obliga a ver a los seres humanos (sociotécnicos) como portadores siempre de poder, con el que pueden cuestionar las redes en las que estén inmersos, de la misma manera que pueden aceptarlas¹³. La

¹¹ La crítica realizada por Lee y Brown (1996) a la concepción de poder aquí descrita acentúa el carácter liberal-democrático del discurso práctico de la sociología simétrica.

¹² “Tras el muy repetido tema de la neutralidad de ‘las-tecnologías-que-no-son-ni-buenas-ni-malas-sino-que-dependen-del-uso-que-el-hombre-haga-de-ellas’ o del tema, idéntico en su fundación, de ‘la-tecnología-llega-a-ser-loca-porque-ha-llegado-a-ser-autónoma-y-no-más-tiene-otro-fin-excepto-su-desarrollo-exitoso’ se esconde el miedo a descubrir esta nueva realidad al hombre moderno que ha adquirido el hábito a dominar. No hay nunca más maestros, ni tecnologías locas” (Latour, 2002: 6)

¹³ Anthony Giddens plantea en términos similares la cuestión de poder, como algo inherente a las propias prácticas y acciones de los individuos, que no a sus intereses (1986: 257), quienes siempre lo ejercen en su acción, en tanto en cuanto el poder es generado en y a través de la reproducción de las estructuras de dominación, esto es, está incardinado a la propia institucionalidad de la sociedad y no a los intereses de

política como orden institucional aparecerá secundariamente, como algo en lo que ya están imbuidos los seres sociotécnicos contemporáneos. Desde lo fluido, los flujos sociales, la sobredeterminación de imágenes y representaciones, la imposibilidad de los procesos de identidad, la emergencia de las identificaciones pasajeras, emerge así la interrogación hacia la posibilidad de un orden político institucional y, por ende, de la política, a la vez que se acentúa, metodológicamente, las relaciones de poder entre seres sociotécnicos.

El paisaje que se nos ofrece puede, en alguna medida, encontrar vínculos con el paraje que el diagnóstico de Weber delinea, tal vez en otro sentido o dotando a los rasgos que emergen de otro sentido. El posible mundo que Weber se imaginó lleno de funcionarios, guiado por la razón instrumental y preso de la satisfacción y éxitos personales de los individuos, al contrario de lo que intuía (los peligros que desde una perspectiva ética podía inducir) se vuelve aquí una llamada a un nuevo orden social y político. Nuevo y no por ello sujeto a los desaires que pudiera provocar un orden sociopolítico que, por ser entretejido a partir del flujo (la desaparición de lo otro y la aparición de la mediación) o a partir de la ambivalencia e incertidumbre (en los términos de Baumann, 1991) clamara desestabilidad o desorden para sí mismo. Es justamente el *desorden* mismo, desde una perspectiva que gira alrededor del flujo y la hibridación, lo que se muestra como valor en alza, emblema de una nueva época y el sustrato de los marcos convivenciales¹⁴. En cierta manera pasamos de la política al poder, siendo éste y no aquélla lo específicamente entrelazado a las relaciones sociales y prácticas. El problema fundamental para la sociología simétrica son las categorías que la modernidad y, posiblemente, Weber, tienen en mente a la hora de describir y valorar lo que pasa. El desorden, en el nuevo lenguaje de la sociología, nutrido especialmente del lenguaje científico contemporáneo, como la teoría del caos, los fractales y, sobre todo, los adelantos técnicos realizados en la medicina y, ahora, la biología genética, es signo de mezcla, de hibridación y, por eso mismo, pretende ser una manifiesta crítica a las

los individuos (1986: 258 y ss). Magdalena Villarreal, por ejemplo, hará una interpretación de las relaciones de género en la pobreza basada en esta concepción de poder. Las campesinas mexicanas, en este caso, hacen uso de las redes de poder que llegan desde las ONGs, pasando por los partidos políticos, hasta ellas, tratando de aprovechar, al igual que los otros, las condiciones que el discurso sobre el género genera, en una relación bidireccional (2000)

¹⁴ En este sentido, vemos como en el contexto de la ciudad, como espacio de convivencia, el desorden es el elemento que, para muchos, caracterizaría las relaciones que priman en las ciudades contemporáneas: “[una ciudad] deliberadamente densa, deliberadamente descentrada, deliberadamente desordenada” (Sennet, R. Identidad personal y vida urbana, citado en Rubert de Ventós, 1986: 96)

categorías modernas de estratificación social. El desolador paisaje weberiano se transforma así en un abierto paraje, desde una perspectiva epistemológica que rompe la dualidad naturaleza-cultura y piensa el hombre desde su alteridad con relación a su razón, en el que su misma amplitud e inabarcabilidad no tiene por que llamar al desorden tradicional, es decir, a la ausencia de orden. Éste simplemente es diferente, aunque desde su radical diferencia sí llama por nuevas herramientas y nuevas narraciones (Haraway, 1999), en contra del postulado (post)moderno de Lyotard.

El desorden (el flujo), en el sentido dado por la teoría del caos (Prigogine, 1997), es la base a partir de la cual pensar la cuestión de la política. Sin embargo, libre de ataduras férreas, la fluidificación de lo social dificulta, cuanto menos obstaculiza, la imagen de un espacio social organizado políticamente, con sus instituciones y espacios de comunidad, al menos en el sentido más moderno en el que implicaría una representación e imagen abstracta. La representación, como principio metodológico, es cuestionada insistentemente por Donna Haraway. En su lugar se invoca la mediación y la traducción que tienen en cuenta el ejercicio y la implicación práctica de los sujetos (los ‘actantes’, no sólo los humanos). La crítica a la representación, tanto para Haraway como para Latour, es una crítica aposentada en los argumentos del trabajo científico y su modulación moderna a partir de los ejercicios representativos de la materia o la naturaleza, imponiendo (y ocultando) una separación radical entre el hombre y ésta. Desde aquí emerge ciertamente una radicalidad política frente a la idea capital de nuestros modos de convivencia, basados en la visualización de lo otro (la naturaleza o los hombres) como fuente de extracción y gestión de recursos. La alternativa se orienta hacia un modo de convivencia basado en una modulación igualitaria entre todos los cyborgs-actantes, lo que implícitamente conllevaría dejar de ver la naturaleza y el ser humano meramente desde el punto de vista del recurso y fuente para nuestras operaciones, para pasar a ocupar un lugar privilegiado en el trasiego interactivo junto al resto de sujetos con los que comparten mundo y propiedades. No sólo serían los derechos naturales del hombre, sino que también habría que considerar su propia acción y relación no-natural. Tendremos que hablar de poder encarnado, no un poder como algo dado o no dado.

Ahora bien, de algún modo esto nos podría llevar a cuestionar cualquier orden de segundo grado que esté más allá de las relaciones de poder encarnadas, en tanto en

cuanto no se puede aludir a entidades de otro orden, sino a las mediaciones directamente implicadas en su construcción y estabilidad. El estar implicados en lo mismo extendería sobre los actantes implicados una igualdad sin invocarla. En consecuencia, no se podría dar por sentado un orden específico, lo que exigiría poder preguntar sobre lo designado políticamente. Aquí se entiende que todo tipo de autoridad responde a una mediación. El riesgo de la postura *amoderna* será pensar que la posibilidad de emancipación política que se pretende abrazar pueda, en último término, resumirse en un juego de poderes (fuerzas) entre los actantes, lo que reduciría el sentido emancipador que suele acompañar a las disposiciones políticas concebidas. Al menos, porque si reducimos la vida social a un juego de intereses y deseos, de poder encarnado y nada más, concebimos los juegos cooperativos predominantemente dominados por el interés en ciernes de unos sujetos que no tienen más límite que el de los recursos a su disposición.

La imagen emergente puede que aparentemente extienda una radicalidad democrática obvia. En este sentido, estamos obligados a preguntarnos si sería posible pensar una política en términos institucionales. Ciertamente sea cual fuere debería siempre cumplir las exigencias de la no-representación, lo cual significa hacer girar la política en torno a lo social, dando un protagonismo radical a la interacción entre actantes. Sólo desde ahí se podrá efectivamente considerar las relaciones de poder. En este sentido, la sociología *amoderna* más que rechazar abiertamente la política, hace hincapié en la centralidad de las relaciones micropolíticas. De esta manera todo pareciera desarrollarse en un contexto de inmediatez práctica, de redes y relaciones de poder, en las que todos los sujetos están implicados y se implican, lo cual acontece aparentemente sin niveles superiores de toma de decisiones. La política experimenta así un giro definitivo hacia lo social, a partir de una nueva metodología ajena a las categorías tradicionalmente utilizadas como medio de conocimiento y organización. Es entonces desde lo social (fluido, in-estructurado, in-forme) desde donde tendrá que pensarse una imagen de la política adecuada a sus principios, como, por ejemplo, hará Haraway (1995) pensando la política como ejercicio de la no dominación. En este sentido, prevalecerán los rasgos propios de lo social: la no-neutralidad y la no-representación.

Desde lo fluido, la política necesariamente tendrá que hacerse un hueco trágico, como signo igual de una época en la que el hombre responde más a una caracterización antropológica trágica (Ramos, 1999: 236). Tragedia que se hace manifiesta en la

imposibilidad de realizar una representación social del individuo con garantías, imbuido como está entre una multitud de flujos que lo atraviesan, de los que forma parte activa¹⁵. De cualquier manera, no está claro cómo podríamos abarcar, junto a las condiciones del espacio-tiempo social contemporáneo (fluidez, sobredeterminación, superabundancia, igualitarismo y democratización) una institución que por definición siempre implicará una materialidad, como compartir un código, un lenguaje o unas prácticas. Algo de lo que, en definitiva, no podremos dar cuenta sino, al menos, siguiendo a Latour, como expresión de poder y dominación.

2.2. El cambio y la política

Podríamos entender que para la sociología los cambios sociales contemporáneos introducen como elemento cardinal de la concepción política la progresiva importancia del individuo frente a órdenes superiores. Sin embargo, si hiciéramos eso malograriamos el intento de la sociología *amoderna* (Latour y Haraway) por distanciarse de la imagen del individuo cartesiano, algo que compartirán muchas de las nuevas modulaciones sociológicas, como veremos más adelante. Desde aquí se va a cuestionar cualquier perspectiva agencial, pero pareciera que más por su concepción híbrida que por la pérdida de una entidad al fin y al cabo referenciable aunque sea de modo ambivalente. La sociología *amoderna* persigue despojar de su centralidad sociológica la soberanía racional del individuo, no anular su racionalidad, con el objetivo de calibrar también otras mediaciones (técnica). Todo lo cual implica una radical democratización epistemológica (con relación a la modernidad) que vincula el individuo con su entorno y lo convierte en una imagen refractaria de una sociedad porosamente inabarcable e inaprensible, de la que ya no puede ser una imagen fiel. Se rompe así la simetría entre la sociedad y el individuo que legitimaba un orden político representativo y cerrado. El “individuo” fragmentado, siempre posicionado (Haraway, 1995: 324 y ss), se convierte en una entidad políticamente ajena a la neutralidad, lo que

¹⁵ Manuel Delgado propone distinguir, en la socialidad urbana actual, “un personaje múltiple y mutante que habita las calles desde un protagonismo que no corresponde casi nunca a elementos estructurados de forma clara...que clandestinizan todas y cada una de las estructuras en que se integran –siempre a ratos– para devenir nadas ambulantes, perfiles nihilizados, seres hipertransitivos, sin estado, es decir que no pueden ser contemplados estáticamente, sino sólo en excitación, trajinando de un lado para otro” (1999: 200)

no deja de poner en un primer plano la política. De esta manera la exterioridad deja de ser contemplada como algo cerrado, fijo o constreñidor (“sangre coagulada”), al tiempo que la emergencia del “individuo” (actante) acontece a costa de la imagen de un individuo racional recto y autosuficiente. No obstante, el propio sentido fundante atribuido a la nueva trama evidencia unos marcos convivenciales compartidos, aunque estos sean complejos, múltiples e inabarcables desde la epistemología moderna. De ahí que la sociedad se piense como se muestra (diluida, fluida, decentrada y múltiple) y la política no se pueda concebir sino dentro de esos límites.

Al pensar la política desde la fluidificación social sus bordes tendrán entonces que responder a la condición porosa de lo fluido, lo que elimina de plano la posibilidad de imaginar un orden institucional cerrado o de tal manera omniabarcante que pudiera facilitar una integración social monolítica y unidimensional. En este sentido no se niega la posibilidad de la política, como el postmodernismo más radical asiente, sino que se lleva la política a un primer plano. Ésta presupone la capacidad colectiva de preguntarse y cuestionar las instituciones propias, pero sobretodo encarnaría la indeterminación de una realidad que no es contemplada a priori. El cuestionamiento a la modernidad se hará desde *lo* político, desde la importancia atribuida a las microrrelaciones constitutivas, donde se encarnan las relaciones de poder y desde donde nadie puede pensarse como ser abstracto y atemporal. Se acentúa así el hecho de que la política, como organización colectiva, no puede quedarse al margen de lo político, ni ocultar el hecho de la fluidez social, que no puede caracterizarse por un *sí mismo*, sino por un flujo en continuo movimiento.

Esta trama micropolítica era precisamente lo que hacía de la política una actividad imposible para la postmodernidad. Sin embargo, para la sociología *a*moderna sólo implica que la sociedad no puede representarse de forma cerrada, pues significaría no tener en cuenta las propias relaciones de poder entre los miembros de la sociedad, siempre ocultas tras el velo de la representación. Por tanto, la política, como actividad relacionada al ejercicio del poder colectivo no pierde relevancia, sino que tiene que incorporar una modulación distinta.

Todo ello presupone para la sociología *a*moderna la reformulación del imaginario sobre el cual hacer descansar las narraciones políticas. Rechazando la posibilidad de una

identidad cerrada, el imaginario se abre, aunque sea intuitivamente, a plantear no sólo un mundo construido, sino abierto a las preguntas por el sentido y la finalidad de lo social, pues se entienden como cuestiones convencionales. Puede que el sentido y la finalidad sea siempre incierto y nunca plenamente hermético, pero en definitiva lo que se señala es que, en último término, es un sentido propio, no ajeno, y tan dinámico y continuo como la fluidez social expresa. Cerrar ese sentido, que es lo que se entiende que trataría de hacer la epistemología moderna, sería ocultar el hecho inmanente de la fluidez social y lo social mismo. Se contempla así un espacio de indeterminación (social) que más que provocar un desorden absoluto, caso de los postmodernos, presupone para los *amodernos* la actividad misma de lo social, un nuevo orden descentrado. Para los *amodernos*, a diferencia de las interpretaciones que buscan la instauración de un nuevo ethos (por ejemplo, Baumann), lo que no se puede hacer ya es salir o ignorar esa indeterminación, por medio de la cual la representación moderna asignaba la política a una tarea moral y al margen de lo social. Precisamente esa indeterminación, su desvelamiento, es lo que plantea la importancia cardinal del individuo como entidad híbrida, situando las relaciones micropolíticas en un lugar central en las sociedades contemporáneas. Son ellas las que continuamente toman partido, de forma encarnada en unas específicas asociaciones y no otras, y hacen de forma contingente dando sentido tanto a las identificaciones como a las relaciones instituyentes.

Cornelius Castoriadis de una forma más explícita articula las cuestiones aquí señaladas. Castoriadis diferenciará entre lo político y la política, entre el poder y la política, esferas que Baumann señala como separadas por la tradición moderna (2001: 107 y ss). *Lo* político es aquello que toda sociedad instituye como poder explícito, “dicho de otro modo, toda sociedad constituye instancias capaces de emitir órdenes sancionables explícita y efectivamente” (1998a: 158), mientras que *la* política se referiría “a la institución explícita global de la sociedad y a las decisiones concernientes a su futuro” (*ibid.*: 160)¹⁶. Para Castoriadis la política será una cuestión clave, más en una sociedad

¹⁶ Para Castoriadis la política sólo tiene un significado colectivo como una actividad reflexiva. Desde su obra plantea el hecho de que la política sólo surge “en el momento en que se plantea la cuestión de la validez de derecho de las instituciones. ¿Son justas nuestras leyes? ¿Es justa nuestra Constitución? ¿Es buena? Pero, ¿buena en qué sentido?, ¿justa en qué sentido? Precisamente a través de estas preguntas interminables se constituye el verdadero objeto de la política, por lo que ésta presupone la puesta en cuestión de las instituciones existentes –aunque sólo sea para confirmarlas total o parcialmente” (1998c: 119)

democrática que se piensa a sí misma como autónoma, es decir, dependiente de sus propias relaciones y movimientos. Sin embargo, el hecho de que la sociología moderna enfatice más que nada lo social y lo político, oscurece sus propias preguntas hacia la política. No obstante podemos pensar que simplemente se rechaza la posibilidad de que la política pueda erigirse externamente, de forma representativa. Políticamente no se puede aludir a una sociedad sino como entidad mediada. En este sentido, la política es encarnada por la frontera.

Si bien la sobredeterminación de las cosas y los espacios crea la inevitable sensación de un espacio-tiempo autónomo y de una radical alteridad con respecto a la conciencia del individuo, es eso precisamente lo que convierte la frontera y el flujo transfronterizo en dogmática política. En el seno de una dualización ‘moribunda’ (naturaleza-cultura) son las fronteras y un “individuo” horadado por ellas lo que emerge como engranaje convivencial. En principio esto supone destartalar cualquier idea de proyectar una mínima comunidad de organización política en términos de lo que podía ser entendido moderno, en el sentido que Weber podría entender por orden burocrático. La obligación es considerar lo fluido como materialidad inapelable de cualquier proyección institucional y política, donde lo híbrido y lo otro tengan cabida formal en un orden transfronterizo, en el que el espacio (*topos*) se vuelve cardinal. Un orden que, en consecuencia, parece perder todo signo de finitud a favor de una recuperada finitud de los individuos y las relaciones de poder entre ellos, en contraposición a un individuo pensado desde el libre arbitrio de una razón moral autónoma. El objeto aquí van a ser las fronteras, siempre movibles y transformativas, o lo que fue considerado como esas tierras de nadie, inapropiadas para albergar identidades, pero adecuadas a un ejercicio de la no-dominación por el cual la política tiene que guiarse:

“Busco una posición epistemológica y política. Me inclino por una política enraizada en demandas de cambios fundamentales en la naturaleza de la clase, la raza y el género; en un movimiento de transición desde unas dominaciones jerárquicas confortablemente viejas hasta las aterradoras nuevas redes que he llamado las informáticas de la dominación” (Haraway, 1995: 274)

Intencionadamente hay una inclinación a desprenderse de la racionalidad científica moderna como soporte narrativo, esto es, como dice Haraway “despojarnos de las historias rituales de la historia de la ciencia y la tecnología como paradigma del

racionalismo” (1999: 123). En su lugar se sitúa el espacio y la *res extensa*, la diferencia ontologizada, el *topos*. Incluso, siguiendo a Castro (1997), sería una necesidad perentoria para una nueva sociología que quisiera dejar de lado los callejones sin salida que la epistemología moderna sedimentó a partir de un uso indiscriminado del tiempo y el “ser pensante” como signos distintivos de toda una época calificada como supuestamente liberadora: la ilustración.

El individuo contemporáneo, actante o cyborg, por compartir rasgos con el resto de los actantes orgánicos e inorgánicos (desde un árbol hasta un microchip), es un ser fragmentado hacia dentro (sin identidad clara), parcial hacia fuera (posicionado y mediado), pero explícitamente constituido de racionalidad (encarnada) y elementos no-humanos (técnicos y naturales). Es un individuo cuya racionalidad no le permite definirse sin tener en consideración, primordial y no secundaria, el hecho tecnológico y espacial de su constitución, junto a lo cual piensa y hace como un híbrido (cyborg o actante). Sólo así es como podemos eludir las paradojas de la modernidad. Si el espacio-tiempo social contemporáneo está caracterizado por el flujo, por un ser-flujo que todo lo difumina (las miles de transacciones realizadas por día, los viajes y el turista, la vida en las grandes ciudades, el ingente volumen de información existente, el hombre con un microchip en el corazón, etc), se impone entonces una consideración nueva sobre lo social y sobre la política. De aquí que tampoco podamos pensar diferencias significativas entre lo político y la política: “Precisamente la ontología de lo fluido alimenta y se nutre de anular la separación entre lo material y lo simbólico, entre lo orgánico y lo informacional, entre el hardware y el software” (Selgas, 2003: 35, nota 24).

Sin tener en cuenta a Lyotard y la literatura postmoderna más radical o, precisamente frente a ellos, el intento por hacer emerger unas nuevas narraciones que incluya a los nuevos sujetos, muy claro en el caso de Donna Haraway (1999), nos habla también del imaginario como elemento a considerar en un sentido tradicionalmente sociológico. Ahora bien, es un imaginario entrelazado a la fluidez de lo social, donde no puede haber separación fuerte con relación a lo material, sino una frontera fluidificada que exprese ese imaginario como algo encarnado, propio. Se incorpora denodadamente un sentido material que impida llevar el imaginario a un pedestal de irrevocable abstracción o como una representación fuera de lo social. Por eso, a la importancia dada a la

determinación del espacio-tiempo social como determinación fluida o líquida, que provoca en Baumann la indeterminación del yo (2001: 31), surge una incapacidad igual de obtener de ese individuo una imagen vertebrada o, en alguna medida, cerrada sobre sí misma de tal manera que se pudiera concebir un imaginario unitario. A diferencia de Baumann, para Haraway no se trata de aceptarlo sin más, intentando extender un nuevo *ethos* capaz de contrarrestar las perniciosas consecuencias de los cambios sociales modernos. Al contrario, los cambios presuponen de suyo una renovación vertebral, traen de la mano una reconstrucción de la historia del hombre y de la política, un nuevo imaginario. Desde el espacio-tiempo social fluido, el imaginario social se hace fluido, por eso el 'cyborg' siempre estará posicionado y no podremos sino obtener una imagen del mismo, también, parcial y horadada (Haraway, 1995).

El acento que deliberadamente se pone sobre el problema de la identidad (no representativa) afectará directamente tanto a las categorías posibles con las que podamos concebir la socialidad material, como el imaginario social. Ambos son fluidos y es más que cuestionable el intento de preservar una conciencia identitaria consistente o estable, tanto a nivel individual como colectivo, lo que supone cuestionar indirectamente cualquier orden político basado en términos identitarios. Eso sólo sería posible a partir del ejercicio de una dominación incoherente al trasiego y flujo característico de nuestras sociedades o a partir de una conciencia intencional desarraigada y abstracta. Por tanto, el tratar de extender un nuevo *ethos*, de alguna manera comunitario y basado en principios, no dejaría de ser un obstáculo a la propia fluidez social, incoherente con el desarrollo y evidencia de las prácticas sociales. Es este desarrollo, y en algún sentido manifiesto político, lo que justifica la necesidad de generar una nueva narración política.

Ésta se regirá por principios de no-dominación, de acuerdo a la importancia que adquiere la emergencia de las relaciones micropolíticas. En definitiva, se devuelve al hombre, ahora como entidad ambivalente, sociotécnica o cyborg, el hecho protagónico de la política, pues no hay orden ajeno a las relaciones de poder que aquellos portan. Por tanto, están habilitados a preguntar, cuestionar e interrogar los órdenes emergentes en los que están inmersos y de los que forman parte. La diferencia fundamental al hablar de política desde esta perspectiva es la puesta en cuestión de los parámetros tradicionales como la separación entre lo privado y lo público. La política se caracteriza

transversalmente a partir del hecho de que los ‘actantes’ siempre están implicados en diversos espacios políticos, simultánea y contiguamente. La familia, la actividad cultural, el estilo de vida, etc, son cuestiones políticas en el sentido que presuponen relaciones de poder. No hay, por eso, posibilidad de encontrar un discurso público único y legítimo, a partir del cual podamos pensar en una cierta unidad, en un cierto estilo o modo de vida generalizable. No hay así posibilidad de diferenciar un espacio público, lo cual dificulta seriamente la posibilidad de pensar en un orden de segundo grado.

En este sentido, políticamente sería muy plausible pensar en una deriva liberal o neoliberal, en tanto en cuanto primará el valor de la contingencia como bisagra de la acción política. Lee y Brown (1996) se preguntan esto al analizar la teoría del actor red de Bruno Latour. Al menos, el problema nos lleva a la paradójica situación que tiene el intento de emancipar al individuo de lo que se considera una férrea sujeción moderna, despojándolo de cualquier vínculo orgánico o simbólico consistente con materialidades políticas o institucionales que nos condujeran a considerar realidades (imaginarias o materiales) más allá del ‘actante’ (como mínimo realidades intersubjetivas). No obstante, en Haraway no hay implícitamente una inclinación hacia la política basada en el juego de fuerzas entre los cyborgs, pues también es cierto que tiene una clara inclinación a sobreponer un orden mestizo como principio (en términos cuasi-transcendentales)¹⁷. No así Latour, que hace descansar la política en las formas de dominación implicadas, política y socialmente, en el mantenimiento estable de un conjunto específico de actantes (humanos y técnicos). De donde es plausible imaginar la política como un libre juego de fuerzas entre los actantes, una vez todos ellos tienen igual derecho a la ciudadanía y a la representación, lo cual renuncia explícitamente a dotar de valor normativo las relaciones entabladas, convirtiéndolas en redes de poder.

Esta tensión en torno al estatus de la política será implícita en las teorías constructivistas y *amodernas*. El escaso desarrollo práctico que tienen estas cuestiones en los escritos no hace posible llevar el análisis mucho más allá. Para ello tenemos que saltar a la filosofía política que comparte mucho de la trama expuesta. Chantal Mouffe resume esta visión, pensamos, de forma paradigmática. Por un lado, intenta recoger aquello que el liberalismo moderno situó como vanguardia (la libertad y autonomía individual), que

¹⁷ De esta manera, Haraway elude cualquier sinergia neoliberal al no cumplimentar uno de sus principales supuestos, es decir, la libre autonomía y libre arbitrio supuesto al individuo.

puede ser lo mismo que la teoría *amoderna* contempla, desde su renovación epistemológica, bajo la idea del individuo fragmentado, en el sentido en que se fortalece la presencia e importancia de las relaciones micropolíticas, propias y encarnadas entre las entidades híbridas. Sin embargo, mediante Mouffe nos alejamos de una posición neoliberal que imagine la política sin procesos de toma de decisiones de segundo orden. Aquí Mouffe plantea la recuperación de una concepción agonística de la política (1993: 7-9) mediante la cual se puedan evidenciar las relaciones de poder mediadas en la sociedad. La política actuaría como un escenario que obligara a cualquier ejercicio de poder a respetar las diferencias propias de las redes micropolíticas, en la línea de una política de la no-dominación. Se presupone así la pluralidad como activo político. Junto Mouffe, Seyla Benhabib habla de multiplicar las esferas públicas autónomas, rechazando la idea de una sola esfera agonística, pues impediría la posibilidad efectiva de considerar la implicación de la pluralidad de los individuos desde sus diferentes preocupaciones e implicaciones (1992: 86-87).

El implícito universalismo democrático que se abraza trae de la mano una imagen liberadora respecto a un orden en el que la política, como representación y ejercicio de universalización normativa, se puede mantener al margen de las prácticas sociales alrededor de un solo espacio público. En este sentido, la inclinación a destacar lo social implica revalorizar lo político, entendido como el poder mediante el cual lo social toma forma y se moldea. Esto inicialmente supone rechazar la separación entre la política y lo social, entre lo público y lo privado, rasgo por el que se caracterizaría la política moderna. De este modo se cuestiona la representación como medio de articular la política, cuestionando la posibilidad de crear una sola esfera pública o de segundo orden, en tanto en cuanto eso puede contribuir a crear una esfera política autónoma respecto a las mediaciones y singularidades de lo social y lo político. El problema queda así planteado alrededor de la articulación de esa transversalidad política, que descansará en la frontera, evitando tener que asociar valores específicos a un tipo determinado de organización social.

Las referencias son hechas fundamentalmente con relación al desarrollo del conocimiento, más específicamente, a las cuestiones epistemológicas entrañadas en la ciencia moderna, pero su propedéutica, sobre todo desde la teoría feminista (Nancy Fraser, Seyla Benhabib, Iris M. Young), no puede dejar de extenderse hacia la

consideración de unos modos de vida que, fraguados en el proceso de racionalización moderna, hicieron girar la política en torno a una individualidad desvinculada de los flujos de los que aquellos formaban parte. Ante este hecho, esa desvinculación no se entiende patológicamente, sino que se van a destacar las consecuencias rupturistas (o contestatarias) que tal deriva ha tenido con relación al orden epistemológico y social tradicional, al tiempo que sitúa la autonomía del individuo (y su identidad, ahora, construida) en un lugar privilegiado para hablar de la política. Desde aquí la organización convivencial sí que cobra un sentido de autonomía ausente en la modernidad, plenamente democrático, hacia donde deben dirigirse las innovaciones políticas. Éstas cuestionarán la separación entre la política y el poder, como hará explícitamente Baumann, además de cuestionar un sentido meramente integrador y consensual de la política.

Así podemos suponer que dentro de lo social, lo político expresa el movimiento por medio del cual la autonomía de los individuos se hace efectiva, como expresión de las relaciones de poder y el poder explícito, lo cual sólo es posible en una sociedad concebida de forma autónoma, que acepta y vive a partir de la pluralidad de sesgos. La posibilidad de que políticamente la organización convivencial asuma tal disposición, ante todo, implica poner el énfasis en la dimensión democrática y no-representativa de la sociedad, sin menoscabo de plantear un orden de segundo grado de toma de decisiones que no suponga caer en el esencialismo (liberal o comunitarista) o en el nihilismo. Lo político concentra aquí la mirada de relaciones de poder que implican una organización social atravesada por la contingencia, propia de un medio regido aparentemente sin principios, ni valores. De alguna manera, podemos con ello imaginar una institucionalidad muy semejante a aquella que Max Weber imaginara era la norma de una sociedad organizada burocráticamente (1993: 752 y ss), aunque al margen de sus interpretaciones.

Así, frente a un orden racionalizado, vertebrado por el cálculo y orientado instrumentalmente, se contemplan las instituciones contemporáneas desde lo fluido. Con ello se presupone que las prácticas contemporáneas no tienen porqué tener vinculación con las prácticas entrelazadas a lo que Weber entendiera un medio de organización burocrático. Se puede entender que no se niega el diagnóstico de Weber, pero que sí se abrazan otras formas de convivencialidad distintas a las que el sociólogo

alemán identificara como inherentes a tales prácticas. Se piensa una institucionalidad flexible, con capacidad de cambio. Desde aquí constatamos la inclinación a contemplar un ejercicio convivencial capaz de incorporar lo político, esto es, la pluralidad ciudadana como expresión de una política de no-dominación. Paradójicamente, hay que resaltar que para Weber eso es precisamente uno de los rasgos de la vida racional dominada por un orden burocrático (1993: 752), entendiendo que es tal orden el que permite extender relaciones impersonales en la sociedad, en verdad, las únicas que podemos concebir para abrazar un orden institucional basado en términos no-identitarios y no autoritarios. Para Weber es ante todo fruto de un desarrollo práctico, implícito en el progresivo desarrollo (y dominación) del derecho positivo frente al derecho consuetudinario. Sin embargo, precisamente es tal práctica la que para Weber pone de manifiesto el dominio de la razón¹⁸ que, por supuesto, tiene indudables vinculaciones con la vida económica moderna y, más específicamente, con las prácticas que implican: el capitalismo moderno occidental (1993: 738-743).

Ahora bien, si pensamos que estas prácticas conducen ahora a abordar el problema de la convivencia de otra manera, cuál es entonces el término explícito para establecer la relación entre lo político (lo social) y la política, una vez se cuestiona la validez política de los órdenes representativos modernos, cristalizado en la ruptura de las fronteras entre lo público y lo privado. En tanto en cuanto no haya una inclinación expresa a asumir una política liberal radical y, en consecuencia, a concebir una convivencialidad de todos contra todos, inmediatamente se plantea el problema de la política como espacio de regulación, es decir, el problema de la actividad de las instituciones por medio de las cuales un conjunto de individuos o híbridos gestiona y concibe lo público.

Esta tarea recibe una atención especial en los escritos de Habermas, Luhmann y Giddens, quienes compartiendo alguno de los rasgos más significativos ya señalados, problematizan directamente el pensamiento weberiano con el objeto de plantear el problema de la relación entre lo social y la política de forma más concreta. Para ellos la sociedad contemporánea presupone igualmente un nuevo orden epistemológico y práctico, que otorga a las entidades individuales un protagonismo central. Ellas son en definitiva las que también cristalizan una época en la que los órdenes no pueden

¹⁸ Moya, C (1970)

imaginarse por encima de las implicaciones prácticas de las relaciones. El problema del orden tendrá que abandonar también su configuración a partir de realidades externas y revincular sus límites hacia el movimiento y el flujo social.

En este sentido no se cuestionan las prácticas vinculadas al capitalismo occidental moderno, sino la interpretación de su deriva, incorporada en los aparatos de visión clásicos o la epistemología de la que la obra de Weber es un ejemplo manifiesto. Se constata así, con la sociología *amoderna*, un cambio con relación a las condiciones de la modernidad, aunque ni Habermas, ni Giddens, pondrán de manifiesto una transformación violenta de los órdenes epistemológicos y sociales. El problema de la relación entre la sociedad y la política no será posible abordarlo junto a un orden que establezca la formación de la voluntad política de acuerdo a la visión de una comunidad autoorganizada, ni un orden que establezca en la individualidad de las entidades la razón de ser de una convivencia apolítica y desafectada hacia lo público. En este sentido más que hablar de la política, la teoría sociológica hablará de nuevo de las relaciones de poder. La emergencia de las relaciones micropolíticas traslada el problema de la política hacia la contingencia misma, desde donde se delimitará el problema de la política. Y este problema recibe una especial atención por parte de la teoría sociológica que disiente, aparentemente, de la postura planteada por aquellos que defienden un cambio social radical. La singularización además del problema se hará en diálogo directo con el diagnóstico y la obra de Max Weber, con el objetivo de problematizar la posición de éste al concebir los rasgos paradigmáticos de los marcos convivenciales de las sociedades contemporáneas, tanto política como socialmente.

2.3. Los cambios de razón

Los planteamientos acerca de las sociedades contemporáneas elaborados por las teorías (post-sobre)modernas y *amodernas* no parten directamente de la sociología de Max Weber, aunque siempre podremos valorar el sentido dado al individuo, fragmentado, sin identidad y parcial, que es fundamentalmente indeterminado y que vive en una sociedad fluidificada en la que pierde sentido cualquier referencia valorativa en términos organizacionales, como un manifiesto acercamiento a las tesis del sociólogo alemán. Otra cuestión será y es el trato dado a esa urdimbre, con el intento de abrir la sociología

(y la sociedad) hacia otro nuevo punto de desarrollo que desestima el marco expositivo weberiano, pero asume las consecuencias implícitas del desarrollo de la sociedad moderna. En el plano metodológico se desestima la centralidad de una conciencia subjetiva intencional con el objetivo de abarcar la sociedad desde la multiplicidad que ahora es su reflejo. La cuestión de la determinación (de la acción, de lo social, etc) trata de rebasar el límite impuesto por una determinación racional unívoca. El trabajo sociológico visto hasta aquí se dirige a mostrar la dificultad e imposibilidad de producir una determinación racional bajo la cual podamos vincular la multiplicidad existente a un horizonte común y, por tanto, la dificultad, por no decir la imposibilidad, de elaborar una autodescripción de la sociedad junto a la cual todos los agentes se sintieran vinculados. Se enfatiza así la importancia de la auto-determinación del individuo, en lugar de adscripciones identitarias. Este esquema sintéticamente esbozado nos sirve de puente para cruzar el camino que separa las teorías *amodernas* de lo que llamaremos genéricamente teorías comunicativas. Al otro lado del puente, sin embargo estas van a pensar las sociedades contemporáneas sin hacer concurrir en ella una transformación violenta, interpretando el dominio de la razón (práctica capitalista y occidental) que Weber expusiera desde otra perspectiva.

Ante el infatigable cansancio que la maquinaria burocrática weberiana puede provocar, con el “coste” de ir reduciendo, en palabras de Giddens (1999: 20; 1971: 184), la creatividad y la autonomía individual, ante la reducción de la sociedad a un proceso cercenado a planteamientos personales e individuales, surge una mirada diferente que va a entender la obra de Weber, específicamente su diagnóstico sobre las sociedades futuras (“la jaula de hierro”), como errado. Para Giddens supone un intento explícito por distanciarse de las teorías entendidas como postestructuralistas o postmodernas (Giddens, 1999), al menos en aquellos puntos relacionados a la construcción de modelos teóricos coherentes y prácticas sociopolíticas de convivencia. El distanciamiento se basa en la creencia de un malogrado ejercicio tras el cual se muestran las consecuencias de las prácticas modernas, sin facilitar un cuerpo teórico lo suficientemente adecuado a las condiciones contemporáneas. Este déficit las arrastraría, en su lugar, por el “pesimismo” weberiano. En lugar de la visión que pone el acento en la implosión de los órdenes sociales y políticos, dejando a su paso la inevitable asunción de unas condiciones inaprensibles de las que resulta imposible obtener una estabilidad o regla común, se hace hincapié en el sentido que las prácticas sociales contemporáneas

tienen como vía y fondo de una convivencialidad, acaso bajo un nuevo orden, que no puede ignorarse. Desde este punto de vista, las sociedades contemporáneas son observadas como procesos emergentes de las dinámicas y prácticas instituidas, es decir, la modernidad que, a partir del Renacimiento, la ciencia nova y los estados-nación entre los siglos XVI y XVII, estableciera un nuevo marco para el desarrollo de la sociedad. Si bien estas prácticas muestran una indomabilidad que no se deja apresar por la sociología más clásica, no es suficiente para pensar como cierto la ausencia de unas dinámicas sociales compartidas, a partir de las cuales podamos pensar en procesos sociológicos generalizables. El problema se traslada directamente a la teoría sociológica y a una crítica de la misma. El objetivo será incorporar los elementos necesarios que hagan posible una comprensión de las sociedades contemporáneas adecuada, ajustada a las condiciones de creciente individualismo y peso dado a las perspectivas individuales.

En este sentido, la supuesta ‘perdida de sentido’ pronosticada por Weber no sería del todo cierta, por mucho que las condiciones contemporáneas estén dominadas por aquellas estructuras de acción y pensamiento que el sociólogo alemán expusiera. La pérdida de sentido albergaría en su interior un modo de vida, que en ningún caso puede entenderse banalmente. Es precisamente ese nuevo orden, preñado de las prácticas modernas, lo que debiera ponerse como objetivo fundamental de la teoría sociológica, tratando de hacer que ésta incluyera en su seno esos rasgos distintivos (y únicos). Pero no como meras derivaciones patológicas (postmodernos), ni tampoco como nuevos órdenes (*amodernos*), sino como propias características vertebrales de la sociedad moderna. De este modo, la teoría se orienta a designar las condiciones estructurales (o universales) que puedan abrazar la sociedad contemporánea como un caso particular del cambio histórico experimentado por esas mismas condiciones. Las condiciones consideradas vertebrales para explicar dichos cambios serán diferentes, pero todas ellas entrañan un intento por desvelar la lógica interna de la sociedad en un movimiento progresivo que llega hasta las sociedades contemporáneas. Llegado a este punto las teorías se distanciarán del diagnóstico de Weber, no tanto por desbaratar su imaginaria proyección (más unos que otros), como por introducir una reinterpretación del modo según el cual podemos interpretar la sociedad y las relaciones entre los hombres, lo que da como resultado una interpretación distinta de la sociedad moderna. De este modo se puede entender la situación contemporánea desde una perspectiva nueva, en la que tienen lugar nuevas relaciones y, en consecuencia, nuevas formas de socialidad que sólo

pueden ser aprehendidas a partir del desarrollo social de las condiciones que las dieron lugar. En este camino se acentúa la existencia siempre de valores sociales, los cuales expresan la urdimbre relacional y social de la comunidad en cuestión, por eso, la supuesta ‘pérdida de sentido’ no puede sino ser la expresión valorativa de la época, con sus propios valores y su propia socialidad. Salvador Giner plantea esta misma problemática, desde su propio acervo sociológico, de forma cristalizada:

“...la afirmación categórica de una crisis general de legitimidad en nuestra sociedad (en las democracias liberales) merece, cuando menos, cierta reconsideración. Ciertamente es que, desde un punto de vista lógico, si solamente la eficacia y la competencia técnica son capaces de legitimar hoy el poder y la autoridad, éstas deben operar en un vacío moral. Sin embargo, contra los que así opinan, ese vacío ha sido colmado hoy por una hipóstasis de la sociedad o, para ser más precisos, por el modo social secular de producción de la moral.” (Giner, 2003: 28)

El supuesto vacío que Weber presumía iba a dejar como herencia el desarrollo de las prácticas modernas occidentales conduce aquí a un nuevo escenario, atravesado por aquellas condiciones tecnoinstrumentales que su obra expusiera, pero abrazando unas nuevas condiciones. El sustrato que por debajo de ellas se desvela no nos habla de un vacío comunitario o convivencial, sino de la puesta en valor de unas formas que beben directamente del proceso de racionalización moderno. Niklas Luhmann piensa igualmente que los rasgos de la sociedad contemporánea ponen en juego unos elementos diferentes, pero vertebrales si es que se pretende abrazar las condiciones junto a las cuales la sociología puede operar. Él acentúa los cambios acaecidos con la ilustración y ese espíritu de dominación racional por el cual se ha guiado la sociedad moderna hasta nuestros días (Luhmann, 1973). Más que ningún otro fragua su trabajo en hacer efectivamente operativo los ideales ilustrados, que tienen como consecuencia la especialización, individuación y auto-determinación, a partir de un cambio paradigmático en el hacer humano (conocimiento científico). El problema reside para Luhmann en la deficiencia teórica que la sociología hereda y con la cual es inaprensible la complejidad que el mundo moderno conlleva. Hay cambios básicos que la teoría debiera asumir con el objetivo de dar cuenta de la realidad moderna, entre ellos, operativizar una teoría lo suficientemente abstracta que permita abarcar la sociedad, desprendiéndose, entre otras cosas, de cualquier atisbo de humanismo y ética, es decir, de una teoría sociológica restringida a la acción social. Se trataría, más que nada, de

entender los cambios acaecidos desde sus propias implicaciones, ya dadas y que no presagian más que un cambio social que la teoría tendría que operativizar. No hay, mejor, no podemos hacer ninguna valoración ontológica al respecto, pues el mundo no está más allá de las acciones e interacciones de los hombres en el mundo.

Al igual que las consideraciones postmodernas y amodernas, ni la naturaleza, ni las normas o los valores pueden servir ya de fondo para comprender las sociedades contemporáneas. En su lugar, Luhmann sugiere si no será el tiempo y la historia lo que pase a ocupar una posición central, en tanto en cuanto no hay posibilidad de determinación a partir de un valor compartido. Esto no quiere decir para él asumir la confianza del proceso histórico en una dirección determinada, que observe la evolución como progreso, ni tampoco entender el tiempo como principio de inteligibilidad en términos identitarios; el propósito es precisamente entender la sociedad en los términos en que Weber la había dejado (perdida de sentido), pero sin arrastrar su ineluctable vocación ética, dándole así un marco teórico adecuado. En este sentido se trataría de concebir el tiempo “como la estructura de un proceso selectivo que equilibrara constantemente irreversibilidades y reversibilidades” (Luhmann, 1998: 130), esto es, sólo aquellos aspectos íntimamente entrelazados a las sociedades humanas como tales, en su hacer y sus resultados, propios y apropiados. Estos elementos puestos en juego por Luhmann serán compartidos por Anthony Giddens (1986: 34 y ss). El tiempo pierde sus connotaciones evolutivas y lineales, su dimensión de progreso, con el objeto de poner de manifiesto un sentido contingente, convencional, que no implica, a priori, un horizonte normativo.

Al igual que las concepciones postmodernas y amodernas, el tiempo no puede, en este sentido, ser un principio de inteligibilidad, al menos como horizonte ontológico. Sin embargo, aún sin esa dimensión, sí se puede hablar de estructura (en el caso de Giddens) o de una apoyatura social convencional (Habermas) o de sistemas (Luhmann), en definitiva, de un orden social y convivencial desde el que pensar las relaciones sociales. El acento, al hablar del tiempo y la historia, se sitúa sobre el hecho mismo de la “selección”, una determinación que no vendría producida por la conciencia subjetiva de alguien, ni por el sentido valorativo de algo, ni por una estructura colectiva inconsciente, sino por la contingencia, lo que otorga a esa selección y, por ende, a lo que de ella emana, un carácter reflexivo y no transcendental. La *doble contingencia* es lo

que para Luhmann determina una estructura social¹⁹ o un fondo (operacional) sobre el cual van a tener lugar las interacciones sociales. Como tal, la estructura o fondo que emane es indeterminado, en tanto en cuanto como contingente siempre podrá ser de otra manera, aunque no es arbitraria. Simplemente no es o no puede ser intencional. Ese fondo o estructura surge, en Luhmann, de una selección que cada sistema realiza en el momento de realizar la selección y no antes. La clave es que esa selección no depende únicamente de una parte, sino que es fruto de un intento comunicativo múltiple del que emergerá una estructura (comunicacional) específica. En el caso de Giddens serán los encuentros y la determinación a partir de las interacciones entre agentes (la co-presencia). De este modo, la complejidad contemporánea se caracteriza por procesos de selección múltiples, determinándose unos a otros por anticipación y reacción (Luhmann, 1995: 9), lo que supone siempre contingencia por ambos lados de la selección y una estructura e imagen de la sociedad en términos contingentes y reflexivos.

La selección se cimentará (los contenidos seleccionados se entiende) en el proceso selectivo siguiente, hecho bajo la primera selección. El cambio debiera contar con eso, pues es así como se va creando una estructura que permite el posicionamiento en función del tiempo, pero no un tiempo, digamos, natural, sino convencional, pues está estrechamente vinculado a la selección hecha por un sistema. La selección entendida así permite interpretar la sociedad como una estructura en movimiento debida a la selección en su seno. La selección no puede cambiarse arbitrariamente, pues debe contar con las selecciones ya hechas, pero tampoco está dirigida ontológica o normativamente, pues, en último término, es una selección múltiple no-controlable. Esta selección está en la base de la teoría de los sistemas sociales y es la que directamente estaría involucrada en la formación de la sociedad (Luhmann, 1998: 113-139). Con ello desaparece la relevancia del contenido *en sí*, poniéndose de manifiesto el devenir mismo de los mecanismos societales que, más que los valores o contenidos normativos, van a ser los que expresen y distingan la imagen de la sociedad.

¹⁹ Al hablar aquí de estructura hay un explícito propósito de diferenciarse del concepto de una estructura natural y, por lo mismo, fija e inamovible en sentido mecánico. Su carácter eminentemente convencional señala el hecho de que cualquier sociedad necesita de un fondo a partir del cual operar, pero si antaño ese fondo era contemplado de forma unilateral, aquí se vuelve reflexivo o autorreferencial, esto es, se pone al alcance de la manipulación humana. Habermas también aludirá a ese fondo, aunque desde un lugar distinto, por medio del mundo de la vida como “formas posibles del entendimiento” (1988a). La estructura del mundo de la vida de Habermas en las sociedades contemporáneas guarda características similares a la estructura en Luhmann y Giddens, en tanto en cuanto se destaca siempre su carácter reflexivo, más que trascendental y, por tanto, como propiedad contingente.

En este sentido, ante el diagnóstico de Weber, la sociedad sin valores y atomizada encuentra en tales mecanismos una garantía inmanente que nos hablará, en palabras de Giddens, de los límites y posibilidades sociales (*constraints and enablements*²⁰), sin tener que hacer una referencia obligada al hecho determinante de un orden valorativo compartido. De esta manera no se niegan las implicaciones que pudieran desprenderse del desarrollo de la sociedad moderna en sentido weberiano, aunque sí se cuestionan sus conclusiones y la falta de un sentido común, pues desde los mecanismos sociales emerge siempre una vinculación aunque sea ésta tan solo racionalmente (y no valorativamente) vinculante.

De este modo, desde perspectivas diferentes, se entiende que las sociedades contemporáneas muestran un orden compartido, adecuado a lo que representa su propia contingencia y que en mayor o menor medida supone una vinculación social por medio de acciones contractuales:

“La producción social de la realidad moral tiene lugar hoy a través de enfrentamientos y conflictos entre clases, facciones, tribus, gremios e instituciones (incluidos los estados) cuyas invocaciones a entidades sobrenaturales son con frecuencia nulas. Cuando esa producción ocurre pacíficamente, lo hace mediante pactos y contratos, con expectativas mutuas de que serán cumplidos: es lo contractual lo que caracteriza la condición moral de nuestro tiempo” (Giner, 2003: 31)

“Una condición indispensable es que cada selección se experimente como contingente y que se produzca una sucesión temporal, de manera que las selecciones, al proyectar y remitirse alternadamente a lo que desde su posición en el tiempo es futuro y pasado, puedan ubicarse. La base del compromiso es ambas cosas a la vez: contingencia y tiempo, y el contrato es la forma que hace posible este a la vez” (Luhmann, 1998: 131)

Para Habermas también el contrato caracteriza la época contemporánea, entendiéndolo a partir de la progresiva racionalización experimentada por la legitimidad de la formación de la voluntad política, lo que dotaría al derecho moderno de su fuerza vinculante. Esto estaría para Habermas entrelazado a la liberación lingüística del consenso normativo, que en último término se apoya en los esfuerzos que los ciudadanos hacen por entenderse y en las propias palabras generadas en dicho proceso, pues no es otra cosa la

²⁰ Giddens, A (1986: 172-3)

que genera al final el consenso vinculante (Habermas, 1988b: 119). Al igual que Salvador Giner es un proceso, en último término, de raíz social, moral, aunque una moral que sólo puede buscar apoyo en la racionalidad entre hombres, una moral procedimental.

Teniendo como objetivo no encallarse en las contradicciones de la ilustración, ni en el diagnóstico de Weber, las respectivas teorías tienden a apoyarse en elementos estructurales nuevos desvelando una lógica social interna diferente. La obra de Habermas, en este sentido, se dirige a desentrañar los huecos que Max Weber supuestamente no alcanzaría a mostrar, pues son los que van a permitirle realizar un diagnóstico parcialmente distinto, pero con garantías para discernir el entramado moderno y sus implicaciones. Hablamos de la acción comunicativa, desarrollada plenamente en la *Teoría de la acción comunicativa* (1988 a y b) y en *Facticidad y validez* (1998). Anthony Giddens entiende que la obra de los “padres fundadores” de la sociología (Marx, Durkheim y Weber) está encallada en la unilateralidad (1971), haciéndose necesario una reconceptualización de la sociología (la teoría de la estructuración social) inclinada a abarcar los diferentes puntos de vista implicados en el proceso social, con el objetivo, primero, de dar cuenta de las consecuencias de la modernidad y lo estrictamente distintivo de las sociedades contemporáneas (1999) y, segundo, mostrar la relevancia teórica de un yo reflexivo para la sociología: la agencia (1986). Para Niklas Luhmann la modernidad nunca dispuso de un cuerpo teórico lo suficientemente adecuado a las condiciones que la modernidad y la ilustración pondrían en juego (1998c: 131-136), carencia que su teoría de sistemas pretende subsanar.

La común reticencia al diagnóstico weberiano o, al menos, su cuestionamiento como punto de partida para comprender las sociedades contemporáneas tiene como objetivo desprenderse, en unos términos similares a Donna Haraway y Bruno Latour, de las herencias legadas por los fundamentos de una filosofía de la conciencia. En términos generales se señala la imposibilidad de entender la determinación a partir de una conciencia subjetiva, a la que parece estar irremediabilmente condenada la obra de Max Weber. En ningún caso esto impide considerar el mundo a partir de los rasgos modernos, que entiende que el individuo se determina a sí mismo. Es más se interpreta como el *elan vital* del espíritu ilustrado sobre el cual se quiere volver, aunque superando las contradicciones que el mismo desarrollo de la modernidad desveló: la imposibilidad

de alcanzar un conocimiento verdadero (completo), la pluralidad (humana) y los límites inherentes a un proceso de acumulación sin fin.

Uno de los problemas centrales es interpretar la “pérdida de sentido”, el supuesto vacío valorativo de las sociedades contemporáneas, por medio del cual las teorías postmodernas y *amodernas* visualizan un nuevo orden y un nuevo sujeto, en definitiva, una nueva sociedad que tiene en lo político y en lo social su engranaje convivencial. El punto de partida de las teorías comunicativas va a ser constatar la dificultad de plantear una determinación bajo la cual todos los individuos se encuentren vinculados, cuestión que señalará, básicamente, la importancia adquirida por la auto-determinación, tanto del individuo como de la sociedad. Ahora bien, si ésta no puede descansar en factores o elementos temporalmente invariables, los únicos a priori que podrían dotar de verosimilitud una determinación generalizable (axiomática), la auto-determinación sólo podrá efectuarse a partir de mecanismos que descansen en el mismo individuo, siempre y cuando esto haga referencia a la vida social que junto a él emana, es decir, a los mecanismos sociales invocados en cualquier acción. De este modo, se abraza, por un lado, el propio hecho de la pluralidad de los individuos, pero también, por otro lado, incorpora los individuos a un proceso social-histórico (la selección) que va más allá de cada individuo en particular, pero que estos siguen reflexivamente como algo inherente a su propia auto-constitución.

Aquí la teoría tiene que superar el escollo que representa la subjetividad del individuo como referencia última, lo que antes había sido hecho por medio de la tecnología e implosión fragmentada del individuo. El problema encuentra una salida similar identificando lo social con lo contingente y, en consecuencia, identificando la determinación (de la acción, de lo social) con un proceso contingente, al igual que los *amodernos*, basado en términos convencionales. El proceso contingente implica o tendrá lugar siempre entre individuos, lo que designa directamente la sociedad como entidad contingente, fruto de las relaciones sociales. Esto además incardina el individuo en un proceso social del que no es dueño, sino co-participe. Lo social como contingente obliga a ampliar la referencia última hacia al menos dos individuos o dos sistemas (doble contingencia), cuando no hacia las instituciones sociales, como el lenguaje en Habermas o los estados-nación en Giddens. La diferencia más significativa con relación a las teorías *amodernas* es que bajo la trama comunicativa se señala la posibilidad de

separar la esfera de lo social (las relaciones de poder) y la esfera de la política, esta última como la esfera de las instituciones que sociohistóricamente permiten la autodeterminación de los individuos y el cambio social como fruto de las relaciones de poder convencionalmente expresadas.

La modernidad aquí no es un obstáculo. Muy al contrario, es gracias al proceso de racionalización, específicamente moderno, alcanzado por la sociedad contemporánea, como podemos considerar la contingencia y la reflexividad a ella asociada. En su seno el individuo se libera de referencias ‘santas’, ‘divinas’ o ‘externas’, obligándose a encontrar las referencias últimas de su determinación en un proceso de orden racional y convencional, es decir, en un orden temporal y construido, “instituyente” y social. La política deja de asignar un orden ajeno o de representar una autoridad no-social y pierde su valor autoritario. La ausencia de autoridad regidora se entiende como un proceso sociohistórico. En su lugar las relaciones entre los individuos van a tener de referencia el derecho, una autoridad convencional lo que no sólo descontextualiza las relaciones de lo social (de lo local, en los términos de Giddens), sino que las desplaza a un medio abstracto de solución de problemas²¹. La política se convierte así en un medio de solución de problemas que exige autonomía con respecto a las relaciones de los hombres o las relaciones microsociales.

Apoyándose en un pensamiento histórico, sin dirección a priori, ni como resultado de una Razón absoluta, las teorías comunicativas quieren mostrar cómo, a partir de los rasgos identificados como relevantes en la comprensión y explicación de la sociedad, las sociedades contemporáneas, a diferencia del diagnóstico de Weber, ponen en juego una urdimbre relacional no sólo única, sino en sí misma positiva. Esto no significa rechazar el devenir propio de la sociedad moderna según lo contemplara Weber (individualización, profesionalización, etc.), sino dotarlo de una base hermenéutica distinta.

²¹ En este sentido, tanto Habermas como Giddens hablarán de integración sistémica e integración social por separado. Aquella es la integración encarnada por los sistemas abstractos o los medios de comunicación simbólicamente generalizados. En definitiva es la integración que se produce entre individuos que no están presentes físicamente (Giddens, 1986: 37) o que no requiere de la implicación comunicativa de los individuos (Habermas, 1988a) y que emerge precisamente como resultado del desarrollo de las prácticas modernas. En este sentido, la esfera de la política es observada como un sistema abstracto o sistémico, de tal modo que su funcionalidad es la de solucionar los problemas que no son convenientemente solucionados en la esfera de lo social o por medio de la integración social.

A este respecto, la obra de Jürgen Habermas es muy precisa, en no mucho menor grado que la obra de Giddens. A lo largo de toda su *teoría de la acción comunicativa* entabla un diálogo directo con la obra weberiana con el objeto de escudriñar en profundidad su lógica, límites y alcance. De esta revisión Habermas obtendrá la fundamentación que da sentido a la acción comunicativa, marginada o, simplemente, no contemplada por una sociología estrechamente vinculada, dirá Habermas (1988a), a los planteamientos teleológicos y a los fundamentos de una filosofía de la conciencia. A diferencia de las teorías y visiones expuestas anteriormente no hay aquí un rechazo hacia los fundamentos epistemológicos modernos. Habermas sólo persigue dejar atrás sus contradicciones, cristalizadas para él en la unidad metodológica encarnada por el subjetivismo. Al igual que Giddens, el objetivo de Habermas es complementar las teorías de la modernidad para reconsiderar los fundamentos que hacen posible el trabajo y la hermenéutica sociológica, esto es, los elementos, factores y categorías que definirán el análisis sociológico. De esta revisión se van a incorporar nuevos elementos y nuevas articulaciones con las que observar el desarrollo social, inclinadas esta vez a establecer el análisis sobre una base universal, es decir, una base de alcance a toda condición humana. El diagnóstico de Weber acerca de las sociedades modernas occidentales podrá quedar, así, recogido bajo un esquema universal, en lugar de aparecer como una especificidad cultural. En este sentido, Habermas explícitamente no rechaza el diagnóstico de Weber, sino que lo limita y particulariza, abriendo la posibilidad a delinear un horizonte diferente, no-weberiano.

Para abordar este trabajo se ponen en juego diferentes elementos por medio de los cuales se va a apreciar el desarrollo de las sociedades modernas, bajo una nueva modulación que no necesariamente se ajuste a la imaginaria proyección weberiana. En este sentido, el cambio asociado al presente se vincula a las prácticas modernas, por lo que no se supone una violenta transformación, aunque sí una singularidad que permite abracerla sin incorporar el sentido que Weber diera a tales prácticas. El entramado elaborado se hará bajo dos ejes principalmente:

1. La comunicación y los sistemas
2. La reflexividad y las instituciones

La teoría sociológica se enfrenta aquí al hecho de que el individuo no puede ya ser el único protagonista de la historia. Su entronización en manos de la ilustración y, sobre todo, en manos de la filosofía trascendental de Kant, tiene necesariamente que dejar paso a una fundamentación distinta. Por un lado, que señale de qué manera el problema de la determinación en un marco no dominado por el subjetivismo tiene lugar y, por el otro, que no abandone el espíritu racional de la ilustración, pues no hay razón alguna que desestime el proceso de racionalización como clave para comprender las sociedades contemporáneas. En este sentido, hay una tendencia a resaltar una lógica social predominantemente comunicativa. También se hace hincapié en abandonar la unidad metodológica del individuo, a favor de las mediaciones o todo aquello que forma parte de la acción social, pero que no depende meramente del control del individuo.

De esta manera se pretende hacer desaparecer el universo subjetivista, al menos como referencia fundacional, aunque sin menospreciar el importante valor analítico y social del individuo legado por la ilustración y las prácticas modernas. En este sentido se quieren marginar las estrechas vinculaciones de la acción social con la acción teleológica, la cual presupone la motivación e iniciativa de una subjetividad autónoma. La posibilidad de llevar a cabo tal empresa depende de la capacidad para ampliar el universo operativo sobre el que tiene lugar cualquier proceso de determinación, dejando la acción teleológica, propiamente weberiana, en el mejor de los casos como una simple opción más del hombre. En ningún caso se entenderá como la única posibilidad de determinación presente en el devenir sociohistórico de la sociedad contemporánea.

Habermas y Luhmann incorporaran en su formalización teórica una trama social incardinada en procesos comunicativos. Esto es así porque, para Habermas y Luhmann, el desarrollo de las sociedades modernas, es decir, la creciente complejidad implícita en la diferenciación funcional de la sociedad moderna, conduce a su relevancia como hecho empírico. Es precisamente esa virtualidad comunicativa la que permite concebir las sociedades contemporáneas con unos rasgos exclusivos con relación a las sociedades modernas, pero también lo que permite abstraer la imagen de la sociedad y los elementos últimos de la determinación, es decir, el por qué las sociedades cambian y de qué manera los individuos (inter)actúan o se relacionan. Giddens se distanciará de este entramado introduciendo componentes institucionales en el análisis sociológico, aunque su propia reflexión encuentre acomodo en la imagen de un yo caracterizado en términos

reflexivos, muy inclinado hacia procesos comunicativos. Sin embargo, Giddens muestra un camino diferente basado en el desarrollo de las instituciones modernas, el cual conduce a revelar las cuestiones de orden social (organización espacio temporal) formalmente implicadas en la determinación de lo social, distanciándose así del primado comunicativo en la teoría.

2.3.1. La comunicación y los sistemas.

La principal relevancia de este giro teórico (giro comunicativo) se puede caracterizar por intentar reducir la importancia que un individuo, *per se*, adquiere en la trama social. No se trata de abandonar la relevancia de la acción individual, sin embargo la complejidad social hace imposible una reducción individualista de la explicación y descripción social, al mismo tiempo que impide una explicación de los cambios sociales sólo a partir de individuos autónomos. La autonomía del individuo es valorada en este sentido más como consecuencia que como causa de las sociedades modernas. Partiendo entonces de la complejidad, la sociología aquí pretende evidenciar las dificultades asociadas a una explicación de los procesos sociales basada en procesos subjetivos. Estos serían ampliamente rebasados por un contexto en el que lo que cuenta es, por un lado, la multiplicación de las perspectivas individuales, consideradas válidas y legítimas, y, por el otro lado, la diferenciación funcional por medio de la cual la sociedad impide una organización de la misma en términos axiomáticos y unidimensionales. En lugar de la subjetividad, la comunicación aporta el caudal suficiente para desprenderse de la centralidad de un sujeto como unidad metodológica, sin rechazar su consideración y la centralidad de su auto-determinación. Sin embargo, con la comunicación, ésta ya no podrá ser observada sin la mediación que acompaña siempre al sujeto y que hace referencia a un medio comunicativo. La mediación no pertenece al sujeto, pero es inherente a su socialidad e individualidad. Por medio de ella obtenemos, además, una imagen diferente de la sociedad.

Esto no significa permutar universalmente los diferentes puntos de vista de los individuos, es decir, no se pretende abrazar el relativismo, sino tener en cuenta como problema sociológico la operación socialmente requerida entre dos de ellos, más que las voluntades de cualquiera de ellos. Esta operación tiene lugar contingentemente, por lo

que, parcialmente para Habermas, pierden importancia los valores o normas que puedan guiar la acción de los individuos pre-comunicativamente, mientras que para Luhmann desaparece toda dimensión normativa. El prisma de la objetividad se desplaza hacia la operación comunicativa necesaria para establecer una relación social (en el mismo proceso de auto-constitución individual y en el proceso posterior de cualquier acción social), bajo la cual el individuo se presupone que actúa racionalmente. La comunicación no se presenta, así, como un nuevo sesgo (transformación) en la consideración de los individuos, pues éstos subjetivamente considerados hacen uso de la comunicación. Más bien es ésta la que no puede reducirse a ellos: la comunicación sería lo que permite a cada individuo contarse como tal. En definitiva, la comunicación aporta la posibilidad de entender y abstraer una imagen de la sociedad en su conjunto (no de los individuos o sus intenciones), sin contar con referencias externas. Una sociedad que va a ser entendida, en consecuencia, contingentemente.

Jürgen Habermas y Niklas Luhmann tienen un mismo punto de partida en la teoría de sistemas, pero la comunicación no se entiende de la misma manera, ni es incorporada de igual forma en la teoría. Para ambos la comunicación encierra la posibilidad de establecer procesos explicativos, pero sus respectivas elaboraciones disienten ampliamente al considerar la comunicación, aunque para ambos ésta fundamentalmente infiera la importancia cardinal de la contingencia y la diferenciación funcional como elementos distintivos de las sociedades contemporáneas. De esta manera, ante la imagen de una sociedad in-estructurada, informe e inabarcable, la comunicación aporta el plexo necesario para tratar la sociedad como entidad o unidad imaginaria desde la que analizar sociológicamente, sin renunciar con ello a la caracterización de una sociedad in-estructurada, informe e inabarcable. Por medio de la comunicación se parte directamente de las relaciones microsociales, a la vez que se abraza la imagen de una sociedad fluida e inestructurada. A través de la comunicación la imagen de la sociedad cobra un sentido renovado, contingente o, en palabras de Habermas, post-convencional, alejado de las imágenes estructurales tradicionales y axiomáticas.

Para Luhmann la comunicación cobra sentido sólo a partir de su desarrollado complejo sistema-entorno. Dentro de este 'esquema' no hay posibilidad alguna para establecer una designación objetivable independientemente de los sistemas implicados, los cuales siempre se van a presuponer como entornos. Para la teoría desaparece la referencia

ontológica de un mundo preexistente y, por consiguiente, la posibilidad de tener como referencia una estructura atemporal, cerrada o transcendental. En su lugar lo que hay o lo que se convierte en el último elemento para la teoría de sistemas es una *operación* siempre diferenciadora. Un sistema es un sistema observacional que al “mirar” u “observar” establece siempre una distinción entre un sistema, que es su propia referencia, y un entorno, que es lo que rodea al sistema como tal. La diferencia no está supuesta a priori, sino en el acontecimiento de la propia observación, momento en el que se distingue entre un sistema y un entorno del sistema, por eso es la diferencia, y no una cualidad del sistema o el entorno, lo que aporta el elemento analítico necesario para comprender el entramado social.

Para Luhmann el sistema se define básicamente por ser operacionalmente cerrado, esto significa que el sistema sólo utiliza sus propios elementos para reproducirse (1998). Con ello la teoría de sistemas puede responder a la pregunta de qué es lo social (y describirlo) a través del tipo de operación responsable en la producción y reproducción de lo social como unidad contingente (1998a: 40). Esta operación no puede quedar asignada a la conciencia (o al individuo como sistema psíquico), en tanto en cuanto no es posible hacer referencia a un mundo ontológico que siempre terminará vinculando la comunicación y la conciencia del sujeto²². Muy al contrario, la teoría de sistemas eleva la comunicación a un rango de autonomía inequívoco con relación al individuo, explícitamente fuera del ‘inter’ de lo subjetivo y como operación elemental de un sistema autopoietico que vincula la comunicación al sistema social, negando así la sociedad como referencia ontológica: “La comunicación es para los sistemas sociales un elemento indescomponible y propio. Si bien ella es producida por medio de los sistemas sociales, para éstos no es descomponible en operaciones de otro tipo, tales como ideas conscientes, impulsos nerviosos, transformaciones químicas, etc” (1998a: 42-3). De este modo, por medio de la operación comunicativa Luhmann prescinde de las motivaciones y propósitos de un individuo (o varios) en la explicación de un suceso, lo que desestima el valor explicativo de la acción, incorporando en su explicación y determinación la contingencia que la comunicación recoge (dos sistemas que pueden o no comunicarse y

²² La referencia aquí a la teoría de la acción comunicativa de Habermas es central, siendo precisamente el objeto de su crítica. Contra el intersubjetivismo, que Luhmann aún cree vinculado a los resortes de la filosofía de la conciencia, incorpora la comunicación a partir de la teoría de la observación de segundo orden, prescindiendo de las referencias ontológicas necesarias para sustentar la comunicación a favor de las operaciones autorreferenciales de los sistemas autopoieticos (Luhmann, 1998a)

que cualquier resultado podría ser de otra manera), pues ésta es la operación y único elemento propiamente social: “No basta, por ejemplo, con que un ser humano vea u oiga a otros seres humanos... Tampoco basta con hablar o escribir acerca de alguien para catalogar la relación con él como una relación social. Solo la comunicación es una operación social” (1998b: 58). En este sentido, la comunicación para Luhmann será un proceso autorreferencial o la operación elemental de un sistema autopoiético (1998: 144), por medio de la cual se puede abstraer la imagen de la sociedad, pero sin connotaciones estructurales, ni valorativas.

La centralidad de la comunicación está íntimamente vinculada a la diferenciación funcional de la sociedad, pues es ésta la que extiende una complejidad social inaprensible. De ahí la necesidad de reducir complejidad para hacer posible el conocimiento y cualquier interacción (sistema-entorno). La comunicación es en este caso la operación que representa mejor que ninguna otra esa reducción de complejidad²³. La comunicación está orientada a facilitar una selección, por tanto, su propio desarrollo operacional presupone una reducción de complejidad que permite la propia existencia del sistema social como tal (1998a: 42). Éste a su vez como sistema, sólo depende de sus propias operaciones internas, es decir, de las operaciones comunicativas (y selecciones) realizadas. La sociedad es entonces el sistema que engloba todas las comunicaciones, reproduciéndose autopoiéticamente mediante el entrelazamiento recursivo de las comunicaciones y produciendo comunicaciones siempre nuevas y distintas (1998b: 59).

Si las sociedades contemporáneas se caracterizan por la complejidad eso lo podemos valorar de acuerdo al peso de los medios de comunicación como códigos de símbolos generalizados, por medio de los cuales se guía la transmisión de selecciones en el seno de la sociedad (Luhmann, 1995: 11). De este modo no hace falta considerar la influencia de las relaciones basadas en la personalización o la coacción, lo cual permite prescindir teóricamente de la subjetividad, intencionalidad o motivos de cualquier individuo. En este sentido, Luhmann hablará de medios de comunicación como las operaciones que el

²³ La complejidad es precisamente para Luhmann el elemento que la teoría sociológica debiera abrazar con el objeto de actualizar las grandes pretensiones de una ilustración sociológica, distinta de la ilustración de la razón, por medio de la cual se hace necesario, para la teoría, reducir complejidad en un mundo moderno (ilustrado) que no para de hacer crecer la complejidad hasta límites casi inoperativos (1973). La teoría de sistemas, en este sentido, ocupa para Luhmann el lugar preciso para hacer efectivo el espíritu de la ilustración.

sistema social establece a la par que experimenta una diferenciación funcional compleja, despreciando como factor explicativo en el proceso de reproducción social la importancia de específicas voluntades. Se elude así tener que aludir a los sujetos y a la conciencia como condición social. Sólo la comunicación representa un mecanismo propio de los sistemas sociales, para los cuales los individuos son entorno y no elementos propios del sistema social (Luhmann, 1998: 167). Por tanto, la comunicación siempre hace referencia a un proceso social que emerge contingentemente en la operación comunicativa. Ni antes, ni después.

En Luhmann, cada sistema opera a partir de sí mismo y de sus operaciones, prescindiendo de las operaciones propias de otros sistemas que son entornos con relación a aquel (1998: 176 y ss), por consiguiente, si la comunicación se dirige a producir una selección, lo que está sucediendo siempre mediante la comunicación es una reproducción del sistema social y no de los individuos. En definitiva, la comunicación es condición de la sociedad como sistema y no de los individuos (sistemas psíquicos). Los individuos hacen uso de los códigos de símbolos generalizados, de los medios de comunicación simbólicamente generalizados en la sociedad (poder, dinero, amor y verdad), pero éstos no dependen de ellos en una relación causal. Su relación viene definida por el acoplamiento estructural que pone en vinculación la conciencia y la comunicación por medio del lenguaje (1998b: 60-61). Los individuos (sistemas psíquicos) utilizan los medios de comunicación simbólicamente generalizados como una forma de garantizar el éxito comunicativo de la selección elaborada desde su propio sistema (operación realizada bajo la conciencia), pero no tiene por qué implicar entendimiento, ni mucho menos coordinación o consenso, a diferencia de Habermas. Simplemente implica la determinación elaborada operacionalmente por un sistema en un proceso de selección específica (1998b), mediante la cual un sistema reduce la complejidad haciéndola operativa en un intento comunicativo. Luhmann se distancia así de la consideración habermasiana, al despreciar la comunicación en términos lingüísticos, pues la complejidad y diferenciación convierte en inconmensurables las posiciones de los individuos (sistemas operacionalmente cerrados). La comunicación aquí será, más que transmisión de información (coordinación), intento de entablar comunicación.

Luhmann tiene que diferenciar entre lenguaje y comunicación, pues no puede dotar a ninguno de ellos de valor ontológico, presumiblemente supuesto en caso de estar asociados como en el caso de la acción comunicativa habermasiana. En este sentido, el lenguaje cumple la condición del código (1995: 48) y sirve como acoplamiento estructural entre la comunicación y la conciencia, manteniendo separadas ambas, como mantiene separados la sociedad y el individuo²⁴. Esto no quiere decir que haya comunicación entre el individuo y la sociedad por medio del lenguaje, es decir que la sociedad sea reflejo, aún parcial, del otro o a la inversa, pues la comunicación es tan sólo una operación interna del sistema de la sociedad y no tiene nada que ver con las operaciones ocurridas en el sistema psíquico (1998b: 61 y ss.). El acoplamiento estructural no es en sí un medio de comunicación, sino la operación básica entre sistemas autopoieticos, lo que refuerza la radical desontologización que Luhmann imprime a la sociedad y el individuo. Ambos no son nada a priori, es decir, no están más allá de la forma en que se impliquen en el acoplamiento estructural, aunque de ninguna manera son, para Luhmann, permutables: “Dicho con toda dureza: queda excluido que el individuo pueda formar parte de la sociedad. No hay comunicación entre individuo y sociedad, ya que la comunicación es siempre sólo una operación interna del sistema de la sociedad” (1998b: 62).

Lo que ocurre es otra cosa. Los individuos, como sistemas, establecen una distinción para poder operar como tales (una diferencia entre él como sistema y el entorno), lo que implica realizar en el acto una selección específica de materia y operaciones, precisamente lo que es comunicado. En ese momento el individuo, como sistema psíquico, no sólo está diferenciando donde está él con relación a lo que se considera el entorno desde su referencia (es decir, que está siempre posicionado como en las teorías *amodernas*), sino que está reproduciendo, con lo ya seleccionado en la comunicación, el

²⁴ El acoplamiento estructural es un concepto acuñado en la biología de los sistemas autopoieticos de Humberto Maturana y Francisco Varela (1996). Con ello se ilustra el específico proceso por el cual las unidades de vida, tales como las células o un hombre, están en constante contacto con otros sistemas, para los que son entorno. Su propia relación con ellos asegura que las transformaciones que tengan lugar nunca pueden ser ajenas a su entorno, pues siempre tienen que ser transformaciones que tanto el entorno como el sistema puedan asumir sin significar la muerte del otro, es decir, tienen que ser transformaciones susceptibles de acoplarse bajo la condición de la supervivencia. Si el lenguaje es la representación del acoplamiento estructural, Luhmann nos indica que la conciencia y la comunicación están entre sí en relación de influencia, pero sin capacidad de poder modificarse, pues tanto una como otra lo hacen sólo a partir de sus propias operaciones internas. El lenguaje actúa aquí como lo que posibilita que tenga lugar esa relación entre el sistema psíquico (la conciencia) y el sistema social (la comunicación), siendo a la vez lo que los mantiene separados. Algo que diferirá sustancialmente de la concepción habermasiana del lenguaje y la comunicación.

sistema social a partir del uso específico de un código al que se tiene que adscribir en caso de que pretenda cierta efectividad en la operación de su sistema. Aunque todo dependa de que alguien escuche y participe en la comunicación, lo que puede o no puede suceder, la comunicación deviene la extensión operativa del sistema social. Éste a su vez queda fuera del alcance del individuo o en tanto en cuanto el sistema psíquico constituye un entorno de pequeño alcance puede incluso ser despreciable como variable a considerar frente al sistema social, de cuya existencia sólo podemos dar cuenta comunicativamente y, en consecuencia, a partir de la doble contingencia y no ontológicamente.

Para Luhmann el primado de la comunicación conlleva la sustitución de las relaciones espaciales o las relaciones sociales como definidoras de la sociedad. El significado del espacio y de los límites del espacio es algo que depende de su utilización comunicativa, por tanto, si la comunicación carece de localización espacial alguna, las relaciones espaciales pierden su relevancia como expresión del orden social. A diferencia de las teorías constructivistas o *amodernas*, el espacio se vuelve una categoría secundaria, sin presuponer la prevalencia de un sentido normativo. Esto es así, como dice Luhmann, por la evolución social, por medio de la cual se imponen tales exigencias: “...la evolución de la sociedad socio-cultural quita en tal medida significado a dichas relaciones [espaciales] –como consecuencia del lenguaje, la escritura y la telecomunicación-, que se hace necesario partir de que es la comunicación la que determina el significado restante del espacio y no al revés” (1998b: 58)

Luhmann entiende que las sociedades contemporáneas son complejas. El espíritu de la ilustración es lo que precisamente obliga a establecer mecanismos lo suficientemente complejos como para facilitar el operar bajo esas condiciones. En caso contrario sería imposible tratar de explicar y hacer sociológicamente junto a la ya irreductible manifestación de tantos *voes* como individuos, a la inevitable multiplicación de las interdependencias y posibilidades dentro de la sociedad (1973: 116). El mismo ejercicio incluye despreciar la posibilidad de hablar del ‘hombre’, pues no de otra manera se podrá, según Luhmann, adecuar la teoría a la descripción de la sociedad moderna: “Pero siendo el caso que ‘el hombre’ está con nosotros sólo desde el siglo XVIII, es posible decir, con buen fundamento: *forget it!* Él representa una fórmula producida en una época de transición, en la que no era posible todavía describir adecuadamente la

sociedad moderna y en lugar de ello había que refugiarse en ilusiones acerca del futuro” (1998b: 59). Con la teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados otorgará a la comunicación un lugar clave y necesario para operar en esa sociedad moderna. A la vez desestima las operaciones subjetivistas, en tanto en cuanto éstas siempre deben acoplarse (por medio del lenguaje) a procesos comunicativos, que no dependen de los individuos, pero que sí pone en contacto unos con otros en el marco de una sociedad sobre la que el individuo no tiene incidencia decisiva. En este sentido la sociedad carece de contenido normativo.

La comunicación es central, en principio, porque al ser la comunicación una operación del sistema social permite abrazar teóricamente una infinitud de situaciones, aumentando las posibilidades observacionales (las distinciones posibles), al margen de los individuos como tales. Del mismo modo permite reducir la complejidad existente (una selección) destinada a hacer operativo *el hacer* bajo esas condiciones. La comunicación no es así un elemento liberador. No está asociada al lenguaje, ni a los sujetos (capaces de lenguaje), es tan solo un proceso (autorreferencial) por el cual el sistema (social) subsiste contingentemente. Para Luhmann es la condición de una sociedad compleja que permuta el efectivo protagonismo del individuo por lo que, en palabras de Habermas, podríamos entender es la integración sistémica. De esta manera, la organización convivencial pierde toda connotación normativa, haciendo prevalecer lo social a partir de lo fluido y la autonomía de los individuos.

Ante el problema de la política, Luhmann entiende que bajo las condiciones contemporáneas (complejidad y diferenciación funcional) es inherente la separación entre la esfera de lo social y la política (1997a). Considerando incluso disfuncional (1997b) la incorporación del individuo al sistema de la política o toma de decisiones, en tanto en cuanto se mantengan las condiciones contemporáneas de la autonomía de los individuos y una sociedad *anormativa*, esto es, una sociedad en la que los valores no tienen relevancia. Dicha separación es cristalizada, según Luhmann, por las instituciones políticas nacidas en la modernidad, que mediante la democracia representativa consigue construir un sistema político capaz de reducir la complejidad y, en consecuencia, seguir operando.

Jürgen Habermas considera, en cambio, que la trama comunicativa es propiamente ontológica. Además comprender la comunicación en términos ontológicos resulta ser igual de fundamental para Habermas en el ejercicio de hacer sociológicamente comprensivas las condiciones contemporáneas: creciente individualismo y diferenciación funcional sistémica. En este sentido vamos a apreciar sustanciales diferencias con relación a la trama sistémica de Niklas Luhmann. Para Habermas la diferenciación (funcional) tiene que ver también con el proceso de racionalización de una esfera que no está vinculada con el funcionamiento sistémico (el mundo de la vida), siendo precisamente la esfera en la que se torna significativa la acción comunicativa. De este modo la trama comunicativa se vincula toda ella a la racionalidad humana y, por tanto, a los modelos de acción con los que la racionalidad humana determina su propia conducta, en lugar de ser una operación propia del sistema social. Desde aquí Habermas no equiparará la acción y la comunicación (1988a: 145), substrayendo una a favor de la otra. Simplemente vinculará el lenguaje a la acción como medio de comunicación que sirve al entendimiento, mientras que los actores persiguen sus propias metas (teleológica y no comunicativamente) en cualquier proceso comunicativo orientado siempre a coordinar sus acciones.

La diferencia sostenida en este punto frente a Luhmann será la base distinta desde la que ambos explican la sociedad. Luhmann evidencia la comunicación como una mera operación destinada a reducir complejidad. Habermas, en cambio, entiende la comunicación como un proceso de coordinación. En este sentido, si el derecho es para Habermas (2000) el medio que garantiza que tenga lugar la comunicación “sistémica” en un mundo diferenciado funcionalmente, el lenguaje es el medio por el cual tiene lugar la comunicación “social” en el racionalizado mundo de la vida. Pero en cuanto el lenguaje es acción, la coordinación es una operación plegada a las acciones de los individuos, de donde emerge todo aquello que podamos entender por sociedad.

En este sentido, la obra habermasiana tiene una constante preocupación por la coordinación de las acciones, lo que obliga a ver su teoría a partir de la preeminencia de unos individuos con capacidad de acción, en unos términos muy similares a los que son esgrimidos por Giddens. La comunicación ocupa un lugar privilegiado en su teoría a condición de que el problema de la sociología se dirija a entender los procesos que conducen a tales coordinaciones, que pueden ser sistémicas o sociales, desde el punto de

vista de la sociedad, e instrumentales o comunicativas, desde el punto de vista de la acción del individuo: “La necesidad de acción coordinada genera en la sociedad una determinada necesidad de comunicación que es menester cubrir para que sea posible una efectiva coordinación de las acciones, imprescindible para la satisfacción de las necesidades” (1988a: 352) Esta inclinación conduce a Habermas a diferenciar un mundo de sistemas y un mundo de la vida estrechamente articulados, pero diferenciados. En cada uno de ellos tiene lugar un tipo de coordinación y, en consecuencia, prevalece un tipo de acción humana u otro. La acción comunicativa es la única que presupone el lenguaje como un medio de entendimiento y, por tanto, de coordinación comunicativa (1988a: 137). Es por ello que también es la única que presupone ontológicamente un mundo de la vida compartido. El dinero y el poder como medios de comunicación (y control) infieren ontológicamente una funcionalidad sistémica y una coordinación instrumental (orientada al éxito).

Si la acción comunicativa se origina en un tipo especial de acción, aquella que en lugar de estar orientada teleológica, normativa o dramáticamente, está orientada al entendimiento, es porque forma parte de la condición humana y, como tal, encierra un sentido universal. Esto va a tener indudables consecuencias en el desarrollo de su teoría de la acción comunicativa, fundamentalmente implícitas en su idea de la evolución histórica y el proceso de racionalización occidental. De aquí emergerá el marco en el que Habermas se apoye para discutir ampliamente el sentido de la obra weberiana, principalmente al abstraer del proceso de racionalización occidental la especificidad cultural a la que Weber lo había sometido, lo que impediría para Habermas la posibilidad de ver en el proceso moderno la evolución de un fondo formal de estructuras de conciencia universales (1988a: 242)²⁵. De este modo, podríamos entender que si las investigaciones de Weber se concentraron, según Habermas, en los fundamentos práctico-morales de la institucionalización de la acción con arreglo a fines (1988a: 212),

²⁵ Esto no implicaría para Habermas negar el pluralismo, digamos, *étnico* e incluso la incompatibilidad de las plasmaciones históricas de la humanidad, simplemente le posibilita entender que ninguna cultura, sea la que sea, puede rebasar los límites de *la* cultura. Este carácter universal es su punto de partida para entender la racionalidad moderna bajo unas condiciones determinadas, pero que hacen referencia a un fondo (la racionalidad de la condición humana) universalmente compartido y, por tanto, cualquiera que sea la cultura a la que nos refiramos va a ser susceptible de desarrollar los modos de la racionalidad moderna occidental. La diferenciación cultural, entonces, para Habermas “ve restringida esta diversidad de formas de vida a los contenidos de la cultura y afirma que toda cultura, si alcanzara un determinado grado de ‘consciencia’ o de ‘sublimación’ tendría que compartir las propiedades formales de la comprensión moderna del mundo” (1988a: 242).

él quiere extraer las consecuencias práctico-morales de la racionalización del mundo de la vida, esto es, las consecuencias que el proceso de racionalización (en un sentido formal como desarrollo de las estructuras formales de la conciencia) tuvo sobre el mundo de la vida y la acción orientada al entendimiento.

En este punto Habermas inquiere un cambio necesario de la teoría de la sociedad debido al curso de la propia “evolución social” (1988b: 427), la cual impone una separación analítica entre integración social e integración sistémica. Dicha dualidad debe ser preservada y tenida en cuenta en el estudio de toda sociedad (1988b: 168). Hacer desaparecer la diferencia categorial entre sistema y mundo de la vida, como haría la teoría de sistemas, no permitiría dar cuenta efectiva del desarrollo de las sociedades, por ejemplo, desde el feudalismo europeo hasta las sociedades de clases económicas de la modernidad temprana. En dicho proceso, la desconexión progresiva entre el sistema y el mundo de la vida es precisamente la condición necesaria del desarrollo de la racionalidad bajo las condiciones del capitalismo moderno (1988b: 402) y, por tanto, es un tema básico de la sociología. De otra manera no se podrían captar los fenómenos de resistencia que los ámbitos de vida estructurados comunicativamente (mundo de la vida) oponen (y opusieron) a los imperativos funcionales, todo ello imbuido en un proceso paralelo de, por un lado, racionalización del mundo de la vida y, por el otro, aumento de la complejidad de los sistemas de acción.

Para distanciarse del diagnóstico de Max Weber aborda el racionalismo occidental a partir de la racionalización de las imágenes del mundo (en lugar de la racionalización con arreglo a fines y de la dominación del mundo), desplazando el problema de la racionalización a la racionalización de las esferas culturales de valor. En consecuencia el problema que para Weber quedaba reducido al desarrollo específico de una cultura, con sus implicaciones y derivas en torno a la comunidad, se observa ahora a partir del patrón selectivo “que bajo las condiciones del capitalismo moderno siguen los procesos de racionalización”, en teoría universales (1988a: 243). Esta hipótesis universalista amplia necesariamente el objeto de estudio, pues desde un punto de vista formal la comprensión moderna del mundo no puede ser de igual calibre que las imágenes del mundo vinculadas a formas de pensamiento mágico o tradicionales (1988a: 245). La racionalidad humana, bajo las condiciones contemporáneas, tiene necesariamente que mostrar signos evolutivos distintivos. Estos serán muy parejos a aquellos que Max

Weber desvelara en su obra, aunque también habría que considerar aquellos otros signos que, a partir de las implicaciones de la racionalización del mundo de la vida, nos hablan de la racionalidad comunicativa, orientada a coordinar las acciones entre los individuos a partir del entendimiento, es decir, a partir de un proceso argumentativo que tiene como referencia el diálogo y la consecución de un consenso. Precisamente la racionalidad comunicativa es la que se libera en el proceso de racionalización moderno, haciendo consistente la separación entre sistema y sociedad (mundo de la vida), en tanto en cuanto la coordinación de las acciones tiene lugar desde plexos operacionales distintos.

Su proceder respecto a Luhmann es así diferente. Los sistemas sociales son necesarios en la coordinación de las acciones, pero la coordinación sistémica tiene lugar por medio de procesos deslingüístizados, que desvinculan la acción del entendimiento y, por tanto, de la acción comunicativa²⁶. El centro de su atención se dirige a elaborar una crítica (no un rechazo) de la sociología de Weber y su diagnóstico sobre el futuro de la sociedad moderna, considerando que la obra weberiana vela la emergencia de la racionalidad comunicativa. Weber investigaría la racionalización del sistema de acción sólo desde la perspectiva de la racionalidad con arreglo a fines, por lo que hay que disponer, según Habermas (1988a: 430), de un concepto más complejo de racionalidad: “Pero esta crítica me ha conducido a una alternativa que exige un cambio de paradigma: pasar del paradigma de la acción teleológica al de la acción comunicativa, impensable para un neokantiano formado en la filosofía de la conciencia, que no pudo pensar en el ‘sentido’ como concepto básico de una teoría de la comunicación” (1988a: 433).

En este sentido, la acción comunicativa presupone el entendimiento lingüístico. Ciertamente, dirá Habermas, porque es el entendimiento el que remite a un acuerdo racionalmente motivado, acuerdo que se mide por pretensiones de validez susceptibles de crítica (1988a: 110). De esta manera, a diferencia de las teorías amodernas y

²⁶ La diferencia con la obra de Niklas Luhmann es aquí fundamental. Para Habermas la comunicación es algo que emerge por la propia necesidad que los individuos tienen de coordinar sus acciones con el objeto de subsistir. De esta manera la comunicación queda incardinada en la racionalidad humana, como algo propio de ésta, pues dentro del abanico de opciones de las que dispone un sujeto, la acción comunicativa es una entre otras. En Habermas aún subsiste una imagen no autonomizada de la sociedad, es decir, la sociedad como sistema no puede prescindir de los individuos, como piensa Luhmann. Esto, aparte de dar un sesgo ontológico a la teoría de la acción comunicativa, la lleva a concebir los sistemas poder y dinero como medios de comunicación deslingüístizados, que desvinculan la acción de los hombres del entendimiento (y el habla) y la coordinan por medio de valores instrumentales generalizados (1988a: 434-37).

Luhmann, Habermas incorpora formalmente al individuo en la trama de la organización convivencial, aunque ésta tenga lugar a partir de la articulación de los sistemas (que no cuentan formalmente con los individuos) y la sociedad. En tanto en cuanto el sistema poder y el sistema dinero aún tengan que incardinarse en el mundo de la vida para operar, el individuo como tal sigue siendo un factor clave en la comprensión de la sociedad. El lenguaje será la pieza clave de su entramado teórico. Su apoyo en la teoría de los ‘actos de habla’ presupone para Habermas hacer derivar del dialogo e intercambio de razones (argumentos) una fuerza vinculante debida a la relación interna existente entre las pretensiones de validez y las razones esgrimidas por cualquier sujeto susceptible de acción comunicativa, lo que sólo es posible concebir a partir de un mundo de la vida compartido:

“Mientras estos [los participantes] planteen con sus actos de habla pretensiones relativas a la validez de lo emitido, parten de la expectativa de poder llegar a un acuerdo racionalmente motivado y de poder coordinar sobre tal base sus planes a sus acciones, sin necesidad de influir sobre los motivos empíricos del otro con coacciones o con la perspectiva de recompensas, como sucede en el caso de los imperativos. Con la diferenciación de los modos básicos, el lenguaje como medio en que llegar a entenderse adquiere la capacidad de vincular la voluntad de actores capaces de responder de sus actos” (1988b: 42-3).

La acción comunicativa se diferencia, así, de la acción instrumental o estratégica en que la acción coordinada es alcanzada por medio de un acuerdo comunicativo, en lugar de ser el resultado de una intervención directa o influencia del cálculo hecho sobre las opciones del oponente. ‘Entenderse’ presupone alcanzar un acuerdo entre dos sujetos lingüísticamente competentes, de tal manera que un proceso de entendimiento tiene como fin un acuerdo que satisfaga las condiciones de un asentamiento racionalmente motivado, de lo que se desprende que todo acuerdo comunicativo tiene necesariamente que ser racional (1988a: 368). De aquí que lenguaje y entendimiento estén estrechamente vinculados, no como medio a fin, pero sí como complementarios, pues “sólo podemos explicar el concepto de entendimiento si somos capaces de precisar qué significa emplear acción con intención comunicativa” (1988a: 369)

En el transcurso de la evolución social el potencial de racionalidad que la acción comunicativa comporta se libera, al mismo tiempo que se diluyen las estructuras normativas de lo arcaico y la autoridad de “lo santo”, dándose paso a “la racionalización de las imágenes del mundo, a la universalización del derecho y de la moral y a la

aceleración de los procesos de individuación” (1988b: 70). El desencantamiento y depotenciación del ámbito de lo sagrado implica una lingüístización del consenso normativo básico, asegurado anteriormente por lo sagrado (1988b: 112). En este sentido Habermas se distancia de la apreciación weberiana que suponía una sociedad apoyada en el vacío moral o la pérdida de sentido. Vinculado directamente al concepto y realidad del mundo de la vida, el campo semántico del lenguaje evolucionaría parejo a los contenidos culturales, guardando una afinidad directa con la imagen del mundo articulada lingüísticamente. Para Habermas dicha imagen se convierte, en toda sociedad, en la base de la integración social. Esta afinidad provee a los participantes en la comunicación de un horizonte y un fondo aporético, a partir del cual se erigen los contextos de los procesos de entendimiento. De esta manera “las estructuras del mundo de la vida fijan las formas de la intersubjetividad del entendimiento posible” (1988b: 179).

Su intento por distanciarse de cualquier evocación que vincule su teoría a las filosofías de la conciencia, le lleva a considerar la intersubjetividad como medio de formación de la acción comunicativa, que no depende de voluntades específicas, pero sí está basada en el lenguaje. La intersubjetividad cobra sentido como fondo aporético (el mundo de la vida) que hace posible la comunicación y el entendimiento entre los sujetos o participantes en los procesos de integración social²⁷. Sólo cuando un aspecto del mundo de la vida cobra relevancia en una situación se hace visible su construcción cultural, pudiéndose entonces tematizar, al mismo tiempo que pierde “ese modo de lo aporético dado” (1988b: 189). Si algo distingue la modernidad para Habermas es que “sólo la comprensión moderna del mundo se caracteriza porque la tradición cultural puede ser sometida a esa prueba en toda su latitud y de manera metódica” (1988b: 190), es decir, sólo en el grado de racionalización alcanzado bajo las condiciones del capitalismo moderno occidental cobra relevancia y sentido el cuestionamiento del orden social o lo “aporético dado”, en tales términos que puedan ser puestos a debate y discusión y, por tanto, sean susceptibles de modificación bajo un acuerdo racionalmente motivado entre los participantes.

²⁷ El mundo de la vida es definido como “el horizonte de procesos de entendimiento con que los implicados llegan a un acuerdo o discuten sobre algo perteneciente al mundo objetivo, al mundo social que comparten o al mundo subjetivo de cada uno” (Habermas, 1988a: 184)

La dimensión política que de la obra de Habermas emerge, a partir del giro comunicativo, encierra una potencialidad sin lugar a dudas de enorme trascendencia. Primero, porque al constatar la pérdida de sentido que tiene una autoridad “santa”, sitúa la acción comunicativa (los acuerdos entre individuos racionalmente motivados) en un lugar privilegiado, resaltando la importancia que adquiere el entendimiento con base en procesos lingüísticos, en lugar de subsumir todo el proceso a una dominación instrumental (sistémica) desde la que podría carecer de sentido hacer referencia a la vida práctica y racional de los hombres *qua* hombres. De esta manera, entiende que ante la ausencia de imperativos (y normas) capaces de coordinar las acciones entre los hombres en la sociedad, ha tenido lugar en la sociedad una fluidificación comunicativa a partir de la cual hay que sustentar cualquier orden de tipo político (1988a: 132). De otro modo no sería posible concebir dicha fluidificación social, la cual ha tenido lugar junto a la racionalización experimentada por el mundo de la vida. Segundo, porque para Habermas eso implica necesariamente incorporar la dimensión comunicativa en el hecho mismo de la organización política, lo que indudablemente le conduce al problema de la *colonización del mundo de la vida* por los subsistemas regidos por medios, esto es, por los sistemas, en términos aquí weberianos, poder y dinero: administración y economía.

Su solución al problema es compleja (Habermas, 2000), pero digamos ahora que no se articula con la imagen de un mundo plenamente instrumentalizado como el de Niklas Luhmann, quién abogará por un orden político sistémico, plegado a las características de la representación (Luhmann, 1997b). Habermas, por el contrario, introduce y defiende ampliamente una democracia deliberativa que pueda dar cuenta del proceso de racionalización alcanzado bajo las condiciones de la modernidad occidental, que pueda, al igual que los *amodernos*, entender la política desde una sociedad caracterizada por las consecuencias de un orden fluidificado. Ciertamente es una fluidez distinta, basada en la liberación de la racionalidad comunicativa, que sitúa los procesos comunicativos (de diálogo y búsqueda de consenso entre individuos) y el desorden, entendido como fluidificación social contraria al orden sistémico, en un primer plano. Con relación a la obra de Luhmann la diferencia se sitúa, por un lado, en la necesidad que tiene el poder de ser legitimado para operar como tal, legitimación que en una sociedad racionalizada tiene que contar con la acción comunicativa y la coordinación entre hombres a partir de acuerdos racionalmente motivados: la opinión pública (1988b: 487). Por otro lado,

Habermas introduce la necesidad que tienen los sistemas de articularse con lo social. En ningún caso se desestima la coordinación debida a la diferenciación sistémica y funcional propia del desarrollo instrumental de la modernidad:

“...cuando actúan [los hombres] para realizar sus propósitos, sus acciones no solamente quedan coordinadas a través de procesos de entendimiento, sino también a través de nexos funcionales que no son pretendidos y que la mayoría de las veces tampoco resultan perceptibles dentro del horizonte de la práctica cotidiana. En las sociedades capitalistas el ejemplo más importante de una regulación no normativa de plexos de cooperación es el mercado. El mercado pertenece a aquellos mecanismos sistémicos que estabilizan plexos de acción no pretendidos mediante un entrelazamiento funcional de las consecuencias de la acción, mientras que el mecanismo del entendimiento armoniza entre sí las orientaciones de acción de los participantes. Por eso he propuesto distinguir entre integración social e integración sistémica: la una se centra en las orientaciones de acción atravesando las cuales opera la otra” (Habermas, 1988a: 213)

La cuestión de la fluidez social adquiere con Habermas un matiz diferente, aunque constituye, al igual que en la concepción moderna, el resorte básico desde el que pensar y analizar la sociedad contemporánea. Junto a Luhmann piensa que el proceso de diferenciación funcional, es decir, la progresiva autonomización de las esferas sistémicas (los medios de control sistémicos) con respecto a la subjetividad, bien de los sistemas psíquicos, bien de los órdenes institucionales del mundo de la vida, tiene como resultado la emergencia de la fluidez social. Esto sólo quiere decir que al perder sentido las valoraciones y significados imperativamente vinculantes, se multiplican las relaciones sociales sin posibilidad de referenciarlas todas a una única estructura. La debilidad de los factores estructurales dificulta la pervivencia de una identidad concreta y axiomática, lo que incluye la imposibilidad de establecer pautas sociales normativamente vinculantes²⁸. No es menester pensar que un individuo pueda establecer una identidad fuerte sobre un proceso de coordinación (o un sistema) que no depende sólo de él. Además bajo el proceso de modernización la coordinación se ha hecho más

²⁸ Hay que tener en cuenta que la racionalización sistémica, pareja a la pérdida de sentido de la autoridad divina o tradicional, implica una coordinación instrumental entre los individuos, lo que convierte a estos, desde la perspectiva del sistema, en prescindibles, si no totalmente (como en Luhmann), de tal modo que sea necesario hacer subsistir una separación entre lo social (fluidido en el proceso de racionalización) y el sistema como esfera orientada a coordinar las acciones de los individuos de forma abstracta y deslocalizada. Esta integración no implica integración valorativa, sino una coordinación meramente abstracta en el sentido institucional, pero que permite precisamente que cada individuo, socialmente, pueda tener sus propios valores y, así, se pueda entablar una conversación social racionalizada, susceptible de crítica.

abstracta con el objeto de eliminar de su función la posibilidad de una adscripción fuerte, que impediría una integración sistémica amplia: “La constitución de plexos de acción que no están socialmente integrados significa que las relaciones sociales quedan desgajadas de la identidad de los sujetos” (Habermas, 1988b: 441). Por tanto, normativamente el sentido de vinculación debe ser racional y, por tanto, construido, de alguna manera contingente y abstracto.

Habermas se distancia de Luhmann al entender que todo ese proceso es paralelo a la racionalización del mundo de la vida, sin la cual sería imposible efectivamente entender la sociedad diferenciada funcionalmente (1988b: 442). El proceso de racionalización sistémica tiende a desgajarse de los órdenes del mundo de la vida, autonomizándose uno del otro y liberando la identidad de los individuos de adscripciones normativamente fuertes. De todas maneras esta autonomización no implica para Habermas desvinculación como para Luhmann. Siempre es necesario que el sistema tenga un anclaje en el mundo de la vida²⁹. Esa diferenciación es lo que hace posible para Habermas definir lo social desde la contingencia y la comunicación como acción propia en tal medio. La fluidificación social se debe, también, a la propia diferenciación del mundo de la vida, completamente necesaria y sin la cual no se podría entender, por ejemplo, la juridización de las relaciones sociales, pues ésta “exige un alto grado de generalización de los valores, una amplia desconexión de la acción social respecto a los contextos normativos, así como la escisión de la eticidad concreta en moralidad y legalidad” (1988b: 450). A partir de aquí el sesgo empírico o la inclinación a primar la determinación espacial del sujeto es obviada. Habermas aún preserva la importancia de la racionalidad humana, pues es la diferenciación racional del mundo de la vida la que implica una asunción por parte del individuo de esa misma diferenciación, a partir de lo cual se da la posibilidad (racional) de construir y crear un consenso normativo en lugar de asumir imperativos categóricos (tanto políticos como religiosos). Por tanto, nos permite pensar la esfera de lo social, una vez se desgaja de la esfera de poder y dinero, contingentemente: “El mundo de la vida tiene que haberse diferenciado hasta el punto

²⁹ Este es el peligro de los sistemas y la integración sistémica, pues es desde aquí como puede suceder una colonización interna del mundo de la vida por parte de los sistemas, haciendo incluso despreciable el hecho de una coordinación en términos comunicativos. Su crítica a Luhmann será básicamente esta, al entender que éste parte y da por hecho la desaparición de cualquier orden social no sistémico, a favor de la colonización sistémica de todo (Habermas, 1988b: 442). Ante este hecho, Habermas (2000) propugnará una democracia deliberativa que incorpore el diálogo y la acción comunicativa como engranajes de la política.

de que los ámbitos de acción éticamente neutralizados puedan ser regulados legítimamente por medio de procedimientos formales de creación y fundamentación de normas. La tradición cultural tiene que haberse fluidificado ya hasta el punto de que los órdenes legítimos puedan prescindir de bases dogmáticas sustentadas en la tradición” (1988b: 450)

Aún así, para Habermas es sustancial la separación entre la esfera de lo social y las esferas política (poder) y económica (dinero), lo que se traduce en la dualidad existente entre integración sistémica e integración social. La separación es una condición de la sociedad contemporánea, justamente la que permite al sociólogo alemán pensar la articulación sociopolítica bajo una democracia deliberativa. Una vez el mundo de la vida queda *desacoplado* de los ámbitos de acción formalmente organizados (la economía y la administración estatal), se libran en su seno los procesos de lingüístización de la coordinación de las acciones, aunque como podemos ver alejados, para Habermas, de cualquier posibilidad de coordinar acciones formalmente organizadas. Desde la contingencia de lo social, para Habermas, la acción comunicativa liberada en el proceso de racionalización occidental se desvincula de la política en un sentido práctico, aunque no de la función de la legitimación social, núcleo de su teoría política (2000) y de su idea del desarrollo del derecho como proceso de legitimación social (1991).

2.3.2. La reflexividad y las instituciones.

El intento por distanciar la sociología de las implicaciones derivadas de una fundamentación en términos de filosofía de la conciencia surca también otros caminos, que sin desestimar la importancia de la trama comunicacional, pone el énfasis en un análisis institucional del desarrollo de la sociedad. Tiene un mismo punto de partida respecto al diagnóstico de Max Weber, tratando de introducir una lógica en la teoría distinta que, entre otras cosas, convierta el supuesto “triste” paraje weberiano en una fuente nueva de posibilidades y recursos. Hablaremos básicamente de Anthony Giddens y Ulrich Beck, quienes abogan por entender la sociedad contemporánea como una modernidad reflexiva, que sin rechazar la institucionalidad moderna sugiere una nueva

constelación institucional y, por tanto, un orden social distinto a partir de la constatación de las condiciones sociales dominantes.

La obra de Anthony Giddens se orienta, así, a desentrañar la latencia de un proceso manifiesto a lo largo de la evolución social, una lógica interna que infiere en cada época una organización institucional distinta, de acuerdo a la propia manifestación externa de aquella. En este sentido, asumiendo el desolador paraje que experimentamos hoy y su desorientadora proliferación de acontecimientos, Giddens piensa que la modernidad no ha sido debidamente comprendida, haciéndose necesaria una comprensión a partir de la evolución socioestructural de las instituciones, si es que pretendemos abrazar mínimamente los sucesos que experimentamos. A continuación, mejor que nadie, Giddens lo expresa en una cita que, aunque un poco larga, merece destacar la contundencia del autor en este punto, evidenciando sus desencuentros con Habermas al buscar un conocimiento generalizable de la vida social y los modelos de desarrollo social:

“Yo, sin embargo, me propongo tomar un camino diferente. Sostendré que la desorientación, que se expresa a sí misma en la opinión de que no es posible obtener un conocimiento sistemático de la organización social, resulta en primer lugar de la sensación que muchos de nosotros tenemos de haber sido atrapados en un universo de acontecimientos que no logramos entender del todo y que en gran medida parecen escapar a nuestro control. Para analizar cómo hemos llegado a esto, no basta con inventar términos como postmodernidad y el resto, sino que debemos posar una nueva mirada sobre la naturaleza de la propia modernidad que, por ciertas razones muy concretas, ha sido hasta ahora precariamente comprendida por las ciencias sociales. En vez de estar entrando en un periodo de postmodernidad, nos estamos trasladando a uno en que las consecuencias de la modernidad se están radicalizando y universalizando como nunca. Afirmaré que más allá de la modernidad, podemos percibir los contornos de un orden nuevo y diferente que es ‘postmoderno’, pero esto es muy distinto de lo que en este momento algunos han dado en llamar ‘postmodernidad’” (1999: 16-7).

Para Giddens el distanciamiento entre el espacio y el tiempo va a ser el elemento crucial para entender la evolución socioestructural de la sociedad o, mejor, será el estudio del orden, entendido como el problema de la cohesión entre espacio y tiempo, la dialéctica del tiempo y del espacio (1999: 132; 1986: 181-84 y 196-97), lo que nos permita

comprender los rasgos de los sistemas sociales de una época específica³⁰. En las relaciones espacio-tiempo descansa para el sociólogo británico el problema de la determinación social, pues es a través de ellas y por ellas como tiene lugar la producción y reproducción de la vida social (1986: 34-6). Son también las relaciones que en la sociología de Giddens abrazan un sujeto reflexivo, el agente y la agencia como nuevos elementos a partir de los cuales considerar el desarrollo socioestructural del orden social, siempre ya reflexivo.

El relajamiento o la progresiva desvinculación experimentada por las relaciones entre el espacio y el tiempo durante la modernidad es lo que, en mayor medida, da cuenta de ésta. No llega a concebir la autonomía total del espacio o el tiempo, entendiendo que es junto a ese relajamiento como podemos entender no sólo un orden institucional distinto, en este caso la modernidad, sino también una organización diferente de las relaciones espaciotemporales. Esta nueva forma de organización de las relaciones espacio-tiempo tiene como consecuencia una modificación de las características de las relaciones humanas, reflejadas para Giddens en el nuevo orden institucional surgido de la mano de los estados-nación (1986: 197 y ss).

Las relaciones humanas y los agentes (sujetos reflexivos) dejan de guiarse por principios de identidad fuertes, pues en tal caso sería necesaria la existencia de una vinculación fuerte entre el espacio y el tiempo. En su lugar, de acuerdo al relajamiento existente, que presupone un orden social más flexible, las relaciones adquieren un carácter contingente. Estas se basan en principios convencionales, lo que hace de la identidad un proceso de construcción o elección entre posibilidades. En este punto Giddens introduce un elemento necesario para explicar la “estructuración” de las relaciones, a partir de la relevancia que adquieren las consecuencias no intencionales de la acción, entendidas como condiciones no reconocidas de la acción posterior (Giddens, 1986: 6-8). Para Habermas las consecuencias no intencionales de la acción reflejan la forma de operar de la integración sistémica (1988a: 213 y ss), lo que no queda tan claro en la exposición de Giddens. Su vinculación a la acción de los agentes indudablemente

³⁰ Con ello Giddens se aleja de la concepción de un orden social en términos de integración o equilibrio entre sus miembros, de tal manera que hubiera que tener en cuenta los elementos sociales que estabilizan el sistema, como recuerda es lo que sucede con la teoría de sistemas de Parsons (1999: 26). Nada dice de la teoría de sistemas de Luhmann, con la cual, sin embargo, podríamos encontrar afinidades en esta delimitación de lo que entiende es el orden social.

contribuye a trasladarlas a lo social, aunque también Giddens diferenciará entre integración social y sistémica (1986: 36-7). No obstante desde aquí se clarifica algo más el distanciamiento de Giddens respecto a la acción comunicativa habermasiana, pues por integración entiende la reciprocidad de las prácticas (autonomía y dependencia) entre actores y colectividades (1986: 28), en un sentido que se acerca más a las teorías *amodernas* que a ver en la integración procesos de coordinación.

De cualquier manera, la reflexividad y la reciprocidad de las prácticas evidencia para Giddens la necesidad de rechazar las premisas subjetivistas de la filosofía de la conciencia. Junto a las consecuencias no intencionales de la acción es imposible hacer depender las relaciones humanas y la sociedad en su conjunto del control de los agentes individualmente entendidos. Es necesario considerar que su protagonismo reflexivo, en cualquier sociedad, es compartido por las líneas que, institucionalmente, lo acompañan no sólo de un modo coaccionador, sino también posibilitante (*enablement*), en tanto en cuanto la urdimbre institucional sirve para abrir ciertas posibilidades de la acción al mismo tiempo que restringe o niega otras (1986: 172-3).

A partir de la reflexividad se rechaza igualmente la idea de una estructura externa, independiente y totalizadora. Giddens no abandona ciertamente la consideración de una estructura, pero se aleja de la idea de una estructura sólo como fuente de causas. Eso sería entender la estructura de forma equivalente a la operación de las fuerzas causales impersonales en la naturaleza, negándose así la condición humana reflexiva. En este sentido para Giddens, y a diferencia de la teoría de sistemas de Luhmann, hay siempre una referencia humana: “todas las explicaciones en las ciencias sociales implicarán al menos implícitamente una referencia simultánea al propósito, comportamiento razonado de los agentes, y a su intersección con los rasgos restrictivos y posibilitantes de los contextos sociales y materiales del comportamiento.” (1986: 179).

El yo reflexivo, contemporáneo en este caso, es inherente a las condiciones junto a las cuales actúa. Por tanto la materialidad social descansa en la reciprocidad de las prácticas entre el individuo y la colectividad. Desde aquí para Giddens no se puede concebir un orden social al margen de lo que los hombres son, al contrario, el orden y la vida de los hombres están íntimamente intrincados. Ni uno, ni otro pueden ser entendidos como causa primera. La propia dinámica implicativa entre una organización institucional y

unos hombres que necesitan de esa organización en la vida es lo que hace relevante la tarea de la sociología: conocer los límites, posibilitantes y coaccionadores, de una determinada época histórica. Ambas cuestiones estarán entrelazadas recíprocamente en un hacer que determina globalmente los dominios de la acción, reflejado para Giddens en el “monitoreo reflexivo de la acción” (*reflexive monitoring of action*). Ciertamente siempre hay que tener en cuenta las consecuencias no-intencionales de la acción, presentes en cualquier proceso reflexivo como condiciones no-reconocidas de la acción que se emprende. De este modo, a partir de las consecuencias no-intencionales de la acción, Giddens separará la sociedad de los órdenes institucionales (sistémicos), aunque como en Habermas se articulan y complementan en el desarrollo social³¹:

“Las restricciones estructurales no operan independientemente de los motivos y las razones que los agentes tienen para hacer lo que hacen... Las propiedades del sistema social no actúan cualquiera sea la fuerza de la naturaleza que compela a él o ella a comportarse en ninguna forma particular... Los principios estructurales pueden así ser entendidos como principios de organización que permiten formas consistentes de distanciamiento espacio-tiempo sobre la base de mecanismos definitivos de integración social” (Giddens, 1986: 181)

Giddens no parte de la creciente diferenciación funcional de la sociedad como marco operativo. Su distancia consecuente con la ilustración va a ser mayor, pues si bien entiende que es en la modernidad y la ilustración donde encontraremos las condiciones que expliquen las sociedades contemporáneas, son los límites de la ilustración y la modernidad lo que explica el cambio. Esta misma trama sirve a Beck para dar el nombre de sociedad del riesgo a la sociedad contemporánea, ampliamente compartido por Giddens (1999; 2000). Bajo la sociedad del riesgo se esconde una diferencia más profusa con relación a la modernidad industrial (Beck, 2001: 14-7), abrazando un nuevo espacio institucional que si bien se incardina en la modernidad es diferente a ella (*ibid.*: 27 nota). El acento puesto en los límites conduce a observar de una forma más radical los cambios acaecidos, pues, de una manera similar a lo que los *amodernos* sugieren, implica una transformación de las condiciones sociales que a causa de la modernidad no dejan de presentar rasgos ya distintos. Aquí tanto Beck como Giddens coinciden en señalar los límites del diagnóstico weberiano, en la misma medida en que éste

³¹ Para Giddens las consecuencias no intencionadas son precisamente correctas para desbancar la explicación funcionalista. Desde el esquema de la acción descrita en la teoría de la estructuración, las consecuencias no-intencionales son para el ‘agente’ las condiciones no-reconocidas de la acción siguiente, lo que siempre supone, a priori, una acción social que persigue un propósito, mientras que con el funcionalismo la acción, dirá, es una necesidad funcional (1986: 294)

construyera su obra de acuerdo a la creencia de que el aumento del conocimiento podría provocar control (certidumbre) sobre la naturaleza y los hombres. Para ambos el desarrollo de la modernidad lo habría desmentido (Beck, 2001: 22), lo que tampoco valida un paraje enteramente dominado por hombres básicamente instrumentalizados:

“Los pensadores de la Ilustración, y muchos de sus sucesores, consideraban que la creciente información sobre los mundos social y natural incrementaría el control sobre ellos. Para muchos ese control era la clave de la felicidad humana... Incluso observadores más pesimistas relacionaban conocimiento y control. La jaula de hierro de Max Weber –en la que según consideraba, estaba condenada a vivir la humanidad en el futuro previsible- es una prisión de conocimiento técnico... Sin embargo ninguna de estas imágenes se acerca a captar el mundo de la modernidad avanzada, que está mucho más abierto y es más contingente de lo que sugiere cualquiera de ellas, y lo es precisamente a causa de y no a pesar del conocimiento que hemos acumulado sobre nosotros mismos y sobre nuestro entorno material” (Giddens, 2001: 78)

Se entiende que la modernidad se forjó bajo una integración sistémica, estructurada funcionalmente y bajo la cual cabía sólo el sometimiento en términos similares a como Weber lo expusiera en su metáfora de la jaula de hierro. En cambio, la nueva reflexividad sobre las normas y los recursos de la modernidad (el conocimiento no puede crecer sin límites y no alcanza nunca la totalidad) abre como característica social una mayor flexibilidad sistémica (de la mano de la inherente incertidumbre de la acción racional), fluidificada en pequeños órdenes. Esto en lugar del sometimiento genera una potenciación de los ‘agentes’, lo que podríamos entender como una liberación motivada por la reflexividad, del mismo modo que Habermas entendía la liberación del potencial comunicativo bajo las condiciones contemporáneas. Se rompe así la ecuación típicamente moderna que vinculaba conocimiento con certidumbre y en su lugar aparece el conocimiento reflexivo radicalizado³², por medio del cual las prácticas sociales y la acción humana son más que nunca examinadas constantemente y reformadas a la luz de nuevas informaciones (Giddens, 2001: 46-7). De aquí se entiende la emergencia de un nuevo orden social, aunque será Beck quien hable más profusamente de un nuevo orden bajo unas nuevas condiciones sociales radicalmente diferenciadoras: la sociedad del riesgo. Sin embargo, coinciden en señalar como rasgos característicos de la sociedad

³² Esto forma parte de la urdimbre teórica de la teoría de la estructuración social. Desde aquí se entiende que la acción humana, en cualquier época, es reflexiva, por tanto lo que acontece en las sociedades contemporáneas es, sobre todo, una radicalización de esta reflexividad característica de la condición humana (Giddens, 1986: 25-7 y 220)

contemporánea la importancia del individuo y un contexto de negociación como medio social de institucionalización, adecuado al nuevo sujeto emergente (Beck, 2001: 58-9; Giddens, 1999: 84)

Frente a la diferenciación funcional, Giddens (y Beck) proponen acentuar la creciente presencia del conocimiento experto (sistemas expertos), siendo éste y no aquélla lo que explicará mejor la situación de las sociedades contemporáneas. El conocimiento experto implica la organización de grandes áreas del entorno material y social por medio de sistemas abstractos, en lugar de creencias acerca de imperativos divinos o tradicionales. Para Giddens esto se constata a través de un hecho típicamente moderno como es el desanclaje (institucional) derivado del progresivo distanciamiento entre el espacio y el tiempo. La consecuencia más radical del desanclaje va a ser la desvinculación que provoca entre las relaciones sociales y sus contextos locales³³, introduciéndolas en un sistema institucional que hace prescindible la co-presencia de los individuos. Estos quedan vinculados a un sistema abstracto, lo que hace del “lugar” algo fantasmagórico (Giddens, 1999: 28-33).

La generalización de los sistemas abstractos queda encarnado en la idea de entorno creado. Medio en el que las acciones humanas tienen lugar y que presupone la ruptura de cualquier simetría con la naturaleza a favor de un entorno completamente sometido a la coordinación y control humanos (Giddens, 1986: 174; 1999: 64; 2001: 103). Dicha ruptura, como para los *amodernos*, no posibilita diferenciar bien dónde acaba la naturaleza y empieza lo humano (2000: 40). Esto es lo que precisamente evidencia que en la sociedad contemporánea no adquieran sentido las referencias a agentes externos, santos o divinos (1999: 107). Todo se fragua entre hombres de una manera contingente, en un medio en el que las referencias normativas se fluidifican y se hace posible cuestionarlas en procesos de negociación (Beck, 2001: 54-8).

El problema en la sociedad contemporánea es, para ambos sociólogos, la confianza existente en los sistemas abstractos, es decir, la confianza que los hombres despliegan hacia un entorno creado que depende enteramente del conocimiento humano (y no ya una confianza en órdenes naturales o tradicionales). Una vez se rompe la ecuación

³³ Lo que para Habermas será la juridización de las relaciones sociales (1988b: 450 y ss)

moderna que vinculaba internamente el control racional y la certidumbre, la confianza, para Ulrich Beck, queda completamente resquebrajada, mientras que para Giddens queda suspendida, pero no rota. De cualquier manera se extiende en la sociedad un espíritu de desconfianza que afecta directamente a la vida de los individuos, lo cual se reflejará, para Giddens, en la falta de consistencia que se desprende de la seguridad ontológica que todo individuo necesita socialmente para vivir.

El riesgo, en este sentido, es el concepto apropiado para describir la convivencia en el seno de un entorno creado, que depende de la acción humana y que no siempre, cada vez menos para Beck (2001: 18), podemos controlar íntegramente. La diferencia entre Giddens y Beck será la radicalización de éste al entender que los riesgos cada vez más se escapan de las instituciones de control y protección de la sociedad, abriéndose para él un nuevo orden (la sociedad del riesgo) que implica serias transformaciones con respecto a la modernidad industrial. Por ejemplo, el proceso de individualización, para Beck, ya no se tiene que liberar de figuras feudales o divinas, sino que los hombres ahora “se ‘liberan’ de la sociedad industrial para instalarse en las turbulencias de la sociedad global del riesgo” (2001: 21). Beck vuelve a retomar con la categoría riesgo los argumentos (post)modernos, reclamando lo que Baumann denominó ‘el reconocimiento de la ambivalencia’ (*ibid*, 23). La fundada crisis institucional de la sociedad industrial obliga, según Beck, a reconsiderar los fundamentos sociales con el objeto de valorar la necesidad de una nueva autodeterminación reflexiva, diferente a la que tuviera lugar en la época industrial: “En la sociedad del riesgo, el reconocimiento de la impredecibilidad de las amenazas provocadas por el desarrollo tecnoindustrial hace precisa la autorreflexión sobre los fundamentos de la cohesión social y el examen de las convenciones y fundamentos dominantes de la ‘racionalidad’” (2001: 22). En este sentido, Beck entiende que la política institucional contemporánea se haya en crisis, por lo que vaticina el renacimiento no-institucional de la política: la *subpolítica*, que significa la incorporación del individuo en la escena política, en definitiva, la configuración de la sociedad desde abajo (2001: 27-39), sin un centro único de autoridad, sino bajo la multiplicación de diferentes centros, autorganizados y conectados a través de negociaciones (*ibid.*: 58).

Una vez queda rota la simetría con la naturaleza y el entorno del hombre deviene algo creado, donde “los riesgos” considerados, ya elaborados por el hombre, amenazan con

escaparse de su control, Giddens apunta el inevitable giro ontológico que esto supone hacia el individuo en una sociedad que, a diferencia de Beck, es considerada postradicional y no radicalmente nueva. La estructuración de las rutinas (diarias) por los sistemas abstractos implica para Giddens extender institucionalmente un carácter vacío de la vida social, que hace que lo impersonal inunde progresivamente lo personal. Sin embargo, esto no significará para él más que la transformación del ‘yo’ y en ningún caso supondrá una pérdida o declive con relación a la figura de un yo imaginado. El yo, desde su inmanencia reflexiva, ciertamente no puede ser observado siendo ajeno a las estructuras junto a las cuales hace. Muy al contrario es la interpenetración del yo y la estructura lo que dará cuenta del yo contemporáneo³⁴. Esto no implica un absoluto dominio de los sistemas impersonales sobre el yo, sino una transformación de la naturaleza de lo personal (1999: 116) motivada por un medio caracterizado por los sistemas abstractos. En este sentido, hay que tener en cuenta que, para Giddens, el proceso moderno de individualización y la cada vez mayor presencia de los sistemas abstractos en la vida humana excluyen al individuo de todos los ámbitos de decisión, lo que obliga al individuo a centrarse en el yo como único ámbito de control (1999: 118).

El sentido de confianza de los hombres (cristalizado mediante la seguridad ontológica) se expresa en el grado de fiabilidad que un específico sistema abstracto tiene para los individuos. Es una seguridad de la que ningún ser humano puede prescindir para vivir. La seguridad ontológica representa la confianza que la mayoría de los seres humanos depositan en la continuidad de su autoidentidad y en la permanencia de sus entornos, tanto sociales como materiales de acción. Tiene que ver con el ser-en-el-mundo y no es un fenómeno cognitivo, sino anímico, de raíz inconsciente (1999: 92). A diferencia del mundo de la vida habermasiano, no es tan solo un fondo aporético que puede regurgitar en la reflexión bajo unas condiciones adecuadas, sino que es el engranaje primordial que mantiene enlazada la distancia del tiempo y el espacio en una sociedad, cualquiera sea ésta. Por eso, la seguridad ontológica nos hablará del corazón de las instituciones sociales, una vez acordamos la importancia que el yo (reflexivo) adquiere en cualquier trama socioestructural. La seguridad ontológica introduce entonces como concepto preeminente a considerar en el estudio social la confianza (fiabilidad), todo lo

³⁴ “La vida personal y los lazos sociales involucrados están profundamente entrelazados con los sistemas abstractos de más alcance” (1999: 116). De alguna manera es similar al vínculo presupuesto por Habermas entre los sistemas y el mundo de la vida.

cual no sólo constatará el sentido privilegiado que esto da al individuo en cualquier trama social, sino también la relevancia que el yo adquiere bajo las condiciones de una radicalización moderna, basada en cuestiones convencionales (sistemas abstractos)³⁵.

Si la modernidad está profundamente ligada con los mecanismos de fiabilidad en los sistemas abstractos³⁶, la seguridad ontológica de los individuos aumenta, aunque al precio de no poder escapar nadie de ellos (riesgo). No obstante, para Giddens confiar en los demás es una necesidad psicológica, “persistente y recurrente” (1999: 96), asociada a los hábitos y responsable en gran medida del mantenimiento de la autoidentidad, con lo cual, al igual que la necesidad humana de coordinar sus acciones (Habermas), es un proceso vinculado a la condición humana como tal. La desconfianza se registra con relación a los sistemas abstractos característicos de la modernidad como escepticismo o actitud negativa hacia las pretensiones de validez que incorpora el sistema. Esto abre un nuevo camino a entender la posible crisis institucional contemporánea en términos de confianza y desconfianza, lo que podría estar pasando con relación a las instituciones políticas (democráticas) de hoy, como Giddens expone reiteradamente (1999b: 84, 2000: 85-6), en lugar de lo que Beck entiende es el surgimiento de un nuevo orden social.

Al igual que hiciera Habermas, el análisis acerca de las sociedades contemporáneas no tiene porqué seguir el camino abierto por Weber. Si éste entendía la sociedad moderna como una especificidad cultural y occidental, Giddens (y Beck) señalan la inevitable concepción universalista de la modernidad. No de otro modo se puede entender lo que está pasando, tanto en lo que suponen los riesgos en un entorno creado, como en los mecanismos de orden social (distanciamiento del tiempo y el espacio) que la misma modernidad globaliza. La modernidad es aquí intrínsecamente globalizadora, atendiendo el carácter institucional a ella asociada: el desanclaje y la reflexividad³⁷. La dialéctica habida entre la participación local, bajo circunstancias de co-presencia, y la interacción a través del tiempo muestra como en la modernidad ese distanciamiento

³⁵ La confianza es la que “enlaza la distancia entre tiempo y espacio, y de esa manera descarta la ansiedad existencial que si se concretara podría convertirse en fuente de permanente angustia emocional y de conducta a lo largo de la vida” (1999: 96)

³⁶ En todas las épocas, dice Giddens, hay sistemas abstractos, pero en ninguna época los sistemas abstractos son tan generalizados como en la moderna (1999).

³⁷ La mundialización emerge, para Giddens, en el momento que se deja de ver la ‘sociedad’ como un sistema delimitado y se concentra el análisis en saber cómo está ordenada la vida social a través del tiempo y el espacio (1999: 67 y ss).

registrado es muy superior al de otras épocas, “la mundialización se refiere principalmente a ese proceso de alargamiento en lo concerniente a los métodos de conexión entre diferentes contextos sociales o regiones que se convierten en una red a lo largo de toda la superficie de la tierra” (Giddens, 1999: 67) No obstante, Giddens no asume aquí un proceso de racionalización universal. Al contrario que Habermas, él entiende que la extensión de la modernidad deviene de un modo de vida específico, el occidental, aunque sea precisamente su radicalización lo que haga desaparecer la frontera de los otros y convierta la modernidad globalizada en un proceso de interdependencia no dominado por la especificidad occidental.

Para ambos, Giddens y Beck, la sociedad contemporánea emerge como si de una comunidad global se tratara. Bajo las nuevas condiciones la consideración de la política se revitaliza a la luz del individualismo (como la otra cara de la globalización) y de la fluidificación normativa producida por los sistemas abstractos y la pérdida de sentido de una autoridad fuerte, esto es, la relevancia de un orden reflexivo que más que de tradición, nos habla de libertad y autonomía. Giddens hablará (1999b: 146 y ss) incluso de la nación cosmopolita (democracia cosmopolita) como una referencia sobre la que apoyarse políticamente en una sociedad caracterizada como “postradicional”³⁸. En ella podemos contemplar “la formación –más como posibilidad que como realidad plena- de una conversación cosmopolita de la humanidad” (2001: 128) Beck, sin embargo, hablará de la reinención de la política en manos de la subpolítica, precisamente la política no-institucionalizada que se forja más allá de las esferas tradicionalmente modernas (parlamento, por ejemplo), como fruto de la emergencia de las relaciones micropolíticas. Si aquellas aun preservan la importancia de los estados-nación, aunque no hay necesidad de que sean estados fuertes (Giddens, 1999b: 141), Beck se inclina hacia la contemplación de un orden político basado en la fragmentación del yo, tan característicamente moderno y que establece como norma común la indeterminación acaecida como proceso del desarrollo moderno. Al igual que las teorías amodernas, abraza un proceso político descentrado en múltiples grupos autoorganizados que, una vez se constata el vacío de las instituciones de poder tradicionalmente modernas, hacen

³⁸ En unos términos similares a los que Habermas expresa cuando éste entiende la necesidad de desacoplar el contenido normativo de la ciudadanía de la identidad nacional: “El estado cosmopolita ya ha dejado de ser un puro fantasma, aun cuando nos encontremos todavía lejos de él. El ser ciudadano de un estado y el ser ciudadano del mundo constituyen un *continuum* cuyos perfiles empiezan ya al menos a dibujarse” (Habermas, 2000: 643)

de la negociación el medio de la política (Beck, 2001: 31-9, 56 y ss). Giddens, por el contrario, enfatiza el hecho de la desconfianza hacia el sistema de la política hoy como una forma y vía de encontrar soluciones institucionales que aumenten la fiabilidad del sistema político, eso sí, en un proceso de democratización de la democracia (2000: 82-90) que plantee un nuevo estado y una nueva forma de política dentro de los límites institucionales asociados al desarrollo de la modernidad: los estados-nación.

2.4. Las razones políticas de la sociológica

De un modo u otro la teoría sociológica contemporánea plantea nuevas formas de hacer y de entenderse, distanciándose de las fundamentaciones que la sociología clásica empleaba para comprender y explicar la sociedad. Ahora bien, este cambio que la sociología señala no es hecho por la teoría desde una constatación meramente empírica o descriptiva, contribuye por el contrario a extender también una imagen y entendimiento específicos acerca de la sociedad y, en concreto, acerca de lo que podríamos caracterizar como convivencia. El desarrollo de esta imagen a partir de los cambios que la teoría sociológica introduce en el estudio de las sociedades es lo que ahora mostramos, de una forma general, para introducirnos en la discusión de las instituciones políticas contemporáneas.

En términos generales, la teoría sociológica rechaza entender la sociología a partir de la subjetividad del individuo o, al menos, niega que la subjetividad del individuo sea la última unidad de análisis. Sólo considerando la subjetividad de los individuos no podemos, se piensa, abarcar la materia social. Las soluciones a este problema ciertamente serán diferentes, pero la acción o la conducta del individuo no parece ya ser mínimamente inteligible sólo a partir de contar con aquellos elementos que emanaban de la conciencia de éste. Esa pérdida de monopolio del subjetivismo como fuente de acción y conocimiento, aleja, para la teoría sociológica, cualquier intento por comprender las sociedades desde un punto de vista ‘substancialista’. La propia fluidificación normativa que tiene lugar en las sociedades contemporáneas es un hecho que la sociología constata y obliga a incluirla vertebralmente en su seno.

En la medida en que la teoría de la acción social de Weber descansa en el “significado” que una acción posee para el sujeto, la consideración weberiana de la sociedad es plausiblemente cuestionada por la sociología contemporánea. Por un lado, los motivos y propósitos no pertenecerían al individuo de una forma tal que pueda entenderse que nacen de él mismo. En el caso de Giddens habría que considerar también las condiciones no reconocidas de la acción. Sería necesario comprender los mecanismos o aún la realidad de esos motivos de una forma más ampliada, comunicativa o reflexivamente, de tal modo que la acción social quede vinculada a un “contexto” de mediaciones del que la subjetividad del individuo sólo es una parte. Por otro lado, se niega la relevancia teórica de la propuesta weberiana de una forma tan contundente como eficiente (la teoría de sistemas de Luhmann y la sociología moderna). Bien sea por hacer concurrir las mediaciones y los mecanismos disciplinarios (técnica) en los procesos sociales, bien sea por entender el sentido protagónico de los sistemas sobre la acción de los sujetos, en cualquiera de ambos casos el valor determinante de la razón humana entendida subjetiva e instrumentalmente se limita y con ello se limita el valor determinante de la acción del individuo con relación a la realidad social. En este sentido se entiende que la sociología necesita una teoría de la acción social diferente, la cual en la mayoría de los casos se va a abstraer de la subjetividad individual.

La sociología en términos generales no reniega de una concepción intencional de la acción, sencillamente se piensa que no se puede explicar la sociedad sólo de acuerdo a los principios que emanan de la conciencia. Para la sociología este presupuesto implica reformular lo que podemos considerar por ‘razón’, pues ciertamente se demanda un nuevo marco que vincule la razón y su uso a un proceso distinto de aquel sugerido por las filosofías de la conciencia. Esta reformulación se va a realizar configurando de nuevo el problema de la determinación social de forma distinta a como fue pensada por la sociología clásica. Salvo Luhmann, que explícitamente prescinde de la racionalidad humana a favor de una determinación derivada de las operaciones autorreferenciales de un sistema, la teoría sociológica contemporánea se inclina básicamente por tomar distancia respecto al privilegio dado a la razón, entendida de forma autónoma y aislada. Frente a esta idea se abraza una razón más limitada o, en el mejor de los casos, se complementa la imagen moderna de una razón autónoma con otras mediaciones.

Esto no tiene por qué implicar para la sociología la existencia de una realidad externa que sea de tal modo determinista que cuestione la autonomía del individuo. Muy al contrario, esa autonomía se convierte en pieza angular para observar y dar cuenta de las relaciones sociales, aunque la concepción y sentido de dicha autonomía se substraiga de todo contenido subjetivista. Habermas rechaza, en este sentido, la imagen weberiana de un hombre guiado casi exclusivamente por una racionalidad con arreglo a fines, considerando la necesidad de ampliar el concepto de racionalidad hacia la razón comunicativa, que nos habla de la importancia del individuo bajo una dimensión no intencional. Latour, por el contrario, disminuirá la importancia de la razón como factor explicativo, debilitando su situación de privilegio en el problema de la determinación social. Mediante la tecnología como *modo de ser* equiparable a la razón autónoma kantiana, las teorías amodernas conducen el problema de la determinación a un plano tecnológicamente mediado, desde el que es imposible abstraer una explicación sólo atendiendo a la razón del hombre. De otro modo, Giddens ve la necesidad de ampliar la fuente de la determinación de la conducta, incorporando los elementos expresivos y afectivos que también se incardinan en la acción social al modo de mediaciones (2001: 122)³⁹. En otro sentido sociológico de lo que hasta aquí hemos visto, Bourdieu también abandona el uso de la razón entendida en términos trascendentales mediante el *habitus* (1997), desplazando el problema de la determinación hacia la estructura estructurante que incide en las formas de ser y relacionarse de los hombres.

La sociología trata de rechazar cualquier concepción basada en términos naturalistas, lo que la obliga a cuestionar toda configuración que vele el sentido convencional de sus orígenes. De este modo hay un común rechazo al ‘neokantismo’, con el que se suele presentar la obra de Weber. Con ello se rechaza cualquier forma de ‘esencialismo’ que busque una referencia valorativa única vinculante para todos los individuos o tenga como referencia un individuo meramente constituyente. Frente a estas soluciones se propone una forma social que no termine, ni empiece en la subjetividad del hombre.

El común rechazo hacia los presupuestos de las filosofías del sujeto se puede visualizar en el desafío que las sociedades contemporáneas plantean a la razón autónoma. Se han

³⁹ En este sentido es muy ilustrativo el giro que Giddens imprime al diagnóstico de Weber: “Sin embargo, podríamos interpretar las implicaciones de la obra de Weber de forma bastante distinta. El núcleo del espíritu capitalista no era tanto su ética de la negación como su urgencia motivacional, despojada de los marcos tradicionales que habían conectado el esfuerzo con la moralidad” (2001: 92)

multiplicado los factores determinantes, lo que hace ineludible plantearse las preguntas que dieron pie a entender la sociedad en términos constituyentes. Es cierto que el individuo adquiera un mayor protagonismo, pero no se debe únicamente a la importancia de su propia razón o subjetividad, sino precisamente a la eclosión de nuevas condiciones como la imposibilidad de aunar el conjunto de los individuos bajo un mismo marco valorativo. Los fundamentos y, sobre todo, las condiciones por medio de las cuales los individuos actúan y se interrelacionan presuponen elementos no individuales, esto es, una sociedad mediada comunicativa, técnica o reflexivamente entendida.

Para la sociología el individuo carece de límite definible u 'objetivo', por un lado, a causa de la debilidad que ahora representa la razón como fuente de certidumbre, por otro lado, debido a la ausencia de un límite claro u 'objetivo' fruto de la fluidificación social, según la cual no podemos esperar establecer criterios unívocos que ayuden al individuo a determinar su propia razón e identidad. Se proyecta un individuo que actúa, aparentemente, con el único límite "objetivable" que presupone el medio social junto al cual actúa, bien sea junto a otros o sólo consigo mismo, pero, en definitiva, el medio esta siempre presente de forma inmanente y presupuesta en la acción del individuo⁴⁰. Sin garantías fuertes en las que apoyarse, la sociedad es pensada como entidad contingente. No se puede 'cosificar' como si fuera una entidad extraña por encima de los hombres, aunque sí substraer el problema de la determinación social del universo del individuo y, por tanto, del sujeto que reflexiona meramente de acuerdo a su razón.

El problema planteado por la sociología niega así la posibilidad de que la determinación social pueda tener lugar sólo desde la realidad individual, distanciándose de la razón entendida en términos modernos (la razón trascendental kantiana, *iluminista* según Castro Nogueira (1997) o *escolástica* según Bourdieu (1997)). Sin embargo, la sociología no rechaza la importancia creciente y protagónica del individuo en sociedad. Es más, se vuelve un elemento determinante de las sociedades contemporáneas. No obstante se observa como consecuencia de la fluidificación normativa, asociada a la

⁴⁰ El individuo siempre, incluso al observar la acción de un individuo que no afecta aparentemente a nadie, tiene que vérselas con la mediación social que provoca su propia acción, como por ejemplo aclara Giddens a partir de las consecuencias no-intencionales de la acción. De esta manera, no hay posibilidad de solipsismo, ni posibilidad de imaginar un individuo al margen de la sociedad.

radicalización del proceso secularización moderno. Es en este sentido en el que se plantea una profunda reflexión alrededor de las condiciones contemporáneas de la organización política, a partir de las consecuencias propias de la fluidificación normativa o la ausencia de valores heredada de la sociedad moderna en la organización convivencial.

El proceso de individualización y su radicalización contemporánea dibuja para la sociología una sociedad normativamente débil, en la que más que una ausencia de valores, lo que emerge es la imposibilidad de ordenar la multiplicación de los valores. El problema será entender esa fluidificación normativa de forma patológica o como un nuevo escenario. En este último caso el individuo se convierte en una referencia importante del problema sociológico (como agencia, red o entendimiento), pero sólo a condición de plantear el problema en un plano reflexivo. Desde tal plano se abre para el individuo un horizonte que incluye la presencia de los otros (todo tipo de mediación orgánica y no orgánica) de un modo seminal, relativizando la importancia originaria atribuida a su razón como elemento causal. De un modo general emerge una nueva figura caracterizada por una identidad débil, respecto a la identidad clásica, sin límites férreos o apriorísticos, y estrechamente vinculada al medio junto al cual emerge. A partir de esta problematización la sociología discute ampliamente la política como organización institucional de la convivencia en unos términos que incluyan la pluralidad y la contingencia características de la sociedad contemporánea.

Sociológicamente el problema planteado implica tener que explicar la posibilidad de una convivencia regida contingentemente, a partir de individuos reflexivos, que si bien pueden ser vistos como productos y productores del orden social, no se encuentran determinados bajo una estructura social normativamente vinculante, ni ellos son determinantes de una forma absoluta de la sociedad. Frente a este problema distinguimos brevemente dos amplias tendencias en la sociología:

- a) Por un lado las teorías constructivistas, las cuales piensan que las condiciones contemporáneas conducen al estallido de los viejos órdenes institucionales, emergiendo en su lugar una institucionalidad política de bajo relieve, lo que no significa su desaparición. Como dirá Chantal Mouffe es necesario, frente a la idea de dejarse llevar por la senda del liberalismo de la pluralidad de intereses,

que tiene en el individuo y su razón los elementos claves, crear y pensar un nivel superior de toma de decisiones que preserve el mismo pluralismo (Mouffe, 1993: 113). Esta nueva institucionalidad conllevaría la emergencia del protagonismo individual y la micropolítica, es decir, presupondría la importancia que adquieren las relaciones de poder interpersonales frente a las grandes relaciones de poder, aunque estas no desaparezcan.

Aquí el problema reside en no caer en un individualismo atomista (imagen liberal de la sociedad) con el fin de evitar el vacío moral y público que una práctica *micropolítica* pudiera inducir. Pues la política no puede pretender tener una voz autónoma y una presencia normativamente vinculante en un mundo que se dirige precisamente en sentido contrario, hacia la publicidad descentrada de sus conflictos e intereses. La emergencia de las relaciones micropolíticas ciertamente apuntarían hacia la disolución de la política, pero siempre en los términos tradicionalmente modernos (basados en una identidad fuerte, por tanto, en instituciones fuertes). En su lugar se enfatiza la necesidad de una política articulada desde lo social (lo político), que ponga en evidencia la importancia de las relaciones microsociales. Las consecuencias prácticas derivadas se reflejarán en la construcción de una identidad débil y fragmentada. A cambio se abraza la autonomía de la sociedad, mediante la articulación de la fluidificación normativa y la autonomía del individuo.

Los nuevos movimientos sociales, por ejemplo, estarían señalando aquí la emergencia de este orden, que tendría en la agrupación de los individuos en defensa de unos intereses colectivos parciales el núcleo de su deriva, aunque de forma flexible, puntual y fluida (Sheller, 2001). Quizás Ulrich Beck (2001) sea quien de una forma más profusa plantea este desarrollo a partir de la emergencia de la *subpolítica* en las sociedades contemporáneas (sociedad del riesgo). Pero también, aunque de una manera más periférica, podríamos entender que Bruno Latour y Donna Haraway a partir de la definición que establecen sobre el poder y la determinación social, de alguna manera participan de esta inclinación. En la filosofía política los intentos de Chantal Mouffe (1993: 7 y ss.) por abrazar el mayor pluralismo posible y la autonomía del individuo, la conduce igualmente a plantear un orden sociopolítico similar.

Aquí encontramos un compromiso explícito hacia la “democracia radical” o la profunda democratización de las sociedades contemporáneas, lo que incluye una disolución de categorías universalistas de vocación ordinal. Se abraza la revitalización de la política mediante la participación directa de los individuos en la determinación del problema de la convivencia. Esta propuesta se cristaliza en el abandono de un único espacio constitutivo de la política, inclinándose hacia la multiplicación de los espacios públicos-políticos como forma de igualar las condiciones entre todos los ‘actantes’. Más que una clara descripción institucional se ofrece un posicionamiento epistemológico y normativo a entender la política desde la micropolítica o las relaciones de poder interpersonales. Sin embargo, hay que señalar que el acento puesto hacia la micropolítica tiene necesariamente que presuponer un espacio público débil o, en su lugar, la existencia de diversos espacios públicos amparados en la pluralidad y la irreductibilidad de las relaciones de poder en la sociedad (Mouffe, 1993: 20; Benhabib, 1992: 86; Beck, 2001), lo cual planteará otros problemas.

- b) Para las teorías postconvencionales (Habermas y Giddens fundamentalmente), las condiciones sociales contemporáneas conducen igualmente a una revitalización de la política en unos términos similares, reflejados en la emergencia de las relaciones micropolíticas y una mayor participación de los individuos en las cuestiones políticas. Las propias condiciones sociales implican, en este sentido, la autonomía del individuo y su capacidad para autoidentificarse sin tener como referencia un orden ajeno a sus propias prácticas. Ahora bien, esto no supone la negación de las instituciones políticas tradicionales (modernas), si por ellas entendemos la constitución de un solo espacio público, sino más bien la reforma de aquellas con el objetivo de acompañar el desarrollo de las prácticas modernas: la autonomización de lo social a causa de la fluidificación normativa.

La apuesta de Habermas (2000) por instituir una democracia deliberativa recoge las condiciones propias de una sociedad ‘postconvencional’ y contingente, no-moderna, cuyo signo será la comunicación. La sociedad civil emerge como

esfera autónoma y en ella tiene lugar la acción comunicativa. Se caracteriza por la pluralidad y la fragmentación interna. La deliberación democrática debe consistir en una mayor 'fluidificación' de las fronteras entre lo político y lo social, pero siempre partiendo del pluralismo (respeto a la libertad individual) y un orden normativamente débil que estimule la comunicación dentro de la sociedad civil, al tiempo que se impiden prácticas institucionales al margen y más allá de las relaciones entre los individuos. Junto a Habermas, Giddens (2001, 2000, 1999b) entenderá de una forma similar el delineamiento institucional a partir de una sociedad contingente, recogiendo la autonomía del individuo y su caracterización débil dentro de una sociedad civil conducida por sistemas abstractos como el de la representación política. Al igual que Habermas serán necesarios mayores esfuerzos en la comunicación entre la sociedad y la política.

Bajo esta urdimbre el problema planteado por la emergencia de la micropolítica, en torno a la relevancia de un espacio público y la política, se resuelve estableciendo un límite claro entre el *topos* propio de las relaciones de poder interpersonales y el *topos* propio de las relaciones de poder institucionales (macropolítica), los cuales se influyen, pero no se subordinan, siendo ambos necesarios. De este modo la fluidificación comunicativa es la causante de un proceso descentrado de comunicación, pero no ha inutilizado el sistema político.

En general para ambas interpretaciones la sociedad adquiere una forma deslimitada y su evocación siempre alude a una entidad social sin fronteras y distinciones claras. Pero esa nueva forma es pareja a la relevancia de las relaciones micropolíticas, por eso la relativización de los valores no se plantea como un problema, se plantea como condición. De ahí que la sociedad no esté carente de valores, simplemente son contingentes. En este sentido la sociología coincide en que la forma que mejor puede contribuir a cristalizar la época es el 'contrato'. El 'contrato' va a aportar esa 'materialidad' común de las sociedades contemporáneas que, bajo una urdimbre convivencial, delinearía los modos de vida contemporáneos.

Para evitar equívocos la idea de contrato se cualifica respecto a su sentido iusnaturalista, ampliando una dimensión reducida al consentimiento y origen de la sociedad. En

principio, en mayor o menor medida, se atribuye al contrato una realidad más material. Es verdad que esto puede llevar el sentido de la discusión acerca de la convivencia social y política hacia la libre disposición de los intereses individuales o la pluralidad. Sin embargo al no reducirlo a un mero ámbito de consentimiento, se acentúa la irreductible (auto)consciencia que implica para los hombres su inclusión (y participación) en un proceso contractual. Para los constructivistas esto permite incorporar en el debate público conflictos habitualmente soterrados en la esfera privada como problemas de género, de familia, cuestiones raciales, etc, (Mouffe, 1993: 18), lo que va a permitir entender el problema de la política de forma más transversal entre la esfera privada y la pública. Igualmente el contrato presupone una arquitectura política diferente. Por un lado, sus límites son observados dentro de un proceso de concertación entre diferentes valores, que incluye la irreductible pluralidad de las sociedades contemporáneas. Por otro lado, los límites plantean directamente el problema de la vinculación de las tareas de la política con la relevancia de las relaciones micropolíticas, en consecuencia, se plantea el problema de la participación o vinculación de la ciudadanía con la política.

La importancia y consideración que se da a la ausencia de un principio de autoridad y, en consecuencia, a la emergencia de un régimen convivencial capaz de recoger en su seno una dinámica social y política plural, constata para la teoría sociológica que el cambio social entre la sociedad tradicional y la moderna o contemporánea no es meramente un hecho, sino que también supone nuevos valores. Esto dotará si acaso de mayor relevancia el análisis sobre las sociedades contemporáneas, siendo precisamente lo que induce a pensar un desarrollo institucional diferente y singular con relación al de otras épocas históricas y, por tanto, permite pensar el orden social al amparo de una discusión pública hasta entonces no convenientemente considerada. Entre sus características el cambio recoge la discusión pública como nueva frontera institucional, que convierte la tradición o la convencionalidad en un problema susceptible de crítica. Lo normativo se diluye aquí en procesos de mediación social, alejada de imperativos y creencias ad hoc⁴¹.

⁴¹ Rechazar la tradición o la convención es parte fundamental de las obras de Giddens y Habermas. No obstante, el propio hecho de negar, por ejemplo, el tiempo como principio de inteligibilidad, que recordemos era una expresión del cambio de las sociedades contemporáneas para las teoría constructivistas o *amodernas*, significa poner en juego los mismos términos, pues tanto la tradición como la convención traen a colación un conjunto de prácticas que, supuestamente, no son puestas en cuestión y

No sin razón, el contrato representa adecuadamente una relación contingente y secular, por medio de la cual podemos dar cuenta, sociológicamente hablando, de la plausibilidad de un orden social contingente, a la vez que abrazar la idea de una convivencia política que no se base en un individuo, metodológicamente, aislado, sino en un individuo, al menos, que conscientemente está mirando siempre hacia los demás y, en consecuencia, tiene siempre como referencia propia de su autonomía un cuerpo social u otros individuos con los que hay que acordar, coordinarse o negociar. En este sentido la historia del derecho positivo en la modernidad sería para Habermas la expresión clara, desde un punto de vista ético, de una convivencia establecida a partir de un código compartido, pero abstracto que, por un lado, no establece una vinculación ética fuerte y, por otro, puede evolucionar al tiempo que los individuos cambian los términos de sus relaciones⁴².

Es innegable que el contrato puede ser observado como expresión sintomática de una época caracterizada por la ausencia de una vinculación normativa fuerte, más allá de la vinculación que los propios individuos o corporaciones puedan sentir de acuerdo a sus propios intereses. Indudablemente esto implica una referencia explícita hacia la igualdad de los individuos como condición de una época que es constitutivamente democrática. El problema, sin embargo, se dimensiona sociológicamente en el hecho de que esos mismos intereses no responden tanto a una realidad normativamente fuerte, es decir, a un sentido comunitario compartido, como a una realidad que establece la preeminencia de los intereses individuales, socialmente aceptados. Ahora bien, precisamente esa multiplicación de intereses relativiza la importancia de los intereses de cada uno, recogiendo la pluralidad como condición política. Es lo que llamaremos el límite liberal.

adquieren su consistencia por ser unas prácticas duraderas en una específica comunidad. La posibilidad señalada de poder poner en cuestión todo, en cuanto el principio vertebrador de la nueva época es el cuestionamiento a toda autoridad externa y no razonada, conduce igualmente a interrogar el tiempo como variable consistente junto a la cual pudiéramos dotar de sentido una acción social específica, precisamente lo que tanto Giddens como Habermas plantean.

⁴² Los términos aquí usados pertenecen a la forma en que Habermas (2000; 1991a) describe la evolución social a partir del problema de la evolución de la legitimación en las sociedades modernas, pero sin duda consigue cristalizar paradigmáticamente el problema planteado. Esto será diferente al énfasis que, por ejemplo, Cornelius Castoriadis establezca en torno a la importancia de la lucha social por alcanzar una institucionalidad estructurada a partir de un sistema de derechos plural (1998b), aunque igualmente acentúe esa dimensión del derecho positivo.

De este modo la figura del ‘desarraigado’, que desvincula la acción social de los contextos normativos (o locales), esto es, la imagen de un hombre que se hace así mismo y no está estrechamente vinculado, al menos normativamente, a los otros hombres junto a los que vive y comparte un vivir juntos, se convierte en el adalid de una nueva época destradicionalizada, que tiene como principio rector los intereses propios y el cuestionamiento de las fuentes de autoridad⁴³. En este sentido, sociológicamente el individuo alcanzaría a desarrollar plenamente su autonomía en una sociedad contingente, en la que más que la identidad son las identificaciones, de las que hablarán las teorías constructivistas, las que nos van a hablar de un individuo que puede mirar y compartir sus propios intereses (auto-construidos) en una sociedad normativamente débil.

La fluidificación normativa convierte al individuo en un agente protagónico, pero a cambio presupone un escenario plural en el que cada individuo tiene, epistemológicamente, las mismas condiciones para construirse una autoidentidad, sin que haya referencia alguna para establecer su idoneidad salvo su propia aceptación social⁴⁴. Igualmente, dicha autoidentidad no puede ser observada como una realidad normativa, sino contingente, lo que sirve además de medio de vinculación social entre los individuos. Esto puede dar una idea genérica de la época contemporánea, en la que la preeminencia ‘ontológica’ de los intereses propios expresa unas condiciones específicas que hacen posible la extensión del contrato como forma social y, en consecuencia, imaginar la necesidad de un espacio público capaz de permitir las relaciones contingentes.

⁴³ Para Baumann así se representa la extensión del extranjero como modo de vida (1991: 90-6), para Luhmann se caracteriza al individuo moderno (1998e), para Giddens esto reflejará la impotencia del individuo moderno ante el desanclaje institucional (1999: 32 y 118) y para Habermas se pondrá de manifiesto el desarrollo secular de la figura del burgués como hombre y ciudadano en el proceso de juridización de las relaciones sociales (1988b: 466).

⁴⁴ La individualidad es el acervo común de la sociedad contemporánea, lo que señala, por ejemplo Giddens, al constatar la transformación de la intimidad a partir de la introspección interna que experimenta el yo en las sociedades modernas (1999: 109 y ss). Quizás sea Luhmann quien con mayor rotundidad especifica la radicalidad del individuo en las sociedades contemporáneas, que no puede caracterizarse desde la sociedad (ante la cual es siempre entorno), sino sólo a partir de sus propias operaciones internas (1998e: 226-7). La propia puesta en cuestión de la ‘identidad’ hace emerger la autonomía de cada individuo en la construcción de una autoidentidad que, en el caso de Habermas, es construida comunicativamente y no a partir de raíces meramente internas, pero que cobra sentido sólo en el momento de la discusión pública, es decir, en el momento que puede argumentarse su consistencia a partir de elementos no-tradicionales.

El problema sociológico puede ser dibujado así con relación a la cuestionada validez de las normas como medio de ordenación social, que al contrario de lo que cabría esperar no diluye en este sentido la política. En principio podríamos imaginar que la cuestionada validez de las normas relativiza la consideración de la ética como modo de vida, reflejado por ejemplo en la nueva figura antropológica que emerge (el desarraigado, el extranjero). Sin embargo, la sociología piensa que sólo se pone en evidencia el carácter contingente de las normas. Políticamente para la sociología esto demanda una implicación de los individuos en la configuración de las normas que regulan y afectan las relaciones sociales. La validez de la razón práctica ligada a la ética se desplaza así a un segundo plano o a un plano en el que no está vinculada a valores o principios axiomáticos como a) una razón práctica procedimental, que no sólo permite relativizar la autoridad normativa de lo social, sino que también liga la acción individual autónoma a un medio social de carácter universal o b) una razón práctica desvinculada de valoraciones normativas generalizables mediante por ejemplo la multiplicación de los espacios públicos. Sólo así la sociología abraza una sociedad normativamente fluidificada, en la que las normas o valores se esgrimen sólo como verdad de facto.

La normatividad social se contextualiza en un escenario de acuerdo a un entramado moral procedimental, orientado al entendimiento, pero que permite compartir temas e intereses (por ejemplo, Habermas), o se sustituye por procesos y mecanismos en algún sentido empíricos u objetivos, esto es, sin referencia a cuestiones normativas (por ejemplo, Giddens, Luhmann, Latour o Bourdieu)⁴⁵. En cualquiera de ambos casos prevalece un sentido de la acción social en el que cobra relevancia el hecho de poder seguir una regla o fórmula, según los términos de Giddens (1986: 17-24) o Habermas (1988b: 27 y ss), en lugar de un modo de vida vinculante en términos normativos.

Podemos entender que la idea clásica de contrato no sirve de fundamentación, pues muestra más una consecuencia de orden que un orden en sí mismo. A diferencia de, por ejemplo, la teoría de la justicia como la de John Rawls (1978), la sociología no va a vincular y reducir la organización social simplemente a la libre disposición de los

⁴⁵ La seguridad ontológica y la confianza es para Giddens ese mecanismo de carácter objetivo por medio del cual pierden importancia las cuestiones socialmente normativas. Para Luhmann los sistemas autorreferenciales y el acoplamiento estructural diluye igualmente su importancia. Para Bourdieu son las estructuras disposicionales, los hábitos, las que eluden la importancia de las normas, mientras que para la teoría del actor-red serán las relaciones y asociaciones (procesos de inscripción, traducción, difusión, etc) entre los 'actantes'.

individuos mediante una lógica contractual. Esto supondría convertir la razón individual en principio y fin de todo, al tiempo que no habría razón para entender la necesidad de un orden institucional superior de toma de decisiones y, por tanto, un espacio público político capaz de dar cobijo a la fluidificación normativa. Supondría, en definitiva, rebasar el límite del liberalismo y emparentarse con la imagen antropológica de un individuo con razón autosuficiente⁴⁶. Alrededor del contrato, la sociología tiene que mediar antes con la naturaleza que se da al contrato política y socialmente, en tanto en cuanto supone no sólo un compromiso para el individuo, es decir, un mecanismo social de expectativas presupuestas, sino también un trasfondo de ordenación sociopolítico y, por tanto, unas prácticas individuales y colectivas que, en sí mismas, no implican radical arbitrariedad. El desarrollo de esas prácticas, a lo largo de la modernidad, es precisamente lo que va a diferenciar la sociedad contemporánea de la sociedad imaginada por Weber, al menos en aquellos rasgos que no fueron contemplados por él, pero cuyo desarrollo (la razón comunicativa, el desanclaje, la autonomía individual, la fluidificación social) cuestiona la entera validez de la caracterización práctica que hiciera. La influencia del orden burocrático sobre la sociedad (además del ascetismo intramundano) se pone así entre paréntesis con el objetivo de priorizar la efectividad provocada por el distanciamiento del espacio y del tiempo bajo el nuevo orden institucional moderno (Giddens) o por la liberación de la coordinación comunicativa de las acciones en el proceso de racionalización (Habermas).

La sociología esquiva la visión “pesimista” de la obra weberiana. La autonomía, la contingencia y la fluidificación normativa se asocian así a un nuevo escenario que conlleva una expresión y materialidad distintas. Si el contrato, en este sentido, puede erigirse en materialidad social se debe a todo aquello que presupone, desde la relativización de la ética a causa de la cuestionada validez de las normas como medio de ordenación social, hasta la emergencia de un espacio público político. Pero son precisamente estos elementos los que justifican el contrato como mediación y no a la inversa. De este modo lo que se pone en primer plano es el individuo como entidad social que no tiene fuertes presiones normativas sobre las que identificarse, por tanto, el medio de identificación se convierte en una dinámica de experiencia y aprendizaje, por

⁴⁶ El propio John Rawls modifica su perspectiva originaria (1978), planteando posteriormente la sustantividad y no neutralidad de los principios de la justicia, la pluralidad de los cuales por ejemplo estarían finalmente representados en la posición original (1993: 192). En cierta manera Rawls presupone así un entramado social previo a la libre disposición de los intereses individuales.

la cual cada individuo puede establecer criterios propios. La multiplicación así de los posicionamientos que se sigue relativiza cada posicionamiento, pero implica de suyo un espacio público de confrontación o negociación y, en definitiva, una definición del espacio público plural, que puede hacerse en términos dialógicos. Si no hay entonces autoridad ajena a las relaciones entre individuos, la sociología entiende que también ahora se abre un espacio público en el que el medio de autoridad tiene que vincularse a la pluralidad social. Los modelos que la sociología describe son diferentes, pero, sin pretender rebasar los límites de sus diferencias, a continuación se exponen dos ejes mediante los cuales se puede seguir la caracterización sociológica de ese espacio de intermediación, esa dimensión política de toda sociedad postconvencional.

A. *El problema de la determinación social: de las condiciones de posibilidad trascendentales a las condiciones de posibilidad reflexivas.*

Para la sociología es primordial definir los límites de la determinación social. Un mundo caracterizado por la incertidumbre puede parecer que deja en suspensión los mecanismos de determinación, sin embargo, para la sociología estos no desaparecen, sólo se transforman. La sociología se plantea el problema de la determinación social cuestionando sobre todo la validez del entramado trascendental que hiciera posible separar la conciencia del mundo (sujeto *versus* objeto), contribuyendo a operacionalizar la razón autónoma como fuente de determinación. Esquema mediante el cual la conciencia subjetiva del individuo reclamó para sí una posición privilegiada. Así, bien sea desde el sujeto trascendental kantiano o desde la idea de una entidad trascendental como la comunidad (Hegel), la sociología entiende que las condiciones de posibilidad (condiciones de determinación) para explicar lo social y el individuo han dejado de ser, si alguna vez lo fueron, trascendentales.

Zygmunt Baumann retrata esta situación por medio de lo que entiende es una época caracterizada por la incertidumbre, la cual se convierte en “un estilo de vida, la única manera posible de vivir la única vida de la que disponemos” (Baumann, 2001: 27) Esto reflejaría la inclinación de las formas políticas a articularse alrededor de la autonomía del hombre, pues sólo así es posible concebir un mundo atravesado por la incertidumbre: “El reino de la autonomía empieza donde termina el reino de la

certidumbre” (*ibid.*: 88). Sin esta certidumbre el antiguo esquema sujeto/objeto y, por tanto, también la representación como mediación, pierden relevancia al pretender establecer una linealidad entre una determinación social incierta (fluida) y unos individuos que ya no pueden contar con una certidumbre ajena a sus propias condiciones. En su lugar, siguiendo a Baumann, hay que dar razón de dos proposiciones que acontecen socialmente: 1) “el yo es indeterminado” y 2) “cualquier yo es posible”, de lo que la vida diaria proporcionaría suficiente evidencia como para considerarlas, según Baumann, “axiomas” (*ibid.*: 31).

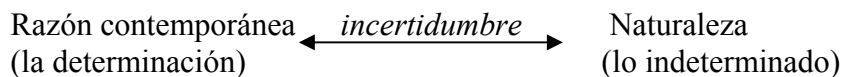
La indeterminación del yo (primera proposición) evoca, para Baumann, la pregunta (la duda) que la modernidad se hiciera con el fin de establecer una base lo suficientemente certera como para legitimar el proceder humano. El ‘viejo’ esquema moderno vinculó el problema de la determinación a la conciencia subjetiva del individuo. Su formulación cartesiana proyectaba una razón humana capaz de determinar directamente el desordenado e indeterminado mundo de la naturaleza. La certidumbre descansaba en el adecuado y ‘civilizado’ uso de esa razón (por medio del proceder racional científico).

Razón moderna (la determinación) $\xrightarrow{\text{certidumbre}}$ Naturaleza (lo indeterminado)

La propia indeterminación de la razón, a la luz de lo que ha desvelado el desarrollo de la ciencia⁴⁷, y el pluralismo inherente al desarrollo de las sociedades occidentales, induciría a pensar que esa relación directa entre el sujeto y la naturaleza ya no proporciona la certidumbre deseada. En este sentido, se resaltaría la limitada capacidad de la razón, desde su fundamentación científico moderna, para determinar inequívocamente el aún desordenado e incierto mundo de la naturaleza. El hombre contemporáneo se enfrentaría a un entorno incierto, una vez se constata la limitada fuerza vinculante de su razón subjetiva, tanto por lo que podemos entender es un uso

⁴⁷ Nos referimos, entre otras cuestiones, fundamentalmente al principio de incertidumbre de Heissemberg y al principio de incompletitud de Gödel, al surgimiento de las geometrías no-euclidianas, el desarrollo de la física cuántica y las estructuras disipativas de la teoría de Ilya Prigogine. En general todo ello ha invitado a la sociología a reflexionar sobre el valor apodíctico de las enunciaciones científicas. Véase Prigogine (1997), Prigogine y Stengers (1983), Von Forester (1996) o la obra de Henri Atlan (1990).

adecuado de la razón, como por la fundamentación inequívoca que pudiera albergar un lenguaje racional como representación del mundo⁴⁸.



Esta indeterminación del yo, que Baumann conecta estrechamente con la autonomía del hombre, implica la imposibilidad de aunar bajo las mismas condiciones la pluralidad de los hombres y, en consecuencia, pensar un orden unívoco. Lo que nos conduce al segundo ‘axioma’ de Baumann (‘cualquier yo es posible’), a partir del cual se aborda precisamente la organización social reflexiva, ante la ausencia de una autoridad santa e imperativa, y, por el contrario, la multiplicación de yoes legítimamente sociales. Aquí la teoría sociológica se va a hacer eco de la transformación del problema de la determinación elaborada por Kant, aunque, en definitiva, vaya a ser la separación entre hechos y valores (naturaleza y cultura) y la idea de un sujeto trascendental de la filosofía kantiana lo que se ponga en cuestión.

Tratando de superar las aporías del racionalismo, Kant abrió un camino distinto por el que limitaba la fuerza vinculante de la razón en los términos naturalistas que aún pudiera albergar el método cartesiano, negando así cualquier garantía divina del conocimiento y la sociedad. Hasta entonces único garante de la razón. Kant desvincula el problema de la determinación de la conciencia, fracturando internamente al individuo mediante las condiciones de posibilidad (noumeno y fenómeno). Así, la certidumbre que otorgaba la razón se desplaza hacia la inteligibilidad de las “condiciones de posibilidad”, necesarias para comprender el problema de la determinación y la certeza del conocimiento, el cual no obstante se torna susceptible de crítica. Las condiciones de posibilidad son las que ahora vinculan la determinación y la conciencia, por tanto, no hay un espacio directo entre la conciencia y la naturaleza. Las condiciones son trascendentales, lo cual quiere decir que están al margen de lo que la conciencia pueda

⁴⁸ Ver, por ejemplo, el estudio realizado por Enmanuel Lizcano (1993) en torno al carácter simbólico y autorepresentativo de las matemáticas en diferentes culturas y épocas históricas, el lenguaje racional por excelencia y de donde la modernidad subtrae su certidumbre.

razón práctica de Kant. Por un lado, su inteligibilidad es expresada ahora por medio de la fluidificación normativa, lo cual diluye o debilitaría la fuerza vinculante presupuesta al sujeto trascendental; mientras que, por otro lado, no se da crédito a la conformación pasiva del sujeto cognoscente al margen de las propias representaciones humanas. Desde esta doble crítica el problema de la determinación adquiere una radical forma reflexiva que nos indica la existencia de unas condiciones sociohistóricas y no atemporales o inmutables. Es más, al presuponer que las condiciones son fruto de la propia elaboración del hombre, es decir, reflexivas, solo cabe esperar la radicalidad de un mundo basado en la convención y, por tanto, susceptible siempre de ser de otra manera. Ahora bien, ¿qué supone entonces desvincular la determinación de la conciencia subjetiva del hombre para la sociología contemporánea?

Aquí las respuestas no son iguales, pero para nuestro propósito lo que nos interesa es observar de qué modo se procede a radicalizar el sujeto reflexivo, que ciertamente ya aparece en Kant, con el firme propósito de relativizar o negar la importancia de las condiciones trascendentales a favor de una determinación que se hace netamente reflexiva y secular. En términos generales podríamos decir que lo que acaece es la evidencia de que ese yo, que siempre acompañaba a mis representaciones (que permanecía oculto, nouménico), emerge a la superficie. De este modo se vuelve maleable o, al menos, deja de ser un acompañante privilegiado y oculto de las representaciones para vincularse a ellas directamente. Su neutralidad o posicionamiento panorámico es visto como completamente ficticio. Ese 'yo', anteriormente oculto y generalizable, entra a formar parte de las condiciones que son lo determinable, por tanto, no puede 'decidir' estar por encima de esas condiciones. En lugar de la razón que es capaz de determinar a partir de unas condiciones de posibilidad, el análisis social se centra en las mediaciones, junto a las cuales ese yo actúa y se representa, de tal modo que las mismas condiciones son transformadas al ser invocadas.

Por ejemplo, para Bruno Latour ese yo hace siempre junto a unas mediaciones técnicas, las cuales no vinculan directamente las representaciones a un sujeto que sintetizara a priori los resultados de su percepción y su voluntad. Muy al contrario, esas mediaciones implican que las representaciones son igualmente construidas por los instrumentos utilizados, independientemente de la acción (subjetiva) del sujeto. Éste al actuar lo hará a partir de lo ya constituido. En este sentido las implicaciones no-neutrales de los

instrumentos tecnológicos ponen de manifiesto tanto el yo condicionado por su entorno, como la transformación de suyo de ese mismo entorno a través de unos u otros instrumentos.

A partir de esta conceptualización emerge la imagen de un sujeto distinto, que no está ni puede pensarse al margen de su entorno, como tampoco se puede pensar ese entorno al margen del sujeto. Las mediaciones no sirven meramente (imparcialmente) al sujeto para elaborar sus representaciones, implican ya una orientación sobre la cual la acción del individuo tendrá lugar. Quizás sea Bourdieu quien con mayor intensidad, en sus *Meditaciones Pascalianas*, niega la relevancia de ese yo a la hora de considerar la determinación social, eludiendo cualquier referencia a una síntesis interna, a priori, sobre la cual el sujeto actuará singular y racionalmente. Su propedéutica sobre el habitus rechaza que el sujeto pueda pensar y elaborar sus representaciones al margen de las condiciones de posibilidad que representan los hábitos, hasta el punto de tener sólo que considerar, sociológicamente hablando, las disposiciones que los diferentes *habitus* encarnan.

En consecuencia, la conciencia subjetiva del hombre no es, ni mucho menos, capaz de cristalizar por entero problemas sociales como la dominación, la interrelación o elaboración de sus propias representaciones. El problema de la determinación social se traslada o se equipara a las condiciones, más o menos objetivas, de las mediaciones, donde la conciencia subjetiva del hombre puede visualizarse, como en el caso de la teoría del actor red (Law, 1999), como un elemento más de la urdimbre societal. En general, la determinación social encuentra cobijo en unas condiciones de posibilidad respecto a las cuales la conciencia pierde su distinción privilegiada, en cuanto e se ha vuelto irrelevante la síntesis pasiva. En este sentido la sociedad pierde su connotación fuerte coaccionadora, concretándose más por medio de flujos y conexiones, que proyectan sobre la sociedad un aspecto borroso, des-limitado, que es real, pero bastardo con relación a la imagen de la sociedad tradicional. Desde este plano la cuestión política emerge potencialmente como dimensión organizativa, articuladora, cuya autoridad no puede en ningún caso establecer pautas imperativas, lo cual evoca para todos relaciones democráticas⁴⁹.

⁴⁹ Es aquí desde donde entendemos el proceso institucional que la obra de Giddens contempla como la mediación a considerar en el problema de la determinación. También es aquí desde donde la

La contemplación de un orden reflexivo invoca características que inicialmente abrazan la idea de que la representación, epistemológicamente, no puede ser el medio adecuado por el cual analizar las relaciones de convivencia. Sin unas condiciones de posibilidad que garanticen ese ejercicio, lo social se muestra como una entidad irrepresentable. Más que nada sería el lugar en el que se dan las relaciones entre los hombres, plurales y diferentes, lo que establece una imagen de la sociedad sin forma axiomática, ni límites claros, esto es, la sociedad puede ser imaginada fluidificada normativa y estructuralmente. Ninguna representación, en este sentido, es capaz de aunar bajo un mismo campo al conjunto de los individuos, comunicativamente tendría que ser, al menos, puesta a discusión.

Bajo este escenario el sujeto emerge, ante todo, como entidad entrelazada al mundo. Es desde ahí como podemos acercarnos a contemplar la figura del individuo, cuyas fuentes no responden a ninguna entidad nouménica o divina, sino a una constitución social que dice y habla de él como un ser-en-el-mundo. La imagen del orden adquiere rasgos contingentes, maleables en el mismo sentido en el que lo son las relaciones sociales y el individuo. Otra cuestión será otorgar un carácter ontológico a ese ser-en-el-mundo, como hará Habermas, en contra de lo que hace Luhmann, aunque hasta aquí los mecanismos desarrollados por ambos, bien desde la socialización lingüística o la interdependencia contingente de los sistemas autopoieticos, ponen de relieve la imposibilidad de pensar la sociedad, el individuo y la sociología desde el sustrato trascendental kantiano y, en consecuencia, pensar la convivencia sólo a partir de la voluntad subjetiva del sujeto, más allá de que Habermas luego trate normativa y moralmente la convivencia de los hombres bajo la ética kantiana y Luhmann no acepte entender la sociedad en términos normativos⁵⁰. Podríamos decir, con Giddens, que la reflexividad sustituye aquí el eje trascendental en el momento en que las condiciones de socialidad convergen con las condiciones humanas creadas, lo que hace posible que la

diferenciación funcional permite a Habermas pensar en la mediación comunicativa como la variable a considerar en la convivencia, lo que comparte parcialmente con Luhmann, aunque éste reduce esa mediación comunicativa a un proceso autopoietico, mientras que para Habermas implica siempre una dimensión normativa o unas pretensiones de validez susceptibles de crítica.

⁵⁰ Habermas lo expresa como sigue, teniendo en cuenta ya su interpretación del desarrollo humano a partir del surgimiento de la mediación simbólica y cultural, en lugar de una interacción mediada por gestos o tradicional: “No cabe duda de que las objetivaciones culturales no pueden ser reducidas ni a la actividad generativa de sujetos cognoscentes, hablantes y agentes, ni a relaciones espacio-temporales de tipo causal entre cosas y sucesos” (1988a: 119)

acción humana esté mediada reflexivamente, vinculando ésta al contexto o la sociedad⁵¹.

¿Por qué podemos considerar al individuo actualmente indeterminado y cuáles son sus implicaciones políticas? Giddens plantea que en un mundo en el que las incertidumbres son fabricadas, es decir, que dependen de la representación que el hombre se hace, puede quebrarse la seguridad ontológica del individuo, a quien la falta de control sobre el mundo le transfiere ‘impotencia’ o incapacidad para establecer una base consistente desde la que desplegar su autonomía de modo fiable. Esta interpretación, con una mayor preocupación cognitivista, se vuelve empírica en cuanto sencillamente se constata que la sobrerrepresentación junto a la cual convive el sujeto hace marginal igualmente la posición normativa y cognoscente del mismo y, en consecuencia, se hace inútil la idea de querer todavía pensar sociológicamente alrededor de una identidad fuerte, incluso alrededor de un figura semejante al yo, como será el caso de Bourdieu o Latour. Esta disolución del yo ante la inminente reflexividad del mundo, en el que el individuo está inserto y en el que no puede posicionarse desde un lugar externo o panorámico, y que la teoría del actor red maximiza al cuestionar la imagen de la agencia, nos habla más de identificaciones y de la fluidificación normativa en la que cada individuo puede potencialmente autorrealizarse. Desde aquí el sujeto no tiene una consistencia cualitativamente relevante como para pensarse de un modo estrictamente unívoco, su fragmentación interna (Beck) no sólo es un hecho, sino una condición de posibilidad. El individuo sólo puede constituirse una imagen a partir de una identidad sin criterio específico, lo que le convierte, desde la perspectiva de Baumann y los postmodernos en general, en una entidad indeterminada, que puede ser cualquier cosa al convertirse la razón en algo también indeterminado. En otro sentido el individuo sencillamente se construye una autoidentidad, no arbitraria, pero biográfica como en el caso de Giddens, Luhmann y Habermas⁵².

⁵¹ La sociedad del riesgo de Beck o postradicional de Giddens hablan precisamente de un entorno creado, único medio sobre el cual el hombre actuaría en la actualidad. Toda su obra girará alrededor de las implicaciones y consecuencias de vivir en un entorno creado, que es eminentemente reflexivo y tiene en la figura del yo su representación más emblemática, no como sujeto trascendental, pero sí como sujeto reflexivo. Para Habermas este comportamiento reflexivo tiene lugar comunicativamente, una vez la coordinación de la acción entre diversos hombres cuenta normativamente con las argumentaciones y acuerdos a los que se haya llegado.

⁵² La diferencia fundamental entre la sociología de Giddens, Habermas y Luhmann con relación a la de Baumann o los *amodernos* y los constructivistas es pensar que la fluidificación normativa no es algo tan indeterminado para el individuo, sino que supone la emergencia de nuevos mecanismos sociales que tienen en aquella un nuevo valor social, a partir del cual se extienden unas condiciones diferentes como

Para la sociología la asunción de las condiciones reflexivas presupone la relativización ética como orientación social, lo cual impide imaginar procesos de identidad fuerte. Aquí se plantea un problema en torno a la organización y la articulación de la convivencia en las sociedades contemporáneas a partir de dichas condiciones. Esto ofrece un punto de bifurcación con relación al diagnóstico weberiano, pues para unos (1) son precisamente sus distinciones lo que ahora se pone de manifiesto y orienta las soluciones, mientras que para otros (2) es precisamente donde se cristaliza la diferencia con relación al espíritu de la obra de aquel.

1. Aquí se entenderá que la relativización ética pone de manifiesto en qué grado la individualización y la progresiva desvinculación del individuo hacia lo público ha progresado consistentemente. En este sentido la problematización se inclina a señalar la importancia que tiene aproximar las instituciones y los individuos, lo cual significará en gran medida incorporar la ética a la política.
 - a) A partir de aquí, Baumann entiende que habría que solucionar el vacío que emerge introduciendo en la sociedad prácticas cívicas y morales (un *ethos*), con el objetivo de aproximar las instituciones y los individuos bajo un contexto autónomo en el que los individuos pudieran buscar colectivamente el bien común (Baumann). Esto significaría recuperar el sentido ético ligado a la política, aunque sin pensar un espacio público fragmentado, sino general⁵³.
 - b) Por otro lado, las teorías constructivistas entienden que cualquier organización política debe asumir la irreductible autonomía individual, renunciando a un bien común o, al menos, a un proyecto de carácter

que el individuo se construya una auto-identidad. En cambio para los últimos esa fluidificación obliga a reconceptualizar la identidad, mayormente, como identificaciones, que manifiestan la imposibilidad de hacer emerger desde la contingencia identidad alguna y, en consecuencia, un orden social estable. En este punto Baumann se separa de los *amodernos* entendiendo la pertinencia de un desarrollo moral de la sociedad (2001), en sentido republicano, precisamente para remediar ese vacío, mientras que para Latour o Haraway esto supone pensar una ordenación política ajustada a tales condiciones, por medio de adecuadas instituciones políticas capaces de recoger, no negar, la emancipación social que las nuevas condiciones extienden. Esto se traducirá en una nueva reformulación de la política que deje de estar vinculada al universalismo y la existencia de una sola esfera pública, según el desarrollo de los trabajos, por ejemplo, de Benhabib, Mouffe y Beck.

⁵³ Baumann habla de una sociedad automonitoreada, “empleando de este modo la libertad individual en la búsqueda colectiva del bien común” (2001: 175)

universal, preservando el pluralismo inherente a la sociedad y, por tanto, tratando de incorporar *directamente* a la organización los intereses o grupos de intereses, autónomamente contruidos. Chantal Mouffe, en este sentido, habla de la necesidad de un orden superior de toma de decisiones de bajo relieve, en tanto en cuanto su negación sería asumir la inexistencia de la sociedad, aún fluida e in-estructurada, a favor de la radicalidad liberal del individualismo. Sin embargo, a diferencia de la solución republicana de Baumann, se propone una multiplicidad de espacios públicos como medio de acercar las instituciones y la autonomía de los individuos, lo que perfila una solución divergente, aunque también preocupada por la inclusión de la ética a la política (Mouffe, Haraway, Somers)

2. En cambio, la sociología que acentúa las prácticas modernas como la extensión de nuevos valores sociales entiende que dichas prácticas no implican tal vacío, sino, en palabras de Giddens, nuevas constricciones y posibilidades, que parten del desarrollo de una institución específica (los estados-nación o los sistemas administrativos y de mercado) que incorpora la autonomía de los individuos. Desde aquí no se haría hincapié en la ética, presuponiendo una diferencia funcional entre la sociedad y la política. Si suponemos además la fluidificación normativa, la sociedad es privilegiada como sistema comunicativo, relegando la política a instrumento de organización, cuya autoridad, eso sí, no puede orientarse al margen del sistema comunicativo. La solución planteada por Habermas y Giddens se dirige a incorporar indirectamente los individuos autónomos al sistema político, mediante mecanismos representativos o la agregación de intereses, desvinculando directamente la ética de la acción social. Todo ello orientado igualmente a aproximar las instituciones y los individuos, como forma también de mediar en la indeterminación del sujeto.

Como vemos para la teoría sociológica en su conjunto no es admisible una organización de la convivencia que margine la autonomía de los individuos (las relaciones de poder interpersonales), lo que supone, en un tiempo marcado por la fluidez y las conexiones, más que por las fronteras territoriales, un importante desafío. La política se desvincula de la ética entendida de un modo general, a excepción de las propuestas de Baumann,

aunque todos parten por igual del cuestionamiento de los marcos normativos integradores. Si estos dejan de servir de soporte, la desvinculación de la ética de la política realizada por Giddens y Habermas pretende menoscabar la idea general de los ordenes tradicionales, privilegiando las relaciones procedimentales; mientras que la vinculación de la ética a la política tiene lugar para las teorías constructivistas a partir de la fragmentación del espacio público y, por tanto, alejado de los sentidos generales e integradores de los marcos normativos vinculantes.

La urdimbre, vinculación y trama social que emerge sólo se observa, en general para la sociología, si entendemos la identidad como una cuestión social que, aunque sea fruto de un proceso auto-consciente, parte y se teje al amparo de una socialidad, relaciones o *topos* al que pertenece o está vinculado el individuo. En este sentido, los individuos, que no pueden mirarse sólo a sí mismos y carecen de una referencia externa consistente a la que acudir, sólo pueden plantearse la identidad como una referencia propia en construcción, como algo, en definitiva, contingente. Esto significa que la identidad se queda al margen de marcos valorativos normativamente vinculantes, haciendo referencia a un modo (de ser) fundamentalmente autónomo, carente de razón política.

Para Giddens la construcción de la identidad significa la creación de constancia a lo largo del tiempo (2001: 104). Aquí la teoría de la estructuración de Giddens formula ya los elementos de la misma bajo ese amplio espectro de la reflexividad, vinculando institución e individuo de un modo no determinante, aunque con una inclinación a considerar la relación a partir de la esfera de éste, de la esfera, en definitiva, considerada como social y no política. Sin embargo, la interrelación entre la identidad personal e identidades sociales más amplias, por ejemplo, se vuelve para Giddens un requisito de la seguridad ontológica del individuo, pero no una conexión valorativa o estrictamente convivencial. En el momento que la confianza o la fiabilidad falle entre el individuo y los sistemas abstractos⁵⁴, lo que depende de la certidumbre que aquellos puedan ofrecer al individuo, se puede quebrar la auto-identidad de éste y extenderse una desconfianza hacia los mismos sistemas abstractos que afecte directamente a su vida. Toda organización política (sistema abstracto) debe, siguiendo a Giddens, tener en consideración el problema de la seguridad ontológica, lo que en un mundo de

⁵⁴ Como ocurre con el parlamento en las sociedades contemporáneas, dirá Giddens (1999).

incertidumbres esto sólo puede solventarse acercando, aunque no fusionando, los sistemas abstractos y los individuos autónomos, como pretende ejemplificar la reforma socialdemócrata propugnada por él en la Tercera vía (1999b).

A la identidad en una sociedad postconvencional “corresponde, según Habermas, una identidad del yo que posibilite la autorrealización sobre la base de un comportamiento autónomo. Esa identidad se acredita en la capacidad de dar continuidad a la propia biografía” (1988b: 141). Sin embargo, el problema señalado por Giddens es para Habermas un problema que tiene que ver más con la posibilidad que surge socialmente de coordinar las acciones a partir de procesos comunicativos. Se da un mayor énfasis a las cuestiones de la convivencia que al individuo mismo, al tiempo que incorpora sustantivamente un espacio público de diálogo, aunque éste quede finalmente desacoplado del sistema político. La evolución social es lo que en este caso permite liberar las coordinaciones comunicativas, una vez las acciones no tienen que responder a una realidad normativa institucionalmente imperativa. Así, si para Giddens es la seguridad ontológica (la confianza individual) lo que posibilita comprender sociológicamente la convivencia, para Habermas es la fuerza vinculante de que están dotadas unas pretensiones de validez normativas que aparecen siempre en la comunicación. Esto hace que la validez normativa sólo cobre sentido reflexivo mediante una argumentación que reclama para sí pretensiones de validez. Por tanto, toda autoconstrucción tendrá que poder ser susceptible de crítica, es decir, tendrá que tener siempre una referencia social como condición, incluida la de los representantes políticos. Emulando, sin embargo, la formulación del imperativo categórico kantiano, Habermas plantea, a diferencia de Giddens y gran parte de la sociología, la persistencia aún normativa de la sociedad postconvencional, una vez entendemos la naturaleza procedimental de la norma: “la validez de una norma sólo puede significar a la postre que ésta podría ser aceptada con buenas razones por todos los afectados” (1988b: 135).

Distanciándonos un poco del formalismo habermasiano, se puede decir que para la sociología la inclusión de un individuo autónomo, contingente, a la vez que sólo visualizable desde una mediación, plantea la vinculación social al margen de marcos normativos. Con ello la sociología no indica la libre disposición arbitraria de aquél. Ante todo se considera su refractaria posición a partir de una urdimbre relacional específica, cuya validez depende, en un caso, de su acoplamiento social y, en otro, de su

aceptación pública. Desde aquí la vinculación social sólo puede darse al margen de marcos normativos integradores, de ahí que la relativización normativa no sea observada patológicamente, sino como condición de un nuevo escenario en el que la autonomía individual emerge. Incluso para las teorías constructivistas, próximas a incorporar la ética en el proceso político, la vinculación no puede nunca marginar los intereses autónomos propios de los “actantes”, alrededor de los cuales tendría que tener lugar la articulación de la convivencia. Sólo Baumann y el republicanismo coinciden en señalar la extensión de un nuevo ethos, aunque igualmente siempre a partir de la pluralidad y la autonomía propia de los individuos. Habermas en cambio hablará de la fluidificación normativa y las teorías constructivistas de una descentración narrativa y normativa. En definitiva, se elimina el hecho de que haya elementos incuestionables y órdenes que haya que seguir por algún tipo de autoridad tradicional o religiosa. Una sociedad fluidificada en su lugar prima una interacción interpretativa o asociativa. De la misma manera se asume que los cambios de orden dependen de las mediaciones tanto o más que de la voluntad individual. En lugar de órdenes valorativos se habla de reglas invocadas en la vida social, que la atraviesan y dan forma en un proceso reflexivo continuo, tal y como expresa Giddens:

“La formulación discursiva de una regla es ya una interpretación de ella y puede por y a través de ella alterar la forma de sus aplicaciones” (Giddens, 1986: 23).

De este modo, Habermas y Giddens recurren al concepto de “regla” de Wittgenstein para explicar el funcionamiento de lo social y la interacción entre los individuos en su seno, prescindiendo de cualquier punto cero explicativo (Habermas, 1988b: 27 y ss; Giddens, 1986: 17-24)⁵⁵. En tanto los significados deben su identidad a una regulación convencional, los individuos tienen que aprender primero la regla como una especie de a priori de la vida en lo social. Sólo así cobra sentido lo social y la vinculación entre individuo y sociedad. Esta ‘regla’ no significa exactamente un decálogo de instrucciones, sino más bien hace referencia a la capacidad que el individuo tiene para ‘seguir una regla’ él sólo, sin reducirla a regulaciones empíricas. Sería como cuando un

⁵⁵ Niklas Luhmann no utiliza el concepto de regla, sin embargo, el ‘acoplamiento estructural’ es un concepto que en la teoría de sistemas podría equivaler funcionalmente al uso que tanto Giddens como Habermas hacen de la regla, aunque con ello Luhmann elimina de plano cualquier referencia ética o moral, al tiempo que evita el procedimentalismo kantiano.

niño aprende una determinada serie numérica a partir de entender la regla que le subyace, siendo, sólo entonces, capaz de continuar él solo (Habermas, 1988b: 30)⁵⁶.

Para ambos la regla puede ser observada de diferente manera, pero no deja de mostrarse una coincidencia acerca del sentido que adquiere en la teoría sociológica. Con la regla se sustituye la vieja categoría de verdad por una *verdad formular*, que implica reflexividad, no-inmutabilidad y un proceso social (fluidez), más que una sentencia de autoridad. La existencia de una regla (social) además implica siempre un otro, pues ningún individuo puede seguir una regla él solo, por eso la regla rige siempre, según Habermas, ‘intersubjetivamente’, al menos, para dos individuos (1988b: 31). De esta manera, si la interacción está mediada interpretativamente, es decir, no se rige por normas externas, sino contingentemente, las normas a las que se hace referencia son las reglas junto a las cuales los individuos coordinan las acciones en la vida diaria, rutinas que en definitiva evidencian unas pretensiones de validez para sus interpretaciones y, por tanto, según Habermas, aludiendo a un forma normativa común que liga a uno y otro individuo en el diálogo. Para Giddens las reglas son las que están implicadas en la producción y reproducción continua de la estructura social o la sociedad. De esta manera, no hay nada externo a las propias prácticas sociales que los individuos invocan en cada acto o actividad social.

El origen, en definitiva, que antaño era pensado como trascendental es ahora social, immanente y propio de los individuos en sociedad; el origen, por consiguiente, no puede ser pensado más que como proceso reflexivo, donde más que inicios, hay siempre implicados y asociados, según la teoría del actor red. La sociedad adopta, en consecuencia, una forma no-estructurada, en algún sentido informe y compleja. No hay punto de arranque ni salida. El poder adquiere una forma relacional, asociativa. Nunca pertenece a nadie unilateralmente, pues incluso aquel que tenga una posición de fuerza mayor para asociarse con unos u otros o para privilegiar una u otra interpretación deberá contar con aquellos implicados en las relaciones mediadas.

⁵⁶ Giddens lo expresará del siguiente modo: “Entender [una fórmula] no es un proceso mental que acompaña a la solución del puzzle que representa una secuencia numérica, al menos no es un proceso mental en el sentido que lo es escuchar un tono o una sentencia hablada. Es simplemente ser capaz de aplicar la fórmula en el contexto correcto y ponerse a andar con el objetivo de continuar las series” (1986: 20).

La invocación de pautas sociales propias, a partir de las cuales visualizar la vida social, bien sea mediante seguir una regla, bien sea mediante la asociación, vincula la política a las relaciones microsociales. En este sentido, Giddens diferencia entre reglas formuladas discursivamente y reglas codificadas formalmente (1986: 22-3). Las primeras son las que mayormente están implicadas en la producción y reproducción de la vida social, mientras las segundas, como las leyes, siendo las reglas sociales más fuertemente sancionadoras, según él, no son estrictamente reglas: “Las reglas formuladas –como las leyes, las normas burocráticas, las reglas de un juego, etc.- son interpretaciones codificadas de reglas, más que reglas tal cual. Ellas no deberían ser tomadas como ejemplos de reglas en general, sino como tipos específicos de regla formulada” (1986: 21). Esta distinción es sostenida por Habermas, aunque de otra forma. Para él las ‘reglas formuladas’ son los aspectos sistémicos que no tienen que ver con la interacción comunicativa, sino con la evolución del proceso de racionalización en sentido weberiano, instrumental (la política y la economía). En consecuencia, se quedan parcialmente al margen del entramado comunicativo y de la interacción simbólica que tiene lugar en el in-estructurado, pero racional, mundo de la vida. Aquí, como veremos en el siguiente punto, reside para ambos el intento de plantear la organización política a partir de la autonomía de la sociedad con relación a los sistemas o a la esfera administrativa y económica, en tanto en cuanto ellas representan reglas codificadas, que supuestamente nada tienen que ver con lo político o las relaciones instituyentes de las relaciones de poder interpersonales⁵⁷. Y también es aquí donde el problema se bifurca para las teorías constructivistas, cuestionando precisamente esa separación, aunque en ningún caso rechazando la marginalidad de la política con relación a las relaciones emergentes, sino acentuando la relevancia política de las mismas.

B. *La autonomización de la sociedad: las relaciones entre sociedad y política.*

La determinación reflexiva (y no trascendental) implica para la sociología abandonar la plausibilidad de un orden ajeno a los hombres, lo que dibuja la sociedad como entidad

⁵⁷ No obstante, para Habermas siempre hay una co-implicación de las reglas institucionales con el mundo de la vida, pues, según señala, los sistemas necesitan acoplarse al mundo de la vida para operar. El peligro para el sociólogo alemán será la posible colonización del mundo de la vida por parte de los sistemas y no, como en Giddens, la pérdida de confianza individual en los sistemas. Su propuesta deliberativa va dirigida, en este sentido, a hacer emerger y garantizar las relaciones que tienen lugar en el mundo de la vida bajo la dimensión comunicativa

contingente y autónoma. La autonomía está basada en su dependencia de las relaciones sociales, cuyo orden, fluidificado, responde a la misma relación (contingente) que entablan los hombres entre sí y no a una razón vertebradora singular o ‘monolítica’ que determinara la sociedad desde una posición externa o a partir de un movimiento lineal continuo (por ejemplo, la tradición). Para la sociología esto impide hacernos una idea exacta o abstraer una representación clara y distinta de la sociedad; ésta, antes que nada, adquiere para la teoría sociológica una dimensión in-formal, es decir, una forma contingente y no determinada a priori, fruto de la interrelación compleja y diferenciada de sus miembros, que habla de la sociedad sin un contorno férreamente delimitado, cuyas fronteras son vagas o diluidas y en la que las conexiones o los flujos sustituyen los estados definidos, sustancialistas o “puros”.

El problema del orden tiene así que abandonar el marco lógico de unos principios que actuaran como fuentes, no hay un ‘motor primero’ (bien sea moral o material) del que pudiéramos derivar la caracterización de lo social, ante todo hay que considerar la complejidad junto a la cual siempre se presenta. De este modo de lo social no emana, en sí mismo, un orden exacto, es decir, no hay tampoco en lo social un sentido teleológico primigenio a partir del cual pudiéramos entender desviaciones patológicas que corregir, más bien a lo sumo habrá funcionalidades que preservar, pero incluso esto podrá ser ampliamente debatido, pues en un mundo racionalizado el sentido dado a cualquier función es cuanto menos debatible. Así, la estructura que emerge de la propia relación entre los hombres es necesariamente contingente, pero no arbitraria, pues de la misma manera que limita, se transforma en el curso de la acción social subsiguiente sólo a partir de lo anterior. La base desde la que pensar la sociedad no deja de ser problemática si entendemos que la fluidez social no puede impedir entender la sociedad también junto a un conjunto de prácticas y un orden, político y económico, que establece la institucionalidad también de la convivencia (las reglas codificadas). Ahora bien, sin sentido teleológico al que acudir como referencia, la sociedad y las acciones sociales no van a poder responder a un orden político estrictamente establecido, es decir, las reglas codificadas tampoco pueden representar un sentido más allá del que los sujetos pueden abrazar, entonces ¿cuál es la relación entre la sociedad y la política?

La política es vista y observada, en este sentido, como algo autónomo, pero en ningún caso implica autoridad unilateral o arbitrariedad. En principio si no hay un orden ajeno,

ni externo a las prácticas de los hombres, la política no puede ser reflejo de un “ser” (trascendental o espiritual). Por eso para la teoría sociológica pierde sentido la posible simetría que pudiéramos hallar entre un individuo y una sociedad ‘dada’, la cual pudiera reclamar para sí una forma concreta de acción. Sociológicamente esto implica que deja de tener sentido la posibilidad de extraer una imagen geoméricamente adecuada a la pluralidad de individuos y sus relaciones, esto es, implica que no podremos obtener la imagen de un individuo solo a partir de la sociedad en que vive, ni a la inversa, lo que entre otras cosas cuestionará la posibilidad de plantear el problema de la política en términos de identidad⁵⁸. Muy al contrario, la concepción de la política como esfera autónoma se va a poner de relieve a partir de la importancia que adquiere lo social (el giro “lingüístico” según Habermas). Este giro acentuará el protagonismo de las relaciones microsociales que gobiernan la convivencia.

El problema de la política cobra sentido, entonces, alrededor de las relaciones plurales y conflictivas de lo social, lo que de alguna manera pone en ciernes la pregunta acerca del bien común a favor de las cuestiones que tienen lugar en el seno de la sociedad. La esfera de la política se mueve así de un campo de operaciones de mando a un plano más neutro, en el que su autonomía no puede erigirse en referencia de dominio sobre la sociedad y, por tanto, no se constituye a partir de unos principios sobre cómo debiera ser el bien común. La política se establece más como un espacio posibilitante para el desarrollo de las relaciones que se dan en la sociedad, cada individuo desde su autonomía y posicionamiento. Se entiende más desde una dimensión procedimental en la que no se discute el ser y esencia de la política, sino la forma y el cómo hacer política.

Así, si pensamos en la política (y sus límites) no parece que hubiera más posibilidad que pensar la política a partir de procedimientos racionales, en contraposición a imperativos o autoridades tradicionales, que definieran unilateralmente los fines (y el bien común) de la política. Siguiendo esta lógica, podemos entender que la política se impregna de

⁵⁸ Indudablemente esta asimetría entre el individuo y la sociedad supone suspender la entera validez metodológica del funcionalismo (Habermas, Giddens, Castoriadis). El caso de Niklas Luhmann es aún más representativo, pues su teoría de sistemas trata de eludir los asertos del funcionalismo tradicional, incorporando una nueva visión que se aleja de las simetrías funcionalistas, a partir de los sistemas autorreferenciales. Sobra decir que todos ellos se alejan de cualquier concepción identitaria de la política, lo que no resta importancia al hecho de la autoidentidad como proceso generalizado en las sociedades contemporáneas, en tanto en cuanto está arraigado en lo social y no en la política.

un sentido orientado a hacer emerger la pluralidad ciudadana y de intereses, lo que conlleva un escenario protagonizado por las relaciones micropolíticas. De alguna manera se acentuarían los aspectos asociados a la gestión, lo que supondría pensar la política en unos términos cercanos a lo que Max Weber dibujaba como consecuencias del dominio de la razón, basado en el dominio de un medio de organización burocrático y un proceso político fundamentalmente encarnado en el juego de intereses privados. Sin embargo, la teoría sociológica vista hasta aquí no acepta enteramente esa derivación del problema. Al no aceptar la idea de un individuo aislado, con una razón autosuficiente, se cuestiona el sentido absoluto de la idea de que cada ciudadano busque la noción individual del bien o la felicidad, en el sentido más instrumental del término, y, por tanto, no se concibe la posibilidad efectiva de una sociedad basada en un proceso contractual en la que los intereses propios sean el cemento de la sociedad. Esto no implica rechazar la verosimilitud de las acciones concertadas, ni racionales, sino, en mayor o menor grado, abandonar su naturaleza política, vinculándolas a un proceso social. Con el objetivo de apartarse de la realidad weberiana, la teoría sociológica en general propone la adecuación de la política a un marco más flexible que si bien abraza un sentido de la política aparentemente más neutro, en realidad implica, sobre todo, una política no identitaria, no la desaparición de la política.

De ahí que al hablar de la política para la sociología cobre una importancia significativa un espacio público-político, además de incorporar procedimientos racionales en su definición, habitualmente encarnado mediante la argumentación o procesos contractuales. De este modo la racionalidad para la sociología no sólo adquiere sentido como un proceso de cálculo individual y estratégico, sino también y, sobre todo, desde una dimensión ‘social’, ‘situada’ o argumentativa.

La importancia atribuida a las relaciones micropolíticas como elementos privilegiados en las sociedades contemporáneas, no implica para la sociología la desaparición de la política, por ejemplo, aceptando la privatización de la política y el espacio público en manos de intereses particulares y corporativistas. Esta reflexión la hace Chantal Mouffe (1993) en su libro titulado *El retorno de la política*. Para ella en el desarrollo de las sociedades contemporáneas subyace un proceso de democratización que si bien debiera descansar en las relaciones micropolíticas, es decir, en la autonomía de los individuos, esto no puede dejar la política desamparada únicamente bajo esas reglas de juego. Para

Mouffe en la política siempre será necesario un proceso de toma de decisiones de segundo grado con el objetivo de impedir que la lógica contractual radical (el límite liberal) y la privatización de lo público, en manos del enfrentamiento de intereses particulares, pueda eliminar la política y el espacio público necesario para la convivencia⁵⁹. En este sentido, si la política no desaparece es porque incorpora el juego de intereses dado en el seno de la sociedad, haciendo la política permeable al sesgo de las relaciones microsociales de tal manera que su autonomía no se transforme en independencia. Para Chantal Mouffe esto supone “recuperar” el sentido agonístico de la política, en lugar de considerarla bajo un marco integrador (1993: 8). Emerge así la idea sustantiva de un procedimiento democrático (y público) imparcial orientado a elevar el protagonismo de los grupos sociales y a garantizar la igualdad de tales grupos para intervenir directamente en los límites de la política.

La sociedad y el juego de intereses de los grupos sociales en disputa adquieren un protagonismo relevante. Se devuelve a la política una dimensión pública y dialógica como espacio ciudadano común, por medio de la implicación de los hombres en la definición de sus límites convivenciales. El bien común, aquí, no puede ser entendido en tales términos que implique una definición imperativa o generalizable de aquel, pues uno de sus principales elementos debe ser preservar la posibilidad de una disputa en su definición y, por tanto, la capacidad para establecer también escenarios concertados en un medio agonístico. La diferencia sustantiva propuesta por Chantal Mouffe descansa en la creación de una pluralidad de espacios públicos, resolviendo así la cuestionada validez de las normas como medio de orientación social multiplicando los espacios de definición de marcos público-políticos.

Siguiendo el mismo esquema Ulrich Beck, de la mano de la subpolítica, entiende el protagonismo político en la dimensión autónoma de la sociedad y lo social, a través de los movimientos sociales o la sociedad civil, lo que relega a un segundo plano la importancia dada a un marco político único y general. Para Beck pierde sentido la existencia de una esfera política fuerte, pensada a imagen de los estados-nación. En la sociedad encontraríamos los diferentes grupos sociales que conforman la sociedad civil,

⁵⁹ Mouffe descansa en el concepto de *politeya* que, más allá de los procedimientos, implica siempre “pensar la ética de la política” y, por tanto, en la idea de un régimen que indica que cualquier forma de asociación política tiene consecuencias éticas (1993: 113-14)

siendo las relaciones e interacciones entre unos y otros lo que, en uno u otro sentido, orientará las maleables fronteras de lo social por medio de una actividad concertada. La irreductible pluralidad y multiplicación de posicionamientos e intereses presente en las sociedades contemporáneas, limita y condiciona, para Beck, el sentido de la política. Al igual que para Habermas en este caso, a la esfera de la política sólo llegan los asuntos, conflictos o problemas que no son resueltos en lo social (Beck, 2001: 59), lo cual dimensiona el sentido (y la actividad) de la sociedad y lo social, no tan solo desde su autonomía, sino también como lugar efectivamente político, en el que la política de grandes trazos y de vocación universalista pierde peso a favor de un escenario plural marcadamente posicionado que acentúa el protagonismo de las relaciones micropolíticas.

La búsqueda por afianzar la pluralidad y la realidad autónoma de los individuos convierte el hecho de la política en una cuestión compleja, pues siempre reclamará para sí un estatus de segundo orden, ciertamente general que puede obstaculizar o condicionar el propio hecho de la pluralidad. Esto es lo que justifica que los principios liberales de la política no sean enteramente rechazados para una gran mayoría de la sociología, empezando por Chantal Mouffe (1993: 105)⁶⁰. Su rechazo significaría abrazar el comunitarismo, preservando la idea de un bien común generalizable que, en mayor o en menor grado, presupondría una limitación a esa pluralidad de intereses en igualdad de condiciones, al tiempo que se entiende que re-vincularía la política a una cuestión de identidad con la que se velaría la importancia política, precisamente, de las relaciones microsociales. Ante este hecho, lo social o las relaciones micropolíticas, como espacio de litigio o de confrontación de intereses y espacio de concertación, emergerá con fuerza en todas las propuestas no-comunitarias, al tiempo que se considera la esfera de la política junto a un espacio público y de diálogo. La política se traslada así hacia un espacio procedimental en el que lo importante es instaurar un proceso político que permita la emergencia de la pluralidad y no el establecimiento de un principio normativo universal.

⁶⁰Chantal Mouffe se desplaza entre las dos aguas (liberalismo y comunitarismo), al igual que una importante corriente para la cual los principios de autonomía y libertad de la teoría política liberal no son cuestionables en las sociedades contemporáneas, lo que rechaza cualquier posibilidad de definir una esfera pública comunitaria, al estilo de MacIntyre (2001), con el objetivo de plantear reformas políticas y profundizar en la democracia contemporánea. Véase Camps (1990), Giner (2000), Gargarella (1999), Thiebaut (1991).

Habermas parte del mismo problema, evitando caer en posiciones enteramente esencialistas-comunitaristas o liberales, a partir de su propuesta deliberativa. Su camino, sin embargo, es distinto, ciertamente muy elaborado. Aceptando el proceso de racionalización moderno, manifiesto sobre todo en la política (Administración) y la economía (libre mercado), lo que en suma significa, al igual que para Mouffe, partir de la realidad individual como herencia ineludible del desarrollo de las sociedades modernas, entiende que es el mismo proceso, fundamentado en la positividad del derecho (2000: 92-101), el que dio lugar a una tercera esfera social (la sociedad civil) en la que encontramos las relaciones microsociales y lo político. El problema, según Habermas, reside en la articulación de las tres esferas (autónomas), algo similar a lo que Giddens (2000) contempla. Desde dicho escenario el problema es abrigar un espacio público de debate y comunicación que permita vincular la política, sobre todo, a ese espacio público creado junto a la sociedad civil en el proceso de racionalización (Habermas, 2000: 432 y ss). La sociedad adquiere para Habermas la misma importancia que para Beck, pues es en ella y no en la esfera de la política donde efectivamente se resuelve una parte importante de los problemas que afectan a los individuos, precisamente a partir de la racionalidad comunicativa y por medio de los procesos de integración social, “la cual -según Habermas- ha de efectuarse a través de valores, normas y procesos de entendimiento” (2000: 99). De este modo, a la política y al “espacio público-político” sólo llegarán aquellos problemas no resueltos en “otra parte” (2000: 439), lo que transforma la sociedad en centro neurálgico autónomo (plural y descentrado) con relación a los sistemas administrativo y económico.

A diferencia de Beck, Mouffe o los *amodernos*, Habermas pone el énfasis en la positivización del derecho, y no en la emergencia de la pluralidad de intereses individuales y corporativos, para hablar y desarrollar su propia concepción política alrededor de los procesos comunicativos. Para él la fluidificación normativa y, consecuentemente, la emergencia de lo social, viene de la mano del desarrollo del derecho positivo como marco general de orientación, lo cual presupone hablar de la convivencia atendiendo, primero, a la dimensión moral o ética, más que a procesos cognitivos o científicos. Desde este proceso, caracterizado por las implicaciones tanto éticas como racionales de la juridización de las relaciones sociales, abraza de forma vertebral el hecho diferenciador de las sociedades contemporáneas: el sentido

constructivo de la sociedad⁶¹. Junto al derecho positivo el conjunto de normas adquiere una realidad conscientemente construida, surgiendo, según Habermas, “todo un fragmento de realidad social artificialmente generada”, que posibilita poder derogar y cambiar sus componentes particulares. Esta posibilidad de ‘poder cambiar’ otorga al derecho positivo la validez de una voluntad que puede modificar y derogar las normas, en contraposición a un sentido eterno de las mismas. Dicha voluntad presupone igualmente la vinculación de la soberanía a una comunidad jurídica (y no territorial), de la que se deriva una socialización basada en la igualdad jurídica (“iguales libertades subjetivas de acción”), que nada tiene que ver, según Habermas, con los derechos fundamentales liberales⁶². La importancia y emergencia de lo social para Habermas se fundamenta en esta urdimbre y sólo desde ahí entendemos la razón comunicativa y el mundo de la vida: “Sólo en la medida en que las normas y valores se tornan comunicativamente fluidos y quedan expuestos al libre juego de las razones movilizables, puede la integración social pasar a descansar enteramente sobre las propias operaciones de entendimiento de quienes actúan comunicativamente” (2000: 99)

El problema de la política en las sociedades contemporáneas cobra para Habermas una nueva luz, a una distancia equidistante del proceso democrático liberal (efectuado, según Habermas, exclusivamente en la forma de compromisos entre intereses) y el proceso democrático comunitarista (efectuado en la forma de un autoentendimiento ético-político). La autonomía de la política aquí no es tanto la posibilidad de privilegiar una acción negociadora entre intereses en disputa (que primará la fuerza), ni tampoco la extensión de un nuevo *ethos* civilizatorio (que primará unos principios sobre otros), como una socialización jurídica, directamente incardinada en el mundo de la vida y las acciones comunicativas, que respeta o, mejor, presupone la pluralidad y descentración de la sociedad como condición propia. Esto implica establecer los límites de la política

⁶¹ “...a diferencia de lo que sucede con la validez convencional de los usos y costumbres, el derecho positivo, establecido o puesto, no se apoya en esa facticidad cuasinatural de formas de vida transmitidas y a las que estamos habituados, sino en la facticidad artificialmente producida de la amenaza que representan unas sanciones jurídicamente definidas, cuya imposición puede reclamarse a los tribunales” (Habermas, 2000: 92)

⁶² “...hay que decir que el derecho a iguales libertades subjetivas de acción, junto con los correlatos que representan los derechos de pertenencia a una comunidad jurídica y las garantías relativas a procedimientos, establecen como tal el código que es el derecho. En pocas palabras: no hay derecho legítimo sin estos derechos. Y en esta institucionalización jurídica del medio derecho no se trata todavía de los conocidos derechos fundamentales liberales” (Habermas, 2000: 191)

de acuerdo a uno de los baluartes de las teorías constructivistas como es el no poder establecer narraciones generalizables de acuerdo al sentido descentrado o fluidificado de lo social (Somers, 1996; Law, 1999).

Sin embargo, esta similitud con las teorías *amodernas* o constructivistas implica para Habermas la realidad efectiva de la integración sistémica, la cual presupone, a diferencia de los *amodernos*, la separación entre la política y lo social. La coordinación de las acciones entre los individuos no es sólo fruto de la acción comunicativa, “suelta, deslimitada, liberada de sus viejos límites, es decir, suprimida en ella toda barrera” (2000: 99). Las sociedades contemporáneas se integran también sistémicamente, “a través de mercados y de poder empleado administrativamente” (*ibid.*: 102). Y esta integración es distinta, pero fundamental en el desarrollo y afianzamiento de la coordinación social-comunicativa. Por medio de los medios simbólicamente generalizados (poder y dinero) las acciones de los individuos se coordinan “de forma no necesariamente intencional, no necesariamente a través de la conciencia de los participantes en la interacción y, por tanto, no mediante gasto de energías comunicativas, sino objetivamente, por así decir, a espaldas de esos participantes” (2000: 102). De esta manera, la integración social (descentrada y fluidificada) sólo puede realizarse junto a la integración sistémica, la cual libera a aquella de un plexo de tareas que imposibilitarían, según Habermas, su propio desarrollo. Ahora bien, por medio de la institucionalización jurídica, del derecho privado y el derecho público, ambos medios (el mercado y el poder administrativamente empleado), nos dice Habermas, quedan vinculados al mundo de la vida, es decir, integrados a través de la acción comunicativa (*op. cit.*), lo que permite, de acuerdo a la naturaleza positiva del derecho, pensarlos como entidades sistémicas no eternas, sino transformables.

Habermas elimina cualquier connotación ética de la sociedad (comunitarista), de acuerdo al desarrollo de los medios simbólicamente generalizados (poder y dinero). Son ellos precisamente los que hacen innecesaria una vinculación normativa fuerte, en tanto en cuanto suponen ya una vinculación. De esta manera Habermas hace converger la autonomía con la pluralidad, sin ceder terreno sociológico a una declaración de principios políticos, bien sea liberales, republicanos o comunitaristas⁶³.

⁶³ Habermas identifica el republicanismo con el comunitarismo, en tanto en cuanto ambos paradigmas se fundamentan en una politeya en forma de autoentendimiento ético-político. Salvador Giner en cambio

Ahora bien, para Habermas eso cobra sentido en el momento que entendemos que la razón comunicativa no está vinculada a la razón práctica, alrededor de la cual se pensó siempre tanto la sociedad como la política, proponiendo así, en realidad, una forma enteramente nueva de observar y entender las relaciones sociopolíticas⁶⁴. La razón comunicativa está orientada al entendimiento, no al éxito o al placer, con lo que además de diferenciarse conceptualmente de la razón práctica, también deja de aludir a un sujeto particular o general⁶⁵. De esta manera la problematización habermasiana da forma a la posibilidad emergente de una sociedad fluidificada, en la que no encontramos un centro o estructura funcionalmente relevante y, por tanto, tampoco podemos abstraer de ella una organización en términos de identidad. El espacio público se torna así, para Habermas, en una esfera dialógica, cristalizado como entidad instituyente y no como institución, organización o sistema, lo que permite efectivamente abrazar la fluidificación normativa y una forma social contingente. El paso dado presupone entender que la razón comunicativa hace referencia a un medio abstracto, difuso e inestructurado a partir del cual, y sólo así, los hombres actúan comunicativamente. Algo que para Habermas queda vinculado a la propia evolución social. Al hablar de la sociedad se hace prescindible la consideración de una referencia práctica y de un bien común generalizable (sustituido por los medios simbólicamente generalizados: el poder y el dinero). Por eso tampoco tiene sentido pensar que la comunicación puede tener una base teleológica, un fin y una decisión de orden práctico, muy al contrario, lo que tiene como horizonte es un mutuo entendimiento y una “toma de postura” (no una decisión) acerca de un problema compartido (2000: 66 y ss).

advierte que no se pueden confundir ambos paradigmas, pues el republicanismo no acabaría por asumir el sentido fuerte de comunidad. De aquí que para Giner el republicanismo se sitúe a una distancia igual entre el liberalismo y el comunitarismo (Giner, 2000).

⁶⁴ Si bien, como señalamos, las teorías constructivistas se plantean la incorporación de la ética a la política y, por tanto, se podría pensar que rechazan la separación efectuada por Habermas, éste no deja de cristalizar de forma clara el sentido que tiene para la sociología la cuestionada validez de las normas como orientación social. En términos generales, la multiplicación de esferas públicas para los constructivistas conllevaría como mínimo una reconceptualización de la ética, con el fin de presuponer la existencia de subsociedades regidas por marcos normativos particulares. En definitiva, como en Habermas, no se habla de una ética vinculada a una dimensión social, pues vinculada a ésta no cabe esperar una acción práctica.

⁶⁵ “La razón comunicativa empieza distinguiéndose de la razón práctica porque ya no queda atribuida al actor particular o a un macrosujeto estatal-social. Es más bien el medio lingüístico, mediante el que se concatenan las interacciones y se estructuran las formas de vida, el que hace posible la razón comunicativa” (Habermas, 2000: 65).

La vinculación generada por medio de las acciones comunicativas carecen así del contenido comunitarista que induciría siempre a pensar en un bien común generalizable y director, cosa que no es perseguida en el intercambio comunicativo; sin embargo, tampoco generarán una vinculación vacía o centrada en el individuo, pues la acción comunicativa sólo tiene sentido junto al otro y la integración “sistémica”. El hecho comunicativo, según Habermas, se distinguirá siempre por la emergencia, contingente, de un plano universal (la comunidad ideal) a partir del cual dos participantes se comunican y dialogan sobre ese mismo plano por medio de una argumentación susceptible de crítica, que tiene como objetivo encontrar un consenso o, al menos, un entendimiento mutuo⁶⁶. Ese es el objetivo de la comunicación, el cual presupone un espacio social abstracto de comunicación e intercambio, inestructurado e interpretable (2000: 441), que en cambio se entiende que está alejado de la toma de decisiones.

El desarrollo de Habermas hace visualizable un camino pedregoso, estableciendo los límites conceptuales y prácticos que podríamos encontrarnos si consideramos la fluidificación social y normativa como un elemento clave. En este sentido, su propuesta es singular y dibuja unas fronteras que, por ejemplo, Chantal Mouffe y las teorías constructivistas no aceptarán enteramente. Las diferencias insalvables las encontraremos en el uso de la racionalidad comunicativa y procedimental por parte de Habermas y su decidida apuesta por preservar un solo espacio público, generalizable y universal, más allá de que el propio Habermas lo vacíe de principios normativos. Ahora bien, Habermas dibuja una deriva perfectamente válida de lo que supone pensar una sociedad plural, descentrada y fluida, a partir de sus implicaciones, que podemos discernir en dos grandes rasgos: *a)* relativización de la ética como elemento a considerar en la convivencia y la socialidad y *b)* separación y autonomización de la esfera social. De esta manera, es cierto que para Habermas la comunicación, como racionalidad emancipadora del esquematismo propio de la racionalidad *escolástica*, se restringe a una toma de postura⁶⁷. El espacio abstracto que emerge en la comunicación sería la

⁶⁶“La idealidad que la universalidad del significado comporta, determina los contextos de acción comunicativa en la medida en que los participantes no podrían concebir en absoluto la intención de entenderse entre sí sobre algo en el mundo, si sobre la base de una lengua común (o traducible) no supusieran que están atribuyendo a las expresiones que emplean significados idénticos. Sólo si cumple esa condición pueden descubrirse los malentendidos en tanto que malentendidos” (Habermas, 2000: 81)

⁶⁷ “La razón comunicativa posibilita, pues, una orientación por pretensiones de validez, pero no da ninguna orientación de contenido determinado para la solución de tareas prácticas, no es ni informativa ni tampoco directamente práctica” (Habermas, 2000: 66).

comunidad (ideal)⁶⁸ bajo la cual dos individuos pueden comunicarse al sentirse vinculados de forma abstracta, en tanto en cuanto la comunicación generada aparece desconectada de los “densos contextos de las interacciones simples, de personas determinadas y de obligaciones relevantes en lo tocante a toma de decisiones” (2000: 441). Habermas fundamenta así la sociedad (y la política) por medio de una sociabilidad inducida por el derecho positivo, lo que siempre tiene como referencia una comunidad jurídica (no, según Habermas, sustancialista, sino abstracta), que no presupone individuos racionalmente autosuficientes, sino individuos comunicativamente racionales y una sociedad fluidificada, sin bordes claros y sin un orden u organización claramente diferenciados. Es esto lo que para Habermas reclama la existencia de una esfera política autónoma, que no independiente, aunque sí especializada en una toma de decisiones necesaria en la convivencia y desacoplada de la esfera social. De este modo, ante la ausencia de una referencia práctica en la acción comunicativa la política se desvincula de una naturaleza identitaria, al tiempo que lo social se desvincula de la política, en tanto en cuanto el sentido práctico de ésta tiene como base la institucionalización jurídica y la regulación de la coordinación sistémica, no tanto la declaración de principios o la manifestación de autoridad⁶⁹. Habermas es consciente que su planteamiento significa replantear la imagen del hombre tal cual se presentaba tradicionalmente ligada a la razón práctica⁷⁰, para lo cual se apoyará en el giro lingüístico que su teoría señala como un hecho en las sociedades contemporáneas (2000: 69-78).

Las diferencias en torno a la concepción de la política, sobre todo, a partir de la inclinación a observar una o varias esferas públicas, presuponiendo o no la validez ética de la razón práctica, parten, sin embargo, de un mismo fondo, presupuesto en la

⁶⁸ En este sentido, los sujetos que actúan comunicativamente establecen una argumentación en la que los participantes tienen que justificar sus pretensiones de validez. Imaginando un auditorio idealmente ampliado, “parten de la suposición idealizadora de una comunidad de comunicación deslimitada en el espacio social y en el tiempo histórico y... no tienen más remedio que presuponer dentro de su situación social real la posibilidad de una comunidad ideal” (Habermas, 2000: 400).

⁶⁹ “...la necesidad de coordinación funcional que se hace sentir hoy en las sociedades complejas no puede cubrirse ya conforme al modelo abarcable e intuitivo de una cooperación entre particulares y colectivos, organizada en términos de división del trabajo, sino sólo a través de las operaciones de regulación y control ejercitadas por el sistema administrativo” (Habermas, 2000: 398)

⁷⁰ “Ciertamente, la filosofía práctica tomó sus cuestiones básicas: ‘¿Qué debo hacer?’ o ‘¿Qué es a largo plazo y visto en conjunto lo mejor para mí?’, tomó, digo, estas cuestiones básicas directamente de la vida cotidiana sin practicar mediación sociológica alguna y las elaboró sin pasarlas por el filtro de la objetivación sociológica. La renuncia a la razón práctica como concepto básico, señala la ruptura con este normativismo” (Habermas, 2000: 71)

autonomía de la sociedad y la existencia de un espacio público. Éste por lo general tiene que ser independiente de las influencias de las coerciones institucionales; tiene que ser inclusivo, permitiendo acceso a todos los ciudadanos a los que afecta lo público; tiene que ser además racional, organizando su proceso comunicativo como discurso racional bajo condiciones de reciprocidad. La sociedad como esfera autónoma habitualmente se muestra por medio de la sociedad civil, como una sociedad fragmentada, plural y con una “estructura” generalmente aceptada como in-formal, contingente y contractual. Desde aquí las teorías constructivistas no aceptarán la separación hecha por Habermas entre comunicación y práctica, asociando más bien ambas dimensiones. Esto es lo que para ellas cuestionará la verosimilitud de un solo espacio público y la concepción comunicativa de la racionalidad habermasiana. En su lugar, y con el objeto de presuponer las mismas condiciones señaladas para el espacio público, emergerá una disociación normativa en la sociedad, pareja a la multiplicación de posicionamientos e intereses y, por tanto, una multiplicación de espacios públicos abiertos al diálogo.

Teniendo como referencia este escenario, sin entrar a dilucidar las implicaciones de unos y otros, la sociología enfatiza la autonomía de la sociedad, otorgando a las relaciones sociales una importancia y privilegio no presupuesto en aquellas teorías aún pendientes de los procedimientos y el universo vinculado a la filosofía del sujeto. Pero aún más, ante el hecho de no caer en esa misma tradición, para la sociología la política debe preservar un estatus autónomo, pues así es como visualizamos, por un lado, la emergencia de lo social y, por el otro, la necesidad de un espacio público-político, según Habermas (2000: 439), de debate que coordine las acciones sociales y las políticas. La distribución de tareas entre ambas esferas (la sociedad y la política) viene presidida por la importancia que adquiere lo social, lo que podemos observar con claridad a partir del concepto de seguridad ontológica de Anthony Giddens, pero también por el significativo hecho de que la sociología, de una u otra forma, se vuelque a resaltar el hecho singular de la posición convivencial que cada individuo ocupa, vinculada directamente con un espacio (que son relaciones, otros actores, la tecnología, etc) que no le es propio, pero que le presupone como actor.

Se abraza así la idea de un espacio público, que podríamos denominar, no-estatal como lugar de encuentro, intercambio o de diálogo para los individuos y grupos sociales⁷¹. Su protagonismo estaría ligado a la fluidificación normativa que el desarrollo de las sociedades modernas alcanzó, bien sea por medio del desarrollo tecnológico, bien sea debido a la juridificación de las relaciones sociales, pero que en términos generales condiciona la independencia política y subtrae de ésta la posibilidad de alzarse en la única referencia de organización. La sociedad, esto es, la sociedad fluidificada, informal, contingente y sin un orden geométrico, se convierte en sujeto protagonista en la resolución de los problemas de convivencia, pues es a través y por medio de lo social como una sociedad fluidificada puede desarrollarse, respetando la pluralidad, la autonomía de los individuos relacionales y, en suma, la posibilidad de narraciones multicéntricas. Para el conjunto de la sociología esto es encarnado por la sociedad civil y el protagonismo que la misma tiene en las sociedades contemporáneas. En este sentido, las desavenencias surgidas al pensar la tarea de la política y la articulación de lo social con la política siempre tendrán lugar a partir de este protagonismo de la sociedad como esfera autónoma.

La articulación entre sociedad y política

Si la política no puede erigirse en atalaya o fuente de normas sin querer pasar por encima de la autonomía social, esto plantea el hecho democrático como condición insoslayable, al tiempo que ve la política como un proceso de resolución y no como una fuente de normas. En términos generales y de forma sintética distinguiremos dos vías distintas. Para la primera, la política resuelve los problemas no resueltos en la sociedad (Habermas, Giddens), lo que otorga a aquella esfera una decisiva sectorialización que enfatiza una tarea especializada. En este sentido, aunque Beck parte de la misma afirmación, su análisis difiere del giro lingüístico dado por Habermas, pues Beck enfrentará la política a la subpolítica, la representación a la no-representación con el objetivo de plantear la fuerza vinculante (plural y descentrada) también de lo social a partir de la individualización reflexiva. Mientras que Habermas (y Giddens) enfrentan el

⁷¹ Ese es el espacio que en la obra de Habermas ocupa la opinión pública (2000:432-443), para quien “es un fenómeno social tan elemental como la acción, el actor, el grupo o el colectivo, pero escapa a los conceptos tradicionales de orden social” (Habermas, 2000: 440). Veáse Sampedro (2000). Con otras características, es también el espacio de encuentro para los diferentes grupos sociales de los que Beck y Mouffe hablan.

espacio de la opinión pública (toma de postura) a la política (toma de decisión), como medio simbólicamente generalizado.

Para la segunda vía, las teorías constructivistas, la política cumple principalmente un hecho posibilitante para que la sociedad desarrolle plenamente su protagonismo y diversidad interna sin caer en la batalla infinita de intereses, ni en el aleccionamiento generalizable. La diferencia fundamental reside en la desvinculación o no de la razón práctica del entramado social, aunque para todos pierde sentido la alusión a un principio normativo y ético general. En este sentido tanto Habermas como Giddens condicionan la contingencia social a una representación unitaria de la sociedad civil, por medio de la esfera de la opinión pública, la cual entraña una dimensión universal sobre la cual todos los grupos sociales y la heterogeneidad propia del ámbito social operan. En cambio las teorías constructivistas no subordinan la pluralidad y contingencia social a un plano general, acentuando más si cabe el sentido privilegiado de la sociedad fluidificada. No renuncian así a la fragmentación de la sociedad civil, siendo ella misma la razón por la cual cuestionar una concepción universal de la política y un proceder unitario de la sociedad civil⁷².

Entre una y otra vía discutimos fundamentalmente la condición de esa articulación entre la sociedad y la política. Ambas abrazan un espacio público de debate y encuentro, pero, por ejemplo, Habermas y Giddens condicionan su existencia porosa e in-estructurada a un orden político representativo, encargado funcionalmente de tomar las decisiones; mientras que desde la subpolítica o un espacio público agonístico, tanto Beck como Mouffe, plantean la participación directa de los grupos sociales en la definición de la tarea de la esfera política. La dificultad que plantea el problema de la política, entendida como institucionalización y durabilidad, se enfrenta aquí al sentido plural y fluidificado de lo social como si de dos fuerzas antagónicas se tratara.

La presencia aún de la razón práctica en los análisis de las teorías constructivistas y su claro distanciamiento de las concepciones comunitaristas empuja el segundo escenario

⁷² En este sentido Chantal Mouffe lo expresa como sigue: “El conocimiento ético, distinto del conocimiento científico, está vinculado a un ethos, las condiciones culturales e históricas de la comunidad e implica una renuncia de las pretensiones hacia la universalidad. Es un tipo de racionalidad apropiada al estudio de la praxis humana, que excluye toda posibilidad de una ciencia de la práctica, pero que demanda la existencia de una razón práctica, una región no caracterizada por sentencias apodícticas, donde lo razonable prevalece sobre lo demostrable” (1993: 14)

(al igual que el primero) a incorporar concepciones liberales en su seno. Esto, desde el punto de vista convivencial, supondría o bien incorporar directamente el conjunto de los individuos a la esfera de la política o bien plegar la esfera política a un mero papel de arbitraje entre los grupos sociales. Este límite es cercenado siempre desviando el nudo discursivo hacia la necesidad de una esfera política, de carácter ético y pública, que impida rebasar el límite liberal. Por eso entendemos que, aunque el hecho de la política cobre sentido como un espacio de compromiso entre intereses, prevalece la idea de una politeya no plegada singularmente a un procedimentalismo racional, lo cual necesariamente introduce cuestiones cívicas y éticas en sus planteamientos de fondo. La solución se plantea en la transformación de la esfera política tradicional. En lugar de una sola esfera, se propugna la existencia de diferentes esferas, lo que para Chantal Mouffe supone pensar la política al margen de los ideales universales de la ilustración y la filosofía kantiana, recuperando el sentido agonístico de la política, en definitiva, el sentido práctico de la razón (Mouffe, 1993: 102-116).

Habermas y Giddens resuelven el dilema desvinculando la acción social de la razón práctica y, por tanto de la política, por medio de la acción comunicativa y la seguridad ontológica. De este modo conciben un espacio público in-forme, sustentado por la pluralidad y unos horizontes abiertos, porosos y desplazables en los que tiene lugar el desarrollo normativo de la sociedad. Alejados de la razón práctica, los individuos y grupos sociales dialogan y deliberan sobre problemáticas que, de una u otra forma, tienen que pasar por ese espacio público antes de poder formar parte del sistema político, es decir, es en la esfera de la sociedad civil donde los problemas son tematizados. Sólo cuando ocurre eso pasan al sistema político (decisión que no compete únicamente a la esfera social), donde serían objeto de controversia parlamentaria, de regulación y resolución vinculante, lo que retornará al ámbito de la vida privada introduciendo cambios en las responsabilidades o prácticas vigentes (Habermas, 2000: 393). Obviamente el juego de fuerzas que se da en la sociedad civil, por ejemplo, para establecer los temas de la agenda política no está a salvo de la lucha de intereses, ni de las posiciones de poder diferenciadas que ocupan los distintos actores en dicho espacio (Habermas, 2000: 456 y ss), es más, es la motivación de unos u otros grupos lo que eleva al espacio público una discusión, aunque también es la posición privilegiada de unos sobre otros, por ejemplo los medios de comunicación o los publicistas, lo que puede delimitar los temas y límites de la opinión pública. Esto condicionará la propia

idea de la democracia deliberativa y el alcance de la racionalidad comunicativa, en tanto en cuanto es necesario un buen funcionamiento, libre y no dominante, del espacio público político, es decir, de la esfera de la opinión pública. En este sentido, Habermas incorpora una serie de medidas fácticas que pretenden limitar el poder de los medios y los grupos corporativos con el objetivo de crear las condiciones necesarias para su propuesta deliberativa y comunicativa, sin las cuales podría no actualizarse (2000: 459-60). Giddens entiende que la principal cuestión implicada es la confianza de los individuos para con sus propias vidas, lo que es reflejado en la capacidad de los sistemas abstractos para extender una certidumbre capaz de sostener la necesaria seguridad ontológica de aquellos. Entiende así que es necesario, en un espacio tiempo fabricado y de sentido incierto, acercar los sistemas abstractos y los individuos con el objeto de preservar el buen funcionamiento de las instituciones encargadas de la ordenación espaciotemporal. Así propone la extensión de prácticas democráticas que impliquen directamente a la sociedad civil en la política, pero a un nivel local, mientras a una escala mayor se inclina por fortalecer espacios públicos de deliberación e información con el objetivo de aproximar los sistemas abstractos a los individuos (1999b, 2000).

PARTE III.- DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA.

El desarrollo de las sociedades contemporáneas trae de la mano nuevas problematizaciones, que re-vinculan los elementos a considerar de una forma distinta a como la sociología clásica realizaba. La relativización normativa deja de ser un problema crucial en una sociedad caracterizada por la contingencia, en la que no hay un plano de integración normativa a partir del cual establecer graduaciones respecto a un nivel considerado óptimo. La sociedad pierde, en definitiva, su fuerza coaccionadora, abriéndose un problema de coordinación en el que la pluralidad y heterogeneidad imprimen una nueva caracterización de la sociedad. Desde esta perspectiva la reinterpretación del diagnóstico weberiano no se hace esperar, pues las sociedades contemporáneas responden más a un desarrollo propio que al crecimiento de una institucionalidad empobrecedora desde un punto de vista comunitario. El déficit normativo se transforma así en la base de un nuevo escenario del que necesariamente emergen nuevas instituciones que tendrán como problema una coordinación social postconvencional

Max Weber señaló que el desarrollo de la sociedad moderna es inherente al desarrollo de la tecnocracia y la despolitización ciudadana, mediante las cuales, primero, el sistema social pasa a ser más un asunto técnico que un asunto de orden práctico y, segundo, el individuo se entrega a sus asuntos a cambio de cierto bienestar por parte del Estado en forma de orden y racionalización legal. Las consecuencias derivadas de ello condujeron a Weber a pensar acerca de las condiciones políticas necesarias que actuaran de balanza contra un proceso que observaba igualmente como inevitable (Weber, 1991). Su idealizado pesimismo tendría como referencia la pérdida de función de la participación democrática en la toma de decisiones. Para la sociología contemporánea Weber, al igual que Marx con respecto a él, no previó las consecuencias inherentes al desarrollo de su propio análisis. Pues en una etapa de desarrollo como la contemporánea la creciente interdependencia tecnológica en todos los órdenes vitales podría poner en cuestión, por ejemplo, la delimitación ontológica del hombre y, por tanto, los problemas a partir de los cuales podemos objetivar las condiciones sociales. De la misma manera, la creciente intervención del Estado en los asuntos públicos durante todo el siglo XX obliga a reconsiderar la despolitización social bajo la emergencia de un espacio de diálogo en el que el Estado cumple un papel crucial, pero que deja de monopolizar el interés general. Esto más que hacer desaparecer el interés general, problematiza su conformación.

Incluso aceptando la descripción weberiana, es decir, incluso señalando las deficiencias normativas y la despolitización de la sociedad contemporánea con relación a un plano de integración común, la problematización no rechazará el desarrollo de las sociedades contemporáneas desde la contingencia y, por tanto, tampoco se cuestionará la emergencia de nuevos valores sociales que no fueron previstos por el sociólogo alemán. Mucho más que en los otros casos aquí se hablará de integración normativa, por ejemplo, el republicanismo, pero, sobre todo, el comunitarismo. Sin embargo habrá un propósito explícito a distanciarse de la ‘inevitabilidad’ weberiana. A excepción de estos últimos, el alcance de un auto-entendimiento político comunitario siempre va a ser considerado a partir del límite liberal o el presupuesto de la autonomía individual, lo que establecerá limitaciones prácticas a un pretendido sentido integrador de las normas. En lugar de procesos de integración, la sociología hablará en gran medida de procesos de coordinación o de articulación entre la multiplicidad. Algunos estudios sobre cultura

política amplían ya, bajo este escenario, el campo semántico asociado a la cultura, la cual más que servir de punto focal de integración, se convierte ella misma en generadora de diferencias a partir de un espacio común de convivencia⁷³.

De este modo el desarrollo político de las sociedades contemporáneas se puede considerar desde otro ángulo. Por un lado, se privilegia el sentido de la trama social y no tanto el de la capacidad cognoscente o moral de los individuos. Por otro lado, se abraza un nuevo espacio político que presupone un sujeto diferente. Por eso la sociología hablará de nuevos valores instituyentes que presuponen de hecho una comunidad, aunque ésta sea contingente y deslimitada, ideal y abstracta para Habermas, sobre la cual no se podrá abstraer una imagen representativa. Una vez eso deja de ser considerado negativamente, es decir, una vez la idea de una sociedad contingente se contextualiza en un medio en el que resulta propio, el problema de la política deja de presuponer un individuo libre en el estricto sentido iusnaturalista del término, es decir, un individuo de alguna manera atribuido de rasgos *asociales*.

En cierta manera, se enfatiza la emergencia de un nuevo escenario en el que se desproblematiza el conflicto habido entre sociedad e individuo, lo cual vacía el problema de la despolitización de la sociedad. El problema de la libertad y la soberanía individual se traslada a un escenario contingente en el que queda presupuesta la interrelación recíproca entre individuo y sociedad. Esto además de atribuir a la sociedad un papel activo, no solamente coactivo, plantea un nuevo escenario en el que la política se distingue de sus anteriores actualizaciones sociohistóricas. La crisis de la política y la democracia contemporánea van a ser observadas dentro de tales caracterizaciones.

La contingencia, el ‘siempre puede ser de otra manera’, obliga a problematizar casi de forma radical los mecanismos de formación de la voluntad política, tal como son pensados por la democracia liberal representativa. De aquí que los problemas que son observados en las democracias contemporáneas (que veremos más adelante) puedan ser entendidos desde otro fondo, a partir de las condiciones sociales emergente señaladas por la teoría sociológica. La política ciertamente no se hace innecesaria, pero precisamente empieza a cobrar significado a partir de la representación “imposible” de

⁷³ A este respecto se pueden ver los trabajos de Fernández-Martorell (1997), Moran (1997) o Eder (1997).

los intereses plurales de la ciudadanía, su articulación en un medio democrático en el que se presupone la igualdad. Desde aquí la organización política se abre, para la sociología, a incorporar mecanismos de participación en las tareas decisionales, que vinculen la política y la sociedad a un ámbito de diálogo en el que, más que el individuo, sea central la pluralidad de intereses y la conformación plural de los marcos convivenciales. Los distintos intentos de la sociología (la tercera vía, la subpolítica, la democracia deliberativa o radical) cobran sentido a partir de dicha matriz, que si bien tienen como referencia también los problemas de la democracia contemporánea, se ampara una reinterpretación de la misma, a la vez que se vuelcan sobre ella diferentes arreglos institucionales con el fin de ampliar el objeto de la política más allá del parlamentarismo defendido por Weber.

El plano sobre el cual se apoya la nueva trama democrática para la sociología se conforma desde una creciente institucionalización descentrada y contingente que devuelve al individuo una serie de responsabilidades que ya nadie, como el Estado, por ejemplo, podrá substraérselas. Igualmente, en tanto que el desarrollo creciente de la tecnología no consigue colmar la imprevisibilidad del futuro, falla en su capacidad de creación de certidumbre, lo cual genera para la sociología (desde Beck y Giddens, pasando por Baumann hasta Habermas) un escenario social que sólo puede atribuirse sentido desde la implicación de los individuos. Ante este escenario la política, como la sociedad, no puede reclamar para sí un estatus de dominio o de completitud que convierta en banal la voz (los intereses) plural de los individuos, pues su propia conformación como seres contingentes queda entrelazada a los procesos políticos y sociales. En este sentido, no se niega la importancia del saber especializado en un mundo cada vez más complejo, pero se pone de relieve la parcialidad de la tecnología y, por tanto, el hecho de que es susceptible de juicio político. El resultado pone en el centro de la discusión la función de la participación política, con la que se abre el campo semántico de la política y se plantea la importancia de las relaciones micropolíticas.

De este modo al hablar de crisis política la teoría sociológica tendrá en consideración los siguientes elementos: 1) la emergencia de un espacio público, 2) la autonomía de los individuos; y 3) el grado de influencia de la ciudadanía en la política. Sobre ese magma se analizarán los procesos políticos. Antes de abordar la crisis de la democracia

empíricamente, vamos a ver los distintos elementos sobre los cuales la sociología se apoyará al calibrar los procesos políticos contemporáneos.

3.1. La reinención de la política.

Un contexto social marcado por la cuestionada validez de las normas como orientación social tiene necesariamente que “desbloquear” el sentido atribuido a la política, asociado a un espacio público normativo. De aquí podremos suponer el distanciamiento que la sociología contemporánea realiza con relación al diagnóstico de Weber, con relación a ese vacío supuestamente inevitable que sucedería al desarrollo de las prácticas modernas. La política adquiere así un nuevo perfil que en ningún caso presupone condiciones negativas, sino su articulación con marcos normativos convencionales. En este sentido podemos dibujar ciertas características de la política:

- a) La política está al margen de los procesos de identidad fuertes y generales. Desde esta perspectiva pierde valor la búsqueda de un sentido teleológico a la identidad, o nación, pero mucho más a un proceso político que establezca la identidad como elemento motor de su legitimación;
- b) La política, entonces, se basa en la individualidad “institucionalizada” que presupone, primero, la autoconciencia de cada individuo para con sus decisiones, elecciones y capacidad de formación de su identidad (“biografía”) y, segundo, la asociación en torno a unos intereses como mediación política;
- c) La política girará en torno a los asuntos vinculados a los problemas, tensiones y conflictos que emanan de las relaciones interindividuales, lo que presupone un plano irreductiblemente plural;
- d) La política deja de ser así un reflejo “objetivo” de la sociedad, vinculándola a cuestiones regulativas y de articulación;
- e) La política, en definitiva, se orienta a la ciudadanía, la cual es representada difusamente mediante la sociedad civil, con lo que se habilitarán los

mecanismos que se piensen sean los adecuados para llevarlo a efecto, una vez se asume el hecho necesario de crear órdenes de segundo grado o, lo que es lo mismo, la necesidad de un espacio público político.

La política recobra con todo ello una dimensión dialógica, caracterizándose como lugar de encuentro y confrontación. Desde esta autointerpretación (necesariamente descentrada) de la política, ésta emerge como espacio contingente, fruto de las problematizaciones hechas en el transcurso de las interrelaciones individuales, como lugar en el que todo es cuestionable y cuya única autoridad legítima es la argumentación (negociación y concertación). Tal y como afirma toda la sociología contemporánea: “todo es convención”, por tanto la legitimación se convierte en un proceso mucho más ligado a la argumentación o, mejor, a la capacidad de la política para entrelazarse a las “biografías” de los ciudadanos.

La problematización realizada tiene mucho que ver con la tradición encarnada en el-ser-en-el-mundo y, sobre todo, para la sociología desafía el punto de vista de la teoría de la acción sobre el deseo, el querer o la acción intencionadamente deliberada, por ejemplo, de Max Weber. No porque se cuestione la acción, ni la responsabilidad a ella asociada, ni tan siquiera porque se cuestione el papel de la intencionalidad, sino porque se acentúan las complejas precondiciones de la acción, las cuales exceden y sobrepasan la realidad individual⁷⁴. Detrás de ello hay una asunción de que la sociedad tiene también fundamentos políticos, asociados a ese espacio de encuentro, contingente, pues es en la sociedad donde tienen lugar los aspectos convivenciales prácticos y, por tanto, donde se encuentran los límites de la política. De alguna manera se efectúa un trueque con el fin de templar la problematización del estatus del individuo. En la “irresoluble”, pero desproblematizada, tensión entre sociedad e individuo, éste deja de ser contemplado como autosuficiente, pero no por ello deja de ser subjetivamente intencional. Esto

⁷⁴ Este sería el “mundo de la vida” y la comunidad ideal que emerge en la acción comunicativa de Habermas. Pero también la “seguridad ontológica” y las “consecuencias no intencionales” de Giddens disocian la acción de la persecución instrumental de objetivos. En general, esta concepción aparece muy elaborada por la sociología, incluido Niklas Luhmann, como reinterpretación de la sociedad contemporánea. Es verdad que ese cambio es más difícil de observar en las teorías constructivistas, sin embargo, su objetivo se dirige precisamente a diluir la fuerza intencional que parte de la subjetividad de un individuo. Su planteamiento, en términos generales, persigue diluir así en las mediaciones y redes la acción incardinada en la intencionalidad subjetiva, por tanto, se puede entender que si bien no eliminan de su seno el sentido teleológico asociado a la acción, si lo desplazan a un plano fluido y de irreductible pluralidad, en el que pierde “fuerza” demiúrgica, si no su plena caracterización “humana”. A este respecto puede verse un panorama general en Dallmayr (1990).

significa que la sociedad, tanto como la historia, emerge a partir de lo que los hombres hacen intencionadamente, pero su resultado, es decir, lo que podemos entender por la sociedad o la historia, no es un proyecto planeado, sino contingente. Giddens lo aclara: “La historia humana es creada mediante actividades intencionales, pero no es un proyecto intencionado” (1986: 27).

Este nuevo horizonte práctico y político atribuido a la sociedad, que es descentrado, fluido o poroso, es el que reclama un espacio contingente capaz de albergar las disputas y confrontaciones, además de asegurar la posibilidad de la concurrencia de todos. Esto queda amparado en la posibilidad del encuentro, al que todos los seres humanos se ven abocados no tan sólo por cuestiones de interés, sino, digamos, casi orgánicamente, en tanto en cuanto están íntimamente vinculados a y en las mediaciones de las que forman parte y, por tanto, también a los otros junto a los cuales cada persona puede autorreferenciarse como tal. Utilizando la propia caracterización weberiana, la política puede aquí cobrar sentido por medio de lo que él planteó como “lucha” (Weber, 1991: 172), una lucha entre iguales que exige un espacio de diálogo. Éste tendrá como objeto de discusión precisamente los asuntos que afectan al conjunto que conforman individuos y mediaciones, pero que Weber reducía al espacio parlamentario y ahora se extiende a todo ese espacio público-político descentrado.

Por medio de la *lucha* Weber hace referencia a la disputa racional entre intereses contrapuestos en un espacio legitimado para definir marcos normativos de convivencia, que tengan en cuenta la pluralidad social y el espíritu contractual más arriba mencionado. El término de *lucha* sólo adquiere sentido en los pasajes de sus *Escritos políticos* al presuponer la pluralidad, lo que conduce a los miembros participantes en esa lucha a tener que considerar siempre al otro como un igual y, por tanto, al que no se trata sólo de convencer con los mejores argumentos, sino junto al cual se debe concertar una decisión. Para Weber ese espacio de diálogo lo conformaría, más que ninguna otra institución, el Parlamento, aunque presupone implícitamente un diálogo previo en la sociedad civil, por medio de las organizaciones sociales, políticas, económicas, sindicales, etc⁷⁵. De este modo, Weber pretende separar la esfera de diálogo de la esfera

⁷⁵ A este respecto hay que recordar que Weber escribe en un contexto sesgadamente monárquico. Su defensa del Parlamento tiene como referencia principal la dirección unipersonal de los asuntos públicos, por un lado, y la política socialista, por el otro. Ante la supuesta colectivización de los medios, que niega

de los intereses, es decir, pretende establecer unas condiciones de debate protegiendo el diálogo y no la negociación, mediante por ejemplo la prohibición del mandato imperativo.

Desde la perspectiva sociológica contemporánea se podría pensar que Weber está hablando en términos de comunidad. El Parlamento sería como su órgano deliberativo, el cual presupondría, siempre en Weber, una ciudadanía compartiendo un espacio social común, aunque irreductiblemente plural. La insistencia en entender a Weber asociado al subjetivismo, quizás no deje entrever su ideario político en toda su latitud. Su obra problematiza el desarrollo de las sociedades modernas desde diferentes puntos de vista, todos los cuales se pueden entender, sin embargo, como procesos en los que se evidencia la marginalidad del subjetivismo individual con relación a la importancia “socializadora” de las mediaciones, bien sean de tipo espiritual (como el ascetismo intramundano), bien sean de tipo material (como la progresiva racionalización de la actividad económica y financiera que a lo largo, por ejemplo, de su *Historia económica general* desarrolla). Son estas mediaciones las que, para Weber, entrevaran el mundo social y lo condicionan parsimoniosamente, mucho más allá de la capacidad subjetiva atribuida a un individuo para hacer al margen de esas mediaciones. Otra cuestión será la relevancia que adquiere en las sociedades modernas la subjetividad de los individuos, algo que la sociología contemporánea tampoco rechaza. Desde aquí Weber cuestionó, se puede pensar que muy intuitivamente, el desarrollo del socialismo a causa precisamente de las mediaciones entrelazadas en la sociedad de su época, mucho más próxima a ver el desarrollo del funcionariado que el del proletariado (1991: 336 y ss.). Para Weber, el Parlamento presupone, en este sentido, el desarrollo “posible” de la democracia en un medio de racionalización legal, la cual a su vez estaría íntimamente asociada a la extensión de la burocratización y el funcionariado como mediaciones sintomáticas del proceso de racionalización moderno (*ibid.*: 224). No presupone, como podríamos esperar, una hiperbólica subjetividad individual plegada a las condiciones auto-suficientes y soberanas del individuo: “Los Parlamentos modernos son, ante todo,

como hecho que pueda realizarse desde una evolución “natural” de las sociedades burguesas (1991: 336-38), antepone la observación de que no había una clara tendencia hacia la proletarización, sino hacia el funcionariado (1991: 336). Desde aquí y entendiendo la política como lucha y el Estado desde la organización administrativa, expresa la ferviente necesidad de otorgar al Parlamento funciones y legitimidad para proceder a establecer un espacio de diálogo basado en la representación electoral, bajo la prohibición del mandato imperativo (1991: 181), pero, sobre todo, como medio de evitar el control funcional del Estado, por un lado, y el control monárquico, por el otro (1991: 217-250).

órganos de representación de los gobernados con los instrumentos de la burocracia” (*ibid.*: 154). Tal y como Weber lo plantea, el Parlamento, como institución política creada a partir de la prohibición “irrenunciable” del mandato imperativo (*ibid.*: 181), se constituye como freno de un gobierno dirigido corporativamente, mediante los intereses de los grupos sociales o mediante un funcionariado especializado. Desde aquí Weber hará una defensa fervorosa del Parlamento como espacio de diálogo que separa y articula, por un lado, un aparato administrativo y, por el otro, la sociedad.

Su clara inclinación a preservar el sentido ético a la acción, también es el que lo lleva a visualizar el Parlamento como un espacio contingente, es decir, abierto y plural, en el que se privilegia la confrontación de intereses y la posibilidad de interrogar (y argumentar) acerca de todos los asuntos que afectan a la sociedad. Para lo cual el Parlamento desarrollaría sus tareas dirigidas a controlar la Administración (1991: 241), lo cual sólo sería efectivo mediante un espacio en el que hubiera garantía para la deliberación (*ibid.*: 182) y, consecuentemente, para tomar decisiones que van a afectar a los miembros de dicha comunidad política. Es cierto que detrás de todo ello Weber esconde su celo al saber técnico, al menos, en todo lo que tenga que ser una decisión política, la cual, para Weber, está siempre dirigida por fines (1991: 176-78). En este sentido no considera que la técnica sea prescindible como medio, pero en ningún caso privilegia ese saber técnico desde el punto de vista político, es decir, de los fines. Weber es muy consciente aquí de que la libertad del hombre no presupone su soberanía, sino una trama social junto a la cual emerge, pero tampoco niega la importancia que tiene preservar esa libertad frente a, por ejemplo, la progresiva burocratización. Ante lo cual, se pregunta: “¿qué *posibilidad queda todavía, realmente, de salvar algunos restos de una libertad de movimientos de algún modo ‘individual’?*” (1991: 145. cursivas del autor). Siguiendo esa trama social distingue políticamente un espacio de diálogo con el fin de evitar caer bajo el control de los poderes burocráticos y corporativos, un diálogo que presupone al ciudadano por encima de la estricta agrupación de intereses corporativos. En todas sus argumentaciones, Weber muestra el Parlamento como un órgano de diálogo con la suficiente capacidad como para hacer una política “positiva” y no reactiva:

“...mientras tanto un Parlamento no disponga de otros medios para hacer más eficaces las quejas de la población frente a la administración más que la denegación de fondos y el rechazo de proyectos de ley, o la presentación de

mociones sin fuerza normativa, seguirá viéndose excluido de toda participación positiva en la dirección política. En tal caso, sólo puede practicar, y practicará, una ‘política negativa’, es decir, quedará situado frente a los dirigentes de la administración como un poder enemigo” (Weber, 1991: 154)

La caracterización que Weber elabora del proceso democrático por medio de la deliberación en una asamblea parlamentaria perfectamente puede servirnos como división de aguas con relación al desarrollo contemporáneo de la esfera política, partiendo de esa problematización compartida sobre la política como escenario dialógico. El paso que da al plantear el parlamentarismo incorpora una idea de comunidad que puede ser considerada hasta cierto punto “cosificada”, en tanto en cuanto es cierto que piensa alrededor de unos fines comunes, desde los cuales da por sentada las implicaciones “fatales” de una relativización ética a causa de un modo de vida basado en los intereses propios. Todo lo cual, recordemos, está para Weber estrechamente asociado al proceso de burocratización, que es en realidad frente al cual el Parlamento se debe enfrentar y, finalmente, controlar. No obstante, lo que aquí nos interesa es remarcar que es a partir de esta problematización como Weber propone una esfera de diálogo basada en la deliberación, en el control y en la toma de decisiones consecuente, estableciendo los mecanismos institucionales necesarios para que se aleje tanto de la “gremialización” o corporatización en función de intereses, como del personalismo político.

Los planteamientos políticos derivados de la sociología contemporáneas pueden denostar el sentido comunitario weberiano, teniendo en cuenta el énfasis puesto en la fluidificación social y en una sociedad des-limitada, pero sólo paradójicamente parece posible cuestionar el sentido deliberativo asociado a ese escenario político, presupuesto para Weber en la prohibición del mandato imperativo como condición del espacio de segundo orden que es el Parlamento⁷⁶. En este sentido, la sociología contemporánea privilegia el diálogo en el seno de la sociedad civil, problematizando, como no hiciera

⁷⁶ Sartori (1988), por ejemplo, asociará la misma defensa del Parlamento a la idea de una comunidad fluidificada. Aunque él incorporará una defensa elitista de la política que Weber no manifiesta. La diferencia entre ambos reside en que Weber no defiende la cualificación de los políticos sino a partir de la experiencia atesorada en el proceso de lucha política, lo cual implica una base práctica y no tan solo cognitiva o técnica como en el caso de Sartori. Lo importante para Weber es poder deliberar sobre los fines y frenar la dominación del saber especializado, para lo que la no cualificación de un político no puede ser argumento de peso en un escenario democrático, pues es a través de la lucha política como se adquiere la experiencia (Weber, 1991: 241). La política, en este caso, es una cuestión normativa, ética, y no técnica. El único peligro es la pérdida de interés y desorientación respecto a los sujetos responsables (*op. cit.*).

Weber, la necesidad de concebir un escenario de diálogo en la sociedad. La dificultad para establecer un espacio de diálogo no coercitivo en una sociedad contingente es manifiesta al pensar en un espacio de segundo orden orientado a deliberar sobre los marcos convivenciales. Será resuelto desigualmente: la sociología habermasiana disocia ese espacio de diálogo de los fines y la toma de decisiones, mientras que las teorías constructivistas pluralizan los espacios de diálogo desmembrando el sentido de comunidad que presuponen tanto Weber como Habermas. En cualquiera de ambos casos, el espacio público se vacía con relación a sus presupuestos modernos, pues para el primero estará desacoplado de los fines y por tanto de la capacidad práctica asociada a la decisión sobre su destino, mientras que para los segundos implosiona en esferas irreductibles unas a otras, diluyéndose en microespacios. En cualquier caso o paradójicamente, para la sociología la política se conforma en torno a un espacio dialógico, pero en la medida que tiene que articularse con la autonomía de los individuos, la misma fluidificación plantea el espacio público de diálogo sin adoptar una dimensión enteramente práctica. El giro hacia lo social plantea así un reposicionamiento de la política con relación al eje privado-público, eliminando esa distinción. En este sentido, lo que antes decíamos de Weber (esfera de diálogo, presuposición de una comunidad y un espacio político) nos sirve ahora como referencia de los cambios que se proponen.

3.1.1. La emergencia de un espacio público-político.

Históricamente el espacio público quedaba asociado a las funciones propias del Estado. En él se trataban las “cosas públicas” y se suponía una clara distinción entre lo privado y lo público. El proceso de cambio que conduce hacia las sociedades contemporáneas se hace acompañar, sin embargo, de una esfera público-política que, como lugar propio de confrontación de intereses y marcos normativos, así como esfera derivada del proceso de racionalización moderno (Habermas, Giddens, Luhmann, Beck), se cristalizará por medio de la sociedad civil. Ésta se convierte en una especie de “magma”, capaz de hacer converger las transformaciones sociales con el proceso de amplitud política experimentado. Es el medio donde tienen lugar las interacciones y comunicaciones que median entre los individuos, pero además se transforma en sujeto político, desplazando la política a un medio atravesado por la contingencia.

La sociedad civil cobra sentido como el espacio en el que se articula una sociedad deslimitada, sin forma concreta, y un Estado inclinado a organizarse en torno a las tensiones y conflictos de los intereses de los individuos, autónomos y contingentes. De este modo, como dirá Fernando Vallespín, la sociedad civil permite resolver los problemas planteados por un déficit normativo y la ausencia de un sujeto político claramente delimitado, posibilitándose un escenario caracterizado por la contingencia y la multiplicidad⁷⁷. Desde esta perspectiva, la contingencia de la sociedad y su inevitable fragmentalidad, su ordenamiento descentrado, así como la relativización ética y la radicalidad de la idea de un orden inmanente, encuentran mediante la sociedad civil la representación difusa, desdibujada y fluida necesaria para vincular la sociedad al ámbito político, sin por ello solaparse. Esta vinculación presupone de hecho la separación de la sociedad y el Estado, pero también la necesidad de articularlos bajo unas condiciones sociales marcadas por la emergencia de un espacio público-político, cuyo sujeto privilegiado va a ser la ciudadanía.

El proceso mediante el cual emerge la sociedad civil, según Habermas, a partir del siglo XVII y XVIII⁷⁸, presupone un insoslayable proceso democrático que trae de la mano un medio comunicativo que marca las pautas de desarrollo de la política. A partir de ella el proyecto democrático se replantea, pues incluso para aquellos más preocupados por el déficit normativo, la sociedad civil es el espacio adecuado para democratizar la sociedad, pues otorgaría a ésta un mínimo sentido “colectivo” que no tiene porque basarse en una concepción sobre la vida buena. El problema se nutre en clarificar la actualización de ese espacio público-político, pero no en el sentido democrático y las relaciones implicadas mediante sus actores, en la mayoría de los casos representados por los movimientos sociales. Estos protagonizarían el proceso democratizador y según se los otorgue más o menos peso y alcance en la formación de la voluntad política, el proyecto político adquirirá diferentes formas que sintetizamos en tres ejemplos.

⁷⁷ “...la sociedad civil sirve así para recomponer en el ámbito de la teoría y resolver de un solo golpe dos de las grandes deficiencias que asolan a las relaciones entre sistema político y sociedad: la ausencia de un sujeto unitario claramente delimitado y el déficit de integración normativa” (Vallespín, 1996: 41).

⁷⁸ Habermas cuenta el desarrollo de esos espacios “críticos” a partir de los siglos XVII y XVIII como esferas constituidas por individuos capaces de establecer relaciones puramente humanas unas con otras, lo que favoreció progresivamente la ruptura con las relaciones jerárquicas basadas en la autoridad de la tradición, creándose así condiciones para una acción política (Habermas, 1988b)

- 1) Para Cohen y Arato (1997) los movimientos sociales deberían preservarse al margen del Estado como actores sociales autónomos. Su fin sería luchar por los derechos, por la expansión de los espacios de participación política y por la influencia sobre los otros dos ámbitos con los que co-existe: el Estado y la economía. Frente a los planteamientos radicales, Cohen y Arato (siguiendo a Habermas) plantean la sociedad civil como una tercera esfera de tal manera que la comunicación que tiene lugar en ella, de forma contingente, no sea presa de los procesos de administración o juridificación del Estado. En contra de ambos procesos, la sociedad civil debe preservar su fluidificación normativa, su verdadero rasgo distintivo, en el seno de un espacio común que brinde a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente en las cuestiones sistémicas y políticas: “...no ubicamos la génesis de la legitimidad democrática y las posibilidades de participación directa en una comunidad des-diferenciada e idealizada sino dentro de un modelo muy diferenciado de la misma sociedad civil” (Cohen y Arato, 1997: 19).
- 2) Michael Warzer presupone una sociedad civil semejante, que resume como “espacio de la asociación humana no coercitiva” (1991: 293), en la que se dan las “redes relacionales” (relaciones contingentes, pluralidad y asociacionismo). Sin embargo, desde una inclinación más comunitarista plantea la posibilidad de un creciente asociacionismo cívico mediante el cual la ciudadanía asumiría más responsabilidades cívicas, en lugar del Estado, proceso que conduciría a que el Estado perdiera sustancialidad ética, además de incentivar una socialización económica, fomentando la pluralidad de los agentes económicos que eviten la concentración en grandes corporaciones.
- 3) Mouffe, desde una perspectiva distinta, se aleja de la idea de una evolución social que presuponga un proceso deliberativo entre iguales, acentuando en su lugar los procesos de dominación y la capacidad desigual de asociación que ello provoca. La sociedad civil deviene y se representa fragmentariamente, diluida en una pluralidad desdiferenciada de espacios públicos los cuales absorberían toda la contienda agonal inherente a la pluralidad, sin subsumirla a un solo medio (espacio público) en el que no todas las voces podrían hacerse presentes (Mouffe, 1993).

Las organizaciones sociales funcionan para la sociología como instituciones no institucionalizadas⁷⁹. Desde la sociedad civil no es posible concebir la existencia de un poder coactivo. Su propia constitución implica la auto-regulación, presupone la autonomía de la sociedad, de ahí que la relativización normativa más que un obstáculo sea una condición. Si con la sociedad contemporánea se pone de relieve la implicación de las relaciones interindividuales en la reglamentación del propio contexto en el que tienen lugar aquéllas, su regulación no puede emerger de otro lugar que no sea el propio contexto en el que los individuos son unos implicados más a tener en consideración. Si el sentido autorregulador presupone una inevitable co-implicación de los individuos en el mundo circundante, lo que cristaliza el hecho de que los individuos sean empujados a “decidir por sí mismos”, la sociedad contemporánea adquiere el “contrato” como materialidad de la época, aunque con importantes matizaciones con relación a la idea del contrato moderno. Por medio de aquel se invoca un orden que siempre está por hacerse y que presupone la participación autónoma de los individuos.

El “contrato” representa el sentido que adquiere la libertad en las sociedades contemporáneas, no tanto por el hecho de la soberanía supuestamente asociada a la imagen de un individuo que “negocia” libremente, como por el sentido de implicación que siempre presupone. En un proceso contractual los acuerdos alcanzados parten de la implicación de los que participan en él. En este sentido, la revitalización del “contrato” se plantea sobre todo porque implica la concurrencia consciente y deliberadamente subjetiva de un individuo en un proceso social. Eso no implica para la sociología tener que asumir la libre disposición contractual de los individuos como condición y, por tanto, no supone asumir la imagen de un hombre soberano y autosuficiente⁸⁰. Éste es, en palabras de Beck y Beck (2003), “un individualismo institucionalizado”⁸¹. Por medio de

⁷⁹ Ver la revisión que Sheller (2001) realiza de los movimientos sociales desde el presupuesto de una sociedad contingente.

⁸⁰ Se diferencia del espíritu contractualista de la época moderna, además de lo dicho, en que el contrato no es precisamente un momento de fundación social y, por tanto, no marca el paso fronterizo entre una sociedad natural y una sociedad civil (“civilizada”).

⁸¹ “La economía liberal descansa en la imagen de un yo humano autárquico. Presupone que los individuos pueden dominar, ellos solos, la totalidad de sus vidas y que obtienen y renuevan su capacidad de acción de su propio interior... Sin embargo, dicha ideología choca frontalmente con la experiencia cotidiana (y con los estudios sociológicos) del mundo del trabajo, de la familia y de la comunidad local, donde vemos que el individuo no es monádico, sino auto-insuficiente y cada vez más ligado a los demás, incluso al nivel de las redes e instituciones globales... No es la libertad de elección, sino una clara visión de incompletitud del yo la que está en el meollo de la libertad individual y política de la segunda modernidad” (Beck y Beck, 2003: 29)

él no se acentúa la libertad de elección, aunque se presuponga, sino que se enfatiza la incompletitud característica de todo hombre, quién está siempre vinculado a una trama social que le implica. La libertad del individuo no presupone así un sentido absoluto, más bien hace referencia a los límites inherentes a la autonomía, que no son coactivos, sino sus condiciones. De este modo el nuevo sujeto de la trama social, en palabras de Beck y Beck (2003: 29), es un “individuo auto-insuficiente”.

Aquí se quiebra la tradicional relación que para la teoría política guardaban libertad y soberanía. Aquélla deja de presuponer la soberanía de todo individuo para hacerse a sí mismo, presuponiendo, en cambio, la pluralidad constitutiva de toda sociedad y todo individuo. De este modo, mediante la libertad, el individuo, difuso, poroso e indeterminado, sólo puede expresar y hacer junto a otros, nunca solo o aisladamente. Lo cual le lleva inevitablemente a un plano de interrelación como medio para llevar a cabo sus acciones. Éstas están siempre asociadas e implicadas con otros, junto a otros y junto a otras entidades no necesariamente orgánicas. Por eso y porque se quiebra todo trazo simétrico entre sociedad y Estado, la capacidad de autorregulación mediante la cual es visualizada la sociedad civil presupone un espacio público-político de diálogo e intercambio. La formación de la voluntad política se deriva de esta trama. La posible desviación hacia una “comunidad total” que reivindique para sí el sentido práctico en forma de una concepción del sentido bueno de la vida definitivamente se quiebra. La autorregulación no va a implicar la asunción de la dimensión de la soberanía en el sentido de capacidad de autodeterminación, sin ser a su vez determinado, lo que cuestionará cualquier sentido fuerte de la autoridad, a favor de una interrelación humana normativamente débil (Habermas) o carente de mediación normativa (Luhmann, Latour, Bourdieu)

Las relaciones asimétricas entre sociedad y Estado hacen que la política pierda significado también como manifestación de un orden, al menos, en cuanto entendamos la política como el reflejo de una estructura estable y dependiente de la interrelación continua (y previsible) de los elementos en su seno, lo que haría innecesaria la implicación del individuo en su evolución. No hay reflejos perfectos y mucho menos representaciones diáfanos. La política cobra un sentido más cercano al de *mediación*, es decir, empieza a cobrar sentido a partir de un espacio en el cual se tornan cuestionables y discutibles los sentidos atribuidos a las necesidades y elementos objetivados. Por tanto

la política no puede descansar en una dimensión teleológica, sino en una dimensión regulativa. Consecuentemente las fronteras de distinción (por ejemplo sobre las fronteras y límites de la sociedad) se desdibujan, lo que significa que el interés general deja de residir en un objeto perfectamente abarcable y representable. Sea lo que fuere aquel, para la sociología es sinónimo de pluralidad. En este sentido, no hay ninguna frontera que podamos imaginar separando con firmeza un adentro y un afuera, por tanto la política no puede representar una generalidad cerrada, pues los elementos implicados en cualquier delimitación devienen por este proceso irrepresentables en su completitud, siendo ante todo manifestaciones contingentes que siempre podrían ser de otra manera.

Los límites que tradicionalmente separaban la sociedad y el Estado, mediante la sociedad civil se desplazan hacia “dentro” (como una implosión)⁸², llevándose consigo la política hacia las relaciones interindividuales que tienen lugar en la sociedad. Este desplazamiento revela el protagonismo de las relaciones micropolíticas. Se entiende que los individuos, en tanto en cuanto están implicados en la trama social de la que forman parte y ésta, a su vez, escapa de férreas objetivaciones, se vinculan desde su propia realidad (materialidad) al proceso político por medio de las relaciones interindividuales o sociales en un amplio sentido de la palabra. Así, en un mundo normativamente fluidificado en el que la incertidumbre y la autonomía, como decía Baumann (2001), emergen simultáneamente, la recién adquirida posición política del individuo se basará en que sólo mediante las relaciones en sociedad cada uno de ellos se desarrolla y crea su propia auto-identidad. Para el conjunto de la sociología esto supone disociar los procesos políticos de los procesos identitarios en un sentido general⁸³.

El abandono de la tradición y los imperativos, lleva entonces la política a plantearse como medio de una sociedad que tiene en la libre elección del individuo y su “toma de decisión” el límite. Es decir, no se puede sobrepasar la autonomía del individuo mediante la cual se pone en evidencia su reflexividad, por mucho que no implique la tradicional soberanía. Pero la sociología no cae en una lógica de “acción sin cortapisas”, es decir, en una lógica dominada por una “libertad sin interferencia”. Eso significaría obviar la trama institucional y social sobre la que una acción es posible, cuando dicha

⁸² En este sentido se puede ver la argumentación de Vallespín (1996)

⁸³ El entramado aquí explicitado es desarrollado profusamente por Habermas en su dilatada confrontación con las identidades nacionales (Habermas, 2002).

trama no desaparece, ni pierde importancia en la auto-constitución de cada individuo. Aquí tanto el código en Luhmann, la comunicación en Habermas, la seguridad ontológica en Giddens o la tecnología en Latour plantean una mediación que, si bien forma parte de la autoconstitución del individuo, no le pertenece como entidad soberana. Por tanto no puede en ningún caso manipularlos “a su antojo”. La acción social implica estar mediado por elementos que no dependen sólo de la voluntad subjetiva. El individuo en este sentido es algo más que su perfil antropológico moderno.

Concebido así el problema las pautas o regulaciones que forman parte de la trama política no pueden ser ajenas o extrañas a los individuos. Por eso Beck y Beck dirán que “mucho más que en otros tiempos, [las regulaciones] deben ser suministradas por los individuos mismos, importadas a sus biografías mediante sus propias acciones” (Beck y Beck, 2003: 39). Este giro, que la sociología realiza por medio de las relaciones comunicativas, subpolíticas, reflexivas o fluidas, subtrae de su morada “privada” toda una gama de relaciones tradicionalmente ocultas para la esfera pública. La sociedad civil presupone así un marco de relaciones políticas que motiva, antes que la anulación del plano estatal y político, su redefinición pareja a las nuevas condiciones que los acompañan, cristalizado en la implicación política del individuo en la constitución de los marcos convivenciales de los que se nutre para establecer su propia auto-identidad, así como desplegar su sentido de autonomía. No de otro modo se podría abordar la incertidumbre generada por las sociedades contemporáneas.

Desde la perspectiva del Estado esto cuestionará los mecanismos institucionales de la democracia representativa liberal, tal y como es planteada por la tradición moderna, aunque para gran parte de la teoría y filosofía política la autonomía de los individuos, como “presupuesto ético liberal” (Mouffe, Camps, por ejemplo), de alguna manera se torne incuestionable, al modo que ya C.B. Macpherson apuntaba en su teoría política del individualismo posesivo. La difícil articulación entre dicha autonomía y el Estado liberal toma forma, para la sociología, en un desarrollo instituyente de acciones descentradas y contingentes, que paulatinamente son capaces de integrar un modo de vida que cuestiona las normas desde un punto de vista imperativo y abraza un proceso encarnado en la participación de los individuos en la formación de la voluntad política mediante un nuevo espacio público.

No se cuestiona el cambio social que implicó para el Estado pasar de una tradición religiosa a la modernidad política, “haciendo particular hincapié en que el fenómeno de una justificación terrenal del dominio político fue algo nuevo en la historia” (Beck y Beck, 2003: 300). Las revoluciones americana y francesa sirven aquí para marcar el tránsito de una base de legitimación sagrada a otra secular. Sin embargo, se aprecia que la transición no ha sido completada del todo o subsiste un problema que David Held considera aún motriz. Para el politólogo británico la delimitación que las revoluciones de finales del siglo XVIII hicieron sobre la democracia representativa dejaba vagamente señalado quién iba a ser el participante legítimo del proceso político, si el “ciudadano” o el “individuo” (Held, 2001:141-2). El voto periódico, continúa Held (2001:361), preserva la sociedad civil en su ámbito de privacidad, mientras que las condiciones de autonomía, contingencia y reflexividad contemporáneas plantean la sociedad civil en un ámbito público, que presupone, más que al individuo, al ciudadano.

La ambigüedad señalada por David Held es la que va a estar en el punto de mira de la problematización de las instituciones representativas liberales en el contexto contemporáneo. Siendo esta ambigüedad la que subyazca a los planteamiento políticos, tanto para aquellos que como Sartori o Dahl plantean una mejora de su funcionamiento inclinado a considerar el hecho ciudadano, como para aquellos que abogan por una institucionalización de otra índole (Habermas, Beck, Mouffe, Benahib, Barber, etc), inclinada a introducir como sujeto político la ciudadanía. Todas las propuestas imaginadas van a tener como base de su legitimación este camino que pasa del individuo al ciudadano, es decir, el problema se plantea de qué modo se ampara la ciudadanía mediante unas u otras instituciones políticas.

En este escenario la sociedad civil y las relaciones micropolíticas asociadas a su desarrollo presuponen una autonomía democrática susceptible de albergar en su seno ciudadanos. Pero la ciudadanía implica un espacio público-político de diálogo y definición de los marcos normativos y sancionadores, o al menos de todos aquellos marcos generales que, en definitiva, en las condiciones contemporáneas se transforman en plexos de posibilidades “que se deben dilucidar y negociar a cada paso” (Beck y Beck, 2003: 45). Cómo hacerlo o qué entenderemos por ellos será materia de divergencia, lo que está claro es el impulso dado a una redefinición de la política, capaz

de impulsar las diferentes propuestas y reformas institucionales que se adecuen a los cambios vaticinados.

3.1.2. Los supuestos liberales de la democracia: la autonomía.

Ya hemos visto antes la importancia que tiene en el debate contemporáneo la cuestión de los supuestos liberales. Dentro de la filosofía política supone trasladar el límite de la política a la autonomía del individuo, preservando esa libertad íntimamente asociada al individuo como tal. Una “republicana”, filosóficamente hablando, como Victoria Camps y una defensora de la democracia radical como Chantal Mouffe se asientan sobre dicho presupuesto. La sociología, desde Weber, también, aunque aquí más que de autonomía la sociología contemporánea hablara mediante una nueva imagen antropológica del hombre, atravesada por la libertad, pero ajena a la idea de soberanía o autosuficiencia.

Podríamos entender que las teorías *constructivitas* en general no aceptan dicha proposición en tanto en cuanto, antes que nada, lo que se cuestiona es el sentido de “agencia”, esto es, el sentido de unidad proyectada hacia el individuo. Ahora bien, también es cierto que lo que se cuestiona es entender al individuo como un ser inquebrantable, ontológicamente sólo definido como humano (sin las mediaciones), capaz de preservar unos principios de forma estable y duradera. Su propósito, en este sentido, se dirigiría a mostrar la imposibilidad de aunar bajo unos mismos principios un conjunto de individuos (por ejemplo, los miembros de un “pueblo”), a la vez que también sería imposible metodológicamente trabajar a partir de un sentido estricto de unidad individual, como haría, según Callon (1998: 163), la teoría de sistemas de Luhmann. Desde aquí, el individuo, fluido, cobra sentido desde la porosidad, actualizándose a partir de una imagen abierta, estrechamente vinculada a los cambios y difícilmente representable a causa de que ontológicamente queda distinguido junto a las mediaciones, las cuales cambian y se modifican continuamente, incluso al margen de la voluntad subjetiva del individuo. Esto asocia el individuo siempre a los elementos junto a los que se presenta, lo que Haraway expresa como ‘todo lo que hacemos y vemos es necesariamente parcial, situado’.

El individuo aquí es entonces muchas cosas, sin un adentro y afuera delimitado, no es uno y tampoco es sólo humano, deviene, como decía Bruno Latour, un animal sociotécnico. En función de las redes y mediaciones que lo asistan o, mejor, atraviesen adquiere formas distintas, pero, sobre todo, puede inclinarse por intereses distintos. Pero estos no pueden contarse como eternos en el tiempo y ajenos a los escenarios en los que tienen lugar. Es por ello por lo que John Law (1999) critica la paradoja de preservar una categoría de individuo de acuerdo a la imagen de unos rasgos *estándar* o genéricos, por medio de los cuales se define la política asociada a un *tipo*. Esos rasgos son específicos, además de contingentes, pero durante toda la modernidad según Law sirvieron para excluir del concurso político a todas las personas que no se ajustaban a la previa distinción de *competencia* que presuponían. En consecuencia, la teoría del actor red cuestionará la idea de la política asociada a una generalidad y a la imagen de un hombre específico o competente como a priori de lo que es y puede ser considerado político. La irreductible pluralidad no podría, en este caso, sobrevivir al intento liberal de ver en la deliberación un proceso de competencia cívica⁸⁴. Ante este hecho, la teoría del actor-red discute la posibilidad de poner en práctica formas políticas que tengan como referencia un escenario en el que cada individuo puede actuar libremente sin tener que considerar unos marcos normativos imperativos y, mucho menos, genéricos. Sería, como dice Law (1999: 11), el momento de las especificidades. En este sentido, decimos que el individuo, desde la perspectiva de la libertad, que no autosuficiencia, no parece cuestionarse, más bien se convierte en el límite para pensar la política.

A este respecto, pensamos que la teoría política de Robert A. Dahl cristaliza muchos de los planteamientos que motivan esa transformación y que, a nuestro parecer, aclara el sentido atribuido a la emergencia de las relaciones micropolíticas o el giro social al hablar de política. Su distinción no sólo plantea un escenario diferente, estrechamente vinculado al hecho contingente y reflexivo de la sociedad contemporánea, sino que además introduce una definición de la política de acuerdo a un individuo que tiene que

⁸⁴ “Esto es debido a que ellos realizan asunciones homogéneas acerca del carácter de la persona competente. Y esas asunciones toman como dadas lo que es o debería ser la gente capacitada: centrada; que ellos sean cognitivamente o (más específicamente) orientados textual y verbalmente; que ellos sean autónomos con respecto a sus entornos; y que las oportunidades que le llegan son ampliamente equivalentes a las oportunidades de cualquier otra persona. Si una persona se mide o puede ser medida sobre estos aspectos, entonces deviene competente. Si no lo es, falla. Todo lo cual es una división drástica. Una división que resuena con la preocupación liberal sobre las personas: pero que también opera como su lado oscuro” (Law, 1999: 6)

decidir y elegir continuamente, pero que, al igual que el resto de la teoría sociológica, carece de soberanía autosuficiente o está alejado de caracterizaciones demiúrgicas.

Ya en 1963 Dahl redefinió el campo semántico asociado a la política, acentuando el sentido y la atención privilegiada de las relaciones micropolíticas. En su teoría de la democracia las personas “inevitablemente” están vinculadas, quieran o no, a un sistema político (Dahl, 1991: 95), lo que significa que “...muchas de las asociaciones que la mayoría de las personas ordinariamente no consideran políticas poseen un sistema político: clubs privados, empresas, sindicatos, organizaciones religiosas, grupos cívicos, tribus primitivas, clanes, quizás incluso las familias.” (1991: 4). Con esta definición Robert Dahl atraviesa con una gruesa línea el esquema político que presuponía una separación entre lo privado y lo público, desdibujando la frontera y haciendo converger ambas dimensiones bajo una nueva caracterización que tiene además en “la libre asociación” el presupuesto político. En primer lugar, se incorporan a la base de legitimación de la política todos los asuntos sociales de las relaciones humanas: “la política es un hecho inevitable de la existencia humana” (Dahl, 1991: 1) y, en segundo lugar, plantea un espacio regulado (político) con el único fin de amparar, de forma lo más igualitaria posible, los procesos de asociación.

Para ello Robert Dahl recupera la vieja definición de *hombre* que hiciera Aristóteles: *politikon zoon*⁸⁵, lo cual se revelará sustancial en su teoría de la democracia al atribuir rasgos sociales al individuo. En cierta manera, la vinculación de todas las actividades del hombre a un sistema político tienen que llevar a éste siempre a un escenario de “lucha política”, en el que a partir de los objetivos y preferencias presupuestos en toda persona es necesaria la asociación y, por tanto, la posibilidad de asociarse con otros en un espacio proclive a ello. Ese espacio que es inherente al proceso político democrático diluye para Dahl la autonomía de la política con relación a la esfera en la que el individuo se manifiesta como “agencia”, llevando el límite de la política hacia la autonomía del individuo. La visibilidad de éste interactuando en una esfera ahora

⁸⁵ “Debido a que los seres humanos son sociales, ellos desarrollan un sistema político... en este sentido perdido, uno podría decir (con Aristóteles) que el hombre es un animal político. Cualquiera que sean sus valores o preocupaciones, la gente está inevitablemente engarzada a un sistema político, al margen de que les guste o sean conscientes de ese hecho” (Dahl, 1991: 95).

política, pero social, implica a su vez poner de manifiesto la dimensión cívica, ciudadana, a él asociada⁸⁶.

Podríamos entender que para Dahl la limitación asociada al hecho político (la pluralidad) no presupone tanto una comunidad (Weber), como una realidad plural de intereses, representados fragmentariamente por la desigual agrupación de individuos. A diferencia de la sociología, para Dahl, la pluralidad no descansaría tanto en la complejidad de las precondiciones de la acción individual, como en la incapacidad de los individuos para alcanzar objetivos por sí mismos (Dahl, 1998: 35). Ahora bien, la referencia a una irreductible pluralidad lleva a Dahl a ver la comunidad de forma contingente, encarnada en su teoría por una definición procedimental de la misma. Lo que llamamos *supuesto liberal* será precisamente la vinculación de la política a la “libre asociación” a partir de la autonomía del individuo (que siempre es incompleta), lo que presupone siempre un espacio público-político. De este modo Dahl trae a colación la transformación de la vida privada en elemento político, a partir de lo cual hablará de la emergencia de las relaciones micropolíticas y la redefinición de la política.

Robert Dahl definirá la democracia contemporánea como *poliarquía*, sintéticamente definido como un régimen político donde diferentes asociaciones compiten entre sí. Frente a la dictadura como gobierno de una minoría, la poliarquía es el gobierno de múltiples asociaciones. El proyecto democrático se caracteriza por la posibilidad práctica de condicionar la vida social para que los individuos puedan seguir sus objetivos asociándose junto a otros individuos que compartan los mismos intereses⁸⁷.

⁸⁶ Este es también el esquema que, por ejemplo, Benjamín Barber dibuja en su ya clásica obra: *Strong democracy*. El hombre estaría conformado por una dimensión individual y otra ciudadana, dos dimensiones que para Barber abstraen la imagen del hombre de su morada liberal y de autosuficiencia. La difícil dialéctica entre ambas dimensiones es lo que pretende aclarar en su trabajo (1984: 155 y 215). No obstante, la deriva de Barber es completamente diferente a la de Robert Dahl, pues aquél parte de la “naturaleza social de los hombres y la dialéctica interdependencia del hombre y su gobierno” con el objetivo de vislumbrar la política como tarea inclinada a especificar unos fines comunes, indisociablemente unidos al hombre como actividad cívica: “La teoría de la democracia fuerte ofrece una respuesta diferente y más vigorosa: se entiende la política no como una forma de vida, sino como una forma de vivir” (Barber, 1984: 118)

⁸⁷ En este sentido, la definición que Dahl hace de las democracias contemporáneas como poliarquías se basa precisamente en definir las condiciones o los “criterios” por medio de los cuales va a ser posible la instauración de esas actividades y relaciones. Los criterios apuntados por Dahl varían a lo largo de su obra, pero sustantivamente mantiene siempre unos mismos límites que son: a) que haya una participación efectiva de los individuos; b) igualdad de oportunidades para votar; c) buena comprensión sobre las políticas alternativas y sus consecuencias; d) control social sobre la agenda política; e) inclusión de todos los adultos sin distinción (1998: 35 y ss.)

En el grueso de esta afirmación se encuentra la definición, en algún sentido estándar, de la democracia representativa, desde que Alexis de Tocqueville la contemplara ya a partir de la capacidad de los individuos para asociarse libremente según sus intereses, aumentando su potencialidad en la consecución de sus objetivos. Tocqueville (1985) señala ese advenimiento desde una dimensión ética, como un *modo de vida* del que los países de la vieja Europa se encontrarían aún lejos. De este modo la dimensión pública asociada a la política tiene que transformarse para dar cobijo a este nuevo escenario, en el que las relaciones privadas y “ocultas” se constituyen como específico asunto político que difumina o sobrepasa, para Robert Dahl, la definición de la política en términos de actividad pública:

“Nuestra definición deliberadamente ignora una cualidad que muchos filósofos políticos desde Aristóteles hasta ahora han atribuido a la política: que es en algún sentido una actividad pública que implica propósitos públicos o intereses públicos o un bien público o algún otro distintivo aspecto ‘público’ de la vida humana” (Dahl, 1991: 5)

Esta interpretación plantea un giro radical en la concepción de la política hacia los asuntos privados, lo que antecede a la puesta en valor de las relaciones micropolíticas. Al mismo tiempo nos permite perfilar más intensamente el surgimiento de esa esfera pública política. Aquí, la política, según la entendimos más arriba (espacio de diálogo, lucha), adquiere un perfil distinto, aunque presuponga una misma matriz (pluralidad). Es una lucha de intereses que no presupone un espacio público al modo de Weber, sino un espacio de confrontación entre intereses distintos. El espacio público se difumina en el sentido en que se difuminan las distinciones generales, quedando en el caso de Habermas y Giddens absorbido por un saber administrativo y especializado. La gran transformación política radica en la repolitización del ámbito tenido como privado, donde la política, como expresa Fernando Quesada (1992: 295), encontrará su acomodo como función subsidiaria, una vez se desgaja de aquella el sentido general o público. Ciertamente la cuestionada validez de las normas como orientación social no significa la inexistencia normativa, al igual que, podríamos pensar, el cuestionado valor de los grandes relatos no difumina el valor de los mismos, sino que los multiplica. En el caso de la política se la impide partir de lo normativo, aunque sea para alcanzarlo posteriormente.

Robert A. Dahl no deja de retratar un plano de común acuerdo que, primero, cuestiona el hecho relevante de lo público como interés general o bien común, en el sentido de concepto de vida buena, y, segundo, hace descansar la política en las relaciones interindividuales como sustrato básico de la misma. La contingencia, el contrato, la individualización y la reflexión, en los términos sociológicamente expresados, son recogidos ampliamente por Dahl cuando también desplaza la idea del bien común público hacia la idea del bien común privado. Su planteamiento lo confirma Jürgen Habermas, para quien Robert Dahl ha conseguido sustraer la política de sus contenidos sustancialistas y, por tanto, la ha alejado de los mecanismos de una formación de la voluntad mediante elementos tradicionales, religiosos o de identidad, es decir, mediante mecanismos que no incorporen la acción comunicativa o el diálogo (Habermas, 2000: 393). Igualmente, comparte con la teoría del actor-red el presupuesto de la “libre asociación” como presupuesto de la actividad política. En estos términos la política emerge como una esfera ajena a los asuntos y definición del bien común o público y se orienta a las necesidades, intereses y preferencias de los individuos:

“Nuestro bien común –el bien y los intereses que compartimos con otros– rara vez consiste en objetos, actividades y relaciones específicas; por lo general consiste en prácticas, modos de organizarse, instituciones y procesos que, dicho de nuevo en términos tradicionales, promueven el bienestar de nosotros mismos y de otros, no ciertamente de todo el mundo, pero sí de las suficientes personas como para convertir esas prácticas, modos de organización, etc., en aceptables... Éstos incluirían los rasgos generales del proceso democrático” (Dahl, 1989: 307)

La disociación de lo público de la política será un elemento presente, en mayor o en menor grado, en la sociología, en tanto signifique fluidificación normativa. A diferencia del desarrollo institucional que plantea Giddens o el desarrollo material-tecnológico de las teorías constructivistas, Jürgen Habermas dedica una buena parte de su obra a describir ese proceso mediante la juridización de las relaciones sociales o la positivización del derecho. Precisamente eso es lo que permite a los hombres disociarse de unas tareas (la administración y el mercado) que privilegian, simultáneamente, la acción comunicativa o la acción orientada al entendimiento. El Estado, en este caso el Estado Social de Derecho, se constituye así desde un plano meramente administrativo en el que no se queda por encima del derecho, sino sujeto a ley, al igual que el mercado. El constitucionalismo habermasiano (1999, 200b, 2002) presupone así una comunidad

ideal, imaginariamente deslimitada, normativamente fluida y descentrada, que legitima un espacio, al igual que Dahl, de confrontación y negociación amparado por un marco jurídico que abraza la pluralidad y la contingencia.

La comunidad pierde toda esencia y todo sentido teleológico. Sin embargo, presupone un espacio público-político conformado por todo tipo de grupos y organizaciones sociales capaces de crear, matizar o cambiar, en este caso, la opinión pública de acuerdo a sus propias acciones e intereses. Habermas entiende que separar la política de la sociedad lo único que pone de manifiesto es el desplazamiento de lo teleológico a un ámbito jurídico, que implica siempre una asociación contingente y un medio argumentativo de resolución de problemas. Así el sistema político quedaría fuera de toda irracionalidad (autoridad imperativa) y sujeto a argumentaciones y responsabilidades, es decir, sujeto a tener que ligarse al mundo de la vida presupuesto por la acción comunicativa. Ante la posibilidad de la colonización del mundo de la vida por parte de los sistemas, es decir, ante la posibilidad de que deje de ser necesaria la acción comunicativa, la propuesta deliberativa de Habermas persigue acentuar los mecanismos necesarios para preservar un espacio de diálogo en la sociedad, capaz de mantener la práctica sistémica, digamos, ‘a raya’. Así, la sociedad civil aparece como una tercera esfera en la que van a tener lugar los encuentros entre pareceres o posicionamientos distintos y que va a mediar entre el Estado y el individuo. Habermas amplía, en este sentido, los límites del sujeto político, pues, mientras la sociedad civil se auto-constituya a partir de la autonomía de los individuos y presuponga una sociedad descentrada y fluida, el sociólogo alemán va a incluir en su seno todo individuo, desde un punto de vista corporativo o no, lo que significa incluir “como política” todo tipo de diálogo, informal o formal.

En este sentido, la teoría sociológica habermasiana pondrá de relieve la participación de la ciudadanía en la formación democrática de la voluntad política, pero no ahondará en la organización democrática de la política, dos asuntos que considera diferentes. Como acierta a decir Javier Muguerza, sobre el segundo aspecto la teoría deliberativa no se extiende (1992: 134), vacío que el profesor Laporta vuelve a señalar (2000). Con relación a la formación democrática de la voluntad política, Habermas plantea un escenario absolutamente inclusivo, en el que ningún grupo, ni individuo, puede quedar fuera. Por eso desde la conversación que tiene lugar en un mercado entre clientes hasta

la disputa encarnada en un bar, sin descontar, por supuesto, los movimientos sociales o los medios de comunicación, todos los grupos sociales e individuos reproducen el mundo de la vida en el diálogo en que estén implicados, es más, eso significa que lo problematizan y le dan soluciones argumentativas. La organización democrática de la política Habermas la desplaza hacia la opinión pública, donde no hay un proceso regulado y en el que prima el supuesto de la “libre asociación”. En ella tendrá lugar el proceso dialógico como pulso de las inclinaciones plurales de la ciudadanía, a partir de las cuales los representantes encargados del sistema político orientarán el proceso de toma de decisiones, devolviendo posteriormente las implicaciones y derivaciones de sus reflexiones (y decisiones) a la ciudadanía a través de normas y sanciones.

Si entendemos lo público ligado a los asuntos privados, el propio hecho de la fluidez comunicativa se supone que mantendrá “vivo” lo público, lo cual, entre otras cosas, garantizaran las diferentes organizaciones existentes que, desde su asociación en torno a unos intereses, son las que impulsan continuamente el debate, la disputa y el conflicto. Hay cierto voluntarismo hacia el que el mismo Habermas (2000) plantea algún problema (también para Cohen y Arato (1997)), en tanto en cuanto el problema crucial con el que se enfrentan institucionalmente las democracias contemporáneas bajo este escenario es que la política no se subsuma a la participación de las grandes corporaciones. De aquí emerge el gran problema de la teoría sociológica: cómo mantener vivo ese espacio de intermediación y de diálogo como esfera pública, con el fin de habilitar un espacio de control de la Administración a imagen de lo que el Parlamento suponía para Weber, pero sin invocar una comunidad cerrada.

3.1.3. Influencia y asociación: la trama organizacional de la democracia.

La concepción política que emerge se cristaliza, antes que nada, en la ampliación de los límites del sujeto político. Si en los escritos de Weber sólo hallamos representantes políticos, en las sociedades contemporáneas hablamos de ciudadanos en general y grupos corporativos en particular. Esto implica para gran parte de la sociología cuestionar el perfil habitualmente asociado al hombre susceptible de formar parte del proceso político. Un medio político vinculado a los asuntos privados no puede negar la participación de nadie en las cuestiones que afectan a la ciudadanía, lo que se

conseguirá en principio desvirtuando las distinciones que acompañaban siempre al título de ciudadano, el cual ya no se mira en el espejo de una racionalidad transparente, sino a través de la racionalidad comunicativa, reflexiva o posicionada. No sólo nos referimos al hecho, necesariamente previo, de la universalización de la ciudadanía (el sufragio universal en términos políticos), sino a la democratización de las formas y el perfil estrechamente vinculado a la idea de lo que un ciudadano en política tiene que ser, lo que significaría democratizar las capacidades asociadas a la figura del político. La cuestión enteramente democrática y, por qué no, estrechamente implicada en la formación discursiva de la legitimidad democrática de que ‘cualquiera puede ser gobernante’ se plantea a su vez desde la perspectiva de la contingencia y una sociedad normativamente fluidificada.

La teoría del actor red, de la mano de John Law (1999), plantea la cuestión enérgicamente. Para la política la cuestión central, dice Law (1999: 4), podríamos entenderla a partir de tres preguntas: a) quién forma parte de los acuerdos políticos; b) qué es lo que se incluye como temas políticos y c) cómo se van a desarrollar dichos acuerdos. En ese proceso las distinciones que la teoría política elaboró tradicionalmente incorporaron siempre términos de exclusión, que definían a priori las cuestiones mencionadas. Para Law esto tiene mucho que ver con el intento de la teoría política liberal por mantener la política en un marco general, vinculándola a un específico marco narrativo con sus exclusiones operativas, como, por ejemplo, denotaría el simple hecho de plantearse otorgar o no el derecho al voto a las mujeres. Más allá de la ‘facticidad’ de la realidad y, por tanto, más allá de que existan diferencias, por ejemplo, entre hombres y mujeres, con esa indicación se pondría el acento sobre los términos narrativos que permiten concebir una exclusión en términos de hecho, como la de ‘hombres y mujeres’.

Aquí no podemos olvidar que para las teorías constructivistas las narraciones actúan como mediaciones en la formación de los intereses, así como en la formación discursiva de una ‘comunidad’, es decir, de alguna manera las tematizaciones elaboradas discursivamente tienen mucho que ver con cuestiones que no tanto emanan de la libre expresión, como de interpretaciones que han conseguido “enrolar” bajo su halo un número importante de “socios”. Y es ahí, en la capacidad narrativa para “tell stories” y dar forma ontológica al mundo, donde encontramos las responsabilidades de proyectar

una distinción con repercusiones prácticas, lo que no depende tanto de definiciones ontológicas del deber ser, como de la capacidad para extender la influencia de una distinción (Callon y Law, 1982).

En este sentido, la quiebra de la autoridad, en los términos expresados por la sociología, necesariamente supone, para las teorías constructivistas, una dimensión normativa fluida que, entre otras cosas, impida efectivamente distinguir o discriminar sujetos políticos, bien porque estén poco cualificados, bien porque sus problematizaciones no sean de interés para el sistema político. Si la teoría política definió siempre la política junto a un hombre competente, entonces, se va a cuestionar dicha competencia para señalar los hitos que hacen de dicha delimitación una forma de dominio, por parte de un específico grupo social o modo de vida. En una sociedad contingente y fluida los términos serían contradictorios. La dimensión ontológica del mundo, no asociada aquí a la capacidad de reflexión del hombre, sino a la constitución mediada y técnica de cualquier entidad, reivindica aquí su lugar, lo que persigue establecer narraciones que pregunten y den respuestas asociadas a sujetos contingentes: “Y esas serán historias que mezclen cuestiones sobre el ser y el deber. Si el mundo es de una forma particular (si las mujeres tienen el mismo poder de razonar que los hombres), entonces algo se sigue políticamente (las mujeres deberían tener el voto tanto como los hombres)” (Law, 1999: 4)⁸⁸. La nueva narrativa o la ampliación de las ‘historias’ que se pueden contar tienen, para las teorías del actor-red, tres importantes consecuencias, según Law, que no sólo amplían drásticamente los sujetos que podremos considerar dentro del proceso político, sino que también plantean una ontología social diferente: 1) las nuevas narraciones extienden el reconocimiento como sujetos a “nuevos tipos de entidades”, no restringiéndose la narración a cuestiones meramente humanas; 2) también las ‘historias’ muestran que lo que el mundo *es* no es algo fijo, sino “negociable”; y 3) las narraciones van a manifestar siempre como referencia la “naturaleza de las relaciones” y no las propiedades aisladas de específicas ‘entidades’ (Law, 1999: 5).

Para la sociología la ausencia de un bien común por el cual establecer un marco normativo general significa que cualquier orden normativo tiene que ser susceptible de implicar a todos. Esto es lo que la formación democrática de la voluntad política

⁸⁸ A este respecto ver el trabajo desarrollado por Somers (1997).

mediante el espacio público-político esgrimía Habermas. Para las teorías constructivistas, incluyendo a la teoría del actor red, esa condición presupone multiplicar los espacios públicos con el objetivo de multiplicar también los marcos de implicación normativa. Las diferencias se cristalizaron a la hora de dibujar el horizonte de la organización democrática, que más bien se deduce de sus propias argumentaciones más que desde un ejercicio orientado a ello.

Los elementos privilegiados de la organización democrática para la teoría sociológica serán las asociaciones, en tanto en cuanto impliquen la capacidad de asociación de toda entidad o individuo. Aunque esto no rechaza, ni deja de presuponer, la importancia que adquiere el hecho de la formación de la voluntad política a partir de los ciudadanos entendidos individualmente y, por tanto, desde las relaciones informales, no corporativas. Habilitar los mecanismos para que eso sea posible cristalizará el horizonte a alcanzar por los nuevos escenarios democráticos. De algún modo se hace explícito el que toda la ciudadanía está implicada en asociaciones propias, bien sean formales o informales. La relativización normativa no es aquí un problema, sino que se convierte en la condición de cualquier sistema político, que como mínimo requerirá de un proceso dialógico capaz de incorporar la disputa inherente a la definición de un específico marco normativo “postconvencional”. Obviamente, cualquiera sea el marco referido no puede responder a una unificación de criterios, obligadamente se constituye como marco fragmentado y contingente, en el que la pluralidad es incluida como horizonte de articulación. De esta manera, el problema del poder se plantea también como algo contingente, como un efecto de relaciones y mediaciones anteriores, vinculado a las vidas privadas de los individuos. Para la teoría del actor-red, desde el punto de vista metodológico, esto implica un ejercicio de desvelamiento de los intereses junto a los cuales una práctica se extiende, además de desvelar los términos en los que los intereses se hayan asociado junto a otras entidades, incluidas las humanas, para conseguir un determinado efecto. En este sentido todo para la teoría del actor-red es poder, “como efecto irrepresentable, más que como causa” (Law, 1997: 5), por eso es necesario extender narrativas inclusivas, que presupongan la política como acción positiva y no como acción negativa o excluyente.

La sociología parece distanciarse de un proceso deliberativo tradicional, pensando por ejemplo en Weber, basado en una discusión libre e igual en el seno de un espacio

común normativamente vinculante. Fragmentado éste, se parte de un espacio atravesado ya por diferencias, las cuales tienen que ser incorporadas desde el principio si es cierto que ampliamos los límites de lo que queda incluido en la política. Esa fragmentación es también lo que permite a la política desligarse de una actividad pública general, bien porque se desacople la disputa (de las diferencias) de las decisiones, bien porque se multipliquen los espacios de disputa de acuerdo a las diferencias. En un caso se crea un marco normativo de perfil débil y abstracto, pero que es en palabras de Habermas lo que permite precisamente la emergencia de las relaciones contingentes y un espacio público abierto a las diferencias. En el otro caso, se deja de presuponer un marco normativo vinculante de forma general, pues eso es lo que permite hacer emerger las relaciones contingentes.

Pareciera como si el problema no pareciera ser tanto una discusión libre e igual como la emergencia de un espacio contingente unido al hecho del habla o la narración, que presuponga la posibilidad de la disputa entre participantes atravesados por las diferencias. Habermas tiene en cuenta mediaciones lingüísticas y no técnicas, lo que, en principio, privilegia la posibilidad del habla más que el hecho de la dominación en función de la capacidad de “enrolamiento” de acuerdo a unos fines específicos. Esto no significa que obvie la dominación, pero desde la perspectiva de su narración queda subsumida a un plano de confrontación pública, en el que todas las voces tienen posibilidad efectiva de *influir* en la definición de los marcos convivenciales a partir de la positivización del derecho. El derecho ‘protegería’ el espacio de debate y devolvería a la ciudadanía sus deliberaciones en forma de normas convencionales. La fuerza de la dominación se desplaza así a una efectiva argumentación (contingente) en la sociedad civil, lo que conlleva un importante contenido emancipador, aunque Habermas en cierta manera pueda ‘sobreestimar’ la capacidad contingente de la ciudadanía para problematizar cuestiones en ella. Aquí Habermas descansa en la constitución de ese espacio como esfera dialógica y des-limitada y no como una organización, institución o sistema, por lo que la acción comunicativa nunca presupone un espacio cerrado y excluyente, normativamente autoritario, sino contingente e inclusivo que permitiría, supuestamente, la problematización de todo por lo cual se instituye el sistema político, siempre y cuando fuera capaz de extenderse argumentativamente en diferentes redes comunicativas. Por eso, la nueva esfera pública emerge desde el encuentro y la contingencia, donde tiene lugar la opinión informal en una desestructurada subcultura

política, que ahora, a diferencia de las teorías racionales clásicas, son incorporadas al proceso de formación democrática de la voluntad política. Esto permite concebir el espacio público fluidamente, donde también es posible hablar de un espacio descentrado sin un centro emergente. Desde aquí todo diálogo se vincula a la formación de la voluntad, aunque ésta queda subsumida a tomar una postura e *influir* en la toma de decisiones.

Para Habermas la deliberación en esa esfera contingente no se distingue desde las cualidades de los actores implicados, ni hace referencia a la capacidad o no del actor para ofrecer buenas razones en el debate público, sino que, al igual que las teorías modernas, se entiende como una multiplicidad de redes comunicativas abiertas a cualquier ‘hablante’. Simplemente, como apuntaba Luhmann, tendrá que acoplarse a la red comunicativa, que, en último término, tampoco será neutra a su propia incorporación, modificándose con ella. De este modo, para Habermas la racionalidad tampoco puede ser usada como principio excluyente, ampliándose el sentido inclusivo asociado a la política, que no predefine las formas y los diferentes estilos de actuar políticamente. Otra cuestión será la capacidad efectiva de que esa implicación pueda efectivamente *influir* en el proceso de toma de decisiones siguiendo únicamente el sentido regulativo presupuesto por la opinión pública. Todo lo cual conduce a Habermas a advertir del peligro que puede suponer la existencia de grandes grupos corporativos con relación a la desigual capacidad para influir en las tematizaciones públicas y, por tanto, en la influencia sobre la elaboración de la determinación política.

La importancia de concebir la esfera pública como espacio contingente se fragua en un espacio abierto a la diferencia. En este sentido su horizonte no está prescrito, sino que depende de cómo sus participantes lo utilicen. Tiina Rätti sintetiza en este sentido el contenido emancipador de la obra habermasiana: “Acentuando la habilidad de todos los ciudadanos para poder crear esfera pública y hacer cosas públicas (utilizando políticamente esos espacios en los que entran), en lugar de asumir que hay sólo un gran espacio público (instituciones y mass media), que facilita la entrada a algunos y se la niega a otros, podemos motivar y empoderar a los ciudadanos a convertirse en participantes en los discursos públicos y los procesos políticos” (Rätti, 2000: 49). El espacio contingente se puede poner de manifiesto mediante una descentración de espacios normativos. La pluralidad, supuestamente anárquica, que se puede derivar

queda, sin embargo, incardinada, siguiendo a Habermas, en un medio jurídicamente socializado (no bajo un bien común), junto al cual se establecen unos límites que no son eternos, ni ajenos a la transformación, aunque sí condicionan la existencia contingente de la esfera pública. En cambio las teorías constructivistas sin hacer alusión a un medio que operativice la pluralidad podría dejar ésta al amparo de las regulaciones mercantiles o de negociación. Por eso en muchos casos se aludirá a una multiplicación de los espacios públicos, con el objetivo de preservar la manifestación diferenciada de grupos e intereses. Para Habermas las instituciones que elaboran leyes y procedimientos representan, en cambio, mecanismos de evaluación que pueden transformar opiniones en razones más generales (Rattila, 2000: 50), distinguiendo así dos esferas de deliberación: por un lado, las deliberaciones procedimentalizadas de las instituciones que toman las decisiones y, por el otro, las deliberaciones informales que tienen lugar en el proceso de formación de la voluntad de la “libre” esfera pública.

Desde la sociología se asoma una concepción política agonial que refuerza, si cabe, el sentido convencional de las normas, aunque también empuja las preguntas hacia su práctica institucional. En este sentido, la inclusión de los individuos en el proceso de formación de la voluntad política lleva a ver los procesos de organización democrática a partir de la influencia y la asociación dentro de una trama en la que aquellos serán concebidos como ciudadanos. Es verdad que para la sociología en general todo tiene lugar mediante prácticas que anteceden a cualquier conformación (desde el mundo de la vida a las condiciones no-supuestas de la acción hasta las mediaciones sociotécnicas), siendo ellas las que emergen con antelación a la proclama de principios. De ahí que se insista mucho más en procesos de formación de la voluntad que en procesos de organización política. La diferencia entre unos y otros estribará en que Habermas acentuaría más la igualdad dialógica, mientras que las teorías constructivistas acentuarían más la diferencia “material”. En este último caso, el problema es que la distribución de los recursos con los que cuentan los actores para actuar políticamente no son los mismos, por eso la multiplicación de espacios públicos puede permitir una mayor adecuación a la desigual caracterización social. Mientras que para Habermas el propio espacio público emergente presupone de suyo la capacidad dialógica de todo ciudadano.

La dimensión agonal asociada a la política adquiere forma a partir de la idea de poder “relacional”, mediante el cual se describe la interacción entre los individuos y la capacidad de estos para *influir* eventualmente en el curso de los acontecimientos. Norberto Bobbio afirmará que desde un punto de vista epistemológico la idea de poder en las sociedades contemporáneas cobra sentido a partir de la idea de poder relacional, por el cual “se debe entender una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste de otra manera no habría realizado” (1998: 104). Aquí encontramos de nuevo la definición de política que hiciera Robert A. Dahl, vinculándola a cualquier forma de control o influencia (1991: 4). Si fuera así, cobra un valor elevado las alusiones que tanto Dahl como las teorías constructivistas plantean, pues no se podría proceder como si la distribución de medios y recursos políticos entre los individuos fueran iguales, es más, sería precisamente esa diferencia la que permitiría “objetivar” los procesos políticos a partir de relaciones causales. Niklas Luhmann refuerza, a nuestro parecer, esta problematización del poder al desplazar la influencia individual a una “cadena de acción”. Así, el poder no sólo sería la capacidad de hacer que otro actúe de otra manera, sino también la posibilidad de disponer del ejercicio del poder del otro y, por tanto, de su influencia y la capacidad de movilizar los recursos asociados a él (1995: 58).

Habermas y Giddens incorporan una teoría del poder menos centrada en el individuo, aparentemente, haciendo referencia a un medio reflexivo o jurídico en el que inevitablemente aquella se diluirá. Esto no significa que se niegue el hecho relacional del poder vinculado a la capacidad para que otro haga algo que de otro modo no haría. Sin embargo, se privilegia un sujeto más bien descentrado, que desplaza la atención hacia las prácticas sociales y un medio reflexivo o contingente que sólo puede observarse desde la implicación de todos los individuos en él. Así, en tanto en cuanto el poder es para Giddens mantener estable una determinada organización espaciotemporal, implica una continuidad que a su vez presupone relaciones regulares de autonomía y dependencia recíproca entre actores o colectividades en contextos de interacción social (Giddens, 1986: 16). Esto significa que ser capaz de actuar de otra manera presupone ser capaz de intervenir en el mundo o mantenerse al margen de dicha intervención (Giddens, 1986: 14), lo que nunca elimina la subjetividad del individuo, pero proyecta sobre las relaciones de poder una conformación multidimensional, es decir, una reciprocidad práctica, en tanto en cuanto es siempre necesaria la co-implicación de los

individuos sujetos a la relación de poder. Giddens lo explica como sigue: “Todas las formas de dependencia ofrecen algunos recursos donde sea que los que están subordinados pueden influir sobre las actividades de sus superiores. Esto es lo que llamo el control dialéctico en los sistemas sociales” (Giddens, 1986: 16)⁸⁹. Habermas plantea el mismo problema a partir del mundo de la vida y el desarrollo de las prácticas modernas asociado a la emergencia de la acción comunicativa, la cual presupone un ordenamiento jurídico positivo. Aquella antecede o, al menos, es simultánea, al desarrollo de una esfera público-política como la sociedad civil, la cual siempre va a presuponer un contexto social fluido (comunidad ideal de habla) y la acción orientada al entendimiento. Aquí, los significados, así como las redefiniciones que se hagan, tienen como base la co-implicación de más de un individuo. En este sentido, se abre una distancia entre entender el poder relacional a partir de la idea de “fuerza” individual o entenderlo como dinámica societal en la que están co-implicados los individuos. El poder, desde esta última perspectiva, quedará asociado a una red y no a la capacidad individual para provocar una red.

En este caso podemos entender que para los primeros la influencia y la asociación forman parte de la trama relacional de la sociedad, mientras que para los segundos es la consecuencia lógica del desarrollo de la acción comunicativa o del distanciamiento de las instituciones respecto a los individuos, en tanto en cuanto son los propios individuos los que desde su capacidad de decisión se asocian con el objetivo de perseguir un objetivo común en el escenario público-político. Dahl se preocupará por establecer mecanismos que garanticen la mejor distribución posible de los recursos políticos, a sabiendas de que ésta es imposible de conseguir, aunque los presupuestos de las poliarquías, dirá, lo efectúan mejor que ningún otro régimen (1991: 52). Las teorías del actor-red y las teorías constructivistas problematizan las instituciones liberales representativas, entendiendo que es necesario una radicalización democrática que lleve asociada una descentración del poder, mediante, por ejemplo, una pluralidad de espacios públicos contingentes (Mouffe). Para Giddens el problema tiene más que ver con la capacidad “ontológica” del individuo para hacer e intervenir en el mundo en un amplio sentido, no tan sólo políticamente, con un mínimo de garantía (certidumbre), lo que inclinará su profundización democrática a aumentar los niveles de seguridad ontológica,

⁸⁹ Sobre los supuestos de la teoría del poder así entendida puede verse el artículo de Villarreal (2000) acerca de las relaciones de poder de las campesinas mexicanas desde esta perspectiva.

desde los cuales cualquier individuo puede efectivamente ser capaz de elegir, de tal manera que su intervención lleve asociada una influencia. La preocupación de Habermas se desplaza a garantizar un efectivo espacio público-político en el que estén incluidos todos los individuos, de tal manera que todos puedan efectivamente intervenir e implicarse en la formación de la voluntad política, la cual, al igual que expresara Weber, se nutrirá de un diálogo plegado a la argumentación.

Tanto Giddens como Habermas no se desprenden de la idea de una comunidad previa, mediante las instituciones o la acción comunicativa. Aunque desde que ésta es caracterizada contingentemente no puede ser concebida como variable determinante, sino también como algo posibilitante. Esto tampoco pretende plantear, en sus respectivas sociologías, el resurgimiento de una comunidad en algún sentido ontológica, sino tan solo partir del hecho de que el individuo es social y no puede ser considerado al margen de una trama social de la que forma parte. El hecho de que la trama social sea fluidificada es precisamente lo que les permite prescindir del hecho comunitario en-sí, en un sentido ontológico o identitario, por lo que podemos desplazar la política, al menos en primer término, a una dimensión positiva. Todo lo cual presupone, junto a la teoría del actor-red y Dahl, la libertad de acción del individuo y, por tanto, la capacidad que tiene de intervenir en el mundo, del cual es parte implicada, desde sus propias problematizaciones. Mediante la incorporación de los asuntos privados a la política, lo que Giddens o Habermas describen a partir del desarrollo de la sociedad civil desde el ámbito privado (Giddens, 1986: 197; Habermas, 2000: 380 y ss), la sociología vincula aquella a la capacidad reflexiva del individuo y a un espacio dialógico. Lo que pone de relieve, en términos políticos, la importancia que adquiere la implicación del individuo en los marcos convivenciales, atendiendo a su propia decisión o capacidad reflexiva, que no cognitiva, es decir, competencial. Sólo así puede efectivamente percibirse la política y el orden o los marcos convivenciales como algo propio, es decir, carentes de toda legitimidad trascendental, al tiempo que la idea de comunidad se disocia de procesos identitarios y condicionantes para constituirse como entidad fluidificada. Desde ahí tanto el orden y los límites se saben ya convencionales y, por tanto, que pueden ser de otra manera. La respuesta a ese problema (cómo puede ser de otra manera, quién hace que sea de otra manera) conlleva la implicación de todos, mediante mecanismos políticos como, por ejemplo, la opinión pública.

Las teorías constructivistas acentúan, en mucho mayor grado, las implicaciones de ese problema anulando la posibilidad práctica de conservar siquiera un espacio comunitario y la idea de un solo sistema político, en términos de generalidad. Cuando menos habría distintos niveles de opinión pública, lo cual horadaría cualquier pretensión que quisiera hacer del plano político algo general. Esto es así porque si el orden es cosa de la trama relacional y es interdependiente (aquí, entre humanos y no-humanos), no se puede entender un orden que socave la legitimidad de todas las entidades involucradas para participar, en condiciones de igualdad, en su construcción. Y aquí es donde la convencionalidad de cualquier orden pone de manifiesto que el único medio de constituir una cierta estabilidad es a partir de la asociación de intereses, de la cual la instauración del Estado liberal no queda excluida. Esto viene a significar que la configuración de cualquier orden responde a la asociación de “actantes” de acuerdo a un fin, asociación que puede quebrarse, transformarse o extenderse. Entonces la imposibilidad de concebir un orden general como algo “inclusivo” se traduce en la fragmentación de la esfera público-política como vía coherente con el hecho de que todos los “actantes” estén implicados en la constitución de los marcos convivenciales.

Sin llegar a esa fragmentación y pluralidad de espacios público-políticos, la teoría de la democracia de Robert Dahl persigue garantizar los criterios mediante los cuales los individuos puedan efectivamente vivir y asociarse en busca de unos intereses comunes. Dahl ataja así el debate sobre la competencia o no de los individuos drásticamente, asumiendo una radical inclusión en el sistema político, que además plantea directamente la subordinación del saber especializado a la organización política: “Excepto que muy raras circunstancias muestren lo contrario, protegidos mediante la ley, todos los adultos sujetos a las leyes del Estado deberían ser considerados lo suficientemente cualificados para participar en el proceso democrático para gobernar el Estado” (1998: 75). Ese será el régimen poliárquico, desarrollado a lo largo de la historia con el objeto de permitir un gobierno “sin guardianes” sobre países de gran extensión, sin especialistas que condicionen el debate desde una dimensión técnica al margen de la política. Las instituciones políticas que abrazan dicha posibilidad son las siguientes: 1) representantes electos; 2) elecciones libres y frecuentes; 3) libertad de expresión; 4) fuentes alternativas de expresión; 5) autonomía asociativa; 6) y ciudadanía inclusiva (ningún adulto fuera), (1998: 85). Para Dahl detrás de todo ello prevalece el *principio intrínseco de igualdad*: “Nosotros deberíamos observar el bien de cualquier ser humano

como intrínsecamente igual que el de cualquier otro” (1998: 65), junto al cual cada adulto “debería ser permitido juzgar lo que es mejor para su propio bien o interés” (1998: 75). En este sentido, la pregunta que Dahl se plantea se puede entender como el límite de un posible marco democrático: si un ciudadano no tiene voz, quién defenderá sus intereses. “La respuesta es clara, dice Dahl (1998: 77), los intereses fundamentales de los adultos a quienes sea negada la oportunidad de participar en el gobierno no serán adecuadamente protegidos por aquellos que gobiernan”.

La organización democrática de la política tiene lugar entonces a partir de los intereses de los individuos, los cuales actuarán como límite de la política mediante la libre asociación. El problema de las democracias contemporáneas, desde este punto de vista, se reformula a partir de los elementos que serán necesarios para que la sociedad civil o ese espacio de encuentro y mediación pueda efectivamente condicionar la acción del sistema político y así evitar que ‘funcione’ al margen de los flujos y la interacción práctica ya de los ciudadanos. No de otro modo se incardinaría la política a la pluralidad y a las biografías de los individuos.

Por mucho que se trabaje en torno a los mecanismos necesarios para imaginar esa igualdad y absoluta inclusión en el sistema político, los problemas con los que se enfrenta aquel son numerosos, actuando más como horizontes ideales que performativamente. Más cuando la política queda directamente vinculada a los asuntos privados, cuya reglamentación responde más a una libre auto-regulación que a un sentido político. Robert Dahl hablará de la imposibilidad de repartir igualitariamente los recursos políticos, señalando además el diferente desafío que adquieren ciudadanos de diferentes lugares según el contexto político en el que estén. Desde un punto de vista global, menciona los países que aún luchan por alcanzar la instauración de las seis instituciones políticas que abrazaban una poliarquía, mientras que los ciudadanos en las viejas democracias tratan de descubrir niveles de democratización “más allá de la democracia poliárquica” (1998: 99). Habermas se ve obligado a admitir que en un medio como el presupuesto, en el que se disocia la razón práctica de la acción comunicativa y emerge la sociedad civil como esfera dialógica que presupone la igualdad de sus participantes, los elementos más sobresalientes son los medios de comunicación, las grandes agencias y las actividades desarrolladas en forma de publicidad y propaganda de los partidos políticos y diferentes asociaciones, lo que

limita hasta cierto punto el sentido autorregulativo y la capacidad para problematizar cuestiones políticas al margen de las relaciones de las grandes corporaciones. Eso supondrá un obstáculo a la posibilidad de problematizar lo público de acuerdo a las diferentes asociaciones “libres” que se puedan formar en la sociedad civil de una forma ecuánime o igualitaria⁹⁰. Como expresa la teoría del actor-red, podríamos entender que las relaciones instauradas no dejan de estar sujetas a asociaciones y dominios, siendo esa capacidad de asociación e influencia en la cadena de las acciones lo que efectivamente está en juego en los sistemas políticos. La democracia, en tanto en cuanto implique la igualdad en un espacio dialógico, problematizará la política desde este ángulo.

3.2. Los problemas de la democracia contemporánea.

El irreductible plano de igualdad (pluralidad) inherente a la emergencia de ese espacio público-político presupone para la teoría sociológica una tendencia social inclinada a profundizar la democracia o, al menos, a preguntarse de nuevo acerca del problema que las instituciones representativas resolvieran en su momento. La formación democrática de la voluntad política, la entendamos desde el imaginario constructivista o comunicativo, problematiza la democracia a partir precisamente de una sociedad contingente que, si bien puede ser considerada parte de un proceso sociohistórico radicado en la sociedad moderna, plantea nuevas cuestiones que apuntan hacia una democratización de la organización política. El desarrollo de las democracias contemporáneas se va a presentar dentro de las características expuestas anteriormente. Para la sociología tendrá que considerar la autonomía de los individuos, un espacio público descentrado, a al vez que se garantiza la influencia y posibilidad de asociación que todo individuo tiene políticamente. Sólo así tendrá sentido hablar de ciudadanía, lo que induce a pensar en una reforma democrática con el objeto de adecuar las instituciones políticas a los cambios experimentados.

⁹⁰ Más tarde analizará las desigualdades y asimetrías que habitan la sociedad civil y la posibilidad que hay de manipularla, según unos u otros intereses. En este sentido, la autorregulación característica de la sociedad normativamente fluidificada necesitará decálogos de conducta y leyes orientadas a regular la “lucha política” que tiene lugar en la sociedad civil (Habermas, 2000)

De este modo la sociología presupone la necesidad de cambiar el escenario político, desde que piensa que la actualización de las condiciones contemporáneas lo demandan. No obstante, los problemas vinculados a la democracia vienen precedidos por una amplia tendencia empírica que señala el bajo desempeño político de la ciudadanía. Desde los estudios sobre cultura política⁹¹ se plantea, mediante la *desafección pública*, un fenómeno social regular y, en algunos casos, creciente que describe la desvinculación de los individuos de los asuntos públicos, entendiéndolo por ello un progresivo distanciamiento de los asuntos políticos relacionados con las instituciones representativas. En la mayoría de las encuestas de los últimos lustros sobre cultura política la alta proporción de los que expresan indiferencia y aburrimiento respecto a la política (cerca del 50%), sumados a los que explícitamente tienen una percepción negativa de ella, alerta a estudiosos e instituciones públicas sobre el posible déficit de legitimidad de las instituciones políticas, en tanto en cuanto se asocia a un déficit de integración normativa que puede amenazar el desarrollo de las sociedades democráticas. Esta posible “despolitización” que se desprende de las encuestas de opinión pública se apoyaría en un desinterés de la ciudadanía hacia las cuestiones que tradicionalmente se entendieron como públicas. Desde la teoría sociológica, sin embargo, se entiende que eso sólo pone de manifiesto la emergencia de nuevas condiciones, sobre las cuales se puede pensar la emergencia de nuevas formas de hacer política. Explicar la desafección pública mediante la falta de interés de la ciudadanía no dejaría de esconder, para la sociología, una concepción social aún tradicional. No obstante, no es solo la sociología la que plantea una interpretación similar, como veremos los problemas de las democracias contemporáneas son visualizados de forma similar por instituciones públicas de carácter internacional o económico.

En este sentido, a lo largo de los últimos lustros, al hilo de los cambios sociales, podríamos señalar un cambio en el comportamiento político que afecta directamente a las bases de la política. Los cambios de pautas y hábitos postmaterialistas retratados por Inglehart (1991) abren, por ejemplo, la politización y participación mediante partidos políticos a otra politización y participación sin pertenencia a partidos políticos, lo que, por un lado, ampliaría el abanico de los temas y las posibilidades de problematizar intereses (pluralidad de organizaciones sociales) y, por el otro, daría cobijo a un sujeto

⁹¹ Ver por ejemplo los estudios de Inglehart (1991); Montero, J.R., Gunther, R. y Torcal, M. (1998); Morán y Benedicto (1995).

político individualizado. Esto ha supuesto, por ejemplo, considerar en la participación electoral criterios que se guían por la opinión de asuntos concretos o la valoración por parte de la ciudadanía de beneficios esperados con relación a intereses particulares, más que hacer descansar toda la explicación sobre el comportamiento electoral en criterios de pertenencia a un determinado partido político o una específica subcultura política. El voto pareciera además difuminar sus raíces identitarias, adquiriendo forma de voto de opinión, lo cual, al hilo de lo ya apuntado por la sociología, presupone diálogo e intercambio. La reforma política que Anthony Giddens emprende mediante la *Tercera vía* tiene este cambio tras de sí.

Para aproximarnos a los problemas de la democracia contemporánea, muchos autores hacen referencia a que los cambios sociales aumentaron los grados de autonomía y de competencia política (y educativa) de los individuos (Inglehart, 1991; Font, 2002), provocando una mayor politización de la ciudadanía. Esto podría haber traído a colación el alejamiento y menor identificación con los partidos políticos. Para la sociología esa aparente contradicción, despolitización por un lado y politización por el otro, podría ser interpretado a partir de la evolución que amplía el sujeto político y revincula la política a los asuntos que directamente afectan la vida de los individuos. En el camino aumentarían las identificaciones con grupos sociales diversos, dibujándose un sujeto público descentrado con relación a los partidos políticos, pero, sobre todo, se pondría de relieve una importante tendencia social hacia la posibilidad de interrogar la autoridad pública.

A lo largo de ese proceso se puede entrever la formación de un interés general y público que deja de ser monopolio exclusivo del Estado, el cual carecería de autoridad suficiente para establecer criterios políticos unidimensionales. En un contexto democrático este escenario empujaría los partidos políticos a abrir sus propias bases de legitimación, buscando ampliar una base electoral que, en mayor o menor grado, los conduce a adquirir formas menos ideologizadas. Desde la teoría económica de la democracia (Schumpeter, 1984) cabría pensar en este escenario como una cristalización de la democracia competitiva de votos. Las relaciones entre los partidos y los ciudadanos evolucionarían, en este sentido, hacia una desmembrada oferta electoral, que desde la

percepción subjetiva de los individuos se percibiría de forma indiferenciada⁹², y hacia una progresiva autonomización del partido con relación a sus miembros. Esto que permite al partido político adquirir un aspecto más contingente, a la vez que ligar el voto a actuaciones concretas de actualidad en la opinión pública, atribuye al ciudadano un papel más activo al reconocérsele una actitud evaluable con relación a la política en general⁹³. De este modo no deja de producirse una curiosa inversión que puede de alguna manera abrir los límites asociados a la democracia por la teoría económica, pudiendo entender el posible déficit normativo desde una perspectiva diferente.

Siguiendo la sociología, si la paulatina transformación de los partidos tiene como referencia un ciudadano más consciente y preocupado por sus asuntos, que gana en autonomía a la hora de percibirse miembro legítimo de una comunidad política, eso significa que el ciudadano puede efectivamente cuestionar las directrices programáticas y sentir su mayor o menor conveniencia con relación al desempeño de la función pública de aquellos. De alguna manera, esta posibilidad presupone un vínculo que más que débil podríamos entender como contingente hacia el partido y hacia la política, pues aquel siempre podrá ser de otra manera, lo que condiciona la política a tener en consideración la opinión de la ciudadanía y, por tanto, a conformarse igualmente a partir de un proceso de interrelación con ésta.

Siguiendo los cambios apuntados por la teoría sociológica las mediaciones entrelazadas alrededor de esa vinculación contingente y normativamente fluidificada pueden tener dos importantes referencias, que contextualizarían los problemas de las democracias contemporáneas sobre un escenario distinto al esgrimido por la teoría económica de la democracia. La primera, señalada por Habermas (1997), hace referencia a la estatalización de los partidos, mediante la cual todos ellos asumen en el actual escenario

⁹² Por ejemplo, para una gran parte de la población española, desde 1985 hasta el año 2000, los partidos políticos eran percibidos como “todos iguales”. Banco de datos del CIS.

⁹³ Por mucho que para la teoría económica de la democracia la ciudadanía adopte un papel crecientemente pasivo y, en palabras de Schumpeter, primitivo con relación a la política (1984: 335), en el fondo las relaciones sociales contingentes otorgan al individuo una mayor dimensión de autonomía y, en consecuencia, de acción positiva y no simplemente reactiva, que puede perfectamente volcarse en contra de los propios partidos y así de su supervivencia. Para ver una crítica a la teoría económica de la democracia a partir de este argumento, en el que se pone de relieve el hecho primordial de la responsabilidad y posibilidad de cambiar a los gobernantes ver Budge y Keman (1990: 12). Para una crítica amplia a la teoría económica de la democracia, desde una perspectiva sociológica y la imagen de un individuo mediado, González García (1992) y Udhen (1996).

un punto de vista administrativo y orientado a gobernar para toda la ciudadanía y no sólo a una parte de ella⁹⁴. Esto implica adoptar un programa basado en el intercambio y en la argumentación. La segunda, apuntada por Scholzman (1995), pero muy próxima al sentido dado por la sociología al proceso de auto-identidad, pone en evidencia que la voluntad de influir en la política es un elemento fundamental en la motivación para que los individuos participen en ella, por mucho, dice Scholzman, que entre en contradicción aparente con la lógica del free-rider de Olson. En este sentido, la orientación hacia los asuntos propios pone también de manifiesto la importancia que adquiere en el contexto social contemporáneo el poder influir en los asuntos políticos, en tanto en cuanto sólo así podrán formar parte del sentido autobiográfico de los individuos. La desvinculación hacia la política, vista desde el bajo desempeño político de la ciudadanía, también puede ser observada como una toma de posición respecto a la trama institucional en la que tiene lugar la interrelación política. A continuación vamos a analizar el problema de la desafección en España, tratando de incorporar en su análisis el panorama desarrollado por la teoría sociológica.

3.2.1. La desafección pública: el estatus de la ciudadanía.

El desarrollo de las instituciones políticas representativas ha planteado tensiones de las que la teoría política se hace eco con el objetivo, en principio, de estudiar lo que supone una crítica hacia la política (la desafección pública). Las tensiones producidas por la dinámica representativa no cuestionan en ningún caso la legitimidad del régimen democrático. De ninguna, por ejemplo, de las encuestas de opinión pública se podrían obtener tales resultados, como muestran Montero, Gunther y Torcal analizando la evolución de la desafección pública en España desde la instauración del régimen democrático⁹⁵. Primero estaría, además, la clara preferencia por la democracia frente a

⁹⁴ Por ejemplo, Sonia Frías (2001) muestra la inclinación de la ciudadanía en España a pensar que los diputados elegidos electoralmente representan a todo el conjunto (41%), más que a los votantes de su opción (21%), el partido político del representante (30%) o un grupo específico (2,3%)

⁹⁵ En su artículo estudian las correlaciones positivas entre las manifestaciones de desafección pública y otros procesos vinculados a la vida pública, como la percepción sobre la situación económica, el descontento hacia la política y la legitimidad asociada al sistema. De aquí piensan que los comportamientos relacionados a la desafección parecen no estar vinculados a los comportamientos actitudinales mostrados hacia la legitimidad y el descontento sobre la política (Montero, Gunther y Torcal, 1998). Ver a este respecto los análisis que Pérez Yruela y Clemente elaboran para el caso de Andalucía y España en términos similares (2003).

cualquier otro régimen político (siempre por encima del 50%, por ejemplo, en España desde 1977⁹⁶), lo que quedaría reflejado, por otro lado, en el alto grado de satisfacción subjetiva de la ciudadanía hacia la democracia, como vemos en la siguiente tabla con relación a España entre 1987 y 2003:

Tabla nº 1

Evolución del grado de satisfacción con la democracia en España							
	1987	1994	1996	1997	1998	2000	2003
Mucho o bastante	48%	42.3%	49.5%	61.2%	64.1%	68.4%	53.5%
Poco a nada	21.3%	51.7%	45.5%	34.3%	31.9%	27.2%	46.2%
Ns/Nc	30.7% (1)	6%	5%	4.4%	4%	4.3%	3.3%

(1) Se incluyen en ese porcentaje la respuesta “ni satisfecho, ni insatisfecho”

Fuente: CIS, estudios 1695 (1987), 2107 (1994), 2227 (1996), 2270 (1997), 2309 (1998), 2387 (2000), 2535 (2003).

Siguiendo a Montero, Gunther y Torcal (1998) la legitimidad hacia el régimen democrático habría que entenderla como un proceso independiente de los niveles de satisfacción de la democracia, mucho más relacionada a las actuaciones concretas de los gobiernos y a la afinidad del voto electoral con el partido gobernante. Con relación a la democracia representativa esto abre para la teoría política un plano de discusión más concreto, que tiene que ver más con el desempeño público de la política y sus representantes que con la democracia en general, la cual además de valorarse desde las percepciones sobre la ineficacia o insatisfacción con la democracia, suele tener como referencia la “desafección pública”. Por ella, y siguiendo aquí los estudios de cultura política, entenderemos el interés subjetivo de los individuos hacia los asuntos políticos, habitualmente reflejado por el grado de curiosidad (o implicación) del ciudadano hacia la política y la frecuencia con la que un individuo discute o se relaciona habitualmente con asuntos políticos, simbolizado por una práctica que implique participación política informal.

Las categorías habitualmente utilizadas para distinguir la “desafección” presuponen y distinguen un campo semántico de la política, que si bien nunca es explícito a la hora de preguntar sobre ella, la vinculan fundamentalmente a actividades de los partidos políticos. Con el objeto de reflejar los grados de desafección se suelen tener en

⁹⁶ La tendencia en todos los países europeos es similar. Véase Montero y otros (1998) y los bancos de datos del CIS y Eurostat. Para el caso de España desde 1985 esa proporción sube hasta el 70%, alcanzando en el año 2003 el 90%.

consideración las actuaciones individuales subjetivamente emprendidas relacionadas a la política mediante valoraciones directas, tales como “interés subjetivo hacia la política en general”, o valoraciones indirectas como, por ejemplo, la lectura o información de noticias sobre política en los medios de comunicación, diálogos informales (con amigos, familia, compañeros, etc.) sobre política o, en último caso, mediante una inclinación a participar en una actividad pública junto a otros ciudadanos. A partir de aquí, tanto en las encuestas de opinión pública (Moran y Benedicto, 1995; Pérez Yruela y Navarro, 2003; Montero, Gunther y Torcal, 1998), como desde la filosofía política (Laporta, 2000; Carracedo, 2000, Sartori, 1999, Gargarella, 2001), se dibuja un alejamiento, estable y regular, de la ciudadanía de los asuntos relacionados con la política, en tanto en cuanto la ciudadanía no suele mostrar inclinaciones significativas hacia ésta siguiendo tales parámetros⁹⁷.

Observando los datos que proporcionan las encuestas de opinión pública realizadas por el CIS en España, podríamos decir que la desvinculación de las cuestiones políticas se pondría de manifiesto mediante a) un decreciente interés de la ciudadanía por la política (tabla nº2), reflejado también en el bajo interés por realizar actividades con otras personas vinculadas a lo público (tabla nº 3); b) una autopercepción negativa con relación a las capacidades para entender la política (tabla nº 4); y c) una autopercepción negativa respecto al interés de la política (los partidos políticos) por la ciudadanía (tabla nº 5), habitualmente traducido como “alineación” (Montero, Gunther y Torcal, 1998; Pérez Yruela y Navarro, 2003). Manifestaciones típicas de esa desvinculación son constatadas considerando el bajo nivel de confianza que la ciudadanía tiene respecto a los partidos políticos (tabla nº6), siendo una de las instituciones peor valorada por ella, y una baja participación en general en los asuntos públicos, habitualmente manifiesto en el grado de asociacionismo de la ciudadanía (tabla nº10). La paradoja que encierra la desafección es, sin embargo, notable, pues la misma ciudadanía que no confía en los partidos políticos, ni tiene interés en la política, percibe que los partidos políticos son completamente necesarios para el funcionamiento de la democracia, siendo ellos los que mejor encarnan la posibilidad de influir en política (tabla nº7). De este modo la desafección en las sociedades contemporáneas sigue planteando importantes cuestiones, pues mientras pareciera situar, desde la perspectiva ciudadana, la política en un segundo

⁹⁷ En este sentido, Ludolfo Paramio describe la “desafección política” como “un estado de opinión que no pone en cuestión la superioridad del régimen democrático, pero manifiesta una fuerte desconfianza hacia la actividad política y en particular hacia los partidos” (1999: 84).

plano de la vida de los individuos, se habla de crisis de la política precisamente a causa de la baja implicación directa de la ciudadanía en ella, aunque no dejan de aflorar tensiones importantes acerca del sentido y alcance de esa disminución de interés y participación⁹⁸. En las siguientes tablas se presenta una evolución histórica de aquellos elementos identificados previamente como signos de la desafección pública en España.

Tabla nº 2

¿Le interesa la política?								
	1985	1989	1991	1994	1996	2000 ⁽¹⁾	2002	2004
Mucho/bastante	28.8%	21.9%	20.6%	25.4%	23.7%	29.3%	22.3%	31.2%
Poco/nada	72.2%	77.7%	79%	73.1%	75.6%	70.4%	77.2%	67.1%

(1) Para este año los porcentajes reflejan el interés por la política nacional

Fuente: se omiten ns/nc. Estudios CIS: 1461 (1985), 1788 (1989), 1970 (1991), 2107 (1994), 2212 (1996), 2387 (2000), 2450 (2002), 2575 (2004).

Tabla nº 3

¿Trabaja con otras personas del municipio para resolver problemas?		
	1997 (España)	2001 (Andalucía)
Muy/ bastante a menudo	11.7%	6%
Poco a menudo/ nunca	88%	83%

Fuente: Estudios CIS: 2240 (1997); Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2001, IESA (E-0108)⁹⁹.

Tabla nº4

La política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa					
	1985	1989	1995	2000	2002
De acuerdo	73.1%	53.2%	54.2%	48.4%	47.3%
En desacuerdo	26.9%	36.5%	40.0%	47.0%	48.4%

Fuente. Estudios CIS: 1461 (1985), 1788 (1989), 2154 (1995), 2387 (2000), 2540 (2002).

Tabla nº5

Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo					
	1985	1989	1995	2000	2002
De acuerdo	64%	65.1%	70.0%	67.0%	75.7%
En desacuerdo	36%	17.3%	30.0%	33.0%	17.3%

Fuente. Estudios CIS: 1461 (1985), 1788 (1989), 2154 (1995), 2387 (2000), 2450 (2002).

⁹⁸ Las encuestas de opinión pública para España y Europa muestran tendencias similares (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 26). Las tablas ilustradas tienen como referencia la opinión pública en España.

⁹⁹ Los datos para Andalucía están citados en Pérez Yruela (2003)

Tabla nº 6

Valoración de instituciones (escala de 1 a 10)						
	1989	1991	1994	1999	2002	Andalucía 2001 ⁽¹⁾
Ayuntamiento					5.74	5.14
Gobierno Autónomo					5.54	5.21
Gobierno Central					5.03	
Parlamento		7.0	4.4	5.5		5.6
Iglesia	5.7	6.3	5.5	5.2		4.5
Partidos políticos	4.0	5.7	3.4	4.9	3.75	4.5
Políticos					3.46	
Prensa	2.3	7.1	6.2	5.6		
Sindicatos	3.9	6.6	3.8	4.7		4.8
Justicia		6.8	4.5		4.31	4.6
ONGs						6.8

⁽¹⁾ Los datos sobre la valoración de las instituciones responde a las Administraciones andaluzas.

Fuente: Estudios CIS: 1788 (1989), 1970 (1991), 2107 (1994), 2350 (1999), 2450 (2002). Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2001, IESA (E-0108)

La interpretación de los datos ofrecidos por las encuestas de opinión pública de cualquier modo no es tan homogénea. De forma general no se niega la importancia que tiene un fenómeno político de tales características, bien sea porque es una percepción generalizada del problema, que aunque se pudiera considerar “errónea” habría que transformarla (Sartori, 1988), bien sea porque el sistema representativo presenta estructuralmente déficit institucionales a causa de los cambios sociales (Gargarella, 1998). En cualquiera de ambos casos la desvinculación de lo público se problematiza, aunque sea de manera diferente, bajo un contexto de amenaza para el desarrollo de las democracias contemporáneas. En este caso, a diferencia de los años cincuenta, por ejemplo en el citado libro de Berelson de 1954 *Voting*, cuando la supuesta “apatía” y la escasa participación política no resultaba un problema real para la democracia, señalándose, muy al contrario, los efectos positivos que su existencia tenía para la buena salud de las democracias asentadas, en general, la desafección es ahora percibida como problema en el sistema político. Así, si para la teoría económica de la democracia (Schumpeter, 1984) la vinculación a los asuntos propios, dejando de lado las cuestiones políticas, cristalizaba un funcionamiento ideal de la democracia representativa, adecuándose bien a los presupuestos liberales de la teoría política, ahora, en cambio, persiste una inclinación a percibir ese distanciamiento de las instituciones políticas como amenaza para la pervivencia de la democracia representativa o, al menos, como

Sartori expresa, se presentará como un mal menor, pero en ningún caso como una cuestión deseable.

El cambio producido tiene en consideración fundamentalmente las transformaciones sociales, lo que lleva el debate democrático hacia las relaciones contingentes y destradicionalizadas extendidas hoy en las sociedades y que ponen de manifiesto unas tensiones cardinales entre el sistema político y la ciudadanía. En este sentido, Klingemann y Fuchs (1995), por ejemplo, completamente convencidos de la vitalidad de las instituciones representativas, reconocen la fragilidad de la relación que guardan los ciudadanos y el Estado en un contexto de democracia representativa: “La precariedad de la relación entre los ciudadanos y el estado se encuentra en esta característica esencial de la representación. Es inevitable que un gobierno representativo establezca una distancia entre los gobernantes y los gobernados, lo cual implica la posibilidad de que esta distancia llegue a tales proporciones de manera que dificulte el seguir hablando de democracia” (1995: 2). Esta problematización lleva a estudiar con mayor énfasis el distanciamiento que emerge desde las instituciones representativas, el cual, por otra parte, ya fuera objeto de discusión en sus orígenes en los debates sobre la Constitución estadounidense y paulatinamente reiterados desde entonces¹⁰⁰.

Partiendo de este enfoque, según el cual habría que considerar que el distanciamiento está vinculado igualmente a un proceso de cambio social y a la emergencia institucional de un específico modo de operar administrativo, M^a.Luz Morán y Jorge Benedicto (1995) señalarán la supuesta desvinculación entre ciudadanos y política no tanto como una patología institucional o acaso moral, como efectivamente una realidad institucional junto a la cual los ciudadanos viven cotidianamente. Desde aquí hablaríamos acerca de las relaciones de los ciudadanos con los marcos institucionales en los que desarrollan sus vidas cotidianas, es decir, a partir de las mediaciones institucionales junto a las cuales la ciudadanía actúa: “No existiría, por consiguiente, incongruencia ni en las actitudes ni en los comportamientos de los españoles, sino simplemente adecuación a una realidad institucional que minimiza el papel del ciudadano activo, que aparecería como requisito ‘sine qua non’ de las concepciones clásicas de la democracia” (1995: 102). La ambivalencia que presupone la desafección pública, en este sentido, podríamos

¹⁰⁰ A este respecto puede verse el estudio que Bernard Manin realiza sobre los orígenes de la democracia representativa (1998).

entenderla no tanto como la expresión de cierta desavenencia individual de los ciudadanos hacia lo político, cuanto expresión de los límites de un marco institucional en el que el ciudadano ocupa una posición en la que no es necesaria su participación, ni vinculación, relegándole a ocupar un lugar pasivo en el entramado institucional. Podríamos así comprender la inclinación a valorar positivamente la democracia como mediación institucional preferida, incluido en ella los partidos políticos (la política) como referencia obligada para que aquella funcione, a la vez que se valora negativamente las actitudes subjetivas de los políticos y los partidos políticos con relación a la ciudadanía y la democracia en general.

Si entendemos, por tanto, que el desarrollo institucional de nuestras democracias no es una cuestión patológica, sino que pone a disposición de nuestra vida política aquellos rasgos que fueron pensados como fundamentales en un sistema democrático representativo, la cuestión a valorar podría ser cuando se alcanza ese nivel de saturación en el que el distanciamiento empieza a ser un problema o hasta qué punto el sentido generalizado de que la vida política ocupa un segundo plano en la vida de los individuos es realmente un problema, atendiendo a los propios presupuestos liberales de la teoría política. Aquí las respuestas son suficientemente amplias y diferentes como para establecer un criterio unívoco de explicación.

Desde los estudios empíricos, a partir de esta perspectiva, se podría hacer referencia a un modelo explicativo según el cual se estaría poniendo de manifiesto una realidad en la que el Estado se hace fuerte, mientras la ciudadanía se hace débil. Esto redundaría en el sentido dado por las encuestas de opinión pública al hecho de una muy significativa satisfacción hacia la democracia como régimen político y una muy significativa insatisfacción hacia los elementos públicos de la democracia representativa, cristalizado en torno a los partidos políticos. Se expresaría mediante un alto grado de confianza hacia las instituciones del Estado como el Parlamento y los gobiernos en detrimento de la confianza hacia los partidos políticos en concreto y la política en general (tabla nº 6). Se acentúa el hecho de que hay una mayor inclinación a preferir las acciones del Estado (acción pública), antes que valorar subjetivamente la posibilidad de involucrarse activamente en la resolución de problemas en el espacio público, mediante, por ejemplo, organizaciones sociales o una implicación directa (tabla nº3). De aquí se deduce una ciudadanía débil, inclinada a atender sus propias demandas e intereses en un, sin

embargo, escenario social proclive a destacar la interrelación y densidad de las relaciones como elemento básico de la vida social.

Siguiendo los argumentos expuestos por Morán y Benedicto (1995), también se podría entender que en un contexto en el que la ciudadanía queda relegada a un segundo plano de la política activa, ésta opte preferencialmente por desvincularse de tareas o actividades en las que su papel va a ser siempre secundario (tabla nº5). Si la ciudadanía afirma que no tiene interés por la política, en principio podíamos pensar también en el nivel de eficiencia subjetiva que tiene su concurrencia en actividades políticas, partiendo del supuesto que su no concurrencia no implica en ningún caso responsabilidad negativa o dejar de beneficiarse de la provisión de bienes públicos, lo que quedó reflejado en el clásico teorema del free-rider. En un profuso estudio llevado a cabo por el CIS, la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona en el año 2002 (estudio 2450) sobre la participación y la ciudadanía en España se ponderaba en una escala de 1 a 10 el grado de eficacia con el que se valoraba subjetivamente la colaboración ciudadana en diferentes actividades. El máximo de eficacia era atribuido al voto en las elecciones (6.94) y en segundo lugar se situaba la colaboración con organizaciones o asociaciones voluntarias (6.15). En el otro extremo, la valoración de eficacia más baja era atribuida a participar en actividades ilegales de protesta (2.34) y en segundo lugar a ponerse en contacto con políticos (3.96) y colaborar con un partido político (4.25). En este mismo sentido es habitual constatar en las encuestas de opinión pública la negativa percepción con la que la ciudadanía piensa que los políticos tienen en cuenta sus opiniones o reflexiones (tabla nº7 y nº8):

Tabla nº7

Capacidad de comunicación con los políticos (escala de 1 a 10, siendo el 1 <i>ninguna</i> y el 10 <i>mucha</i>)	
	2002
¿Qué posibilidades tiene la gente corriente de hacer llegar sus opiniones a los políticos?	2.91
¿Cuánta importancia dan los políticos a las opiniones que les presenta la gente corriente?	2.66

Fuente. Estudio CIS: 2450 (2002)

Tabla n°8

La gente como yo no tiene ninguna capacidad de influencia en lo que hace el Gobierno	
	2004
Muy de acuerdo/ de acuerdo	55.1%
Ni si, ni no	16.6%
En desacuerdo/ muy desacuerdo	25%

Fuente: Estudio CIS 2575 (2004)

Por el contrario, el voto electoral y las elecciones periódicas tienen una muy alta valoración. Las votaciones parecen cristalizar el medio de vinculación a la política, considerando que el voto es la única o casi el único medio de influencia efectivo percibido en política, aparte de la participación en asociaciones. Así, podemos atribuir a dicho entramado el alto grado de legitimidad del régimen democrático, pues al igual que se valora alto el voto electoral, se percibe que es por medio de los partidos políticos como realmente puede haber democracia, más allá de la valoración negativa respecto al desempeño y confianza hacia los mismos (tabla n°9):

Tabla n°9

Sin partidos no puede haber democracia					
	1983	1989	1994	1997	2000
De acuerdo	71.6%	62.5%	65.2%	69.6%	76.6%
No de acuerdo	9.7%	12.3%	17.4%	15.5%	12.8%
Ns/nc	18.6%	25.1%	17.3%	14.9%	10.6%

Fuente. Estudios CIS: 1361 (1983), 1788 (1989), 2124 (1994), 2387 (2000).

Una vez es clara la preferencia de la ciudadanía por un régimen democrático que no se cuestiona, para cuyo funcionamiento piensa que son esenciales los partidos políticos y las elecciones periódicas, constatamos la confianza considerablemente mayor que existe hacia el Estado (bien sea Ayuntamiento, gobiernos de las administraciones autonómicas o estatales) en detrimento de los partidos políticos (tabla n°6). Atendiendo a esto, el problema que se plantea puede también ser observado como una cierta desconfianza y desapego hacia los términos en los que la democracia representativa establece sus marcos de funcionamiento, concentrados políticamente en los partidos como sujetos protagonistas. Quizás al igual que se observaba una ciudadanía débil, podríamos entender junto a ello una ciudadanía que percibe subjetivamente su participación de forma marginal y, por tanto, poco motivada, atendiendo a lo que la sociología destaca en los cambios sociales contemporáneos.

De forma paralela con frecuencia se considera el alto grado de complejidad de las cuestiones políticas como otra posible razón que persuade a la ciudadanía de incorporarse a la política. Ahora bien, a lo largo de los últimos veinte años podemos observar como el grado de competencia cognitiva percibida por la ciudadanía con relación a la política ha aumentado considerablemente (tabla nº4), pudiendo encontrar ya en el año 2002 una ligera mayoría de los que piensan que “la política no es tan complicada como para no entender lo que pasa”. En sí mismo el dato ya es significativo, pero lo es mucho más cuando observamos la evolución de la percepción subjetiva en torno a “la preocupación de los políticos con relación a los asuntos que afectan a los ciudadanos”, que no sólo se ha mantenido, sino que ha aumentado la percepción negativa respecto a la preocupación de los partidos por los asuntos de los ciudadanos en el periodo comprendido entre 1985 y 2002 en España (tabla nº5). Esa distancia, entre una y otra forma de constatar la percepción subjetiva en torno a la política, puede poner de manifiesto algo más profuso que un simple desinterés. Pues si eres competente para entender algo, pero eres consciente de que tu participación es marginal, no se puede considerar extraño la emergencia de desinterés, más todavía cuando la lógica representativa de las instituciones democráticas no requiere, ni precisa, de la participación o implicación del ciudadano para su funcionamiento, ni tan siquiera el ciudadano necesita participar para obtener beneficios de la provisión de los bienes públicos. Pensemos también que, siendo la percepción de la participación marginal, no nos referimos a la decreciente capacidad de influencia según se amplíe el tamaño de una muestra y su consecuente desmotivación para la acción individual, pues la confianza hacia las votaciones como medio para influir en la política es el más alto, no pudiendo tampoco decir que la participación electoral en España haya disminuido significativamente desde las primeras elecciones en 1977 (tabla nº10). En cambio si vinculamos ese desinterés, como plantean Moran y Benedicto, a un diseño institucional más que a una orientación autointeresada de la ciudadanía por permanecer alejada de la política y, en definitiva, de lo público, tendríamos que considerar significativos los mecanismos que la democracia instituye, es decir, tendríamos que tener en consideración también las mediaciones, en este caso institucionales, con el objetivo de comprender el escenario contemporáneo, en lugar de atender meramente la idea de la ciudadanía desde su dimensión meramente subjetiva.

Tabla nº10

Participación electoral en las urnas (datos generales para España)			
	Elec. Generales	Elec. Autonómicas ⁽¹⁾	Elec. Municipales
1977	78.83%		
1979	68.04%		64.9%
1982	79.97%	66.3%	
1983			68.9%
1986	70.49%	70.7%	
1987			69.42%
1989	69.74%		
1990		55.3%	
1991			62.78%
1993	76.4%		
1994		67.7%	
1995			69.87%
1996	77.38%	77.9%	
1999			63.99%
2000	68.71%	69.7%	
2003			67.67%
2004	77.21%		
Media	74.08%	67.9%	66.8%

⁽¹⁾ Los datos para las Autonómicas corresponden a las elecciones autonómicas de Andalucía.

Fuente: www.mir.es

Hay que señalar que todas las encuestas de opinión pública al preguntar por la afinidad subjetiva de la ciudadanía con la política utiliza habitualmente unos parámetros que fácilmente permiten asociar la política con los asuntos de los partidos políticos y los políticos, no sólo porque constitucionalmente sean las únicas asociaciones legítimas para actuar en el marco parlamentario y político formal, sino porque se refuerza insistentemente la asociación entre política y los asuntos tratados por los partidos políticos o en el seno de las instituciones políticas, tales como el Parlamento o los diferentes ejecutivos de las administraciones, cuyos sujetos son siempre los partidos políticos (por ejemplo, “lee secciones políticas de los periódicos”; “discute de política con otros”; “trata de convencer a amigos para que voten como usted”, etc.). Situaciones en las que intuitivamente es fácil asociar política con políticos y partidos políticos. Si observamos que los partidos políticos son una de las instituciones de la vida pública peor valoradas subjetivamente por la ciudadanía, añadiendo a eso la constatación subjetiva de los ciudadanos con relación a su influencia efectiva en la política, muy marginal en un contexto en el que se valora muy positivamente la capacidad de pensar y decidir por uno mismo (como podemos ver en las cualidades de lo que se piensa es un buen ciudadano en la tabla nº13), cuando se plantea la desafección pública podríamos interrogar la capacidad de los mecanismos *formales* de participación política para hacer

que la ciudadanía se vincule o se sienta subjetivamente vinculada en alguna medida a la vida pública y política formalmente constituida.

Ante este hecho, los análisis sobre la desafección y la desvinculación de la ciudadanía del espacio público suele apoyarse paralelamente en la baja implicación de la ciudadanía en los asuntos cercanos, prefiriendo habitualmente descansar en las acciones del Estado, bien sea el Ayuntamiento o cualquier otra institución ejecutiva o administrativa de los diferentes órganos territoriales de las administraciones públicas, antes que buscar alternativas. Es decir, hay cierta constancia de que se prefiere una acción pública para resolver los problemas de la comunidad, antes que una acción privada, en términos solidarios, entendiendo por una acción pública el hecho mismo de preferir que la Administración competente se involucre en la resolución del problema público. Aquí se pondría de relieve el capital social y la baja (o alta) densidad del mismo para a continuación hablar de las fortalezas o debilidades de la vida democrática, reflejada en este caso por el vigor de la sociedad civil. Entendiendo que a mayor asociacionismo más vigor democrático, el panorama político y público de las democracias contemporáneas no es valorado de forma positiva. En la tabla nº3 se refleja esa actitud de preferencia a favor de la intervención directa de las instituciones públicas en detrimento de la implicación directa del ciudadano en la resolución de problemas en su barrio o entorno más inmediato. Aunque, en el mismo estudio llevado a cabo en Andalucía para el año 2001, aproximadamente tres cuartas partes de los encuestados afirmaran estar de acuerdo con que antes de la intervención de la Administración se estableciera un periodo de consulta e información, aunque esto supusiera demora en la aplicación de las medidas (Pérez Yruela y Navarro, 2003). Ciertamente eso nos permite pensar que esa preferencia no tiene porqué implicar no participar en las decisiones públicas o abdicar de ellas. Quizás sí que atribuya al Estado una función de articulación, lo cual se apoyaría en la posibilidad de influencia en las decisiones ejecutivas (ver tabla nº11)

Tabla nº11

Opiniones sobre los derechos de la gente en democracia ¿Cómo considera ud. de importante en una escala del 1 al 7 que...?		
	Los políticos tengan en cuenta las opiniones de los ciudadanos antes de tomar decisiones	Se dé más oportunidades a la gente para participar en las decisiones públicas
Nada importante	0.1%	0.3%
2	0.1%	0.5%
3	0.5%	0.9%
4	1.5%	3.4%
5	7.8%	12.9%
6	15.7%	20.1%
Muy importante	71.7%	56.3%

Fuente: Estudio CIS 2575 (2004)

De cualquier forma los datos parecen elocuentes, teniendo en cuenta los criterios y categorías utilizadas para establecer los parámetros de socialidad, tanto por lo que supone el grado de afiliación a organizaciones sociales (tabla nº12), como, por ejemplo, la ponderación subjetiva respecto a las actividades que implican el ser un buen ciudadano (tabla nº13), en las que no suele valorarse mucho comparativamente las actividades relacionadas a la participación política (relacionado con partidos políticos) o asociativa.

Tabla nº12

Grado de asociacionismo		
	1997	2000
Total de los que dicen pertenecer a una asociación	11%	-
Dicen pertenecer a...		
una AA.VV		15.9%
una Asoc. Juvenil		5.2%
un partido político		3.5%
un sindicato		8.1%
una asoc. Religiosa		7.4%
una ONG		5.8%
una asoc. deportiva		13.9%
una asoc. ecologista		2.0%
una AMPA		11.2%
una asoc. empresarial		3.5%

Fuente. Estudio CIS: 2240 (1997); 2397 (2000)

Tabla nº13

Actividades subjetivamente vinculadas a un buen ciudadano		
	Andalucía 2001 (%)	España 2002 (escala de 1 a 10 de importancia)
Votar en las elecciones	59	7.24
Pagar los impuestos	86	7.87
Formarse su propia opinión, independiente de los demás		7.82
Cumplir las leyes	84	8.38
Participar en asociaciones		5.80
Participa en asuntos que afectan a su barrio	76	
Trata de cambiar las cosas en el gobierno	38	
Pertenece a un partido político	19	
Pertenece a un sindicato	19	

Fuente: Barómetro de Opinión Pública de Andalucía 2001, IESA (E-0108); estudio CIS 2450 (2002).

Los datos que nos hablan sobre la densidad asociativa o el asociacionismo podrían ser considerados bajos, pero similares a los ratios alcanzados en los países de la Europa meridional (Frias, 2001). Sin embargo, para poder comprender en qué grado es significativo ese dato y las implicaciones derivadas del mismo vamos a considerar la tabla nº13. Al pensar sobre las actividades relacionadas a un buen ciudadano, todas aquellas vinculadas a la participación directa en una asociación o a la pertenencia a un partido político o sindicato son actividades más marginales a la hora de pensar intuitivamente sobre un tipo ideal de ciudadanía. Por el contrario sobresale significativamente como factor crucial del buen ciudadano la inclinación a considerar el cumplimiento del orden legal vigente, además de “decidir por uno mismo” o “pagar los impuestos”. De aquí se podría entender que la desconfianza en los partidos políticos no se traduce directamente en una búsqueda alternativa de elementos de acción pública, tales como las asociaciones. Huelga a decirse que esto tiene lugar de acuerdo a una percepción subjetiva inclinada a privilegiar la confianza en torno al Estado o las administraciones públicas, sobre las cuales parece concentrarse más que en ningún otro elemento el sentido de la acción pública. Bajo este contexto, en el estudio anteriormente mencionado del año 2002, la ciudadanía redonda en esta tesis poniendo de manifiesto la importancia subjetiva que atribuía a elementos como la familia, la política, el trabajo o el asociacionismo en su vida. El elemento drásticamente mejor valorado era la familia, la cual en una escala de 0 a 10 (siendo el 0 “nada importante” y el 10 “muy importante”) obtenía de media 9.59. No, en cambio, la política que en el otro extremo obtenía la peor valoración con un 3.46. El segundo aspecto que se consideraba menos importante para

la vida eran las asociaciones o actividades asociativas con un 4.92. En la parte alta se consideraban muy importantes el trabajo y los amigos (con un 8.15 y un 8.12 respectivamente). Lo que quizás se refleja con más profusión en la tabla nº14, al ponderar subjetivamente el tiempo dedicado a realizar actividades catalogadas como de acción pública, bien sea participando en asociaciones, encontrándose con un grupo de gente con la que se reúna habitualmente (tertulia, peña, etc) o ayudando a otras personas:

Tabla nº14

¿Cuánto tiempo diría Ud. que dedicó en total a su participación en asociaciones, a encontrarse con grupos de gente o ayudar a otras personas a lo largo del último mes?	
Nada	49%
Menos de 1 hora	4.3%
De 1 a 4 horas	10.8%
De 5 a 10 horas	9.6%
De 11 a 20 horas	5.9%
Más de 20 horas	13.6%
Ns/nc	6.9%

Fuente. Estudio CIS: 2450 (2002)

El conjunto de los datos pareciera apoyar lo que se considera una baja implicación “cívica” en cuestiones sociales. En la tabla nº14 se refleja a partir del tiempo dedicado a realizar actividades con otras personas. La literatura política destaca así el bajo relieve de las redes sociales y las acciones públicas, traducido frecuentemente por un declive de capital social. Ante el hecho de pensar que a una mayor implicación cívica en los asuntos de la comunidad se sigue un mayor desarrollo, entendido de una forma muy amplia (social, económica y políticamente), siguiendo la propuesta de Putnam (1993), la constatación de una inclinación ciudadana a no dedicar tiempo, ni preferencias, a actividades o instituciones que presuponen relacionalidad, pondría de relieve un escenario débil, en el que la sociedad civil pierde presencia como sujeto político significativo. Ahora bien, al igual que hacíamos con la política, hasta qué punto podemos considerar ese desinterés como una condición previa, sin considerarlo en un plano de reciprocidad junto a las instituciones que lo amparan, en este caso, las asociaciones y una acción pública que privilegia en su definición la actividad corporativa, en detrimento de otras actividades.

A este respecto en el estudio llevado a cabo por el CIS con la Universidad Autónoma de Madrid y la Pompeu Fabra en el 2002 se preguntó a los encuestados que decían no pertenecer a ninguna asociación acerca de las razones de por qué no colaboraban con alguna. El 67% decía estar de acuerdo con la afirmación de que no estaba interesado en participar en ninguna (frente a un 27% que no estaba de acuerdo con esa frase), mientras el 62,5% estaba de acuerdo con que tenía cosas más importantes que hacer (frente a un 30,8% que no lo estaba). El 57% estaba de acuerdo que nunca había pensado antes colaborar con una asociación. Y sólo el 30% afirmaba decir que no había suficientes organizaciones que lo motivaran (frente a un 62,3% que expresaba lo contrario), mientras que sólo el 22,5% creía que esas cosas no valían para nada, frente a un 68,6% de personas no-asociadas que pensaba que sí que servían para algo, lo que concuerda con el grado de eficacia atribuido en general a la acción de las asociaciones (sólo superada por el voto en las elecciones). Este desinterés hacia las asociaciones, a las que se atribuye una alta eficacia como acción pública, podría traer a colación el grado de desafección hacia lo público que mencionamos. Sin embargo también podría reflejar un cambio en las formas democráticas de expresión al hilo de lo señalado por la sociología, habitualmente presupuestas en la actividad asociativa, acentuando la importancia que adquiere en la trama pública el proceso de autonomía y el grado de influencia en un contexto fluidificado normativamente.

En el mismo estudio se ofrece una realidad paradójica, a tenor de los argumentos esgrimidos acerca del asociacionismo y la misma desafección pública en torno a la capacidad de vinculación pública y política atesorada por el asociacionismo. En general se podría decir que se discute o habla más de política fuera de las organizaciones que dentro de ellas. Es más, como vemos en la tabla nº15, es junto a los familiares y amigos con los que con mayor frecuencia se habla de política, resaltando el bajísimo porcentaje de diálogo sobre política entre los que se consideran vecinos o miembros de una organización. De alguna manera eso podría cuestionar parcialmente la tesis de que el asociacionismo fomenta actividades inclinadas a considerar la política, teniendo en cuenta los parámetros utilizados o, al menos, podría cuestionar que las organizaciones sociales sean observadas como lugares motivadores para ello, pues como observamos el patrón seguido por la ciudadanía parece apuntar en otra dirección. Si atendemos a la relación guardada entre, por un lado, una tipología de organizaciones de acuerdo a su ámbito de actuación y objetivos y, por el otro lado, el grado de asociacionismo en las

diferentes categorías designadas, esto nos lleva a ver que el grado de afiliación es significativamente más alto en aquellas asociaciones dedicadas a actividades que tienen que ver con las preferencias o intereses personales (desarrollo personal), antes que con asociaciones que tienen como objeto una acción pública en un amplio sentido, con la singular excepción de las organizaciones de solidaridad o caridad que, sin embargo, no presuponen mayoritariamente una vinculación directa con la organización, sino tan sólo una vinculación virtual concretada en pequeñas (o en algunos casos grandes) aportaciones financieras (tabla nº 16).

Tabla nº 15

¿Con qué frecuencia diría Ud. que habla o discute de política cuando se reúne con...? (porcentajes horizontales)				
	A menudo/ algunas veces	Raramente/nunca	No procede	Ns/nc
Amigos	32%	67,4%	0,5%	0,1%
Familiares	32,3%	67%	0,5%	0,1%
Vecinos	6,1%	93%	0,6%	0,2%
Compañeros de trabajo o estudios	19,8%	54,5%	25,3%	0,3%
Otros miembros de las organizaciones a las que pertenezca	10,9%	53,5%	34,9%	0,5%

Fuente: estudio CIS 2450 (2002)

Tabla nº 16

Grado de asociacionismo de la ciudadanía	
	2002
Total de los que dicen ser miembro o socio de una asociación	42,1%
Distribución por tipo de asociación*	
Asoc. Deportivas	30,8
Asoc. juveniles	5,0
Asoc. ecologistas	3,3
Asoc. de caridad	11,8
Asoc. jubilados	12,8
Partidos políticos	5,5
Sindicatos	12,3
AMPAS	14,3
Asoc. Culturales	16,4
AA.VV	8,7
Asoc. de enfermos	3,3
Asoc. de consumidores	1,9
Organizaciones religiosas	9,0
Organizaciones de mujeres	5,6
Organizaciones profesionales	6,2
Organizaciones empresariales	3,0

* La tipología presentada sintetiza la original que consta de 28 clases distintas de organizaciones. Fuente: Estudio CIS 2450 (2002)

Se podría decir que las asociaciones, en este sentido, son percibidas como lugares de “mediación” para la consecución de unos fines, de alguna manera, previos a la

vinculación a una de ellas, mucho más que lugares de promoción de lo público o el debate y el diálogo sobre cuestiones públicas. Si atendemos también a los tipos de vinculación existentes entre las personas afiliadas emerge una realidad inclinada a considerar el asociacionismo desde un lugar diferente, pues de todos aquellos que dicen ser miembros de una organización en el mismo estudio el 72% dice que tiene amigos “cercaños” en la organización, lo que parece contribuir significativamente a la hora de considerar formar parte de una organización¹⁰¹. La esfera pública así retratada (baja filiación asociativa, apatía y desafección) nos trae de la mano un escenario en el que estar en lo público viene precedido, primero, por los partidos políticos y, segundo, por la defensa de intereses particulares mediante asociaciones. Algo que si bien sobresale en las implicaciones políticas señaladas por la sociología, no parece considerar la importancia que también adquiere para la sociología el elemento constitutivo de las mediaciones.

3.2.2. Modelos de vinculación pública.

Teniendo en cuenta la importancia de la autonomía puesto de relieve por la sociología, resulta aún más clarificador ahondar en el tipo de tareas que realizan los que afirman participar activamente en el seno de las asociaciones. Los diferentes grados de implicación de las personas en ellas también nos sugieren una heterogénea relación tanto por el nivel de compromiso o vinculación, como por la responsabilidad y actividades realizadas dentro de las mismas. De los resultados obtenidos en el estudio realizado en el año 2002 no parece que en el seno de las asociaciones se motive significativamente una discusión abierta y plural, que indique una reflexión pública sobre medios y fines a la hora de plantear o definir la adecuación de una actividad o acción pública. En principio es diferente ser miembro o socio de una organización que participar en algunas o alguna actividad desarrollada por esa organización (tabla nº 16 bis). En el segundo caso, del 42% del conjunto de la muestra que afirmaba ser socio de una organización se pasa al 31% que afirma participar en actividades organizadas por las asociaciones, disminuyendo al 23% los que dicen donar alguna cantidad de dinero a la organización a la que pertenece (de los cuales el 45% lo hace a una organización de

¹⁰¹ Estos resultados son significativamente semejantes para España en el European Social Survey 2002/2003, donde la cifra sobrepasa siempre el 80% (www.eurpeansocialsurvey.org).

caridad o solidaridad). Sólo el 16% afirma realizar actividades voluntarias para la organización como participar en colectas, realizar trabajo de oficina, dedicar tiempo a organizar actos, etc¹⁰². Este 16% supone la mitad (51,8%) de los que afirman participar en actividades desarrolladas por una asociación, lo cual no deja de ser significativo estadísticamente en un escenario del que se podría interpretar un clima de bajo asociacionismo. Ahora bien, también hay que señalar que de aquellos que dicen participar en actividades organizadas por una asociación (el 31% del conjunto de la muestra), la gran mayoría permanece al margen de la dinámica organizativa de la misma, como vemos en la tabla nº 17, realizando tareas puntuales y no periódicas o regulares.

Tabla nº16 bis

Grado de vinculación a la asociación según actividad	
2002	
Total de los que dicen ser miembro o socio de una asociación	42,1%
Total de los que dicen participar en alguna actividad organizada (fiestas, recogida de firmas, manifestación, actividad cultural, etc)	31,5%
Donar dinero a esa organización	23,3%
Participa activamente (dedica tiempo a organizar, hace trabajo de oficina, participa en colectas, etc)	16,3%

Fuente: estudio CIS 2450 (2002)

Tabla nº 17

¿Con qué frecuencia, como parte de sus actividades en esas organizaciones...?				
	Algunas veces por semana	Algunas veces por mes	Algunas veces por año	Nunca o casi nunca
Participa en discusiones y en la toma de decisiones en las reuniones	11,7	22,0	24,9	40,1
Organiza o dirige una reunión	4,6	8,6	7,6	77,9
Prepara o pronuncia un discurso en una reunión	3,1	6,2	8,1	81,2
Escribe un texto o informe	4,1	8,1	10,7	75,8

Fuente: estudio CIS 2450 (2002). Porcentajes horizontales

Del total de la ciudadanía que dice participar (31%), las personas implicadas habitualmente en las organizaciones es significativamente baja alcanzando la cifra de un

¹⁰² En el estudio realizado por el European Social Survey para España (2002/03) los datos son similares. Aproximadamente un 6% dice ser miembro de una tipología de asociaciones con 12 tipos. Pero sólo el 3,4% dice participar en ellas, lo que disminuye al 0,87% si consideramos las personas que dicen realizar trabajos voluntarios. Igualmente aproximadamente el 85% de los entrevistados que decían ser miembros de una organización afirma tener amigos cercanos en ella.

11,7%. Respecto al conjunto de la muestra, es decir, respecto a los que participan y no participan, los implicados en las discusiones y decisiones en las organizaciones frecuentemente (semanalmente) representan tan solo el 2,6%, disminuyendo al 0,63% aquellos que pronuncian o preparan discursos en las reuniones. Esto pone de relieve una característica de las asociaciones, acentuada en el ámbito del asociacionismo tradicional y local (Navarro, 1998: 123-26), en la que las actividades de los grupos ciudadanos suelen concentrarse en pocas personas. En general la planificación y la discusión de los objetivos y actividades de las asociaciones suelen concentrarse en pequeños grupos, sobre los cuales recae el peso del proceso de toma de decisiones y la planificación de la acción con independencia de la cantidad de miembros que posea la organización.

Hay una especie de casuística general mediante la cual se entiende que la participación de la ciudadanía en organizaciones alcanza muy pronto umbrales marginales, haciéndose prescindible su presencia directa, lo cual también es motivado, como vemos, por medio de la propia práctica de las asociaciones. La idea general sobre la cual se asienta dicha realidad parte del hecho de que ‘los asuntos de muchos pueden ser llevados eficazmente por unos pocos’, siempre y cuando los objetivos perseguidos sean claros y compartidos. Tras esta concepción o práctica emerge una lógica de funcionamiento representativa que convierte en marginal la propia participación de la ciudadanía, entre otras cosas, porque tampoco es necesaria su participación directa para obtener beneficios de la acción emprendida por la asociación. Subsecuentemente al hablar de la baja participación habría que ampliar el análisis hacia las formas participativas presupuestas para también considerar el significado subjetivo que para una persona puede tener participar en un escenario similar. Parry, Moyser y Day afirman una realidad similar para el asociacionismo británico, en el que sólo el 15% de los miembros de las asociaciones participa activamente en ellas¹⁰³. Esto si da cuenta del bajo grado de movilización interna requerido para que la asociación funcione y trabaje con el objetivo de conseguir sus fines, plantea algunas cuestiones sobre el intento de entender la desafección pública como una inclinación dada de los individuos, antes si

¹⁰³ Parry, G; Moyser, G y Day, N, Political participation and democracy in Britain, Routledge, London (1992: 379-80). Citado en Navarro (1998: 124). Navarro (*ibid.*) pone el ejemplo de un movimiento barrial estudiado por Buldoc (Representation and legitimacy in neighborhood organizations, en Journal of Voluntary Action Research, nº 9, pp165-178) en el que solo una docena de residentes estaban involucrados activamente en la organización vecinal, si bien era considerada legítima por el conjunto de los residentes.

quiera de considerar las mediaciones y escenarios en los que la participación es posible y, por tanto, hasta qué punto lo que se pone de manifiesto en el estudio de la desafección pública no es una manera de entender la política y la implicación pública desde un escenario diferente al presupuesto.

En principio nos podríamos preguntar el alcance de las características que habitualmente se atribuyen al asociacionismo como escuela cívica. El argumento habitualmente se apoya en la idea de que la participación en asociaciones contribuye a generar confianza social como subproducto de dicha participación, lo cual afectaría positivamente al estado de las instituciones e incluso el desarrollo socioeconómico, según el estudio realizado por Putnam en *Making democracy work*. Es habitual llevar tales argumentos a los análisis de Tocqueville acerca de la democracia estadounidense, sobre los que descansa la autoría que vincula el asociacionismo al ejercicio de la virtud cívica. Ahora bien, podríamos decir que Tocqueville emplea las asociaciones como expresión práctica de lo que significa la “la acción recíproca de unos hombres sobre otros”, siendo esta acción, y no las asociaciones *per se*, la que renueva los sentimientos y las ideas, la que engrandece el corazón y desarrolla el espíritu humano (de Tocqueville, 1985: 98). Si nos atenemos a su libro, al hablar del asociacionismo está hablando de las implicaciones prácticas que tiene un marco social basado en leyes democráticas, donde se han desvanecido los privilegios y reina la igualdad, empujando a los individuos a asociarse con el objeto de conseguir sus “comunes deseos”. Individualmente no tienen poder, por lo que su unión les garantiza una posición de fuerza en la consecución de fines comunes. A diferencia de los regímenes aristocráticos, donde la cuna o la riqueza son la base de las relaciones sociales, el espíritu de una democracia se basa en las relaciones recíprocas de los hombres, reflejadas entre otras cosas en el asociacionismo, pero también en las leyes, en las formas de gobierno e incluso en los hábitos. Hay que tener en cuenta que Tocqueville está oponiendo continuamente ambos órdenes sociales, por tanto, frente al asociacionismo de la democracia imagina los individuos en un estado que no parecen necesitar asociarse, en tanto en cuanto sus intereses son encarnados directamente por la clase de pertenencia o el estado. La virtud de la democracia sería dotar a los individuos del protagonismo que en otros regímenes tienen las clases, lo cual los empuja, desde un punto de vista práctico, a asociarse desde la idea de una ciudadanía democrática.

En algún sentido la práctica de la asociación queda vinculada a la consecución de unos fines que, piensa Tocqueville, ningún gobierno, por grande que fuera, podría llevar a cabo en su lugar (de Tocqueville, 1985: 97) Nos podríamos preguntar ahora si la asociación *per se* es capaz de generar las prácticas que se le presuponen (acción recíproca entre los hombres), generando un clima favorable a la participación de los ciudadanos en la vida pública o si en cambio contribuyen a que los ciudadanos individualmente consigan sus intereses.

En unos estudios recientes sobre el asociacionismo estadounidense, Eliashop (2001) destacó los problemas y dificultades que las personas implicadas en organizaciones locales ponían a la hora de hablar de cuestiones políticas. Entendiendo por política la vinculación de un problema experimentado individualmente a un problema contextualizado de forma general. Ante la pregunta o posible discusión sobre cuestiones de resonancia pública, en el seno de las mismas asociaciones se evitaba entre sus miembros hablar directamente de ello, dando por sentado temas que no se podían discutir. El hecho significativo es que en otros contextos, al margen de la idea pública asociada a una actividad de la asociación, los miembros de las mismas asociaciones, según confirma Eliashop, no escondían o no evitaban hablar de problemas relacionados a la política, es decir, no ignoraban, ni escondían los vínculos existentes entre sus problemas y problemas más generales. Sin embargo, en el seno de la dinámica asociativa (percibida como una dinámica pública) se enfatizaba y privilegiaba la dimensión vinculada a los intereses privados y personales, antes que a intentar contextualizarlos en un escenario más general, digamos, político.

Cuando el desarrollo de las democracias es observado a partir de la consolidación del diálogo y la igualdad del ejercicio público, puede emerger la idea de que algo podríamos estar perdiendo a medida que los diagnósticos retratan escenarios cívicamente empobrecidos, con ciudadanos desinteresados y alejados de la política. No obstante, como apunta Eliasoph (2001: 254), el fenómeno de esta apatía no explicaría por sí mismo todo el proceso de desafección pública, es decir, no se podrá abarcar el fenómeno atendiendo sólo al análisis que da por sentado las motivaciones internas y constricciones externas junto a las cuales el individuo parece decidir no implicarse públicamente. En cualquier caso tendremos que considerar que el objetivo de las asociaciones es la consecución de fines concretos. Por eso la discusión pública asociada

al sentido de la democracia más que perderse en un contexto generalizado de desafección, parece transformarse desde una discusión sobre lo común y general a una discusión sobre lo personal y el interés privado, dando lugar a un ciclo que Eliasoph llamará “evaporación de la política” (2001: 255). La política no desaparece, sencillamente deja de ser significativamente pública, de igual modo a como ciertamente Robert Dahl diagnosticaba.

Considerando entonces los límites asociados a una acción pública, teniendo en cuenta, además de la percepción subjetiva del individuo, los límites asociados al entre (“in-between”) o relaciones recíprocas, podemos ampliar el análisis sobre la desafección pública hacia los límites del espacio público, sobre el cual tiene lugar la conversación y el diálogo público. En este escenario, primero, hay que tener en cuenta la baja confianza que la ciudadanía tiene que las instituciones públicas van a estar interesadas en el diálogo abierto y público de la calle o la baja consideración que recibe la vinculación entre los asuntos de la ciudadanía y los asuntos de los políticos (Eliasoph, 2001: 232). En segundo lugar, hay que considerar que para los asociados “estar en” lo público pasa a ser una oportunidad para expresar sus intereses y hacer de ellos un problema susceptible de formar parte de la agenda política, quizás con posibilidades de extenderlo más allá de los límites locales, más que ser una invitación a dialogar acerca de intereses generales.

Puede que frente a una aristocracia, la práctica de asociarse encarne fielmente el sentido de la democracia. Sin embargo, cuando hablamos de un espacio público y asociamos a la participación pública un nivel de impacto significativo sobre el desarrollo y las instituciones, casi dos siglos después quizás tendríamos que considerar el escenario democrático no frente a la aristocracia, sino frente a su profundización o en su caso una democracia deliberativa.

De este modo podemos pensar que la práctica política y pública que nos sirve de referencia en el contexto contemporáneo puede no motivar, ni favorecer en este sentido la discusión pública, por tanto podría incluso no ser significativo el hecho de que se hable más de política fuera que dentro de las organizaciones, en tanto en cuanto tampoco habría que esperar una mayor discusión en su seno. Sus objetivos serían otros, de naturaleza más corporativa, por tanto, en orden a conseguir sus propios fines. La

mayoría del asociacionismo, si atendemos a la tipología que viene incorporada en la tabla nº 16, está vinculado a actividades que tienen como objeto el desarrollo de intereses personales o intereses corporativos, más que con el compromiso efectivo hacia valores o con una preocupación asociada a un interés público. El amplio abanico de tipos también muestra la sectorialización de un tejido social, presentado habitualmente como fragmentado y poco cohesionado, más centrado en el desarrollo de sus propias actividades y objetivos, que en plantear cuestiones relacionadas desde un punto de vista político, pero, sobre todo, plural.

En este sentido, que la organización interna de las asociaciones plantee sus actividades orientadas a resultados, haciendo marginal la participación, tampoco es extraño, aunque de manera implícita no invita a una amplia participación. Digamos aquí, junto a Eliasoph, que lo público parece tomar forma en la práctica alrededor de los intereses privados en disputa, quizás el factor subjetivo más relevante a la hora de emprender una actividad asociativa y casi el único medio por el cual se percibe la posibilidad de implicarse en lo público, más allá de las votaciones periódicas en los comicios electorales. Cuando hablamos entonces de desinterés público y baja vinculación social tendríamos que hacer referencia a este entramado institucional en el que la capacidad de influencia de la base asociativa en las tareas y decisiones de las organizaciones sociales es, por un lado, significativamente baja y la acción pública, por el otro, viene precedida por un interés privado o corporativo que hace marginal la participación. Igualmente, como apunta Joan Font con relación al tejido asociativo español (2001: 5), a menudo las asociaciones no prevén ningún tipo de espacio de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, lo cual deja plena autonomía a los participantes respecto al grupo social que pretenden representar, pero también plantea un problema práctico de indudable pertinencia al hablar de desafección pública.

Al presentar el espacio democrático a partir de los partidos políticos y las organizaciones sociales habría que señalar las interacciones que se dan en su seno, pues en una idea de Estado, como veremos más adelante, en la que la formación del interés general ha dejado de ser monopolio de la Administración, tanto unos como otros son los agentes sociales relevantes en la política y en lo público llamados a portar ese interés general. Pero recordemos que este interés se define dialógicamente, por tanto si ambos

actores no favorecen o provocan significativamente el debate público, cuando el sujeto político que emerge es el ciudadano podríamos preguntarnos, siguiendo aquí lo que anteriormente apuntaba la sociología, hasta qué punto el contexto mediante el cual vinculamos la política a las interacciones interindividuales es adecuadamente democrático en el sentido que la sociología piensa. En el caso de que el imaginario sociológico basado en la preeminencia del “supuesto liberal” fuera igualmente aceptado, hasta qué punto las dinámicas asociativas y la disolución de lo público en un fragmentado mapa de intereses privados puede efectivamente interpretarse como una revitalización democrática. En este sentido, los altos niveles de desafección pública señalados por la teoría política pueden tener lugar por una falta expresa de interés subjetivo a participar o puede expresar también una falta de interés en participar en la dinámica instaurada. Lo que nos llevaría a pensar de qué manera concebimos una acción política inclinada a ampliar los límites de la democracia en un escenario como el actualmente descrito.

Podríamos pensar, con lo que hemos descrito anteriormente, que mediante las prácticas ligadas al asociacionismo no podemos abordar un interés general, sino plegado a las condiciones privadas que la teoría política le presupone. Las asociaciones se autoconstituyen de acuerdo a unos intereses que pasan a formar parte de sus objetivos y posterior acción en la esfera pública. Lo cual pone en evidencia que no se autoconstituyen pensando primero en el interés público, ni tampoco que se dedican a extender un ‘face to face’. La debilidad entonces de la participación, de alguna manera, más que hablar de poca politización podría señalar la falta de interés personal de la ciudadanía por agruparse corporativamente en la defensa de sus intereses, prefiriendo en algunos casos la intervención del Estado, lo que tendría implicaciones significativas, más cuando son las asociaciones las que en algunos casos se auto-constituyen como representantes legítimas de la ciudadanía.

Joan Font (2001: 5) señala que “se puede dudar de la capacidad de los grupos que forman parte de este tejido asociativo para representar la voz del conjunto de los ciudadanos, un problema que toma especial relieve en el marco de un modelo de participación que ha dejado de lado a los no-organizados”. El modelo de participación pública potencia la participación corporativa, en detrimento de la participación de ciudadanos no-organizados. Por un lado, los poderes públicos consideran los grupos

corporativos los interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas de la ciudadanía. Por otro lado, es ciertamente más fácil concentrar el diálogo con grupos formales y especializados, a quienes se atribuye mayor información y capacidad de influir y movilizar la opinión pública. Sin embargo, en un contexto de baja participación la capacidad de las organizaciones de representar al conjunto de los ciudadanos paulatinamente se merma y corre el peligro de deslegitimación.

A esto hay que añadir la existencia de una acción positiva de los poderes públicos que beneficia unas asociaciones y no otras, por lo que no todas las organizaciones que forman el tejido social pueden participar en las mismas condiciones, lo que Navarro (1999) denominó en su momento *sesgo participativo*. Por ejemplo, en los actuales marcos de regulación de la Participación Ciudadana en España, creados durante los años ochenta, se sobrerrepresentó la presencia de las AA.VV en los órganos de participación, en detrimento de asociaciones de carácter sectorial, más alejadas de los intereses de los partidos políticos progresistas que en su día impulsaron los Reglamentos de Participación Ciudadana. Esto hace que la configuración de los mismos espacios participativos se vea condicionada por los poderes públicos, algo que Brugue (et. al., 2001) constata de nuevo en la conformación de los Consejos consultivos en Barcelona, en los cuales se favorecieron las asociaciones mejor adaptadas a la colaboración con las administraciones en la prestación de servicios públicos.

No se pretende cuestionar el asociacionismo, sino hacer frente a un problema ciertamente vinculado a los procesos de democratización, pues la prácticas que hemos observado ¿incentivan o desmotivan al ciudadano a la hora de incorporarse a la esfera público-política? ¿De qué manera se cualifica la esfera público-política siguiendo esta lógica? Si ampliar la participación, siguiendo la lógica subrayada por la sociología, más bien pareciera pasar por abrir espacios de diálogo, por incluir a un sujeto político como el ciudadano, por eliminar condicionamientos contingentes que lo imposibiliten y por ampliar la capacidad interrogativa hacia las normas, hasta qué punto los modelos de acción pública presupuestos no pueden observarse como una razón por la cual hablamos de declive de la participación y crisis de la política, en lugar de enfatizar solo la perspectiva subjetiva de unos individuos poco dispuestos a plantearse formas alternativas de acción pública. A este respecto es significativo el aumento de asociacionismo o el crecimiento de la percepción subjetiva positiva hacia la política y lo

público en general después de acontecimientos con una resonancia social reseñable, lo cual, sin embargo, también plantea una duda sobre la propia capacidad del asociacionismo en general para fomentar e incentivar la discusión y la acción pública como variable independiente. Porque si establecemos una relación causal entre acontecimientos exógenos y asociacionismo, entenderemos la asociación como entidad ligada a la consecución de los intereses privados, pues estos de alguna manera se convierten en tema de discusión fuera de las organizaciones y una vez alcanzan un estadio razonablemente claro para el individuo puede que lleve a éste a una actividad vinculada a una organización. En este sentido, pareciera como si la socialización política fuera previa y no a partir de la asociación, la cual pareciera igualmente estar inclinada a la defensa de unos objetivos, más que al diálogo¹⁰⁴.

Dentro de ese escenario, en el que la actividad pública pareciera privilegiar una dinámica corporativa, en tanto en cuanto, la Administración y los marcos normativos vigentes no presuponen ningún otro sujeto político activo y, por tanto, no disponen, ni se habilitan mecanismos institucionales orientados a dar amparo a otros sujetos políticos, se crea una dinámica de interacción a la que el ciudadano no parece que sea extraño. En España, como en el resto de los países europeos, los marcos constitucionales privilegian el partido político, en primer lugar, como sujeto político. En cierta manera, si la soberanía recae sobre la ciudadanía se plantea directamente un problema de mediación entre la sociedad y el Estado o los poderes públicos¹⁰⁵. En este caso, al igual que los partidos políticos, las asociaciones son reconocidas también en el papel de mediación entre la sociedad y el Estado, como expresa el reciente desarrollo jurídico en el año 2000 del derecho fundamental a asociarse en España: “Resulta patente que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la

¹⁰⁴ En este caso, por ejemplo, Robert Putnam (2002) describe cómo después de los atentados el 11 de septiembre del 2001 en New York ha aumentado el capital social de la ciudadanía, reflejado en un mayor interés por los asuntos públicos, entre otras cuestiones. De cualquier forma es habitual que, en las dinámicas locales, después de que hayan tenido lugar determinadas acciones públicas motivadas por acontecimientos que dañan o establecen un perjuicio hacia una colectividad como un barrio, se vivan procesos de movilización y de incorporación a los movimientos sociales locales. El problema está en que una vez conseguido el fin, la participación suele diluirse.

¹⁰⁵ Como dirá González Encinar “pues bien, esta tarea de mediación entre la sociedad y el Estado es el fin que la constitución [española] reconoce en el artículo 6º a los partidos políticos” (1992: 28).

consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos”¹⁰⁶.

Este peso dado a las organizaciones, políticas y sociales, entreteje la esfera pública, configurando un escenario en el que el Estado, las asociaciones y los partidos políticos interactúan mutuamente y concentran los sentidos atribuidos a lo público. Es un escenario asimétrico, en el que las asociaciones en general y muy especialmente las asociaciones ciudadanas de ámbito local, como las asociaciones de vecinos, tienen una fuerte dependencia de las instituciones públicas para su propia supervivencia. De ella dependen los recursos privados para sobrevivir (las subvenciones) y, en general, los recursos públicos para realizar actividades (los bienes públicos). Esto plantea un escenario asimétrico en el que las asociaciones necesitan de recursos que están directamente vinculados a la distribución del dinero público, que depende de los representantes políticos elegidos democráticamente. A su vez, y teniendo en cuenta las relaciones de poder entretejidas recíprocamente, los representantes políticos mantienen relaciones públicas con las asociaciones, las cuales pueden prestar o no apoyo a los representantes, así como realizar acciones de protesta contra los mismos con más o menos resonancia en los medios de comunicación y en la calle, siempre y cuando la asociación tenga la suficiente capacidad para movilizar recursos en su provecho. Condición que de por sí hace disminuir drásticamente el número de asociaciones potenciales con capacidad para realizar ese ejercicio¹⁰⁷. De este modo se favorece un clima de competencia entre las asociaciones (por la consecución de bienes públicos y privados), a la vez que se genera un escenario proclive a la negociación entre las entidades y los representantes de la Administración por alcanzar acuerdos convenientes recíprocamente. Hay que considerar que gran parte del apoyo que las Administraciones

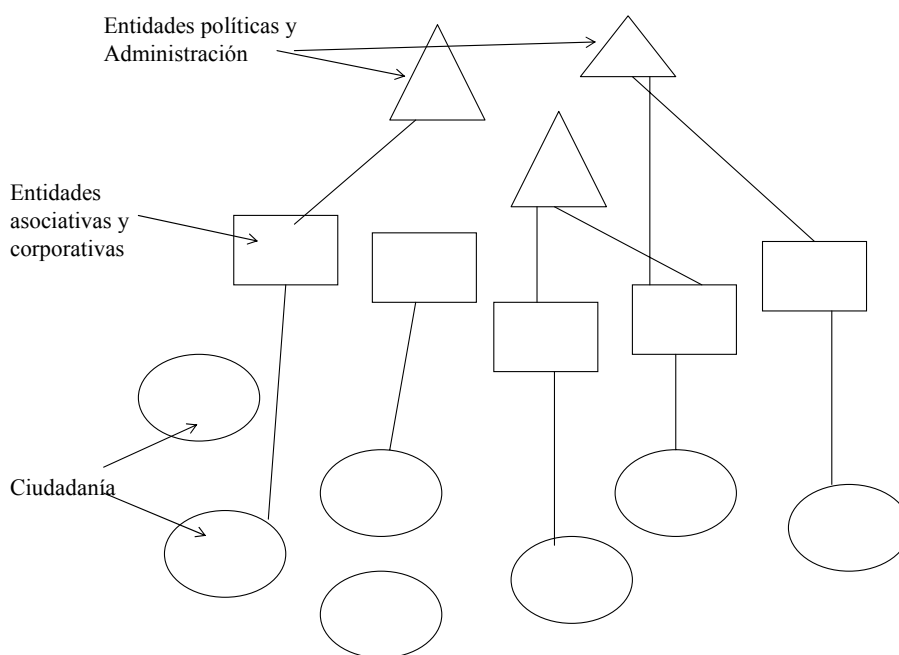
¹⁰⁶ Ley Orgánica 1/2000, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (&VI).

¹⁰⁷ La tesis descrita aquí es ampliamente elaborada por Navarro (1999). Las asociaciones serían grupos organizados de intereses cuyo fin sería la consecución de bienes públicos. El problema es que el único responsable de la provisión de bienes públicos es la Administración (mejores servicios, inversiones, etc) y también de ella dependen la provisión de bienes privados destinados a la supervivencia (subvenciones, espacios de representación, etc). Se crea así una interacción de gran dependencia, aunque igualmente los representantes públicos dependan de ellas en algún grado ante posibles acciones críticas que fomenten un escenario político hostil. De este modo, la actividad pública albergaría también un escenario competitivo, alrededor de los bienes públicos (conseguir subvenciones o bienes públicos, por un lado, y conseguir apoyo o alineamiento, por otro).

locales en España, por ejemplo, dan a la participación ciudadana se cristaliza en la cesión de locales públicos y subvenciones a las asociaciones¹⁰⁸.

El escenario sobre el cual tiene lugar la participación y la acción colectiva se puede ilustrar mediante un entramado verticalmente relacionado, en el que la punta del vértice es una Administración de la que se desprenden líneas de actuación concreta con grupos concretos. La siguiente figura retrata la red de intercambio y relacional establecida en un municipio entre los diferentes actores señalados, elaborado a partir de Tomás R.Villasante (1998) y una investigación sobre Redes Sociales en el municipio de Puente Genil (Córdoba)¹⁰⁹:

Figura nº1
Redes de interacción pública



En el modelo dibujado no suelen ser habituales las relaciones horizontales entre las asociaciones, las cuales privilegian las actuaciones y relaciones con la Administración, planteándose un modelo de acción colectiva fragmentado, en el que prima la desconexión entre unos y otros grupos asociativos, al menos entre asociaciones de diferentes sectores. Esta fragmentación entre grupos sociales diferenciados, actuando en

¹⁰⁸ La observación se hace de acuerdo a un estudio llevado a cabo por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre la Participación Ciudadana en España en el año 2001 (www.femp.es).

¹⁰⁹ La investigación está disponible en la página web del Ayuntamiento: www.aytopuentegenil.es

la mayoría de los casos sectorialmente, hace emerger un espacio público visionado sólo a partir de la posición ocupada en él en función de los intereses perseguidos. Esto queda manifiesto en el estudio realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias en el año 2001, en el que se destaca la baja coordinación entre las diferentes áreas municipales en sus acciones dirigidas a la participación ciudadana. La “falta total” de coordinación alcanza al 50% de las administraciones que tienen una Concejalía de Participación Ciudadana, pues como dice el estudio “cada área organiza independientemente de las demás la participación relacionada con los asuntos que gestiona” (FEMP, 2001: 15). Se pone de relieve una actuación participativa diferenciada de acuerdo a los contenidos de la gestión de las diferentes áreas, más que como algo asociado a la Corporación en su conjunto. En la tabla nº18 vemos la implicación de las diferentes áreas de los ayuntamientos en la participación, según la importancia y el nivel de actividades realizadas en ese sentido.

Tabla nº 18

Implicación de las diferentes áreas de gestión en la participación en Aytos > 5.000 hab., según su importancia.			
	Total ponderado	<10.000 hab.	> 10.000 hab.
Cultura	16.5%	20.6%	14.7%
Relaciones ciudadanas (asociaciones vecinales)	13.8%	2.9%	18.7%
Juventud	9.2%	5.9%	10.7%
Bienestar Social	8.3%	5.9%	9.3%
Fiestas	7.3%	11.8%	5.3%
Deportes	7.3%	14.7%	4.0%
Urbanismo (obras)	6.4%	8.8%	5.3%
Atención ciudadana	5.5%	2.9%	6.7%
Educación y cultura	2.8%	5.9%	1.3%
Mujer	2.8%	0.0%	4.0%
Medio ambiente	1.8%	2.9%	1.3%
Comercio	1.8%	5.9%	0.0%
Presidencia/Alcaldía	1.8%	0.0%	2.7%
Servicios personales	0.9%	0.0%	1.3%
Infraestructuras	0.9%	2.9%	0.0%
Consumo	0.9%	0.0%	1.3%
Cooperación	0.9%	0.0%	1.3%
Otras áreas
Total	100%	100%	100%

Fuente: FEMP, 2001

Desde la perspectiva que nos ofrece el estudio de la FEMP, podemos deducir la dificultad “real” que ofrece este modelo para debatir públicamente los temas de la agenda política, pues ésta vendrá ampliamente condicionada por factores que sobrepasen los límites cercenados al ámbito sectorial en el que se esté operando. Dentro

de cada grupo sectorial el diálogo se puede además fragmentar entre los diferentes grupos virtualmente vinculados, a causa de la competitividad generada para alcanzar una mayor provisión tanto de bienes públicos como privados. Igualmente si atendemos que casi en su totalidad los procesos de participación llevados a cabo son consultivos, los resultados no son previsibles, haciéndolos depender de muchos factores que no se consideran públicamente y que reducen el diálogo a acuerdos de intereses. La imprevisibilidad no motiva significativamente la extensión de relaciones de confianza sobre la acción pública, en parte porque se desconoce finalmente la articulación entre la acción colectiva y las decisiones políticas y en parte porque no presupone un escenario público transparente.

De alguna manera, se genera un clima favorable a las actitudes maximizadoras por parte de los agentes implicados, lo que junto a la escasa participación directa en la organización de las acciones y la poca transparencia de las relaciones entabladas para la consecución de los fines, no parece que se cree un escenario favorable a la implicación y participación ciudadana. Más si consideramos que la no-participación e implicación en las prácticas de acción colectiva no cuestiona el ser beneficiario de un futuro servicio o inversión pública, lo que respalda la inclinación subjetiva de la ciudadanía a confiar más acentuadamente sobre el Estado, las leyes y el tomar decisiones autónomamente. Hablar así del bajo desempeño de la acción pública de la ciudadanía, esto es, pensar la crisis de la política a partir de la desafección pública, presupone una concepción que puede sobrerrepresentar la importancia de estar o no asociado y, por tanto, la idea de formar parte de una trama institucional que privilegia los procesos de negociación privada, que fomenta la lucha de intereses y el papel secundario de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Sociológicamente, considerar las mediaciones junto a las cuales el individuo actúa nos permite extender el análisis hacia las distintas formas en que tiene lugar lo público y las posibilidades para implicarse en ello.

En este sentido, Yves Sintomer (2001) cuenta la experiencia desarrollada en los últimos dos lustros en los municipios franceses a partir de la entrada en vigor de los Consejos de barrio en todas las ciudades del Estado, lo que en febrero del año 2002 se convertiría en la Ley de “Democracia de proximidad”, haciendo obligatoria la creación de tales consejos de barrio o distrito en todos los municipios mayores de veinte mil habitantes. Mediante los Consejos se hacen asambleas públicas en el barrio, con la peculiaridad de

que no permanecen únicamente abiertas a las organizaciones sociales, sino también están abiertas a cualquier ciudadano, para discutir temas y problemas asociados a los barrios. No tienen capacidad vinculante, sino tan solo consultiva. Sin embargo, es muy ilustrativo que en el desarrollo de los Consejos de barrio en la mayoría de los municipios, grandes y pequeños, haya un espontáneo rechazo hacia las personas que toman la palabra en representación de un grupo o asociación, en tanto en cuanto la ciudadanía los perciba asociados a la trama institucional de la política. Como explica Sintomer (2003: 24) “aquí no-político significa que todo argumento que parece estar vinculado al sistema político (tal como hablar en nombre de un partido o una ideología, a favor o en contra del gobierno o políticos famosos) es prohibido. Aquellos que no son precavidos con ello son rápidamente desacreditados. Incluso personas que son conocidas activistas en un partido político tienen que comportarse como si estuvieran hablando como individuos”. Esto no ocurre con los representantes de gobierno, quienes desempeñan para la ciudadanía un papel fundamental en las discusiones.

Aquí pareciera emerger, apunta Sintomer, una actitud muy próxima a lo que Habermas desarrolla en su teoría comunicativa. El propio Consejo de barrio censura públicamente aquellas voces que sólo pretenden hablar por representación de un grupo corporativo, bien sea asociación o partido político. En cierta manera, como decía Habermas, se establece un escenario comunicativo que lleva a los participantes más allá del interés puramente teleológico, abrazando una discusión basada en los argumentos y orientada a reflexionar sobre lo más conveniente para la comunidad. No obstante hay que señalar que el mecanismo institucional implementado incentiva y fomenta la adopción de un punto de vista más general. Siguiendo esta tesis y lo anteriormente relatado podemos plantear el problema de la desafección desde otro ángulo. Si la política permanece asociada a los actores corporativos amparados legalmente, los cuales restringen la posibilidad de discusión sobre temas públicos y condicionan el debate a la persecución de intereses particulares y sectoriales, la desafección puede ser entendida también como una manifestación positiva que, primero, no cuestiona el Estado, ni el régimen democrático, pero busca o es sensible a formas de participación diferentes, que condicionen un escenario comunicativo en el que se debata sobre cuestiones de interés público, menos sectorializadas y menos particularizadas. En segundo lugar, se puede poner de relieve la emergencia de una participación más individualizada y menos sujeta a grupos corporativos, lo que llamaría, como veremos más adelante, hacia modelos de

participación más flexibles y dinámicos en los que sea clara la relación de influencia o incidencia debida al uso potencial de los recursos personales en una acción pública. Por último, pero en consonancia con lo anterior, la política más que evolucionar hacia la eliminación de la actividad pública, pareciera reclamar su vinculación a lo público o, al menos, así podríamos entender la tendencia señalada por Habermas acerca de la estatalización de los partidos políticos, según la cual estos se ven impelidos a adoptar un punto de vista administrativo, es decir, general. Ahora de lo que tendríamos que hablar, siguiendo a la sociología, es de la relación de influencia de la ciudadanía sobre aquellos.

3.2.3. Las paradojas de la democracia.

Los cambios apuntados generan importantes tensiones institucionales en las democracias representativas contemporáneas entre el concepto de ciudadanía y la representación. Como apuntaba David Held no queda ciertamente claro quién es el sujeto que presupone la democracia representativa: el individuo o el ciudadano ¿Qué es lo que, finalmente, tenemos que entender por una acción pública en un escenario social (y democrático) en el que la individualización de las prácticas ha convertido a los individuos en protagonistas de la interacción social? Noberto Bobbio realiza un agudo análisis sobre estas tensiones, tratando de exponer los problemas “reales”, como él los denomina, con los que la democracia contemporánea se enfrenta. En su trabajo hace aparecer una inevitable tensión entre lo que la democracia prometía y lo que la democracia ha sido capaz de ofrecer de acuerdo también al intento de articular un ideario político (democracia) con un desarrollo sociohistórico peculiar y basado en los estados-nación. Su planteamiento empieza enunciando lo que él considera son cuatro paradojas de la democracia, inherentes al desarrollo de las sociedades contemporáneas. Éstas emergen junto a la práctica política que contextualiza el espacio público alrededor de los partidos políticos y las organizaciones sociales, dando lugar a un paisaje interactivo que muestra explícitamente las latitudes de la crisis política de las mismas (1985: 14):

- 1) Frente a una concepción de la democracia asociada a pequeñas comunidades, se piensa el régimen democrático vinculado a grandes organizaciones estatales.

- 2) Frente a la eficacia del control democrático encontramos un aumento desproporcionado del aparato burocrático. En este sentido, el desarrollo de la democracia ha generado formas burocráticas, no democráticas, de organización.
- 3) Contraste entre la ‘incompetencia’ del ciudadano ante problemas cada vez más complejos y la exigencia de soluciones técnicas sólo accesibles a especialistas. Esto ha supuesto el desarrollo de la tecnocracia como solución al incremento de problemas técnicos en la sociedad. El aumento de la tecnocracia presupone la disminución de los espacios de decisión democrática.
- 4) Contraste entre la autonomía del individuo, como presupuesto ético de la democracia, y una sociedad caracterizada por un individuo “heterónimo”.

Bobbio observa la democracia como régimen político en movimiento, articulándose con los cambios sociales que el propio desarrollo de la sociedad moderna ha ido conformando. Como resultado de este acoplamiento entre la democracia como régimen y las tendencias sociales instituyentes Bobbio destaca tres grandes contradicciones o “efectos perversos” del desarrollo democrático: a) el problema de la ingobernabilidad; b) la privatización de lo público; y c) la invisibilidad del poder. A partir de estos tres problemas, el politólogo italiano expresa los límites asociados al desarrollo práctico de la democracia, lo que podemos entender que también la teoría sociológica incluye, en diferente medida, como escenario a partir del cual pensar la democratización de la democracia.

a) *El problema de la ingobernabilidad.*

Uno de los problemas más acuciantes y reconocidos de las democracias contemporáneas es el aumento “desproporcionado” de las demandas ciudadanas, lo que ha supuesto en gran medida para los analistas políticos el desbordamiento de la capacidad del Estado para responder adecuadamente a las mismas. Esto ha generado una crisis del sistema político que tiene en el papel del Estado un elemento articulador vertebral. La emergencia de las relaciones micropolíticas tiene mucho que ver en ello, no sólo por disolver la separación entre lo público y lo privado, sino por desplazar la política hacia los asuntos que afectan a las vidas de los individuos. En este sentido, se han multiplicado los focos de expresión política afirmativa, lo que desborda la capacidad del Estado para responder satisfactoriamente de acuerdo a unos mecanismos institucionales representativos.

El aumento de las demandas vendría sustentado por el mismo desarrollo institucional de las sociedades contemporáneas a partir de unos cambios que 1) elevaron el sentido de autonomía individual de la ciudadanía, 2) extendieron el sufragio universal y, por tanto, ampliaron la ciudadanía susceptible de ser considerada por el sistema político, 3) libre formación de partidos políticos, sindicatos y organizaciones y 4) secularización y consolidación de los derechos, fundamentalmente, de publicación, reunión y asociación.

Ante la crisis suscitada por la ingobernabilidad las soluciones políticas, dice Bobbio (1985: 16), pueden desarrollarse en dos direcciones. La primera se puede dirigir a disminuir “forzadamente” las demandas, la segunda, se puede inclinar a reforzar y mejorar los servicios. En términos generales, esto plantea un problema de interés general o colectivo a los estados democráticos, que tienen que solucionar de acuerdo a un escenario social plural, digamos, irreductiblemente plural, diferente al escenario que diera origen a las instituciones representativas.

b) *La privatización de lo público.*

En el desarrollo de las sociedades contemporáneas se pierde o difumina la idea del Estado como un punto de convergencia y solución de los conflictos sociales, lo que Norberto Bobbio entiende como la gradual absorción de la sociedad civil en el Estado. Para ilustrarlo Bobbio trae a colación la distinción (transgredida) que diferencia la democracia moderna de la antigua. El Estado llamado a perseguir los intereses generales como expresión de una voluntad colectiva se difumina y pierde peso, entre otras cosas, porque, a diferencia de la democracia de los antiguos, el Estado moderno sería una forma de representación que no debería estar sujeta a mandatos imperativos, lo que el desarrollo de las sociedades contemporáneas parece transgredir. Esta pérdida o reinstauración del mandato imperativo no es además, para Bobbio, un problema del que se pueda hacer directamente responsable a sujetos particulares y coercitivos o a dinámicas exógenas al Estado, pues, dice Bobbio (1985: 18), no hay una norma constitucional tan vilipendiada como la prohibición del mandato imperativo mediante la disciplina de partido.

Esto conduciría al desarrollo de un Estado *neocorporativista* de representación de intereses, en el que el sentido de lo público como un punto por encima de las partes se pierde y, consecuentemente, la visión del Estado pierde sus connotaciones integradoras, pasando a ser, en palabras de Bobbio (1985: 18), como una “inmensa transacción” entre diversos intereses¹¹⁰. En la misma línea apuntada, estos cambios acaecidos en el sistema político desplazan al ciudadano de su centralidad como sujeto político, lo que constituía uno de los principios inherentes vinculados a la democracia. En su lugar las dinámicas instituidas dan cobijo a una pluralidad de grupos corporativos, formados como agregación de intereses individuales. Bobbio hablará de la persistencia aún de las oligarquías, que más que ser derrotadas a manos de la democracia han conseguido redefinir la democracia como competencia entre diferentes élites por la conquista del voto.

La constatación “macroscópica” de la privatización de lo público es la relación de clientela, relación típicamente privada que toma el lugar de la relación pública entre representante y representado (Bobbio, 1985: 19). Aquí la defensa de la prohibición del mandato imperativo cobra toda su fuerza, pues es mediante tal prohibición como supuestamente se perseguía transformar las relaciones privadas políticas en relaciones públicas, característica del Estado legal y racional que interpretaba Weber. “Esta misma relación política, continúa Bobbio (1985: 20), se transforma en una relación privada cuando sucede, como sucede en la relación patrono-cliente, actualmente estudiada tanto en las sociedades antiguas como también considerada una degeneración del estado representativo de las sociedades contemporáneas, que el que dispone de recursos públicos, tanto si es un diputado, un administrador local o un funcionario estatal, los utiliza como recursos privados a favor de tal o cual ciudadano, el cual, a su vez, ofrece su propio voto o su propia preferencia a cambio de cualquier favor, o bien de cualquier ventaja económica o de cualquier otro beneficio, que el hombre político o el administrador o el funcionario substraen al uso público”. Sin pretender con ello extender sobre la política una imagen radicalmente parcial, si pretendemos abstraer de las palabras de Bobbio un hecho significativo en la dinámica institucional como es la

¹¹⁰ “A fin de cuentas, la función principal del estado, pero sería mejor decir del gobierno, que es el órgano central de dirección y solución de los asuntos públicos, es la de mediador y como máximo garante de los acuerdos que se establecen entre las grandes organizaciones en conflicto entre sí, cuando no es él mismo una parte en causa” (Bobbio, 1985: 18).

ausencia de publicidad y transparencia, por ejemplo, en los acuerdos y distribución del gasto público. Lo que, de alguna manera, trae a colación esa pérdida del sentido del Estado como espacio por encima de las partes y, consecuentemente, el sentido de lo público por encima de los intereses particulares.

c) *La invisibilidad del poder.*

Una de las condiciones insoslayables de las democracias, retratada por Kant en *Sobre la paz perpetua*, se basa en la exigencia de publicidad y, consecuentemente, de que las acciones del que gobierna sean siempre acciones visibles, dispuestas a la crítica y abiertamente públicas. El desarrollo de las democracias contemporáneas, señala Bobbio, no ha sido parejo a tal condición, aumentando, no eliminando, el secreto, por un lado, y el control “oculto” de los ciudadanos, por el otro.

En este sentido, el poder del Estado ha aumentado el control sobre los ciudadanos, ayudado por los medios tecnológicos, lo que ha facilitado una acción estatal oculta, que nunca establece con claridad el lugar que ocupa, escondiendo incluso sus intenciones “en el momento en que sus decisiones se hacen públicas” (Bobbio, 1985: 23). Ante este fenómeno la crítica pública es el único medio capaz de cambiar las pautas, aunque de la misma manera que el Estado aumenta el control sobre los ciudadanos, debería aumentar en idénticas proporciones el control del Estado por parte de los ciudadanos (*ibid.*)

Este desarrollo presenta para Bobbio serias dificultades para la democracia y su futuro, aunque si resulta complicado para él el diseño institucional de la democracia representativa en una sociedad compleja, lo sería más aún el de una democracia directa. Partiendo así de dos de los principios fundamentales de la democracia representativa, ya señalados por Tocqueville (el principio de soberanía y el libre asociacionismo), Bobbio reconoce, a pesar de su exposición, los logros alcanzados por el desarrollo y consolidación de las prácticas institucionales representativas. En primer lugar, permitieron extender el sujeto político a toda la ciudadanía y, en segundo lugar, legitimando, mediante la libre asociación, la formación de una voluntad colectiva en una sociedad plural. Esto no ha supuesto para él que la representación haya mitigado o eliminado la relevancia de la democracia directa, entendida como representación directa de la ciudadanía en el sistema político. Desde diferentes grupos y teorías (Pateman,

Baber, Castoriadis) se considera que el arreglo institucional de los mecanismos representativos, adaptando la democracia a grandes extensiones de territorio, se ha hecho a condición de vaciar de contenido los valores democráticos. Sin embargo, Bobbio percibe que la crítica a los desajustes de la democracia contemporánea pueden llegar a desmoronar la propia democracia, lo que le lleva a defender sus instituciones, aunque en último término imagine un proceso en el que se integren los sistemas políticos de la representación y la democracia directa, siempre y cuando la última no suponga la sustitución de aquella (1998: 218).

Para Bobbio, de cualquier manera, el problema de la democracia no radica en la integración de la democracia representativa y directa, cuestión que él considera limitada a los supuestos liberales. En *el futuro de la democracia* señala que el problema real es compaginar la democratización del Estado con la democratización de la sociedad, única vía plausible para el desarrollo de las democracias, siempre dentro de los presupuestos liberales, mediante los cuales cada individuo debe tener la posibilidad de organizar su propia vida. Así, sin ir más allá del liberalismo, su propuesta se inclinaría, como ha resaltado Chantal Mouffe (1993: 102), a vincular las premisas del liberalismo con la justicia distributiva. En este sentido, Bobbio, como la teoría sociológica, asume los principios éticos del liberalismo, pero a diferencia, por ejemplo, de C.B. Macpherson, él no piensa tanto en alternativas a las instituciones existentes, como su adaptación con el objetivo de acrecentar la igualdad y la rendición de cuentas democrática. En este sentido, la crisis de la democracia no es llevada a un plano de tensión irresoluble (entre representación y participación directa), sino que se plantea como una posibilidad de profundizar la misma:

“Hoy quien quiera tener un indicador del desarrollo democrático de un país, ya no debe considerar el número de personas que tiene derecho al voto, sino el número de los lugares diferentes de los tradicionalmente políticos en los que se ejerce el derecho al voto. Dicho de otra manera, quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta: ‘¿quién vota?’, sino ‘¿dónde vota?’” (Bobbio, 1998: 220)

Los problemas señalados por Norberto Bobbio cristalizan, a nuestro parecer, los problemas que la teoría sociológica confronta y a partir de los cuales persigue delinear un diseño institucional más ajustado a los cambios sociales, que de alguna manera tenga

como referencia el problema de la ciudadanía y la representación. Esto tendrá mucho que ver con la transformación epistemológica inducida por la propia sociología, en la que se privilegia la imagen de un individuo mediado que no puede verse al margen de la trama social junto a la que emerge y, por tanto, ya no se puede considerar la trama institucional al margen de los individuos, es junto a ella y con ella como también los individuos actúan. Desde ahí, los problemas de ingobernabilidad no dejan de ser problemas enraizados en un progresivo desarrollo de la individualización y los procesos de auto-identidad, los cuales plantean nuevos problemas, pero también abren nuevos horizontes, como asociar la responsabilidad al individuo. Al igual que los problemas asociados a la privatización de lo público no dejan de poner de relieve un nuevo escenario inclinado a establecer mayores controles exógenos a la política, así como invita a reflexionar alrededor de la articulación democrática entre grupos corporativos e individuos no organizados. La invisibilidad del poder plantea vertebralmente el problema de la transparencia, pero sobre todo acentúa la importancia que ahora adquiere hacer transparentes los procesos de toma de decisiones, en tanto en cuanto la progresiva autonomía de los individuos y la sociedad más que nunca plantean conocer racionalmente por qué se decidió lo que se decidió políticamente.

La sociología y la teoría política ponen de manifiesto un marco comprensivo que quedará reflejado en el progresivo distanciamiento entre gobernados y gobernantes o entre las instituciones representativas y los ciudadanos en un contexto en el que tal distanciamiento es valorado negativamente. Si se piensa que la democracia, desde su sentido más liberal, exime a la ciudadanía de la preocupación por el bien común, presuponiendo una politeya basada en la libre búsqueda de la noción individual del bien o la felicidad (bienestar), podemos señalar una inclinación a hacer emerger la idea de una politeya basada en lo que, con Offe y Preuss (1990), denominamos *principio de reciprocidad*. Siguiendo dicho principio, al pensar una forma institucional, más que la búsqueda individual del bien, se tiene como referencia la reflexión y discusión de las propias preferencias en un espacio común. Esto plantea directamente un problema asociado al estatus de lo público, pero en cualquier caso presupone de suyo un espacio público de encuentro e intercambio.

No se niega así la naturaleza subjetivamente intencional, singular y, en cierta manera, egoísta, del individuo, pero sí se considera la necesidad de hacer emerger

institucionalmente un espacio que conduzca al individuo no a imponer sus inclinaciones, sino a considerarlas en igualdad de condiciones junto a la de los otros, sea lo que fuere lo que el ‘otros’ presuponga, bien una comunidad ideal en el caso de Habermas o Giddens, bien un subgrupo en el caso de Beck o Mouffe. Al menos, para la teoría, la formación de la voluntad política va a cobrar sentido a partir del *principio de reciprocidad*, en tanto en cuanto se enfatiza la imposibilidad de imponer a los individuos formas concretas que no hayan sido previamente consideradas de forma autónoma por los individuos. Se discutirá abierta y enfrentadamente el tipo de mediación establecida, así como el proceso mediante el cual vinculamos el interés personal a un interés más general, es decir, el proceso mediante el cual vinculamos el interés de los individuos a un espacio de segundo orden con capacidad normativa. Aquí, ante las paradojas de la democracia la tendencia social y política se inclina a profundizar la democracia buscando una mayor implicación del ciudadano en la formación de la voluntad política, lo cual significa pensar sobre la organización política adecuada.

Desde esta consideración podemos valorar, a colación del marco en el que se desarrolla también la teoría del poder, una reformulación de los términos tradicionales que expresaban la dominación política, dando cabida como sujeto político a la ciudadanía¹¹¹. Si tradicionalmente se asociaba la alineación a la conciencia individual, en una sociedad contingente dicho planteamiento llevaría directamente a plantear un conflicto entre necesidad y contingencia irresoluble, además de evocar un orden social en cierta manera trascendente y funcional, por encima y debajo de las interacciones y vinculaciones ciudadanas. Si el poder es relacional, la alineación ya no puede ser observada como dominación ideológica o, al menos, en cuanto se trata de extender un proceso relacional que vincule las tematizaciones públicas a las interrelaciones ciudadanas, la alienación, explícita o implícitamente, plantea la dominación política en términos de participación y vinculación política al proceso de formación de la voluntad política. De este modo aparece en el escenario político el problema “real” de la implicación de la ciudadanía en la definición de la agenda pública y, por tanto, el grado de incidencia e influencia reconocible con el que la ciudadanía participa en el debate político.

¹¹¹ La idea es desarrollada a partir del análisis realizado por Offe y Preuss (1990).

Amartya Sen desarrolla bajo este nuevo escenario su teoría económica. Ante la inmediatez de las necesidades económicas, que son imperativas, y la tensión que pueden provocar sobre la pertinencia o no de establecer libertades democráticas, Sen expresa empíricamente el beneficio económico y social que tiene el desarrollar mecanismos de participación política de cara a cubrir con mayor eficacia las necesidades. Lo refleja con un dato estadístico: ningún país democrático ha experimentado nunca un desastre de hambruna (2000: 150). Asumiendo las necesidades como contingentes, Sen enfatiza el hecho de que las necesidades económicas dependen crucialmente de los debates públicos abiertos, lo cual requiere insistir sobre la libertad política: “Los derechos políticos y civiles, especialmente aquellos vinculados a garantizar la discusión abierta, el debate, la crítica y el disenso, son fundamentales en el proceso de generación de elecciones informadas y reflexionadas. Estos procesos son cruciales en la formación de los valores y las prioridades y no podemos, en general, entender las preferencias como dadas independientemente de la discusión pública, es decir, independientemente de si son permitidos o no debates abiertos y un libre intercambio” (2000: 153). Sen concluye que la democracia como “conjunto de instituciones” crea un “conjunto de posibilidades”, incrementar ambos aumenta las capacidades individuales. El uso y el ejercicio de las instituciones reclamará un análisis profuso vinculado a la práctica de los derechos democráticos y políticos. Sen contextualiza el problema de la economía bajo el debate democrático y político, mediante el cual las necesidades económicas no pueden dejar de ser puestas a discusión. Garantizar en este caso una concurrencia pública o una “entera práctica de la democracia” es parte inalienable de la formación de la voluntad política y de la organización democrática de la política (2000: 154).

Se abre para los análisis políticos la consideración de la participación desde la funcionalidad pública que presupone, lo que inicialmente la desliga de la importancia del número (de participantes) para acentuar su significado reflexivo y, por tanto, abierto y comunicativo. Esto no implica desligarse de la representación, más bien plantea el problema de la articulación entre la representación y la participación ciudadana. En este sentido, se puede hablar de una preocupación emergente por estrechar la vinculación de la vida política con la de los ciudadanos, para lo cual se invita a reflexionar acerca de un desarrollo institucional que lo pueda permitir y precipitar.

3.2.4. La construcción de la democracia: ciudadanía y representación.

Si pensamos desde un punto de vista normativo, la situación descrita como “desafección” se podría visualizar como un déficit de integración normativa con el que las sociedades contemporáneas se hicieron acompañar. En este sentido, la interpretación destacaría el empobrecimiento cívico de una sociedad que parece perder sus vínculos sociales más elementales, a favor de una reglamentación abstracta, deslocalizadora, que privilegia el individualismo y los comportamientos egoístas. Así, desde el republicanismo y el comunitarismo se piensa en la necesidad de reforzar una relacionalidad cívica como forma de solventar una situación que puede desembocar en injusticia, además de conducir la vida política a un escenario vacío a imagen de los augurios weberianos, cada cual sólo incentivado para buscar sus propios bienes. Con ella se perfila una solución a los problemas planteados por Bobbio, según la cual “se preconiza un orden democrático dependiente de la vigencia de la responsabilidad pública de la ciudadanía” (Giner, 2000: 141)¹¹².

Desde el punto de vista de la sociología contemporánea, por el contrario, el supuesto déficit normativo se puede pensar también como la extensión social de una capacidad racional para cuestionar las normas y valorar las relaciones sociales en las que cada individuo se implica. Lo que más que abogar o dar por sentada la eliminación normativa de la vida social, se acentuaría un escenario en el que las normas se tornan cuestionables. Sus consecuencias en el ámbito político son inmediatas, pues la acción pública se torna igualmente cuestionable. Quién decide y cómo se decide se convierten en cuestiones susceptibles de ser formuladas.

De este modo, desde la sociología podemos contextualizar la supuesta crisis de valores en un proceso social que también es una forma positiva de responder a las instituciones existentes y a una reglamentación pública que no requiere de la participación e

¹¹² Las teorías republicanas son muy heterogéneas (de Francisco, 1999; Ovejero, 2000), por tanto sería muy difícil establecer un mismo marco para todas ellas. Sin embargo, sí suele especificarse que su elemento motriz es su alto componente antitiránico, mediante el cual incorpora la ley y la justicia como elementos cardinales de la vida política (Gargarella, 1999). Esto no tendría sentido sin una participación de la ciudadanía en la vida pública, lo que los elementos de desafección contemporáneos parecieran mitigar. Por medio de la virtud cívica se hará referencia a esa idea de corresponsabilidad pública de la ciudadanía, que la incorpora en la vida pública como principio vertebrador de una sociedad democrática, bien sea por medio de la educación o la práctica ciudadana en el espacio público.

implicación ciudadana. en un contexto práctico, siguiendo las características que apuntaba la sociología, no parece estar claro el grado de influencia de la ciudadanía, la naturaleza igualitaria del espacio público, así como el valor a la autonomía en un contexto en el que se percibe negativamente la atención prestada a las voces de la ciudadanía. La emergencia de la ciudadanía como sujeto político no deja de ser la extensión de un valor positivo que trata de poner límite, en palabras de Habermas, “a la colonización del mundo de la vida por parte del sistema”, conduciendo las reglas abstractas hacia un proceso paulatino de entendimiento, incluida la juridización de las relaciones sociales. En este sentido, las teorías muestran una inclinación a transformar los mecanismos institucionales con el fin de abrazar las estructuras informales y contingentes como nuevas vías de comunicación y expresión pública.

La motivación principal para llevar a cabo dicho proceso algunos autores la encuentran en los problemas que trataron de resolver las instituciones representativas en el siglo XVIII. Estas problematizaron una forma de gobierno en grandes territorios y fundamentalmente a partir de la existencia de dos grandes grupos, supuestamente homogéneos: los ricos y los pobres, los propietarios y los no-propietarios¹¹³. Como recuerda Manin (1998) dentro de un escenario de hombres iguales y autónomos. Las condiciones sociales contemporáneas presupondrían una realidad distinta, que directamente podría desplazar el problema de la crisis de la democracia hacia el modo en que tiene lugar la conformación de la voluntad política en un escenario heterogéneo. En este sentido queda presupuesto que se piensa en la ciudadanía desde una dimensión activa, siendo tal dimensión la que abrazaría las transformaciones concebidas.

El cambio social evocado no sólo se apoya en un ciudadano activo, sino en una concepción de la Administración distinta. La mayoría de las constituciones europeas abrazan un Estado social de derecho, cuyos principios se distancian de los que fundamentaban el Estado liberal de derecho¹¹⁴. El Estado social de derecho redefine ciertamente los límites del Estado y el gobierno en unos términos que la sociología refleja carismáticamente al hablar de los cambios sociales contemporáneos. En el Estado liberal los derechos fundamentales imponían un ámbito de libre determinación

¹¹³ Sobre este análisis son muy concretos los trabajos de Roberto Gargarella (1998, 2001)

¹¹⁴ El artículo 1.1 de la Constitución española dice así: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”

individual exento de poder estatal, garantizando un ámbito personal frente al Estado. Sin embargo, con el Estado social de derecho se supera la clásica problematización que oponía Estado y sociedad. Aquí los derechos fundamentales no se constituyen como barreras para los poderes públicos, sino que entran a formar parte como conjunto de valores de la acción positiva de los poderes públicos. No hay, en teoría, confrontación de intereses. Según la interpretación jurídica el Estado social de derecho incorpora una concepción del interés general que subtrae del Estado el monopolio sobre el mismo¹¹⁵, lo que presupone renunciar a una definición exclusiva del interés general y, consecuentemente, se renuncia a una imposición de lo que debe entenderse por bien común y la vida de los ciudadanos: “La posición de la Administración pública en un Estado social de Derecho debe estar en las antípodas de la ‘razón de Estado’” (Rodríguez-Arana, 2000: 42).

El Estado consecuentemente adquiere una función distinta, entre las cuales se halla la de preservar las condiciones sociales adecuadas para el desarrollo de los individuos. La emergencia del Estado desde esta perspectiva no es sólo una nueva concepción del Estado en un nuevo contexto, trae consigo nuevas referencias acerca de la sociedad, el poder, las políticas públicas, la relación entre individuos y Estado o sobre la acción colectiva. La complejidad, por ejemplo, implica que no hay una simple forma de definir los problemas o las soluciones y que hay siempre una multiplicidad de agentes implicados. Esto convierte en un problema clave de la organización administrativa la puesta en relación de los agentes implicados y, por tanto, las políticas orientadas a la coordinación y el diálogo destinadas a tomar una decisión que afecta al conjunto de los agentes.

Con el Estado social de derecho se rompe la simetría presupuesta entre Estado y sociedad, a favor de la autonomía de los individuos¹¹⁶. Brevemente esto supone privilegiar la ciudadanía como sujeto político y dotar al Estado de funciones destinadas a promocionar la coordinación de los intereses de estos. El poder ya no es reducible a un

¹¹⁵ La sentencia del Tribunal Constitucional español del 7 de febrero de 1984 redonda en este sentido: “la configuración del Estado como Social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad”

¹¹⁶ Rodríguez-Arana (2000: 118) lo expresa del siguiente modo: “En resumen, no se trata más que de negar la identidad entre Estado y sociedad y, por el contrario, afirmar el importante contenido liberalizador de una sociedad que se organice hacia la búsqueda del libre desarrollo de la personalidad de cada individuo”

juego de suma cero, sino que cobra sentido en la capacidad de coordinación, lo que desde el punto de vista del Estado implica considerar a toda la ciudadanía. En definitiva, la propia conformación del Estado social de derecho presupone el problema de la relación entre la ciudadanía y el gobierno, por tanto, también desde el plano administrativo se plantea como objetivo buscar mecanismos y prácticas políticas dirigidas a abrazar la ciudadanía como sujeto político. Por eso si la formación de la voluntad política no puede ser ajena a la ciudadanía, la sociología se planteará que la organización política abrace igualmente mecanismos que la presupongan. De todo ello subyace un marco de sentido sobre el cual tendrá que descansar el desarrollo de la democracia, el cual dibujamos de acuerdo a las siguientes características¹¹⁷:

1. Políticamente se contempla una relación más horizontal entre los diferentes órganos del Estado y entre la sociedad y el Estado, en un escenario en el que se requiere, por un lado, la implicación y participación de individuos y grupos sociales y, por el otro lado, una posición activa del Estado en su promoción.
2. Se contempla una configuración más fluida de los agentes sociales que va más allá de las sociedades tradicionales y neocorporativistas, en un sentido más cercano al de una sociedad de individuos.
3. Se abraza un escenario en el que la cuestión ya no es tanto el conflicto entre el Estado y la sociedad, basado en cuestiones de opresión o dominación, como el problema entre los que están incluidos y excluidos de la participación en la sociedad.
4. Se plantea así una sociedad más racional debido a la importancia atribuida a los procesos de diálogo como medio de respuesta al aumento de la complejidad (tanto por la heterogeneidad ciudadana, como por la interrelación de los problemas) y la generación de las políticas públicas.

La idea de representatividad apenas se cuestiona de forma transversal, en tanto en cuanto se preservan los presupuestos éticos del liberalismo como derechos fundamentales. De alguna manera esto es lo que va a preservar en el sistema político el sentido atribuido al interés personal y, en consecuencia, a la representación de intereses en ese espacio de segundo orden del que emanan las normas y sanciones

¹¹⁷ Yves Sintomer (2001: 8-9) discute ampliamente estas características.

postconvencionales. Es también lo que ciertamente transforma el cuestionamiento normativo en una fortaleza de las sociedades contemporáneas. La cuestión de la organización política se abordará ineluctablemente teniendo como base tales premisas, por tanto, los mecanismos democráticos pensados por la sociología tendrán como referencia política la participación de la ciudadanía, en tanto posibilite una implicación que fortalezca la representatividad de las acciones políticas. Por otro lado la organización considerará la discusión o deliberación en un espacio público y, en último término, el hecho de que las preferencias tanto individuales como colectivas sean convencionales.

Como señala Saward (2003) la democracia desde aquí no puede ser observada a partir de principios muy genéricos, más allá del principio de igualdad que presupone el mismo hecho democrático, pues en una sociedad contingente cualquier modelo está sujeto a fronteras fluidificadas. En este sentido los principios democráticos se apoyarán mejor sobre los mismos mecanismos formales de decisión implicados, mediante los procedimientos diseñados para activarlos. La virtud de hacer descansar los principios democráticos en los mecanismos de decisión adoptados es que los mecanismos se justifican por ellos mismos (Saward, 2003: 166), siendo susceptibles de crítica de acuerdo a los resultados generados, por tanto haciendo posible también su transformación por los agentes implicados. Si aparentemente esto podría ser interpretado como una fragilidad, por contra plantea la ausencia de constricciones injustificadas, trasladando a un primer plano de la política los procesos que garanticen una mayor implicación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones o los procesos mediante los cuales tiene lugar la formación de la voluntad política. La expresión significativa de esta preocupación política cobra forma en la configuración de una organización política basada en el diálogo y la gestión pública.

Aparentemente se piensa un escenario político abierto en el que si los intereses privados son el motivo de inclusión, intuitivamente estos parecieran perder su sentido teleológico en el momento de su encuentro en un espacio público. Como si aquellos fueran dejados atrás al romperse su conexión con estructuras supraindividuales, teniendo que mediar directamente con los asuntos propios, que ahora son también los asuntos públicos y los asuntos de los otros. En cierta manera la puesta en relación de los intereses de los individuos en un espacio público, al que se atribuyen condiciones contingentes y

horizontales, presupone crear las condiciones de igualdad necesarias para que emerja la pluralidad y na ciudadanía políticamente relevante. De esta manera se privilegia una pregunta que vincula directamente los intereses del individuo con los intereses públicos: ¿qué o cuál propuesta es mejor? Tal pregunta presupone de suyo un espacio público de cuya deriva se verá afectado todo ciudadano, generándose una relación de implicación con el mismo. De este modo la política se vincula a los asuntos de los individuos, lo que si aleja lo público de una definición trascendental o ajena a los individuos, lo vincula a un proceso de regulación tras el cual pueden ser objetivables los actores o responsables que participan en las decisiones, cómo participan y los procedimientos empleados para ello. En este sentido si la democracia habla de un proceso de toma de decisiones público, podemos distinguir cuatro etapas distintas mediante las cuales éste podría cristalizarse: 1) la delimitación de la agenda; 2) el debate y la discusión; 3) el proceso de toma de decisiones; y 4) la implementación ejecutiva¹¹⁸.

La forma de entender o regular las distintas fases expuestas diferenciará las diferentes formas de abordar la organización política. En el seno de la sociología la pervivencia del supuesto liberal plantea de suyo ciertas limitaciones en la organización imaginada. Ciertamente no puede haber restricciones, por lo que la organización política tendrá que reflejar la concurrencia pública e influencia de toda la ciudadanía en las diferentes fases (ver el cuadro nº1).

Cuadro nº1

Organización política en las sociedades contemporáneas		
	Teorías comunicativas	Teorías constructivistas
Delimitación de la agenda	La ciudadanía en el espacio público (<i>regulaciones mercantiles</i>)	Diferentes grupos en diferentes espacios públicos (<i>lógica representativa</i>)
Debate y deliberación		
Proceso de toma decisiones	Sistema político (<i>lógica representativa</i>)	En algunos casos el Sistema político (<i>lógica representativa</i>)/ En otros casos los diferentes espacios públicos (<i>regulaciones mercantiles</i>)
Implementación ejecutiva		

Fuente: elaboración propia

La configuración de las dos primeras fases presupone siempre un espacio público, en el que la ciudadanía es el sujeto político. La concepción de dicho espacio subraya la imposibilidad de concebir una organización política desvinculada de la ciudadanía, lo

¹¹⁸ Las etapas descritas han sido recogidas de Hyland (1995: 57)

cual presupone una fuerte vinculación entre los contenidos de las decisiones ejecutivas y ésta. Su articulación difiere, pero la pervivencia del supuesto liberal y las implicaciones de un escenario contingente implican justificarla a partir de lo que se considere una regulación favorable.

Las teorías comunicativas se inclinan a asumir las regulaciones mercantiles como las regulaciones propias de un escenario contingente, sin límites claros y fluidificado, mediante por ejemplo una opinión pública agregada. En este sentido, mediante la opinión pública Habermas concibe las regulaciones mercantiles como las propias a lo que él denomina el mercado de las ideas y las opiniones. La opinión pública tematizará los problemas y las discusiones que posteriormente los representantes políticos podrán considerar en el proceso de toma de decisiones. Desacoplar la deliberación de la toma de decisiones es lo que permite a Habermas justificar la regulación mercantil como propia, entre otras cosas, porque evita que los ciudadanos tengan que enfrentarse con las responsabilidades prácticas de sus respectivas posturas, lo cual contribuiría a dialogar sobre “todo”. Elude así tener que invocar una regulación representativa, la cual exigiría establecer fronteras internas en un medio que las violenta continuamente, a la vez que le permite concebir el espacio público como un escenario de segundo orden que se aprovecha de las regulaciones mercantiles pero que no se confunde con el mercado. El sistema política sí es representativo, pero en la medida en que sólo reflexiona y toma decisiones desde las deliberaciones que tienen lugar en el espacio público, sólo garantiza la difícil tarea de tener que decidir basándose para ello en una representación de la ciudadanía, devolviendo a ésta mediante la cuarta fase las implicaciones de sus discusiones.

En el caso de las teorías constructivistas la defensa de una multiplicación de espacios públicos persigue garantizar la representatividad de amplios sectores ciudadanos, que habitualmente quedarían marginados en un medio atravesado por regulaciones mercantiles. Se crean así diferentes espacios, de suyo más homogéneos, pero que garantizarían la concurrencia de toda la ciudadanía en un escenario propiamente contingente. De este modo se presupone un espacio de segundo orden sujeto a la deliberación. Las teorías constructivistas acentúan en mucho mayor grado la vinculación de las decisiones con las deliberaciones. Por eso la regulación representativa se inserta en el mismo espacio público con el objetivo de garantizar la

pluralidad en el proceso de toma de decisiones. A diferencia de Habermas, la configuración de un solo espacio público desacoplado de la toma de decisiones no puede sustituir aquí la pluralidad de intereses, irrepresentables mediante una sola dimensión normativa. No hay en este sentido una formalización concreta de la cuarta fase. En su lugar se enfatiza el hecho de que la mayoría de las decisiones son tomadas en la sociedad.

Se podría entender que cualquier otra regulación para las teorías constructivistas implicaría crear un espacio de tercer orden sobre aquel que se asientan los diferentes espacios públicos, substrayendo el propio magma social de su medio. De alguna manera queda sin resolver cómo se van a relacionar los diferentes grupos y espacios públicos o entendemos que se está presuponiendo una regulación mercantil incapaz de ponerse por encima de las partes, por tanto, susceptible, como en el caso de Habermas, de adecuarse a un escenario contingente. En tanto en cuanto se piensa las dificultades que conlleva establecer un espacio público general y un sistema político general, susceptible de condicionar el espacio público a un sentido normativo más homogéneo, éste pierde importancia, a favor de la multiplicación de espacios capaces de reflejar más adecuadamente la contingencia y la pluralidad. No obstante, en algunas de sus propuestas no se renuncia a la existencia de un sistema político por encima de los espacios imaginados, sobre todo aquellas fundamentadas en una regulación asociativa. En este caso, Joshua Cohen (1995), por ejemplo, cristalizará la democratización del Estado a partir de un complejo proceso de negociación entre los distintos grupos sociales. Dicho proceso funcionaría en forma paralela a las instituciones representativas, las cuales tendrían el poder de decisión en último término, aunque Cohen acentúa que la mayoría de las decisiones se tomarían entre los diferentes grupos corporativos. El sistema político representativo se configura así como una Administración promotora, cuya principal función será la coordinación y no la toma de decisiones. En este sentido se presupone una vinculación más estrecha entre el escenario considerado propiamente político (los grupos corporativos) y el escenario público-político. El esquema de Cohen es muy similar al que Cohen y Arato (1997) detallan.

Descansar sobre las regulaciones mercantiles bajo la impresión de que las regulaciones derivadas permiten configurar un espacio de segundo orden deliberativo, en tanto en cuanto permitan efectivamente una concurrencia amplia de la pluralidad, así como una

disputabilidad contingente, no deja de plantear algunas cuestiones. Si consideramos las mediaciones junto a un espacio regulado mercantilmente no podemos pensar que la posición y capacidad de todos los ciudadanos sea la misma. Esto es lo que las teorías constructivistas tienen en mente al multiplicar los espacios públicos, trasladando la regulación mercantil a un nivel superior. En el mismo sentido Habermas se ve obligado a reconocer la necesidad de medidas fácticas que favorezcan la creación de ese espacio público de segundo orden destinado a la deliberación pública en un escenario regulado mercantilmente, debido a la acción corporativa. Es cierto que, por el contrario, las regulaciones mercantiles presuponen la autonomía del individuo y, por tanto, preserva la vigencia del supuesto liberal. Sin embargo la necesidad de diferenciar el espacio público del espacio mercantil, con fines y tareas diferentes, nos puede permitir pensar las dificultades que plantea tratar de imaginar dicho espacio sólo considerando quiénes hablan.

Nina Eliasoph (1998) destaca en su análisis del asociacionismo en Estados Unidos la importancia que tienen las formas y las regulaciones del debate público para entender la dinámica política de la ciudadanía. Ellas son las condiciones que median en las interacciones individuales, condicionando el carácter y los límites del espacio de intermediación y el diálogo. Desde esta perspectiva se cuestiona la importancia otorgada a la conciencia y los límites asociados a la misma, dando por hecho la preexistencia de creencias dadas y estáticas, como forma de substraer las implicaciones de una organización política. La importancia que se atribuye ahora a las mediaciones y a los mecanismos diseñados para facilitar la democracia en ningún caso pueden ser considerados marginales. Muy al contrario aquellas forman parte del fenómeno público y el mundo que traen de la mano es substancial para comprender las interacciones individuales. Por eso habrá que considerar la forma en que tiene lugar el debate en la democracia, lo que se entiende por política y las condiciones requeridas para que el debate público tenga lugar (Eliasoph, 1998: 255-59). La tesis de Eliasoph es muy ilustrativa, planteando el problema de la desafección desde otro ángulo, desde el cual no tiene tanto sentido presuponer una pérdida del debate público, inherente al hecho mismo de la convivencia. Lo que se experimentaría bajo las condiciones y mediaciones actuales sería una discusión sobre lo privado a partir de regulaciones corporativas, en lugar de una discusión sobre lo común o sobre el interés general, en tanto en cuanto el debate público tiene lugar en esos términos (Eliasoph, 1998: 254).

Esto nos llevaría a destacar la importancia que adquieren los lugares y los contextos desde los que se habla, del mismo modo que las creencias subjetivas e individuales, en torno a la organización de la política y el espacio público. De este modo, la esfera pública podemos considerar que se torna significativa a partir del modo en que se hable o tiene lugar el debate, más que a partir de quiénes hablan o sobre qué temas se discute (Sampedro, 2000: 42), los cuales indudablemente estarán vinculados también al modo en que tiene lugar el debate.

Eliasoph y Sampedro cuestionan que podamos considerar las dos primeras etapas del proceso político desde las perspectivas mostradas, en tanto en cuanto consideremos la discusión pública argumentativamente. Mediante las regulaciones mercantiles las condiciones del debate público quedarán en gran medida condicionadas por una lógica corporativa que dificultará la emergencia de la pluralidad ciudadana en condiciones de igualdad; mediante la multiplicación de espacios públicos las condiciones de debate excluyen la implicación de otros sectores e intereses, eludiendo la posibilidad de establecer un diálogo sobre aspectos que afecten al conjunto de la ciudadanía y ese escenario contingente. En cualquiera de ambos casos las regulaciones proyectadas cercenan los límites de un espacio de segundo orden, destinado a facilitar el diálogo y las decisiones sobre un espacio que afecta al conjunto de la ciudadanía.

Sampedro, a modo de síntesis entre ambas posturas, plantea distinguir entre opinión pública agregada y opinión pública discursiva. La primera ciertamente genera decisiones sin argumentar, desacoplando la toma de decisiones de los procesos deliberativos mediante una dinámica de preguntas y respuestas en la que no es fácil reflexionar, ni mucho menos considerar las preferencias propias en un escenario dialógico. Por tanto, dificulta la posibilidad de formar parte activa de la formación pública de la voluntad política. Así, sólo se puede generar una opinión pública plegada a las condiciones presupuestas por el mercado, creando eso sí las condiciones necesarias para la competencia y la libre elección de un sujeto autónomo. Si bien para Sampedro las implicaciones derivadas de la opinión pública agregada no es renunciable, no puede colmar los canales democráticos. Por ello, sería necesario fomentar la opinión pública que llama “discursiva”. Esta crearía efectivamente las condiciones de diálogo y discusión, protegiendo y regulando positivamente espacios para el debate en los que

podiera participar directamente la ciudadanía. La creación de estas condiciones implica reformas administrativas con el objeto de llegar a lo que Víctor Sampedro denomina un “pluralismo regulado” (2000: 191-96), pues sólo el diálogo entre ciudadanos puede hacer las instituciones colectivas (2000: 26-7), es decir, sólo a partir de un espacio público que proteja espacios de diálogo abiertos para la ciudadanía podrá, en definitiva, plantear relaciones de corresponsabilidad.

El pluralismo regulado de Víctor Sampedro no pretende reclamar una transformación radical del escenario democrático, aunque sí plantear nuevas condiciones que protejan el espacio público en el sentido de permitir el diálogo y la intervención ciudadana en la política. Por eso se hará aquí un especial hincapié en modular los mecanismos y procedimientos que atañen a las dos primeras etapas (delimitación de la agenda y deliberación), desacoplando, al igual que Habermas, la esfera deliberativa y la de toma de decisiones. Con el objetivo de no olvidar las implicaciones que tienen las condiciones del debate, Sampedro procede a diferenciar en su teoría dos esferas públicas: una esfera central y otras periféricas. La esfera central es la esfera de la sociedad civil formal dependiente del Estado y los grandes grupos corporativos, quienes vertebrarían el diálogo mediante una opinión pública agregada. Las esferas periféricas serían los lugares de grupos o pequeñas comunidades que fomentan la participación y la discusión en su seno, donde las condiciones del debate generarían una opinión pública discursiva.

Si no hablamos de un espacio regulado, sólo nos quedan las regulaciones mercantiles, por tanto no podríamos dejar de observar que las condiciones por las cuales se protege y facilita la discusión se pliegan a cuestiones que entran a menudo dentro de la esfera de lo privado, en el sentido que son tematizados los intereses de un grupo o varios grupos. De algún modo esto impide concebir una discusión sobre cuestiones que afectan al conjunto de la ciudadanía, más allá de sus respectivos intereses, fomentándose implícitamente escenarios de confrontación y negociación, más que de debate sobre lo que se considera mejor.

En este sentido hay que notar que la consideración de un espacio de segundo orden discursivo plantea distinguir un espacio público general, no necesariamente plegado a los espacios privados, sino como una referencia por encima de las partes implicadas. De

algún modo implica distinguir un espacio público y un espacio privado, a condición de caracterizar aquel mediante la concurrencia directa de la ciudadanía y la deliberación de contenidos que afectan al conjunto de los implicados. De este modo podemos pensar que las condiciones para que tenga lugar el debate público implican la diferenciación de un espacio público atravesado por un conjunto de intereses que no necesariamente son plegables a los intereses particulares, aunque sea a partir de ellos como se fragüen.

Desde la teoría sociológica las democracias contemporáneas se enfrentarían institucionalmente a una serie de problemas cruciales. Pensadas bajo un escenario social de menor complejidad, su articulación a un nuevo escenario en el que la ciudadanía adquiere una posición activa plantea transformaciones en los procesos de legitimación y en los procesos de formación general de la voluntad política. En la dirección marcada hacia ese horizonte, junto al Estado social de derecho y los cambios sociales contemporáneos, se ha extendido la práctica entre las administraciones, durante, al menos, los últimos dos decenios, de incorporar mecanismos participativos en la gestión pública en los diferentes niveles del sistema político, tanto para aumentar la legitimidad de los gobiernos como para la formación de la voluntad política, acentuando, sobre todo, las dos primeras etapas señaladas más arriba (delimitación de la agenda y deliberación). En este sentido las propuestas institucionales abordan mayoritariamente el problema a partir de la división del espacio público en dos dimensiones, como hiciera Sampedro. Es decir, se crean subespacios políticos, inclinados a fomentar la discusión y el diálogo en el seno de grupos ciudadanos reunidos por un interés común para hablar sobre cuestiones generales, preservando una esfera más general de mediación casi siempre reflejada por la opinión pública agregada y representativa.

Las Administraciones en este sentido también problematizan los cambios institucionales que progresivamente la secularización y la destradicionalización de las formas sociales traen de la mano. Los procesos de democratización pensados y desplegados en la práctica por las Administraciones protegieron durante los años ochenta y noventa del siglo pasado una discusión, como decía Nina Eliasoph, sobre los asuntos privados (sectorialización de la sociedad civil mediante mecanismos que favorecieron la conformación de diferentes grupos sociales en torno a intereses comunes y sectorialización interna de la Administración). Teniendo en cuenta la importancia que adquiere la forma en que tiene lugar el debate público se estaría promoviendo con ello

un espacio público de espíritu privado, sobre el que la ciudadanía, como muestran las encuestas de opinión pública, no sólo considera difícil su intervención, sino que también tiene una confianza baja respecto a los mismos mecanismos pensados para su desarrollo. Las consecuencias de este diagnóstico abre para las Administraciones nuevos horizontes inclinados a privilegiar un debate público más amplio o forjado desde un interés público y no tan solo privado. En este sentido, se hacen necesarios nuevos mecanismos que revitalicen el sentido de la participación ciudadana, además de incluir como sujeto político a toda la ciudadanía, no sólo los grupos corporativos.

A diferencia del desacoplamiento concebido por gran parte de la teoría sociológica entre la deliberación y la decisión, los nuevos mecanismos concebidos por las Administraciones se basan precisamente en su acoplamiento, incorporando en su seno la ciudadanía como nuevo sujeto político. Con ello se fomenta la creación de espacios regulados, que pueden encarnar una concepción general del interés público mediante una discusión de las políticas públicas. Antes de esto la participación ciudadana es reconsiderada a la luz de las condiciones presupuestas por un escenario contingente, al tiempo que se realizan reformas legislativas que adecuen la Administración a dicho escenario. De alguna manera podemos constatar empíricamente una apertura institucional a abrazar procesos políticos más abiertos y ligados cada vez más a la ciudadanía, muchos de los cuales son concebidos considerando las características de los cambios sociales apuntadas por la sociología. A partir de aquí podemos comprender mejor el sentido atribuido a la crisis democrática, una vez observamos la importancia dada a la participación ciudadana y al desarrollo de procesos políticos deliberativos.

3.3. La participación ciudadana.

Desde hace varios lustros la creciente preocupación por la democracia habitualmente ha encontrado su reflejo en un aumento de los elementos participativos en el discurso institucional. Como ya planteó Dahl (1998) las tendencias en las sociedades con una democracia representativa asentada muestran una inclinación a problematizar las instituciones vigentes con el objetivo de profundizar la democracia mediante la ampliación de los cauces participativos. Para Amartya Sen la posibilidad del desarrollo económico, por ejemplo, tiene que ver con un “uso más efectivo de la comunicación y

las políticas participativas”, lo que él mismo denomina en su teoría económica “una mayor práctica de la democracia” (Sen, 2000: 154). En términos generales la desafección pública sirve como motor de reflexión y análisis de una situación en la que si aparentemente la ciudadanía parece desvincularse progresivamente de la política, ha motivado reformas continuas en las diferentes Administraciones, inclinadas a aumentar la presencia ciudadana en la formación de la voluntad política mediante procedimientos participativos. Incluso Sartori, acérrimo enemigo de cualquier transformación de las instituciones representativas, partiría de esa problemática y desvinculación, notando eco del incremento de las acciones participativas (1988, 1999). Sus apreciaciones sobre la política persiguen así el fortalecimiento del desarrollo institucional contemporáneo, haciendo de la crisis política un elemento motivador¹¹⁹.

En cierta manera, desde el punto de vista de las Administraciones, surge un escenario en el que además de buscar una legitimación del sistema político, se plantea directamente el problema que supone una *politeya* basada en la desvinculación de la ciudadanía de la política y el espacio público. Desde aquí se contemplan medidas diferentes que hablan siempre de “aproximar”, “estrechar” y “vincular” el sistema político y la ciudadanía, en definitiva, de articular la pluralidad social, las relaciones contingentes (relaciones micropolíticas) y el sistema político.

En este sentido hay una significativa inclinación a profundizar la democracia desde al menos el último cuarto del siglo XX, lo que ha sido un fenómeno igualmente significativo en el desarrollo institucional de las diferentes Administraciones durante los últimos lustros. La Administración municipal, la que siempre emerge como la más próxima y cercana desde la subjetividad individual (recogido en las encuestas de opinión pública), es la que concentra y hacia la que se extienden con más fuerza los mecanismos participativos configurados. En principio podríamos pensar que además de la cercanía y proximidad de dicha Administración, también se considera la complejidad más reducida de la misma, directamente vinculada a su marco constitucional, mucho

¹¹⁹ Otra cuestión será los elementos que su teoría esgrime. En general, Sartori (1999) tiende a significar el mal comportamiento de algunos políticos como causa de la crisis, además de por los ‘rumores’ y malas críticas recibidas por la democracia representativa. Algo que en ningún momento concibe considerar críticamente el diseño institucional contemporáneo. Aún así, Sartori abogará por mejorar la representatividad mediante mayores canales de información y consulta con el objetivo de adecuar la política más a las necesidades de la ciudadanía (la delimitación de la agenda), sin embargo, también entenderá como necesario la recuperación de valores sociales que doten a los políticos y los gobiernos de una mayor autoridad frente a las contingencias sociales.

más reducido (en términos de competencia) que cualquier otra Administración. No se quiere decir que en las otras Administraciones no se implementen procesos orientados a profundizar la democracia, ni que haya ni exista una reflexión al respecto, aunque quizás sí haya diferencias ostensibles en el nivel de profundización y alcance de los procesos emprendidos.

En términos generales actualmente existe en el discurso institucional la confianza y el deseo en mejorar la eficiencia y la calidad democrática de las Administraciones, lo cual se ha interpretado desde la posibilidad de incorporar la ciudadanía a los sistemas de gestión pública, hasta cierto punto atribuyendo a la participación una dimensión semántica nueva en las Administraciones. Se puede decir que estos procesos han tenido una fuerte motivación en el deseo de aumentar la legitimidad de las decisiones administrativas, aumentando su representatividad mediante mecanismos de participación que cualificaran las decisiones tomadas. No obstante, podríamos decir que asistimos a un segundo proceso de la participación, históricamente hablando, protagonizado por la emergencia de nuevos mecanismos de participación ciudadana que se solapan con mecanismos de participación tradicionales.

Las diferencias con anteriores procesos de participación son importantes. Se nutren en gran medida de las consideraciones que la Administración hace en torno al cambio social contemporáneo, a partir del cual los tradicionales esfuerzos administrativos inclinados a fomentar la participación consultiva e informativa se dirigen ahora también hacia procesos de participación en la toma de decisiones. De alguna manera se vindica una mayor actividad ciudadana en todas las etapas del proceso político de toma de decisiones, recordándonos todo aquello que la sociología planteaba. Así diferentes instituciones públicas de carácter internacional como la OCDE (2001), el PNUD (2002), el Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) o el Banco Mundial, durante los últimos años han incentivado y recomendado la adopción de medidas de participación encaminadas a implicar la ciudadanía en la gestión pública. En todo ello hay una serie de objetivos comunes: 1) acrecentar la legitimidad de las instituciones públicas y las Administraciones; 2) aproximar las Administraciones a la ciudadanía implementando mecanismos informativos, consultivos e implicativos; y 3) profundizar la democracia, desde la concepción de una ciudadanía activa, como parte del desarrollo humano.

Como señalara el informe del PNUD sobre desarrollo humano del año 2002 no se plantea ya la vinculación entre desarrollo y democracia a partir de una secuencia causal lineal, mediante la cual sólo se concebía la posibilidad de los procesos democráticos sobre condiciones económicas e institucionales previas. Es decir, ante la idea muy defendida por la teoría económica de la democracia de que la democracia emerge sólo en contextos económicamente desarrollados, se cuestiona la certeza de la secuencia establecida. En su lugar se habla de una correlación más dinámica y menos lineal entre economía y democracia, acentuando la influencia positiva que las instituciones políticas democráticas tienen, en este sentido, sobre el desarrollo económico. Invertir en la democratización no es sólo, como dice Amartya Sen, un buen hacer político, sino que con ello se impulsa el desarrollo humano y económico de una comunidad. El informe de desarrollo humano realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo lo expresa como sigue: “La libertad política y la capacidad de participar en la vida de la propia comunidad son tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y escribir o de disfrutar de buena salud (...) Ser capaz de participar en la vida de la propia comunidad –obteniendo el respeto de los demás y teniendo voz en las decisiones– es fundamental para la existencia humana” (PNUD, 2002: 52).

El proceso señalado por el PNUD cristaliza, a nuestro parecer, la emergencia de un nuevo espíritu que abraza la participación de la ciudadanía de un modo renovado. En este sentido, la Recomendación elaborada por el Comité de Ministros del Consejo Europa (en adelante CMCE) a sus miembros en el año 2001 es muy significativa. En el año 1998 encomendó al Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) realizar un estudio que analizara la participación ciudadana en la vida pública, haciendo especial hincapié en la vida pública local. A partir de ese estudio se elaboró la Recomendación (2001) 19 basada en algunas preocupaciones consideradas comunes y relacionadas con el cansancio de los ciudadanos y la dificultad de implicar a la ciudadanía en la gestión pública. La Recomendación se sumaba a una línea de actuación iniciada ya en 1981. Entonces se insistía en la necesidad de 1) intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes; 2) mejorar las posibilidades de participación; 3) incrementar la influencia de la ciudadanía en la planificación municipal; y 4) favorecer la participación de los residentes extranjeros¹²⁰. En 1991 los

¹²⁰ Recomendación N° R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, aprobada el 6 de noviembre de 1981.

Ministros europeos responsables de las entidades locales aprobaron una resolución (en Bergen, Noruega) sobre la participación y el control democrático, haciendo especial hincapié en la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública, así como en el derecho de los ciudadanos a ser informados y consultados sobre las decisiones que les afectan. El resultado de esta iniciativa se transformaría en 1996 en una Recomendación sobre los referéndum y las iniciativas populares en el nivel local, afirmando que “el derecho de los ciudadanos a pronunciarse sobre decisiones importantes que afectan al porvenir a largo plazo (...) forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”¹²¹. La Recomendación posterior N° (97) 7 solicitaría la adopción de medidas concretas para mejorar la participación de los ciudadanos en los servicios públicos locales.

La Recomendación aprobada en el año 2001 (“La participación de los ciudadanos en la vida pública local”) pretende reemplazar y completar la ya elaborada en 1981 (CMCE, 2001: 10). Su redacción parte de un diagnóstico basado en la desafección pública y la progresiva desvinculación de la ciudadanía de lo público, lo cual se concreta para el Comité en tres puntos (CMCE, 2001: 10):

- 1) Declive del interés público y un sentimiento de hastío hacia la política,
- 2) Dificultad de implicar a la ciudadanía mediante formas populares de consulta y participación y
- 3) Debilidad de las instituciones representativas locales, lo que disminuye la eficacia, la transparencia y la responsabilidad.

La identificación de tales fenómenos no conduce, sin embargo, a una conclusión negativa. Para el Comité de Ministros la regularidad de tales fenómenos a lo largo de los años evidencia por el contrario un posible cambio de cultura política, manifestado mediante el alejamiento de la ciudadanía de formas políticas posiblemente sentidas como obsoletas. De este modo el diagnóstico señalado abre para el Comité el camino a considerar nuevos elementos en la vida política y pública, relacionados con aquellos que la sociología señalaba como propios de las sociedades contemporáneas. En este sentido, el CMCE se pregunta por la veracidad de la hipótesis que redundaba en el declive del

¹²¹ Se trata de la Recomendación N° (96) 2 aprobada el 15 de febrero de 1996.

capital social, pues, siempre según el CMCE, “parece exagerado y poco constructivo dibujar un cuadro tan sombrío de la vida social moderna” (2001: 12).

Sin rechazar enteramente la tesis sobre el declive del capital social, la Recomendación valora exhaustivamente el cuadro retratado con el objeto de ahondar sobre la posibilidad de que nos encontremos con prácticas afirmativas y no tan sólo expresiones reactivas a una mala forma de gobernar. Esta posibilidad conduce al CMCE a plantear el problema al revés, preguntándose por las razones que pueden conducir a la ciudadanía a manifestarse en ese sentido, en lugar de asumir de partida la existencia de un bajo interés en las cuestiones políticas y públicas. Para ello valora las implicaciones políticas derivadas de la progresiva institucionalización de la autonomía individual y la extensión de las relaciones contingentes. El espíritu que recorre la Recomendación (2001) 19 nos habla de que el sistema político puede verse afectado por ese desarrollo en su núcleo de acción, bien sea desde los mecanismos vinculados a la formación de la voluntad política, bien sea desde los procesos de legitimidad asociados al sistema político: “es posible que los ciudadanos sean menos confiados, especialmente frente a los poderes públicos, pero esta evolución no es necesariamente negativa, porque puede reflejar una mayor propensión a poner en cuestión al gobierno y a pedirle cuentas. Es posible que los ciudadanos escojan con más cuidado los motivos por los que están dispuestos a movilizarse y que sus opciones sean más diversificadas. Sin embargo, también en este caso esta evolución podría reflejar menos una erosión del espíritu comunitario que un reconocimiento de la diversidad de intereses y del deseo más firme de pensar por sí mismo” (CMCE, 2001: 12)

En la Recomendación del CMCE se pone de manifiesto un importante posicionamiento desde lo que Beck y Beck denominaban individualismo institucionalizado. La importancia creciente de la autonomía y la implicación directa del individuo en la formación y retroalimentación de los contextos convivenciales puede así estar señalando nuevas formas de relacionalidad social, además de amparar nuevas formas de modulación política. Para el CMCE ni la globalización, ni el declive del capital social, ni la disminución del compromiso cívico “constituyen explicaciones decisivas del estado actual de la vida pública local” (2001: 12). Éstas las encontraríamos por el contrario insertadas en unas prácticas sociales que plantean a los poderes públicos una mayor responsabilidad y formación democrática. Para el Comité no se trata de eludir, ni

ignorar la existencia de cierta apatía social, ciertamente observables, sino señalar los horizontes que parecen emerger de los problemas apuntados, los cuales parecen indicar más “una evolución hacia una nueva forma de política en el nivel local que un simple declive”. La CMCE se apoya en sus argumentaciones en el estudio realizado por el CDLR en 1998 cuyas conclusiones muestran una inclinación de la ciudadanía por (CMCE, 2001: 12):

- 1) Formas directas de participación;
- 2) Una participación informal y flexible; y
- 3) Una participación puntual más que un compromiso continuo

La hipótesis mantenida por el CMCE afecta directamente a las instituciones representativas y “especialmente a los partidos políticos”. No sólo por el nivel de filiación que experimentan, sino por las dificultades que la CMCE constata de alcanzar niveles de organización y movilización similares a los de hace una década mediante los mismos agentes. Esto se evidencia en la creciente importancia que juegan los movimientos sociales en el escenario político, los cuales han suplantado en algunos casos a los partidos políticos en la representación de la ciudadanía. Más que entender este proceso como una cuestión grave, en la Recomendación se abren las puertas a entender sus implicaciones y consecuencias, lo que, sin olvidar el hecho de la desafección, pretende subrayar la responsabilidad de los *legisladores* para abrazar y dar amparo a esta práctica participativa que paulatinamente va a adquirir mayor centralidad en los sistemas políticos contemporáneos.

Como respuesta al desafío sugerido, el CMCE amplía explícitamente el campo semántico asociado hasta ahora a la participación ciudadana, anteriormente cercenado, por un lado, a los ámbitos de información o consulta y, por otro lado, a organizaciones estables y rígidas. Sin negar su vigencia e importancia, el CMCE considera la participación también desde la implicación (*involment, engage*) y la participación directa en la gestión pública, así como a partir de nuevos agentes que hacen valer su derecho a decidir por sí mismos y participar fuera de las estructuras tradicionales. No falta en la redacción un sentido estratégico dirigido a ampliar los horizontes de los esfuerzos administrativos para dar respuesta a los nuevos problemas con los que el sistema política se enfrenta: “En un mundo en el que los ciudadanos han adquirido más

conocimientos y donde las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación permiten la rápida difusión de los conocimientos teóricos y prácticos, el compromiso directo de los ciudadanos en la vida política es más importante que antes. La cuestión estratégica para los ciudadanos es la de saber cómo organizar la participación directa de forma que se mejore la toma de decisiones y la prestación de servicios locales, en vez de disminuir su calidad. Los medios de los que se dispone hoy en día permiten a los ciudadanos pronunciarse sobre varias cuestiones todos los días de la semana” (2001: 14)

Es cierto que como alude el mismo título de la Recomendación las conclusiones se centran en la Administración local. Sin embargo, esto no significa que las acciones deban ser restringidas a ella, pues la realidad interconectada y las relaciones entretejidas entre los diferentes niveles territoriales de la Administración abogan por la definición de políticas participativas en todas ellas, haciendo una especial mención a la intervención de los gobiernos a nivel del Estado o a los legisladores nacionales. Como se expresa en la primera de las recomendaciones (2001: 16): “se solicita a los Estados no sólo la elaboración de una estrategia, un marco para su acción o un programa a favor de la participación, sino también elevar su intervención al rango de ‘política’. Hay que destacar que la Recomendación se dirige a la participación en el nivel local; sin embargo, la política correspondiente puede (e incluso debería) integrarse perfectamente en una política más amplia de la participación en general”.

Esta decidida apuesta del Comité de Ministros del Consejo de Europa por establecer la importancia de las políticas participativas, considerando la pertinencia de nuevos mecanismos y nuevas políticas públicas dirigidas a implicar a la ciudadanía, individual y colectivamente, en la gestión pública, no representa un hecho aislado. Más bien refleja una progresiva extensión de la interpretación dada a los cambios sociales durante las últimas décadas, que abraza un nuevo espíritu que afecta a la organización del sistema político. Si decimos que asistimos a un segundo proceso de la participación queremos reflejar esta nueva postura adoptada institucionalmente, configurada teniendo en consideración los cambios sociales. Para comprender la latitud del giro que se realiza puede que el Informe *Citizens as partners* escrito por la OCDE en el 2001 ofrezca claves esclarecedoras. El Informe de la OCDE acentúa la necesidad que sus países miembros tienen, y van a tener en el futuro, de implementar medidas políticas inclinadas en esa misma dirección, siempre y cuando queramos preservar la democracia

y la eficiencia administrativa. De este modo, el Informe puede resultar hasta rotundo planteando unos objetivos que quieren explícitamente tomar distancia respecto a las acciones hasta ahora habitualmente emprendidas para implicar a la ciudadanía en la gestión pública. Quizás por su carácter tradicionalmente económico, la redacción de un Informe que asocia la participación a la implicación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones políticas (2001: 21), más que en la mejora de provisión de los bienes públicos, señale en buena medida la importancia adquirida por este segundo proceso participativo:

“La relaciones entabladas entre los gobiernos y los ciudadanos mayoritariamente se concretan en frecuentes contactos en la provisión y consumo de servicios públicos. De hecho, los esfuerzos para construir una administración responsable en los países miembros de la OCDE se han centrado por mucho tiempo en mejorar esta relación fundamental –una que sigue siendo igualmente importante hoy. La reciprocidad (feedback) entre ciudadanía y provisión de servicios públicos aporta una fuente importante de información a los gobiernos, pero los ciudadanos también están buscando otras formas más directas de recibir información sobre y participar en los procesos de toma de decisiones políticas” (OCDE, 2001: 21)

A diferencia de la Recomendación europea y la mayoría de las iniciativas tomadas legislativa o administrativamente durante los últimos lustros, la OCDE problematiza los cambios sociales teniendo como referencia la aplicación de las políticas participativas a escala de las naciones-estado y no a escala local. Compartiendo esa misma necesidad de fortalecer las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, la OCDE acentúa además el carácter universal de la participación y no tan solo su dimensión corporativa (asociativa). En este caso, como la Recomendación del CMCE, la participación individualizada de los ciudadanos se inserta en el centro de la discusión, aunque al igual que se señala con relación a la mejora de la provisión de bienes públicos, la participación corporativa sigue considerándose un elemento importante en los procesos de democratización del sistema político (OCDE, 2001: 21). Sin embargo, se plantea la configuración de un escenario público regulado, distinto de aquel en el que el mercado plantea una libre confrontación de opiniones.

El Informe descansa en los elementos que la sociología señalaba a partir del proceso de destradicionalización, fruto del cual la norma social se tornaba cuestionable, abriéndose de suyo un problema en torno al estatus de las normas. El cambio social plantearía la

necesidad de abordar el problema en términos dialógicos, lo cual para el Informe tendrá implicaciones importantes en la organización democrática de la política. El reconocimiento expreso de la importancia que adquiere la participación activa se ampara en esa creciente capacidad autónoma de los ciudadanos para discutir y generar opciones políticas, lo que plantea ahora el problema de la política más que nunca vinculado a la participación universal de la ciudadanía. Si la democracia, como planteaba Saward (2003), no disfruta de referencias externas que puedan justificar su desarrollo político, vinculando los resultados (y sus límites) siempre a los procedimientos implicados en su generación, la fluidificación normativa no supone entonces más que la posibilidad abierta de discutir precisamente sobre tales límites, lo que atribuiría a los mecanismos diseñados para tal fin una importancia y relevancia considerables.

Esto genera, para la OCDE (2001: 41), responsabilidades para el gobierno, como la de compartir la formación de la agenda política, además de la obligación a comprometerse políticamente con los resultados generados conjuntamente con la ciudadanía. Las razones por las cuales podemos considerar el interés por fortalecer la participación ciudadana activa en los procesos de toma de decisiones políticos se concretan para la OCDE en tres fenómenos (2001: 41):

- 1) Los desafíos a los que actualmente se enfrentan todos los países exige la utilización de todos los recursos de la sociedad (capital humano e ideas políticas) y no sólo aquellos meramente gubernamentales. Desde este punto de vista, como ya planteaba Amartya Sen, la inversión en políticas participativas deja de ser observada al margen de los marcos de eficiencia administrativa, para constituirse con sus costes y beneficios en un valor a considerar en la programación administrativa;

- 2) Los ciudadanos demandan cada vez más una mayor participación en definir las políticas que afectan a sus vidas y un papel más amplio en la dirección de los asuntos públicos, lo que sitúa a la Administración frente a un escenario heterogéneo que es más complejo y requiere de otras formas de interrelación, entre ellas, la de participación activa;

3) El papel del gobierno paulatinamente se va inclinando a establecer los cauces generales de la política, dentro de los cuales los ciudadanos individual y colectivamente pueden organizar sus propias actividades y relaciones en la sociedad civil y el mercado. De esta manera el papel del Estado muchas veces desbordado por decisiones condicionadas por y tomadas en escenarios internacionales, tiene que inclinarse a compartir decisiones a menudo difíciles y controvertidas que sólo a partir del diálogo público podrán ser tomadas eficientemente.

Esto abre un importante cambio en la perspectiva institucional con relación a las tradicionales formas de participación ciudadana, lo que se dirige en primer término a plantear nuevos horizontes a la Administración y los gobiernos, a la vez que abre el problema al que las instituciones representativas dieron solución con su emergencia en el siglo XVIII. Bernard Manin (1998) muestra la intrincada complejidad asociada a la determinación del sistema de representación como forma de gobierno durante los siglos XVII y XVIII. Para él el problema que resuelve el sistema representativo es, fundamentalmente, la posibilidad de gobernar entre hombres iguales y autónomos, por medio de la característica aristocrática de la elección, eligiéndose a los mejores entre todos los individuos de una comunidad¹²². Los problemas con los que se enfrentan los sistemas políticos ahora presuponen condiciones en las que la representación no pareciera ser capaz de articular en toda su amplitud la pluralidad y heterogeneidad social (de hombres iguales y autónomos)¹²³. El principal problema a considerar es la emergencia de una comunidad normativamente fluidificada, en la que cualquier determinación queda sujeta a un proceso de formación no estrictamente lineal o tradicional, es decir, no se queda a salvo de la discusión y la argumentación. En tanto en cuanto además puede afectar directamente a un complejo y heterogéneo grupo de ciudadanos, el proceso de formación de la determinación política reclama ampliar la

¹²² No hay para Manin condiciones eternas, sino culturales, lo que implica para su tesis que son los propios ciudadanos en su interacción los que determinan esas condiciones a partir de las cuales se pueda identificar los individuos más relacionados a ellas. Al ser condiciones culturales, es decir, en cierta medida contingentes, no siempre serán los individuos adscritos a una categoría social los beneficiarios del sistema representativo, sino que variarán de acuerdo a las condiciones significativas contemporáneas. El mismo criterio (selección de los mejores) es defendido por Sartori (1999), aunque éste descansa, a diferencia de Manin, en condiciones morales, que son en algún sentido eternas, tales como la firmeza o la fortaleza.

¹²³ Ver Gargarella (1998, 2001)

base de su discusión, más cuando el desarrollo tecnológico de por sí no reduce en su totalidad la incertidumbre de las decisiones adoptadas.

En la búsqueda de dicha articulación la emergencia en el discurso institucional de la participación activa subraya un escenario político que, si bien, es representativo, lo es a partir de la emancipación del tradicional binomio Sociedad-Estado. Esto presupone el proceso de formación de la voluntad política desde un ámbito contingente en el que, primero, el Estado carece del monopolio sobre la determinación y la definición del interés público y en el que, segundo, la selección de los mejores no significa rechazar la implicación ciudadana en la gestión pública, sino que supone la creación de un espacio público de corresponsabilidad política en el que prime la responsabilidad de todos los actores. Teniendo en cuenta las condiciones sociales contemporáneas, hay una especial inclinación a valorar que dicho proceso será imposible de emprender sin diseñar nuevos mecanismos que enfatizen la articulación pública y transparente de las etapas deliberativas con el proceso colectivo de toma de decisiones. Los procesos de formación de la voluntad política no pueden en este sentido permanecer cercenados al diálogo y a la incorporación de la ciudadanía directamente implicada y afectada por las políticas públicas. El problema entonces es cómo, pero no su implementación.

El que las decisiones sean contingentes, es decir, el que las determinaciones públicas presupongan necesariamente un proceso de toma de decisiones contingente, eleva en las sociedades contemporáneas el problema de la formación de esa voluntad. Por eso, el informe de la OCDE presta una especial atención a la necesidad de mejorar e implicar a la ciudadanía en los mecanismos vinculados al proceso de toma de decisiones, además de subrayar la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas del sistema político. La extensión de la autonomía individual, junto a la extensión de las relaciones contingentes en sociedad presionan, en palabras de la OCDE (2001: 71), a los gobiernos a adoptar un nuevo marco de significado en el proceso de la formación de la voluntad política, “aquel que acentúa la implicación ciudadana en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones”. El informe de la OCDE es igualmente claro a la hora de valorar la presión social existente sobre los gobiernos para adoptar medidas políticas participativas. En un escenario en el que no se tomaran o se pospusieran medidas dirigidas a fortalecer las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía, posiblemente, como mínimo, no se podría parar la constante erosión de la confianza de la ciudadanía

hacia el gobierno: “En el peor de los casos se podría contribuir a exacerbar las divisiones sociales y la desafección con la democracia como forma de gobierno” (OCDE, 2001: 74).

El objetivo perseguido por el Informe de la OCDE es fomentar que las Administraciones y los gobiernos adopten nuevos mecanismos de gobierno a partir de una nueva matriz relacional en la que la ciudadanía ocupa un papel privilegiado. Por un lado la globalización sitúa a los gobiernos nacionales en una zona ambigua, con algunas de las competencias tradicionalmente propias en manos de procesos de índole internacional. Las nuevas tecnologías no sólo han aumentado la capacidad gubernamental para operar, sino que también han elevado las expectativas ciudadanas sobre los objetivos, la calidad y la respuesta del gobierno. En este sentido las políticas cada vez más tienen que contextualizarse en escenarios interdependientes en los que los gobiernos son presionados para desarrollar políticas integrales y más horizontales. Al contrario de lo que cabría esperar el aumento de complejidad no puede ser una razón, según la OCDE, para hacer innecesaria la información o limitar el debate público, sino todo lo contrario, “los gobiernos deben hacer todo el esfuerzo para proveer a los ciudadanos con información clara y entendible sobre las opciones políticas posibles, mientras se evita el riesgo de la sobresimplificación” (OCDE, 2001: 76). Igualmente, se plantea el desafío que supone un escenario social en el que el interés público se fragmenta crecientemente y en el que habrá que considerar como elemento significativo las relaciones entre las organizaciones ciudadanas y la ciudadanía individual con el objetivo de tratar la formación colectiva de la voluntad política en un medio heterogéneo, en el que la ciudadanía individualmente emerge como actor a ser considerado (OCDE, 2001: 76).

Institucionalmente la consideración de las condiciones sociales contemporáneas plantea así una nueva modulación del sistema político con el objetivo de amparar las manifestaciones y las prácticas extendidas socialmente. Ante el dilema al que forzosamente se ven enfrentadas las instituciones públicas, la inclinación mayoritaria a ahondar los procesos participativos, dando cabida en ellos a un sujeto individualizado, hace emerger un problema real de articulación política, a la vez que emerge un problema vinculado al estatus de la comunidad en un escenario de creciente fragmentación. En los documentos citados anteriormente se señala la importancia que

tiene en los procesos participativos la responsabilidad ciudadana, lo que abre el camino a visualizar un espacio público basado en relaciones de corresponsabilidad en un momento en el que la fragmentación de la sociedad y el interés público convertirían la cuestión del espacio común en un elemento político clave.

La participación se vuelve en algún sentido un problema de cada ciudadano, inherente a su propia autonomía. “Deben estar preparados”, se cita, para asumir la responsabilidad inherente a ese derecho de participación (CMCE, 2001: 17; OCDE, 2001: 41). La apelación a esta responsabilidad acentúa el papel activo que la ciudadanía cumple en el horizonte de un escenario atravesado por relaciones de corresponsabilidad, en el que ya no hay rastro del tradicional conflicto entre Sociedad y Estado, sustituido por la extensión de relaciones asimétricas y horizontales. Se incorpora también una dinámica política que varía en cierto grado los mecanismos sobre los que las instituciones representativas descansaban, pues se presupone la participación en un primer plano, como un hecho necesario en el sistema político y no marginal. No se abraza o claudica al individualismo, al estilo del liberalismo. Se considera un individualismo institucionalizado. Por eso también se hablará de regulaciones no mercantiles mediante mecanismos que evoquen un escenario similar. La emancipación del problema de las relaciones entre Sociedad y Estado en definitiva implicaría para las Administraciones el protagonismo de los ciudadanos en un espacio público que también va a depender de ellos.

Tradicionalmente la democracia representativa parte de un mínimo sustrato del que pensar la ciudadanía. Como elector y votante aquel concurre a unas elecciones en las que otros se postulan para gobernar, para lo cual necesitan del voto y la preferencia ciudadana. El hecho de las elecciones periódicas de por sí permite abrazar un espacio de control sobre los gobernantes que tienen que presentarse a las elecciones de nuevo para continuar gobernando. Es un proceso de validación que la teoría económica de la democracia elevó a esencia de la democracia, aunque igualmente cristaliza el sentido de las relaciones contingentes en política. La teoría económica de la democracia como recuerda Pateman (1970), sin embargo, no incorpora en su seno la dimensión derivada de la participación política (electoral) y que tan minuciosamente describiera un defensor de la democracia representativa como John Stuart Mill a mediados del siglo XIX. Mill concibe como ideal normativo el gobierno representativo, por razones directamente

emparentadas a las implicaciones que tiene el hecho de poder participar de uno u otro modo en la configuración de las leyes que emanen del gobierno. *Formar parte de* no sólo significa el hecho de poder disfrutar de libertad y autonomía, Stuart Mill acentúa los valores asociados al hecho de poder participar con garantías en un proceso de discusión política en el que los asuntos personales quedarán vinculados a problemas de orden más general. La posibilidad de realizar esa vinculación contribuirá a ampliar la visión del individuo hacia la consideración de problemas más generales, lo que hablaría del corazón de la participación política (2000: 102).

La imposibilidad de poder participar en el diálogo y en la formación de la voluntad política acarrea para Mill nefastas consecuencias, entre otras cosas la apatía social y la despreocupación con relación a lo público (*ibidem*). De este modo, “según las consideraciones antedichas es evidente que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aun en las más humildes funciones públicas es útil; que, por tanto, debe procurarse que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad; y que, finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía” (2000: 43).

John Stuart Mill habla en un contexto histórico en el que reclama la extensión universal del sufragio. La propia concurrencia de todos a las elecciones periódicas debería aportar ese grado de compromiso social y político por el que Mill aboga en un tono que recuerda mucho el sentido de ciudadanía republicano. La teoría económica de la democracia defenderá la democracia representativa ya sin ese contenido participativo que la distinguía de otras formas de gobierno o, al menos, sin esa trama que vinculaba el interés privado del individuo de Mill al interés general, para lo cual era necesaria la participación. Como método de decisión, tal y como lo expresa Sartori (1988: 198), “la democracia es un subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes”. Sartori no deslegitima en este sentido la opinión pública como expresión máxima de la democracia y la posibilidad de revocar a los gobernantes que quieran ser reelegidos. Esto siempre implicará sopesar las *expectativas* de los ciudadanos con relación a la dirección política de los poderes públicos. Sin embargo, bajo las regulaciones mercantiles asociadas a la opinión pública, las elecciones carecen de ese contenido político con el que Stuart Mill defendiera la participación, pues las elecciones no tienen

la competencia de resolver problemas, sino de “decidir quienes han de resolverlo” (Sartori, 1988: 147). La democracia es apreciada indirectamente como fruto de un proceso incardinado en un subgrupo de individuos.

Sartori parte del presupuesto enunciado por Schumpeter de que la política no forma parte de los intereses del individuo (Schumpeter, 1988: 145), lo que deja la política como campo de especialización, pero sobre todo la aleja de cualquier vinculación a los asuntos de los individuos en general. Presuponiendo tan solo los intereses personales y privados, la política se aprecia marginal desde el punto de vista del individuo, mientras que para Mill es precisamente esa vinculación originada en los asuntos privados, entre los problemas de interés general y los propios, la que ocupa el centro del sistema político y sobre la cual gira el sentido de la participación. La diferencia está en que Schumpeter y con él Sartori piensan que para preservar el sentido general asociado a la política, ésta debe mantenerse alejada de la ciudadanía, mientras que para Mill sólo puede evidenciarse esa generalidad mediante la participación. Ambas posturas retratan con cierta fidelidad los planteamientos políticos acerca de la adecuación de implementar o no procesos participativos. Pero mucho más allá de eso reflejan caracterizaciones distintas del campo semántico asociado a la participación.

Tanto las instituciones internacionales como las Administraciones han prestado especial atención a los procesos participativos desde hace al menos dos o tres décadas. Las iniciativas emprendidas o manifestadas han planteado la necesidad de establecer mecanismos participativos con el objeto de complementar el ejercicio electoral periódico. Sartori lo confirma al pensar la centralidad de la opinión pública en la democracia representativa, donde para él residen las condiciones sustantivas de la democracia, es decir, precisamente las condiciones mediante las cuales tiene lugar el debate sobre la política¹²⁴. Ahora bien, la extensión de las relaciones contingentes plantea también serios problemas alrededor de la relación representativa entre las decisiones políticas y las necesidades (heterogéneas) de la sociedad, problema que se

¹²⁴ “El poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva. En último término, ‘la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno’. Siendo así, las elecciones son un medio para un fin, un gobierno de opinión, es decir, un gobierno sensible a, y responsable para con, la opinión pública” (Sartori, 1988:117)

traslada a la agenda política: de qué manera es representada la heterogeneidad en la agenda política, hasta qué punto es fielmente representada mediante las elecciones o cómo es objeto de la distribución derivada de las decisiones políticas. Es lo que Bobbio denominaba el problema de la ingobernabilidad, pero que, en definitiva, es una forma de cristalizar también los problemas de invisibilidad de poder (por qué y cómo se decide algo, en qué razones está basada la decisión) y la privatización de lo público (todo ciudadano encuentra legítimo que sus necesidades sean atendidas en razón de igualdad que la de los otros por los poderes públicos).

Las medidas implementadas por las Administraciones desde los años ochenta tienen como objetivo atajar la tensión provocada por los problemas apuntados por Bobbio. Se persigue aumentar la transparencia y la responsabilidad política, además de incrementar la vinculación entre las necesidades y las políticas públicas. Con ello se persigue estrechar la percepción ciudadana sobre la arbitrariedad política y relacionar la política con las necesidades ciudadanas de acuerdo a la existencia siempre de recursos limitados. Estos impulsos se desarrollaron fundamentalmente en dos direcciones: 1) la mejora de la Administración, mediante la implementación de mecanismos propios del sector privado (la Nueva Gestión Pública) y 2) la mejora de los procesos informativos y consultivos a la ciudadanía. Sin embargo, desde no hace mucho más de dos lustros, las Administraciones empiezan a desarrollar nuevos mecanismos de participación ciudadana, que si bien se desarrollan dentro de los límites de las instituciones representativas, abren una tercera dirección inclinada a abrazar mecanismos asociados a la participación directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

El camino iniciado no está exento de obstáculos y a menudo estos son expuestos como obstáculos reales a la implementación de políticas participativas. Antes de ver los mecanismos de participación implementados y su evolución vamos a dar cuenta de dos importantes nudos sobre los que descansan muchas de estas reticencias:

- a) Uno de los problemas vertebrales al hablar sobre políticas participativas se halla en saber hasta qué punto la ciudadanía ha asumido o asumirá los grados de responsabilidad que supuestamente tienen que acompañar la emergencia y extensión de los derechos de participación activa, lo que trae a colación el perfil del sujeto de la participación.

- b) Por otro lado, hasta qué punto, como apunta la OCDE (2001: 76), la emergencia de nuevas formas de participación (individuales y colectivas) y el protagonismo de las relaciones ciudadanas en el seno del Estado, va a reforzar o sobrepasar la democracia representativa tradicional por la inclusión de nuevos elementos vinculados a una democracia directa.

Si entendemos la participación en los términos expuestos por Stuart Mill (la vinculación de los intereses particulares y los intereses generales), los obstáculos planteados no son simple retórica, pues ¿quiere la ciudadanía efectivamente participar? ¿la participación sobrepasaría en verdad los límites políticos de las instituciones representativas? Para responder a tales cuestiones vamos a prestar atención a la primera de ellas, para abordar a continuación la segunda.

El desarrollo de la sociedad moderna occidental (en los términos apuntados por Max Weber: individualismo, racionalización y ascetismo intramundano) no pareciera sugerir la inclinación de los individuos a participar activamente en un proceso alrededor de intereses generales y, por tanto, tampoco parecería probable la incorporación de mecanismos de participación capaces de sobrepasar los límites institucionales de los sistemas representativos siguiendo esa lógica. En este sentido las cuestiones apuntadas perderían sentido a favor de la adopción de medidas más correctivas o pequeñas adaptaciones del sistema representativo a favor de una mayor eficiencia del mismo. Este es el argumento que subraya todos los cambios políticos que necesita el sistema representativo según Sartori (1999) y que no dejan de tener como referencia la desafección pública. Para el politólogo italiano una de las razones fundamentales por la cual entiende que los defensores de las medidas “participativas” caen en un error de bulto es pensar en un sujeto político que sólo existe en la mente de aquellos que piensan en la necesidad de medidas de participación e implicación. Tal sujeto, calificado como “activista”, dedicaría una importante cantidad de recursos propios a participar, lo que Sartori entiende es una quimera si pretendemos trasladar esa lógica al resto de la población. Las medidas imaginadas por Sartori redundan entonces en el perfil de un individuo en busca del bien privado para quien la participación puede suponer más un obstáculo que una posibilidad de desarrollo, separando la esfera política de cualquier otra esfera en la que esté implicado el ciudadano. Otra de las razones fundamentales apuntadas por Sartori será la escasa preparación del individuo respecto a las cuestiones

propriadamente políticas (1988: 145). Mejorar el proceso político, según Sartori, tiene que ver fundamentalmente con cuestiones endógenas al propio sistema (como mejorar la información, los controles internos y los mecanismos de captación de las necesidades de la población mediante la consulta). Sartori fortalece su conclusión apoyándose además en la falta de resultados óptimos derivados de la implementación de procesos participativos (1988: 155-65), deconstruyendo así uno de los argumentos vertebrales de los defensores de la participación: su capacidad para generar virtud cívica (Pateman, 1971; Mill, 2000; Barber, 1984).

Sartori tiene en mente el perfil de un activista clásico, que después de haber pasado una jornada laboral acude a una organización y prepara actividades a realizar (de protesta, de recaudación, de organización, etc), cuando no se plantea una Asamblea imaginaria en la que después de una jornada laboral la ciudadanía acudiría a ella solícita para deliberar con calma y decidir racionalmente entre muchos. En este sentido se asocia la democracia participativa a la democracia clásica, siendo imposible imaginarla en los estados modernos. Ciertamente no pensamos que haya razón alguna para “volver” a la Grecia clásica, imaginando miles de ciudadanos debatiendo fervorosa o amilanadamente en una Asamblea cotidianamente. Tampoco, como dice la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, hace falta pensar en un perfil de ciudadano asociado al activista de los años setenta u ochenta del siglo pasado. En este sentido, pensar en un “individuo participativo” no necesariamente nos tiene que llevar a imaginar un perfil clásico y presuponer todos los límites asociados a él. Podemos dar cuenta de la emergencia de otro perfil, en consonancia con la teoría sociológica, “convencional” en el que se entrecruzan el proceso de secularización, la progresiva extensión de la autonomía y “el deseo firme de pensar por sí mismo” (CMCE, 2001: 12). Tras este perfil hallamos reconocimiento explícito a la diversidad de intereses. El único problema que presupone ese perfil es la propensión a poner en cuestión las decisiones públicas (CMCE, 2001; OCDE, 2001).

La emergencia de la participación cobraría sentido precisamente alrededor de este imaginario, en parte debido a la idea de que *formar parte de* o *implicarse en* cada vez más pasa por procesos de participación en los que el individuo pueda formar parte de la discusión y del proceso de toma de decisiones. Si Sartori (1988: 145) habla de la necesaria capacidad mental que es menester poseer para hacer política, desde la

sociología pierde todo el sentido rechazar la participación de la ciudadanía en la discusión pública atendiendo tales razones. El principio de inclusión y las mismas mediaciones no pueden establecer como punto de partida la escasa preparación del ciudadano, su práctica es la que lo generaría. Cualquier otra cosa sería tener como referencia de la política principios de competencia moral, lo que gran parte de la sociología no puede sino considerar como elementos contingentes.

La coincidencia de los Informes anteriores en afirmar y subrayar la consideración de formas directas de participación tampoco se apoya en la imagen de un “activista”. Así se plantean mecanismos flexibles y una participación no sólo formal, esto es, mecanismos que se adecuen a una participación puntual, más que una participación que exija un compromiso continuo (CMCE, 2001: 12). La participación de la ciudadanía no plantearía en este sentido la sustitución del gobierno representativo, más bien le atribuye nuevas tareas encaminadas a abrir los canales en que se apoyan las decisiones públicas, abriendo las mismas a un proceso de diálogo con la ciudadanía. Para ello habría que ampliar y consolidar la información disponible para poder participar, además los mecanismos tendrían que ser transparentes, universales (tienen como objeto toda la ciudadanía organizada y no organizada) y sobre todo tendría que ser claro el grado de relación e influencia de la participación con la toma de decisiones.

El perfil “convencional” se construye alrededor de los mecanismos institucionales que puedan ofrecer seguridad, certidumbre y razones sobre las decisiones adoptadas. En este sentido se privilegia la discusión acerca de las razones por las que se decidió algo, lo que nos lleva a valorar directamente los mecanismos que acompañan todo proceso de toma de decisiones público. Este sujeto no exigiría tanto una participación corporativa y continua, como transparencia y posibilidad de influir o formar parte de las decisiones colectivas. Al menos, en tanto que tiene que compartir decisiones el problema no residiría tanto, como apunta Subirats (2003: 19), en que las decisiones sean contrarias a su propio interés, sino si es legítima “la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión”.

Quizás podamos aludir a la ambigüedad existente acerca de los dos indicadores más consolidados empleados por la literatura del capital social (la confianza social y la pertenencia a organizaciones voluntarias) para entender mejor el perfil de la

participación al que estamos aludiendo. Habitualmente la evolución de la participación se ha pensado ligada al asociacionismo, tanto de grupos sociales, como de grupos políticos. El declive del asociacionismo se convirtió a su vez en un signo de crisis democrática que la continua evocación de la obra de Putnam (1993) no ha hecho más que ampliar. Siguiendo a Putnam se supone que las relaciones recíprocas (*face to face*) entre ciudadanos (usualmente como miembros de organizaciones voluntarias) pueden generar confianza social y reforzar así la participación cívica, contribuyendo a la estabilidad de las instituciones políticas. Se crearía una especie de círculo virtuoso desde el que los resultados (desde el punto de vista de la eficiencia y los afectados) mejorarían sensiblemente. La participación en el seno de organizaciones voluntarias proveería a sus miembros de una mayor preocupación por los bienes públicos, extendería la confianza social y, por tanto, sería la base para reproducir habilidades cívicas suficientes como para asumir comportamientos solidarios y recíprocos.

El declive en el asociacionismo se convierte para Putnam en un proceso con importantes consecuencias políticas, basado principalmente en la disminución paralela de la generación de prácticas cívicas, en cierta manera fagocitadas por la progresiva privatización de la vida cotidiana. La literatura acerca del capital social, no obstante, no termina por confirmar categóricamente dicha tesis y sus implicaciones en el ámbito político. No sólo, como afirma Norris (2001), a partir de una revisión de las tendencias en la participación asociativa y en la participación política¹²⁵, sino también cuestionando las implicaciones políticas presupuestas por Putnam alrededor del capital social (Norris, 2001; Newton, 2001).

La primera cuestión que apunta Pippa Norris es la consideración que hace Putnam de las redes sociales sólo en términos estructurales (mediante los miembros de asociaciones formales), desestimando los vínculos sociales informales, a menudo intangibles para los registros estadísticos (Norris, 2001: 4). Norris pone en consideración las formas de movilización más activas en los últimos lustros (por ejemplo, el movimiento

¹²⁵ Para Norris no existe actualmente evidencia concluyente sobre una generalizada erosión de la vida asociativa, ni declive generalizado de confianza social. Los datos disponibles, afirma Norris (2001: 8) sugieren que la confianza ha bajado en unos países y se ha incrementado en otros. Por eso piensa que el registro que Putnam hace sobre un declive de la vida asociativa en la era de las postguerra en EE.UU responde más a elementos propios de su historia, que a una amplia tendencia secular propia de las sociedades occidentales (Norris, 2001)

antiglobalización), que responden a pautas comunicativas descentralizadas, con mínimas estructuras de liderazgo y activistas autónomos que pasan de forma desapercibida para las habituales formas de registrar la información, basadas en un perfil más clásico. Para Newton (2001) en las redes informales cotidianas los individuos pasan gran parte de su tiempo y sobre ellas descansan ricas y densas prácticas sociales que tampoco son habitualmente registradas.

Según Norris las organizaciones formales pueden ser consideradas un indicador de las redes sociales, pero no “necesariamente el más importante” (Norris, 2001: 6). Las redes informales proveerían formas incluso más ricas y más densas de generar normas sociales de confianza, reciprocidad y solidaridad, por tanto al hablar de confianza social sería adecuado, al menos, tenerlas en consideración. En un amplio estudio sobre la confianza social en siete Estados, Delhey y Newton (2002) afirmaban la importancia que tenían las redes sociales informales en la generación de confianza, constatando empíricamente una escasa correlación, registrada a nivel individual, entre la confianza social y la participación en organizaciones voluntarias. La confianza social, según estos autores, parecería más vinculada a indicadores socioeconómicos tales como el nivel de vida o el éxito alcanzado¹²⁶.

La literatura que cuestiona parcialmente la tesis de Putnam coincide en señalar la necesidad de desagregar los términos con los que habitualmente se representa el capital social: por un lado, la confianza social y, por el otro, la pertenencia a organizaciones voluntarias. Su vinculación bajo un mismo concepto difuminaría los resultados que se podrían obtener, pues en la mayoría de los casos las correlaciones empíricas estudiadas entre el capital social y la confianza en las instituciones públicas tienen resultados negativos, según Norris (2001: 14). En cambio, se encontrarían correlaciones positivas entre capital social e implicación política, pero sólo con relación a la confianza social y no con relación a la pertenencia a organizaciones (Norris, 2001: 14). En este sentido Norris cuestionará parcialmente el rol atribuido a las organizaciones sociales para generar confianza y plantea un nuevo horizonte en los procesos participativos. En

¹²⁶ Norris (2001: 12) planteará la misma cuestión. En general la confianza tiene una correlación muy positiva respecto a los indicadores socioeconómicos o, al menos, es más fuerte respecto a los indicadores sobre participación en asociaciones. Puede verse en un estudio realizado sobre las condiciones de la vida en Córdoba realizado por el IESA en el 2003 (García y Pérez Yruela, 2004)

ningún caso Norris niega importancia a que las interacciones entre los miembros asociados pueda generar prácticas cívicas, aunque si antes cuestionaba su privilegio estructural con relación a las redes informales y la vida cotidiana, ahora cuestiona que eso sea trasladable al universo general de las asociaciones (Norris, 2001: 5). En su lugar habría que evaluar empíricamente la importancia que tienen específicas organizaciones voluntarias respecto a otras. Bowler, Donovan y Hanneman (2003) parecen cerciorar en un minucioso estudio empírico este problema. De una tipología de distintos grupos (artistas, solidarios, eclesiásticos, deportivos y juveniles) sólo los grupos de arte y de la iglesia parecían asociarse positivamente con la implicación política. En este mismo sentido apunta el trabajo de Jan W van Deth (2001), quién pondría en evidencia la importancia que tiene considerar los fines y las prácticas asociados a los distintos tipos de organizaciones antes de generalizar entre las asociaciones las prácticas de reciprocidad y solidaridad.

El dilema en torno al capital social lleva a Newton (2001) a proponer dejar de utilizar analíticamente el término de *confianza*. En su lugar Newton habla de la importancia de la confianza respecto a su propio contexto, de esta manera piensa que podríamos hablar de confianza social, confianza política, confianza de barrio, etc, pero en ningún caso de un término genérico y abstracto como *confianza*. De este modo para Newton la *confianza social* no vendría así apoyada por la pertenencia a organizaciones voluntarias, ni tan siquiera por los niveles registrados respecto a la confianza en las instituciones políticas. En gran medida vendría reflejada por las condiciones socioeconómicas, como ya mostrábamos anteriormente. La *confianza política* no se relacionaría con variables sociales, sino directamente políticas (como por ejemplo, interés por la política, inclinación a la discusión, creencia en un gobierno abierto, etc.). La pertenencia a organizaciones voluntarias no estaría entonces fuertemente relacionada ni a la confianza social, ni a la confianza política, aunque se incline ligeramente a responder positivamente con relación a la primera. Desde aquí Newton piensa que la ecuación que relacionó declive del asociacionismo con *desafección política* exageró los términos de la misma. Y junto a Norris cuestiona el privilegio atribuido a las organizaciones voluntarias para generar confianza y redes sociales.

Newton (2001: 7) destaca la existencia de vínculos débiles entre, por un lado, las normas y las redes sociales y, por otro lado, la desafección política. Ésta última para

Newton no puede ser explicada en términos de capital social, sino mediante razones directamente vinculadas al proceso político, como la percepción de la ciudadanía sobre los representantes y el gobierno, así como con el desempeño de las instituciones. De este modo separa el término de desafección, bien sea ésta política o social, atribuyendo a cada una razones y secuencias causales distintas. De alguna manera se trae a colación un escenario en el que la participación es más difusa o, al menos, no responde tanto a las actividades formales de las organizaciones voluntarias, aunque éstas sigan generando prácticas cívicas, como nos recuerda Jan W van Deth (2003). No se trata entonces de reclamar el perfil de un individuo participativo “total” en los términos empleados por Sartori, sino de apreciar la desconfianza política y la importancia que recaba para sí los términos en que los representantes gobiernan y es percibido por la ciudadanía.

La propuesta de Newton (2001) separando analíticamente el estudio de la desafección política y desafección social, cobra sentido al observar el continuo declive de la confianza en la política durante los últimos veinticinco años en las democracias de la mayoría de los países occidentales (Pharr, Dalton y Putnam, 2000). En contra, como apuntaba Norris, el declive de capital social no es homogéneo y como veremos ahora a veces es incluso contrario al déficit de confianza política.

Siguiendo esta última sugerencia Newton (2001: 21-24) observa de que manera en tres países europeos no hay relación estrecha entre la confianza social, el asociacionismo y la desconfianza política. En Suecia entre 1981 y 1996 se registra una alta confianza social entre la ciudadanía, sin embargo la confianza en el parlamento cae del 47% al 19% entre 1986 y 1996, lo mismo que la desconfianza sobre la política aumenta del 40% a finales de los años setenta hasta el 70% en 1994. Los análisis empíricos sobre los datos estudiados parecerían subrayar la influencia que ha tenido el desempeño de la función pública por parte de los representantes políticos y la percepción de la ciudadanía. En Finlandia en los años ochenta y noventa aumentaron los niveles de confianza social registrados, al tiempo que se mantuvo en un nivel óptimo el grado de asociacionismo de la ciudadanía. Entre 1990 y 1995 se crean incluso nuevas organizaciones voluntarias y no se registra un declive de asociados. Sin embargo entre 1981 y 1991 la confianza en el parlamento cae del 65% al 34%. En Francia durante las dos últimas décadas se incrementaron los indicadores clásicos que daban cuenta del

capital social, en especial los de pertenencia a organizaciones voluntarias. En 1997, por ejemplo, la mitad de la población francesa decía estar asociada al menos a una organización. La confianza social es baja, pero se mantiene estable a lo largo de las dos décadas. En cambio la desafección política aumentó. Si en 1977 el 53% de los franceses afirmaban que los políticos se preocupaban de gente como ellos, en 1997 eran sólo el 19%. Lo mismo ocurrió con relación a la confianza en el parlamento, sentirse bien representado por los partidos políticos y la desconfianza hacia los representantes.

Para Newton (2001) las dinámicas observadas empíricamente le llevan a afirmar que la confianza social no tiene fuertes correlaciones con la confianza política o con las instituciones democráticas y tampoco con la pertenencia a una organización voluntaria. En este sentido no encontraríamos apoyo empírico para afirmar que la existencia de la desafección política sea causada por bajos niveles de confianza social o un declive de capital social¹²⁷. Más bien tenemos que tomar en cuenta el problema asociado a factores íntimamente vinculado a la política. Desde aquí cobra una mayor relevancia la valoración de los mecanismos diseñados para el proceso democrático de toma de decisiones como un indicador de la desafección pública, lo que ya planteaban Morán y Benedicto (1995) al referirse al diseño institucional para explicar la desafección pública. Al plantear la importancia del diseño institucional y el desempeño de la labor pública por parte de los representantes políticos se sugiere que la búsqueda de mecanismos participativos no presupone necesariamente un sujeto de la participación clásico o activista, pues no hay suficiente evidencia empírica para relacionar el asociacionismo con la implicación política y, por tanto, no hay suficiente evidencia para pensar que el incremento del asociacionismo puede de forma exclusiva incrementar los niveles de implicación política.

Esta conclusión abre un importante campo de acción que para el CMCE supone implementar mecanismos de participación flexibles, teniendo como referencia un

¹²⁷ Todo esto es válido desde el punto de vista individual. Desde un punto de vista social, teniendo en cuenta los datos agregados por estados, los estudios mencionados afirman encontrar correlaciones positivas entre la confianza social y la desafección política y el desarrollo de la democracia. Aquí la comparación empírica de los datos entre estados aporta que aquellos países con mayores niveles de confianza social son también los países que disfrutan de instituciones más consolidadas. Sin embargo, aunque las correlaciones afirmen tal relación, todos ellos afirman que no hay ninguna evidencia del origen de la causalidad, es decir, no se puede decir con certeza qué es el efecto y qué es la causa, si es la confianza social la que genera instituciones consolidadas o a la inversa (Newton, 2001: 19; Deth: 18).

individuo no organizado, al que no se le exija un compromiso continuo. Sin embargo se acentúan los elementos relacionados a la transparencia política y la rendición de cuentas, además de plantear formas directas de participación que permitan a la ciudadanía tener una relación directa con el proceso de toma de decisiones.

Respecto a la segunda cuestión, si los nuevos mecanismos podrán sobrepasar los límites institucionales de la democracia representativa, podemos pensar las implicaciones de las tendencias de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, así como sus límites (incluida la referencia de un perfil “convencional”). Más que sobrepasarlos, hay que considerar que los cambios inducidos en muchos casos son planteados desde la lógica interna del mismo proceso político representativo. Si tenemos en cuenta el alto grado de apoyo que recibe el régimen democrático, así como la importancia que para la ciudadanía tienen cuestiones como cumplir las leyes y pagar los impuestos (tabla nº12), además de, por supuesto, “decidir por sí mismo” (tabla nº12; CMCE, 2001), lo que parece demandar cambios es el propio proceso interno de toma de decisiones de las instituciones representativas. Cabría pensar que todos los elementos que llevan a pensar en la necesidad de nuevos mecanismos forman parte de la propia evolución del proceso político, no siendo, en este caso, un elemento externo al sistema. El hecho de que sean las propias Administraciones y organismos internacionales como el Comité de Ministros del Consejo de Europa los que plantean las reformas y el cambio, ya nos habla de un intento por mejorar las instituciones presentes, sin perder nunca la referencia de su lógica representativa.

Ciertamente los cambios pueden dibujar una nueva configuración apoyada en una relación más horizontal dentro del Estado y entre éste y la sociedad, en la que se requeriría una mayor participación e implicación tanto de individuos como de grupos sociales. Este escenario presupone a su vez la emergencia de un espacio público en el que puede tener cabida un diseño corporativista, pero también una configuración alrededor de intereses generales. Como recuerda Santos (1998: 79) este espacio público, no estatal, sería el escenario contemporáneo de la *lucha* política, donde se dirime y dirimirán los límites de la democracia. Si el Estado pierde en cierta manera su capacidad de regulación social en términos absolutos obtiene en cambio control sobre la “meta-regulación” de dicho espacio, es decir, su poder quedaría encarnado en la selección, coordinación y regulación de aquellos agentes no estatales que operan subsidiariamente

en el espacio público: “La naturaleza, el perfil y la orientación política del control sobre la meta-regulación se constituyen así en el principal objeto de la actual lucha política” (Santos, 1998: 79)

En este escenario el Estado y la Administración aparecen como un componente más, sin ejercer monopolio sobre el interés general, lo cual induce a adoptar nuevas funciones encaminadas a regular dicho espacio público. El hecho de que emerja ahora una tendencia a implementar e incrementar mecanismos participativos (tanto tradicionales como nuevos) evidencia una acción política destinada a regular ese espacio en torno a la formación de la voluntad política. No sólo esta nueva configuración presupone de suyo un espacio público, sino que la Administración adquiere responsabilidades para su organización, facilitando los medios y procedimientos que permitan una inclusión de la ciudadanía. Esto ofrece igualmente una idea de la importancia que adquieren los procesos de diálogo, entre otras cosas por el deseo de incrementar la capacidad de operar de las políticas públicas ante el aumento de la complejidad y la escasa fuerza argumentativa de los mecanismos tradicionales. Cabría preguntarse en este contexto, con Santos (1998: 42), si en un escenario en el que el Estado desempeña, respecto a las políticas de bienestar, progresivamente un papel de coordinación más que de producción directa, hasta qué punto los mecanismos representativos podrían aisladamente asegurar una relación democrática entre los recursos obtenidos y su uso y distribución. En este sentido los mecanismos participativos no parece que subrayen una transformación radical de las instituciones representativas, pero sí un complemento a aquellas en un nuevo escenario político en el que la formación de la voluntad política se vuelve un problema a resolver.

La creación de ese espacio público junto a mecanismos participativos es un modo de garantizar la democratización de su desempeño, antes que quedar atrapado en el juego corporativo de unos pocos agentes. La interpretación que tanto la OCDE, como el CMCE o el PNUD realizan acerca de la desafección pública señala la emergencia de una nueva forma de entender la comunicación política, apuntando hacia formas de participación más flexibles y directas con relación al proceso de toma de decisiones. Con los nuevos instrumentos de participación emerge también una lógica no corporativa de acción pública, que se fundamenta en gran medida en un escenario social en el que la cuestión central ya no es tanto el conflicto entre sociedad y Estado, sino el problema de

los que están incluidos y excluidos de la participación en dicho escenario. No se puede excluir a nadie y los fines que habitualmente se atribuyeron al conjunto de las organizaciones voluntarias no terminan de confirmarse, lo que parece abrir cauces para explorar nuevas formas de participación que tienen en su objetivo una sociedad de individuos y un escenario público no estatal abierto a la discusión y definición de los intereses generales.

En este sentido, la participación no se contempla sólo de forma tradicional, ni tan siquiera como un simple ‘juntar’ a la ciudadanía para que se pongan de acuerdo sobre aspectos concretos. Los nuevos instrumentos de participación plantean un uso racional de los recursos y los tiempos, lo que significa que su desarrollo exige gastos y organización para que los procesos emprendidos puedan alcanzar sus objetivos, plantean así una regulación del espacio público. En todos los casos son procesos impulsados por las Administraciones, lo que ya subraya que no se trata de subvertir los límites institucionales, sino complementarlos o articularlos con la participación. A continuación vamos a dar cuenta de la evolución de los mecanismos de participación ciudadana que desde los años ochenta la gran mayoría de los países europeos emprendieron, haciendo especial hincapié en España, Alemania, Francia y el Reino Unido. El objetivo será señalar los distintos objetivos perseguidos en cada momento al impulsar unos u otros instrumentos, a la vez que dar cuenta del auge de la participación ciudadana durante los últimos diez años, en forma de nuevas leyes, coberturas administrativas, así como nuevos instrumentos que amplían definitivamente el campo semántico de la participación y ofrecen a las Administraciones nuevas herramientas destinadas a democratizar el espacio público.

3.3.1. La evolución de la Administración.

Hablar de la evolución de los mecanismos de participación ciudadana en cierta manera supone hablar de la evolución de la Administración. Los cambios experimentados por ésta en torno a su vinculación con la ciudadanía nos dibuja un marco comprensivo con el que delimitar la concepción y los límites asociados a la participación ciudadana, al menos desde el punto de vista de la política. El problema desde el que las Administraciones han configurado sus cambios se nutre de la necesidad de tomar en

consideración los posicionamientos e inclinaciones de la ciudadanía a la hora de tratar problemas públicos. En este sentido el proceso político ofrece la forma más depurada de trasladar a la gestión de la Administración la orientación de la ciudadanía, bien sea utilizando procedimientos selectivos, bien procedimientos por sorteo¹²⁸. No obstante, desde la perspectiva de la Administración, la provisión de bienes públicos ofrece otra forma de mediación con la ciudadanía. Respecto a esta segunda, la lógica que atraviesa dicha prestación, así como las características tanto de los servicios, como del proceso de su elaboración, presupone igualmente una concepción política e institucional de las relaciones existentes entre la ciudadanía y el sistema político. Las mediaciones que aquí se contemplen van a complementar el proceso político actualmente basado en procedimientos selectivos, pues cualquiera sea el procedimiento mediante el cual se delimita quiénes adquieren la responsabilidad de la Administración, siempre se abre un problema en torno a la formación de la voluntad política.

Entre los años sesenta y setenta del siglo pasado podemos hablar del dominio de una concepción administrativa burocrática, en la que la provisión de bienes públicos partía de diagnósticos técnicos elaborados por expertos (Navarro, 1998). La provisión de bienes públicos, así como sus características, se dirigían a grupos delimitados afectados por problemas específicos. La lógica de la Administración se nutría, en este caso, del análisis de especialistas y sus interpretaciones. La ciudadanía es considerada aquí un actor vinculado directamente al proceso político mediante los procedimientos de selección de los representantes políticos, asignándole un papel pasivo respecto al espacio público y la formación de la voluntad política. Más allá de su participación electoral, la ciudadanía es contemplada como objeto de los especialistas. Desde mediados de los años setenta, pero de forma prominente a lo largo de los años ochenta

¹²⁸ El sorteo es la forma más democrática de mediación política. Utilizado ampliamente en la Grecia clásica presupone que toda la ciudadanía es susceptible de ser elegida con el objeto de cumplir tareas políticas. Resta decir que la instauración de la democracia en la época moderna plantea una clara inclinación por incorporar al sistema político los procedimientos selectivos en contra de los procedimientos considerados propios de la democracia, como lo haría Madison en el *Federalista* nº10 (AFA, 2002:72). Los Padres Fundadores de la constitución estadounidense se referían así a una forma de gobierno en república. La distinción se difuminó a lo largo del siglo XIX y XX, a lo cual contribuyó la popularidad adquirida por Alexis de Tocqueville y su reconocimiento del nuevo Estado como una auténtica “democracia”. Desde entonces, como ya apuntó Bobbio (1998: 212), a la dictadura se le contraponen la democracia, cuando históricamente siempre fueron tres las formas de gobierno expuestas por los grandes pensadores clásicos: la monarquía, la oligarquía y la democracia, aunque fuera una composición mixta de las tres formas por lo que habitualmente optaran pensadores como Aristóteles, Polibio, Cicerón.

del siglo pasado, la lógica interna de la Administración experimenta un progresivo cambio, que aún hoy persiste, mediante la incorporación de las preferencias individuales de la ciudadanía como norma de funcionamiento, las cuales empiezan a considerarse fuente de la provisión de bienes públicos. Poco a poco lo que se dio en llamar la Nueva Gestión Pública (NGP) ha ido modelando el perfil de las Administraciones incorporando métodos de gestión propios del sector privado (Pollit y Bouckaert, 2000).

De forma generalizada la NGP ha perseguido incrementar la eficiencia de la Administración actuando, por un lado, en la consolidación de su capacidad financiera y adecuando, por otro lado, la provisión de los bienes públicos a las necesidades ciudadanas. Con relación a lo primero, el objetivo ha sido hacer que la Administración se rigiera por una lógica de costes-beneficios y respecto a lo segundo se ha pretendido que la provisión de bienes públicos fuera el resultado de un proceso de oferta y demanda. Bajo estas dos grandes premisas las reformas internas de la Administración durante los últimos veinte años han sido considerables en todas partes. El efecto más sustantivo que podemos abstraer de dicho proceso podría sintetizarse en el nuevo desempeño que adopta la ciudadanía con un perfil como cliente o usuaria de los servicios que presta la Administración. Ahora bien, la consideración de los individuos como un factor básico en la configuración de la gestión ha alentado a la Administración tanto a 1) incorporar técnicas de gestión similares a las que se aplican en el sector privado, como a 2) la búsqueda de diseños de organización pública más participativos (Peters, 2002).

Durante los años ochenta las reformas de las Administraciones se plantearon sobre todo en torno a la adopción de técnicas de gestión privada. Un buen ejemplo sería la continua transferencia de poder desde los órganos ministeriales o del gobierno central hacia organismos autónomos o subnacionales, creándose una multitud de nuevas organizaciones denominadas a menudo “agencias”. Estas medidas se acompañaron de esfuerzos destinados a dotar de un mayor poder de influencia tanto a los estratos más bajo de las organizaciones, como a sus “clientes”, pensando que la democratización de la Administración, su apertura a nuevas ideas y el involucramiento de aquellos haría funcionar mejor las organizaciones. Cambiaron también los procesos y procedimientos de evaluación, gestión y decisión con el objeto de incrementar la eficiencia (Peters, 2002). La consecuencia más drástica fue la institucionalización progresiva de los

mercados y la competitividad como medio de dar voz a los “usuarios” y promover la eficiencia en la provisión de bienes públicos. Un claro indicador de este proceso lo constituye la generalización de los estudios de mercado y satisfacción entre las Administraciones. Progresivamente la Administración adquiere un perfil más técnico haciendo descansar la elaboración de políticas públicas en regulaciones mercantiles. No obstante, las reformas de la Administración siguen su curso en un proceso que no parece disponer de límite temporal definido.

A raíz de las reformas emprendidas desde los años ochenta, subsiguientes reformas se fueron sucediendo, en cierta manera moldeando algunas de las ya realizadas y modificando otras. Las pautas seguidas son por ello difíciles de concretar en un contexto percibido en continuo movimiento, que no ha dado además por finalizadas las mismas. Más bien parecieran sucederse diferentes niveles que se van solapando unos a otros, como si de diferentes versiones de un programa de software se tratara, tal y como relata Reichard al hablar de la evolución de la NGP en Alemania: “NSM 1.0” en los años ochenta; “NSM 2.0” desde mitad de los años noventa y un posible “NSM 3.0” para el futuro más inmediato (Reichard, 2002). No obstante, Peters (2002: 4) resume la emergencia durante los años noventa de un conjunto de nuevas pautas de acuerdo a cuatro importantes ejes, que en cierta manera expresan la orientación que experimenta la NGP durante esos años: 1) adquiere mayor relevancia el criterio de *desempeño* en lugar de los procedimientos, “lo que a menudo tiende a considerar la ausencia de problemas como el indicador adecuado de desempeño” (Peters, 2002: 4). Si bien este cambio puede traer problemas contrarresta de alguna manera la flexibilización interna experimentada a raíz de las primeras reformas, incrementando la responsabilidad de los ejecutivos o trabajadores en un intento continuo por mejorar el desempeño o rendimiento (*benchmarking*); 2) se procede a la *re-regulación* de los procesos administrativos, pero en lugar de diseñar procesos de control previos a la toma de decisiones, las pautas extendidas se orientan a monitorear y evaluar las políticas una vez puestas en marcha; 3) se privilegia la coordinación de las políticas públicas con el objeto de que las iniciativas respondan a una idea más coherente de conjunto que, entre otras cosas, cambie la tendencia a la fragmentación, en parte impulsada por las primeras reformas; y 4) se establecen mecanismos orientados a fortalecer la responsabilidad (*accountability*) de las organizaciones públicas.

Los criterios impulsados por la progresiva adopción de las pautas de la NGP dirigieron los esfuerzos de las Administraciones a mejorar los elementos internos de las mismas, con el objetivo de establecer las condiciones para que emergiera un cuerpo autónomo inclinado a alcanzar la suficiencia económica. De este modo se fortaleció la configuración de la Administración como sistema autónomo, lo cual implicaba de suyo un problema en torno al tipo de vínculos establecidos con el entorno. La contemplación de un entorno hacia el cual hay que establecer vínculos, además de presuponer la autonomía de la Administración, crea un juego de interrelación con un espacio que atribuye a la ciudadanía un desempeño relevante. En este sentido la Administración se fragua como entidad que oferta servicios y bienes públicos, mientras que la ciudadanía, como entorno, se configura como actor en el espacio público. La posibilidad de configurar unos u otros vínculos con el entorno hizo que, desde la Administración, se adoptaran paulatinamente medidas distinguiendo dos planos de actuación según prevaleciera una visión individual de los elementos del entorno, como cliente (usuario y consumidor) de aquella, o una visión política del mismo como ciudadanía asociada a delimitar los fines de la Administración. Los mecanismos relacionados al segundo plano mencionado persiguieron dar voz a la ciudadanía en términos deliberativos y no mediante regulaciones mercantiles, lo que ciertamente se enfatizó desde mediados de los noventa.

A finales de los años noventa, en un momento en el que ya empieza a cobrar una atención fuerte la crisis de confianza hacia la política, los criterios de la NGP vuelven a plantear algunos cambios dirigidos a reforzar la eficiencia de la gestión mediante el desempeño, la gestión por procesos y las relaciones con el entorno. Sin embargo la perspectiva asociada al ciudadano recaba mayor atención, lo que se refleja bien en la medida adoptada para hacer referencia al entorno. Ésta tradicionalmente hacía mención sólo al *cliente*, pero ahora se realiza mediante el binomio *cliente/ciudadano*. Si bien esta evolución expresa la ambivalencia de la figura ciudadana con respecto a los objetivos de la NGP, no deja de representar un límite borroso tras el cual se esconde una frontera, parcialmente asumida, que no pueden atravesar los métodos de gestión propios del mercado. Esta significación borrosa desvela una inclinación a asumir diferentes roles de la ciudadanía, acentuando tanto el perfil de un individuo atravesado por un comportamiento económico, como el perfil de un ciudadano asociado al interés público. En este sentido el Modelo CAF (en inglés *Common Assessment Framework*) elaborado

en el 2000 por la Unión Europea para promover la reforma de la gestión pública basada en los procesos de Calidad Total, que veremos a continuación, describe con precisión esa fluida línea entre el cliente y el ciudadano:

“Las organizaciones del sector público tienen una compleja relación con el público que en algunos casos puede caracterizarse como una relación con clientes (sobre todo en el caso de la prestación directa de servicios por parte de las organizaciones públicas), mientras que en otros debe describirse como una relación con ciudadanos, en la que la organización está llamada a determinar y hacer respetar el entorno en el que se desarrolla la vida social y económica. Como las dos facetas no pueden siempre separarse claramente, describiremos esta compleja situación como una relación de cliente/ciudadano. Los clientes/ciudadanos son los receptores o beneficiarios de la actividad, los productos o los servicios de las organizaciones del sector público y deben definirse como los usuarios básicos de los servicios prestados, aunque no debemos ceñirnos exclusivamente a esta definición” (Modelo CAF, 2003: 34)

Poco a poco la Administración adopta un perfil “híbrido”, como cuenta Evans (2003), con el que aquella se ve impelida a combinar una *lógica burocrática*, basada en la meritocracia y la previsibilidad de sus acciones, con una *lógica de mercado*, cuyas señales abracen la distribución de los recursos, y una *lógica participativa*, desde abajo, que garantice que los resultados de la Administración reflejen las necesidades y deseos de los ciudadanos. Esta tímida valoración del enfoque ciudadano en el corazón de la NGP ha alentado innovaciones administrativas destinadas a plantear la ciudadanía como un tema central, sobre el que habría que dar una respuesta seria y acorde al pulso de los cambios sociales. Lo que se traduce progresivamente en una atención hacia los mecanismos dirigidos precisamente a consolidar las relaciones de la organización con la ciudadanía.

Actualmente, los intentos por mejorar la Administración desde la perspectiva de la NGP se han consolidado mediante los certificados de calidad. Utilizados como herramientas de evaluación, con ellos se pretende impulsar las reformas desde adentro. El espíritu que rodea las evaluaciones tiene como referencia los procesos de gestión de Calidad Total del sector privado. En este caso, se trata de evaluar el desempeño de las organizaciones públicas desde diferentes ámbitos con el objetivo de estimular a las propias organizaciones a que emprendan reformas orientadas a mejorar la gestión pública, pero desde su propia configuración previa. Habitualmente se toma como referencia los

certificados de calidad *ISO 9000*¹²⁹ o el *Modelo EFQM de Excelencia*¹³⁰. A partir de ellos se han desarrollado diversos Modelos “compatibles”, libres de marca y, por tanto, con un coste de aplicación inferior. Esta “liberación” de los sistemas de evaluación ha facilitado su extensión entre las organizaciones públicas, promocionando entre ellas el *benchmarking*. Mediante éste las Administraciones realizan comparaciones y entablan un aprendizaje mutuo sobre las distintas dimensiones reflejadas en los modelos de evaluación. Se facilita así el intercambio y las comparaciones entre organizaciones, “ya sean públicas o privadas” y de distintos niveles. El *benchmarking* condensa el espíritu asociado a la NGP con una Administración en continuo contacto con el resto de Administraciones públicas, abierta al aprendizaje de otras experiencias (incluidas las organizaciones privadas) y a la comunicación global con su entorno.

La “liberación” de los modelos de referencia ha impulsado a las Administraciones centrales ha diseñar Modelos de evaluación propios dirigido al resto de organizaciones de su entorno, dentro de Planes Generales de Calidad que suelen incorporar premios a la calidad y a las mejores prácticas con el objetivo de estimular su aplicación. Un ejemplo es el Marco Común de Evaluación (el Modelo CAF) impulsado por los Ministros responsables de Administración Pública de la Unión Europea en la primera Conferencia Europea de Calidad para las Administraciones Públicas, celebrada en mayo del 2000 en Lisboa. Las iniciativas, no obstante, se han extendido también entre Administraciones de otros niveles territoriales, diseñando modelos propios dirigidos a evaluar y mejorar las organizaciones públicas desde una perspectiva “más cercana” y comprensiva con las singularidades “socioculturales”. En Alemania, por ejemplo, la Asociación de Municipios para la Reforma de la Gestión (*KGSt* en sus siglas en alemán) desde principios de los años noventa ha promocionado la evaluación de las organizaciones públicas locales, favoreciendo la creación de una red intermunicipal de *benchmarking* de acuerdo a unos criterios propios¹³¹, aunque compatibles con el Modelo EFQM, referencia básica en las comparaciones y evaluaciones (Reichard, 2002: 8). En España, en 1998, un conjunto de directivos de diferentes niveles de la Administración pública

¹²⁹ La serie de normas ISO 9000 nacieron en 1987 de la mano de la Organización Internacional de Normalización con el objetivo de consolidar las diferentes concepciones de calidad y unificar criterios.

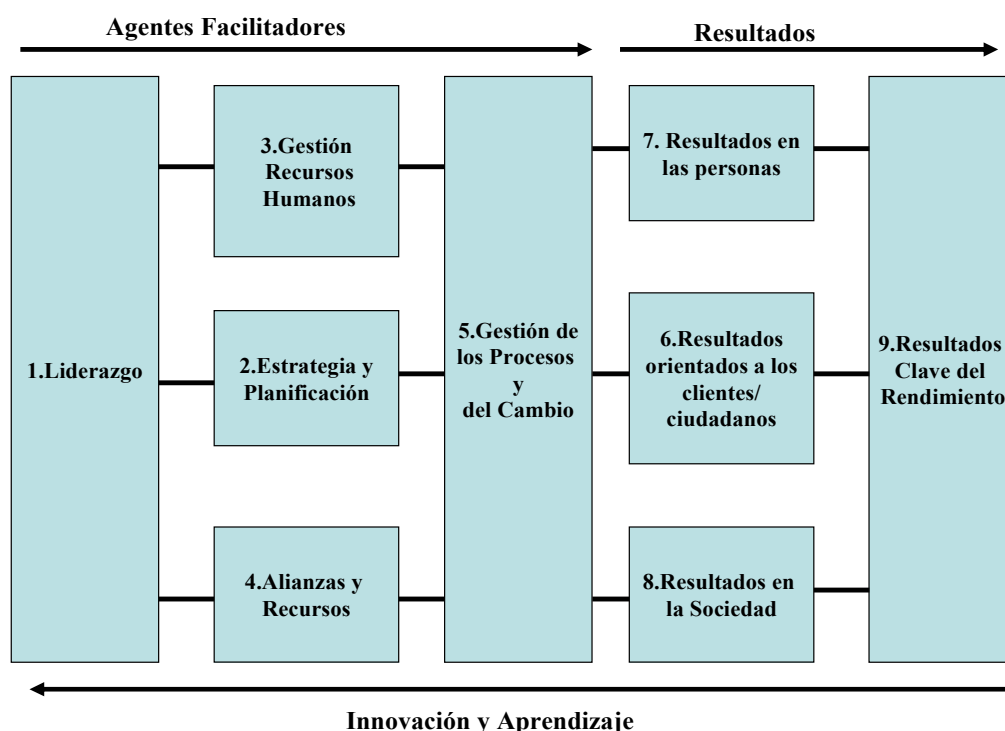
¹³⁰ Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM en inglés *European Foundation for Quality Managment*).

¹³¹ La KGSt reformuló la NGP a principios de los años noventa con un modelo propio que denominó New Steering Model (Wollman, 2002: 12).

crearon el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP) con el objetivo de promover los procesos de Calidad Total a partir de unos criterios “lo más adaptados posibles a la situación y la sensibilidad de los diversos servicios públicos de nuestro país” (OCSP, 2003: 4). El sistema de evaluación diseñado se denominó *Modelo de Ciudadanía* y, a parte de garantizar la compatibilidad con el Modelo EFQM de Excelencia, se inclina por enfatizar unos criterios específicos, con lo que el *benchmarking* de aquellas organizaciones que lo apliquen estará sesgado por ellos.

No obstante, podemos hablar de un cuerpo común de criterios que responden a los propios cambios experimentados por las reformas de la NGP a lo largo del tiempo. La disposición por adaptar los criterios a un entorno específico ha impulsado diferencias entre modelos, pero estas se reflejan sobre todo, en el peso relativo otorgado a unos u otros elementos dentro de la evaluación. Así, por ejemplo, mientras la lógica costes-beneficios es un elemento central a la hora de valorar la Administración con relación a la gestión financiera, el peso dado a la misma puede variar. Del mismo modo que elementos como la evaluación de las relaciones con el entorno puede recabar un mayor o menor peso relativo. A continuación vamos a ver los criterios aportados por el Modelo CAF (figura nº2), difundido ampliamente por el Ministerio de Administraciones Públicas español, que pensamos refleja adecuadamente las pautas de la NGP en los albores del siglo XXI.

Figura nº2
EL MODELO CAF



Cada una de las casillas refleja un campo distinto de evaluación a partir de una específica gama de criterios sobre los cuales la Administración en cuestión tiene que evaluar sus pautas. Todas ellas evalúan las actuaciones de la organización bajo el supuesto de que tales criterios se inclinan a dibujar una Administración eficiente. El Modelo CAF distingue, como vemos, dos bloques. Primero el de los ‘agentes facilitadores’, que supuestamente lo forman criterios que fomentan y promueven la buena gestión, y en segundo lugar el bloque de los efectos, basado en criterios que evalúan tanto la satisfacción del entorno con relación a la Administración, como las actuaciones o mecanismos de la Administración dirigidos a todo su entorno, incluido los empleados (casilla 7). En tercer lugar el Modelo nos recuerda que el proceso termina con una línea de innovación y aprendizaje que atraviesa todos los campos y está íntimamente ligada a la aplicación de la evaluación, utilizando sus resultados como elementos objetivables para emprender reformas o cambios. A efectos del análisis aquí vamos a diferenciar tres bloques (y no dos) con el objeto de visualizar las pautas que atraviesan las nuevas reformas de la NGP, pues si bien el primer bloque hace referencia sobre todo a factores internos, podemos diferenciar en él dos subbloques:

- 1) Las casillas 1 y 4 se dirigen a evaluar y mejorar cuestiones asociadas a las relaciones tanto internas (Liderazgo), como externas (Alianzas y Recursos), con el objetivo de aumentar las potencialidades existentes y la gestión orientada a resultados;
- 2) las casillas 2, 3 y 5 se dirigen a evaluar los mecanismos internos de la Administración que promueven una gestión eficiente desde tres dimensiones: recursos humanos, procedimientos y planificación;
- 3) las casillas 6, 7, 8 y 9 se dirigen a evaluar las relaciones con el entorno mediante la adecuación de los resultados de las actuaciones administrativas con las expectativas y necesidades de su entorno (como la sociedad en un amplio sentido, los trabajadores, la ciudadanía y el rendimiento interno).

El Modelo CAF plantea valores similares a los que aludíamos anteriormente (desempeño, regulación, coordinación y responsabilidad), sin embargo queremos destacar los tres bloques con los que se moldea el perfil de la Administración. En el bloque 1 (casillas 1 y 4) se hace un especial hincapié en la figura del liderazgo,

entendido como la capacidad de estimular el trabajo y la coordinación. Se evidencia una preocupación por las capacidades asociadas a la negociación y la consecución de consensos en un ambiente complejo con los empleados, otras Administraciones y los representantes políticos. Por otro lado se acentúa la importancia de los procesos de alianza con el resto de agentes y entidades para realizar una gestión eficiente orientada a resultados, con capacidad de gestionar los recursos existentes para perseguir los objetivos marcados y siempre empleando una lógica de costes-beneficios. En cualquier caso el Modelo CAF al describir estas tareas expresa la importancia que adquieren las alianzas con los *clientes/ciudadanos* con el objetivo de “fomentar la participación de los clientes/ciudadanos en aquellas actividades que conciernen a la comunidad” (Modelo CAF, 2003: 27), lo cual sugiere mecanismos orientados a su consecución.

En el bloque 2 (casillas 2, 3 y 5) se presta atención a los elementos vinculados a una buena gestión como es la planificación, la cual tendrá que estar configurada desde mecanismos eficaces destinados a recabar la información necesaria acerca de los clientes/ciudadanos, los empleados y la sociedad, hasta mecanismos capaces de extender la estrategia en la organización. Lo cual se complementaría con una buena gestión de los recursos humanos y una atención especial en los procedimientos aplicados (sencillez, claridad, visibilidad, etc). En este punto el Modelo CAF destaca la importancia de establecer mecanismos de participación para desarrollar y prestar servicios con los clientes/ciudadanos, involucrándolos en la organización (2003: 32).

Por último el tercer bloque (casillas 6, 7, 8 y 9) está directamente orientado a evaluar de qué manera las Administraciones efectivamente desarrollan mecanismos para implicar a los clientes/ciudadanos “en el diseño de los servicios o productos y en el proceso de toma de decisiones” (CAF, 2003: 35), el grado de receptividad de las sugerencias ciudadanas, la satisfacción en torno a los servicios prestados, lo cual plantea también una evaluación con relación a la implicación y satisfacción de los empleados. En último lugar se incluye la evaluación del impacto y articulación de la Administración con su entorno en un amplio sentido (impacto en la economía local, comportamiento ético, rendimiento medioambiental, etc), así como la relación existente con sus objetivos (rendimiento).

El perfil de las Administraciones derivado de la NGP podemos decir que fortalece una orientación de las Administraciones guiada por tres dimensiones interrelacionadas:

- a) El liderazgo y la “conectividad” que habla de las nuevas maneras de acción pública en un escenario en el que actuar en red progresivamente adquiere un valor preponderante. En este sentido se encuentra necesario abrir mecanismos de participación de la ciudadanía en el seno de las organizaciones públicas, pero sobre todo se aboga por un perfil de liderazgo capaz de estimular y fomentar las alianzas en un juego que ya no es de suma cero, implicando a la ciudadanía en los objetivos de la Administración.
- b) La utilización racional de los recursos, que exige no sólo aprovechar bien los recursos, sino hacer de ellos un uso coherente según las condiciones existentes, para lo cual es bien valorado emprender procesos que involucren a los empleados mediante “el diálogo y la asunción de responsabilidades (*empowerment*)” (CAF, 2003: 25).
- c) Relaciones con la Sociedad que plantea la necesidad de estrechar vínculos con ella mediante mecanismos que faciliten la implicación y la participación ciudadana en el diseño de la oferta pública y en el proceso de toma de decisiones.

La extensión de las prácticas asociadas a la NGP es desigual, aunque muy generalizada. La creación de organismos autónomos, dependientes de la Administración, pero con personalidad jurídica propia, y empresas públicas sujetas al derecho privado mercantil ha sido una práctica muy extendida, que ha orientado la gestión de las Administraciones hacia la adopción de regulaciones mercantiles¹³². Las reformas internas impulsadas por la NGP y el estímulo a asumir la influencia de las regulaciones mercantiles ha supuesto una pequeña revolución en las Administraciones durante los últimos veinte años. Sin embargo, los cambios sociales y la propia experiencia de las reformas ya aplicadas ha empujado las Administraciones a acentuar el enfoque orientado a la ciudadanía y su articulación con la Administración, en detrimento de una concepción más radical de gestión ‘puramente’ mercantil. Por ejemplo, en el Modelo de Ciudadanía diseñado por el OCSP lo que hemos considerado como el tercer bloque “Relaciones con la Sociedad”

¹³² Para ver la evolución de los municipios alemanes en este sentido puede verse Wollman (2002). En el caso de los municipios españoles puede verse FEMP (2002). En el Reino Unido las autoridades locales fueron impelidas a aceptar el concepto de la NGP desde el gobierno central a finales de los años ochenta con la 1988 Local Government Act (Chandler, 2004).

representa en el sistema de evaluación casi la mitad de la puntuación ponderable (Modelo Ciudadanía, 2003).

Esta evolución es evidente desde la propia percepción de los empleados públicos. En un estudio realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 2002, mediante una encuesta postal a municipios mayores de 20.000 habitantes, se expresaba la preferencia que tenían los Entes Locales por aplicar Modelos que implicaran una ponderación de estos criterios más elevada, como sería en este caso el Modelo CAF frente al Modelo de Excelencia de la EFQM (FEMP, 2002: 19). En este sentido la Asociación de Municipios para la Reforma de la Gestión (KGSt) en Alemania a partir de 1995 empezó a construir un concepto de la NGP sobre nuevos elementos que dieran una mayor relevancia a la orientación hacia la ciudadana y la implicación de los empleados (*empowerment*) en la gestión pública (Reichard, 2002).

Si analizamos los procesos emprendidos por las Administraciones locales en España, “muy difundido” entre ellas siguiendo las conclusiones del estudio de la FEMP (2002)¹³³, podemos dar cuenta del alcance de la evolución. En general se puede concluir que la orientación a la ciudadanía es elevada, aunque se vincula en mayor medida a la mejora de los procesos de calidad en la producción y oferta de bienes públicos, así como la defensa de los intereses del ciudadano. Esto hace que prime, al igual que plantea Reichard (2002) con relación a las Administraciones locales en Alemania, el *cliente*, aunque en definitiva no reste alcance a la existencia de una mayor preocupación por la ciudadanía, pues como termina el estudio de la FEMP la mejora tiene que descansar en que “la calidad empiece y acabe situando al ciudadano en el centro de los procesos y los problemas” (FEMP, 2002b: 32).

El estudio de la FEMP (2002) ofrece un abanico de actuaciones futuras sobre las que los Entes Locales expresaron sus prioridades en torno al proceso de Modernización y Calidad, las cuales si bien plantean un giro importante hacia la ciudadanía, éste se concibe básicamente en términos internos, inclinado a incrementar la eficiencia de la provisión de bienes públicos. En orden de preferencia se apuntaron las siguientes

¹³³ Según el estudio cerca del 96% de los municipios españoles habían emprendido alguna experiencia de Modernización y Calidad. Para el 66% se trataría de un Plan Estructurado, mientras que para el 32% serían actuaciones aisladas (FEMP, 2002: 29)

prioridades: 1) desarrollo de actuaciones mediante internet; 2) servicios de atención diferidos; 3) profundizar en el conocimiento de las necesidades ciudadanas; 4) impulso de las tecnologías de voz (teléfono) como herramienta de atención al ciudadano; 5) cartas de servicios; 6) desarrollo de ventanillas únicas interadministrativas; y 7) implantación de modelos de autoevaluación (FEMP, 2002: 26).

Por un lado, se muestra preocupación por mejorar la información a los ciudadanos, mediante el uso de las nuevas tecnologías y la profesionalización de la atención al cliente, lo que plantea la orientación al cliente/ciudadano como una estrategia corporativa con su propio 'departamento' especializado. Si bien esto puede ser considerado una mejora, cabría preguntarse hasta que punto se puede concentrar la atención al ciudadano en un solo departamento, especializando su consideración, más que generalizando su concepción. Por otro lado, se observa una inclinación a mejorar el conocimiento de las necesidades ciudadanas, lo que plantea el objetivo por el que se guía la Administración y la importancia de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes públicos. Cabe pensar que si consideramos un entorno complejo, del que no se pueden abstraer las demandas de forma sencilla, es previsible que se tenga igualmente en cuenta la des-limitación de los problemas respecto al ámbito competencial de una Administración, lo que hace de la relación necesidades-provisión de bienes públicos una controvertida cuestión. Algo que podemos ver reflejado en la importancia que adquieren los elementos tendentes a construir alianzas y un trabajo que, al menos, presuponga una red de interconexión como línea de trabajo entre Administraciones (ventanilla interadministrativa). Por último, el conjunto de propuestas otorga un peso clave a las cuestiones sobre la responsabilidad al enunciar como prioridad la implementación, por un lado, de cartas de servicios y, por el otro lado, sistemas de autoevaluación (mejora continua). La lógica de las actuaciones tiene un claro horizonte en aumentar la calidad y emprender las reformas destinadas a ella. En este camino, se constata que la Administración ha cambiado de un perfil burocrático y estrictamente legal hacia modelos más inclinados a considerar al ciudadano en el centro de la gestión (FEMP, 2003: 9)

Las pautas ciertamente dibujan un escenario en el que si bien el ciudadano se torna un agente protagónico en la configuración de la Administración, ésta prima los valores asociados a una buena provisión de bienes públicos, acentuando el rol del ciudadano

como consumidor. De algún modo se configura una Administración distante respecto a la participación ciudadana como mecanismo implicativo. En el siguiente párrafo de un documento de la FEMP para estimular la aplicación de las normas de calidad ISO 9000 se dibuja esa inclinación con cierta claridad: “Pero hoy en día se ha de valorar en todo momento el grado de satisfacción del ciudadano respecto de los servicios que prestamos y productos que realizamos como mejor indicador de la calidad de nuestro trabajo. Se trata, en definitiva, de acortar la diferencia entre lo que hacemos y aquello que los ciudadanos esperan recibir; o dicho de otra forma limar la distancia existente entre las percepciones de los productos y servicios que se realizan y las expectativas que apriorísticamente tenían sobre los mismos” (FEMP, 2003: 10).

No obstante el hincapié que se pone en el problema de las necesidades de la ciudadanía hace que el “enfoque ciudadano” gane paulatinamente terreno en los procesos de reforma, lo cual ya de por sí supone para la Administración un cambio importante con relación al perfil burocrático y legalista (FEMP, 2003). En cierta manera la Administración no permanece ajena a la progresiva importancia atribuida al ciudadano y a un espacio público que no le pertenece sino que debe compartir. Es cierto que para las medidas contempladas bajo la NGP la eficiencia se vuelve un problema de ‘oferta’ que hay que mejorar con el objetivo de adecuarla a la ‘demanda’. Aquí cabría preguntarse, como ya apuntaba el Informe de la OCDE (2001), hasta qué punto las reformas emprendidas teniendo en cuenta este esquema son suficientes para responder a los desafíos que las Administraciones públicas encuentran, a sabiendas que el giro experimentado por la concepción de la NGP ya presupone un alto valor a todos los elementos relacionados con la perspectiva de la ciudadanía, aunque operativamente siga privilegiando una concepción pública guiada por regulaciones mercantiles. El propio Modelo CAF lo dice de forma ambivalente, afirmando que la Administración no puede operar solo atendiendo al ciudadano como cliente, pues hay espacios en los que aquel no puede ser encuadrado bajo ese perfil (Modelo CAF: 34).

Desde una perspectiva amplia el problema históricamente se nutre de una orientación a la ciudadanía asociado a los mecanismos que durante veinte años las Administraciones públicas pusieron en marcha con el objetivo de estrechar los vínculos con la ciudadanía. En muchos casos tales mecanismos fueron pensados alrededor de una lógica de necesidades que, si bien estimuló una democratización en el seno de las

Administraciones, fomentó procesos corporativos y consultivos de participación ciudadana con el objeto de complementar el proceso político. En cuanto prima la concepción de una buena gestión en relación a la oferta de bienes públicos, lo importante es conocer la demanda, para lo cual los estudios de satisfacción cumplen un papel clave, preconfigurando un sujeto político individual. El énfasis, sin embargo, que tanto la OCDE como el CMCE ponían sobre la necesidad de la implicación del ciudadano, en su relación más cercana y transparente con el proceso de toma de decisiones, puede, en este sentido, sugerir medidas más ambiciosas.

Las reflexiones realizadas en torno a esta problemática, según hemos visto, subrayan la necesidad de un cambio más estructural respecto a las reformas emprendidas desde los años ochenta, aunque éste pueda observarse desde una continuación de las reformas ya emprendidas. En este sentido junto a las últimas versiones de la NGP, inclinadas a privilegiar cada vez más el sentido y las relaciones con la ciudadanía globalmente, se habla de un nuevo escenario político asociado a una nueva forma de gobernar. El nuevo escenario se dirige explícitamente a modelar la gestión política bajo las caracterizaciones de una sociedad contingente, en lo que se ha denominado la nueva *Governance*. Ésta atribuye un perfil a la Administración matizado con relación a las prioridades de la NGP, aunque en ningún caso ajeno a los elementos que caracterizan su propia evolución. Mediante la “governance” se pretenden cristalizar los desafíos a los que se enfrentan las organizaciones públicas frente a los cambios políticos, sociales y económicos experimentados durante los últimos decenios, lo que ciertamente no hace sino fortalecer los nuevos elementos incorporados por la NGP. Se hace hincapié en las implicaciones que los cambios van a tener sobre las organizaciones públicas, demandando un diseño institucional basado en la horizontalidad de la gestión (tanto hacia dentro, como hacia fuera), lo cual contribuye a reforzar la importancia de las relaciones democráticas.

La concepción esgrimida de alguna manera viene a reforzar las reformas ya emprendidas, sin embargo acentúa con claridad el impacto del entorno sobre los procesos internos, lo que, se afirma, no sólo se podrá manejar con reformas estrictamente endógenas (calidad). Por eso, la cuestión de la mejora de la provisión de los bienes públicos se entiende necesaria, pero insuficiente, pues no se trata tan sólo de

ofrecer “buenos servicios”, sino también de abrir las decisiones a un proceso de influencia transparente que permita una mayor implicación de la ciudadanía.

El problema de la gestión se lleva al proceso de toma de decisiones y el diseño de las políticas públicas, acentuando elementos como la responsabilidad y la rendición de cuentas, la transparencia y la apertura de las Administraciones a las sugerencias y propuestas de la ciudadanía (OCDE, 2002: 10). Mediante la *Governance* se contempla un “gobierno abierto”, al tiempo que se evoca el perfil de las Administraciones en un escenario en el que carece del monopolio sobre el interés público, lo cual tendrá consecuencias irreversibles sobre la configuración de las mismas. Se entiende que esa pérdida del monopolio obliga a las Administraciones a sumir la participación activa de la ciudadanía como una cuestión relevante. Todos los elementos acentuados desde la *governance* se pueden sintetizar sobre tres ejes (Rhodes, 1997): proceso de toma de decisiones abierto, responsabilidad y transparencia. La importancia dada a los mecanismos de decisión presupone otorgar una mayor relevancia a los mecanismos de participación que permitan incrementar la implicación de la ciudadanía.

De algún modo, frente a la NGP, las concepciones asociadas a la *governance* dibujan un escenario de las organizaciones públicas global, es decir, no cercenado a sus procedimientos internos. En este sentido se desplaza el problema de la provisión de bienes a un problema sobre el diseño institucional (transparencia y responsabilidad) y la toma de decisiones, acompañándose de la imagen de un ciudadano activo, cuya implicación pasa por la corresponsabilidad del espacio público. Respecto a lo primero, al igual que la NGP, se plantea el surgimiento de valores que hacen hincapié en la ‘coherencia’ que las políticas públicas tienen que tener con relación a un mismo entorno que demanda actuaciones transversales de las Administraciones; con relación a lo segundo, se plantea una actuación inclinada a incrementar la implicación cívica, lo cual presupone la implementación de mecanismos de participación política distintos, a partir de entender que el interés público es general y, por tanto, es necesario regular un espacio público. La propia Comisión Europea en su Libro Blanco sobre la *Governance Europea* lo plantea como sigue (CE, 2001: 8): “el concepto de ‘governance’ designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”.

Por coherencia se entenderá la transversalidad de las políticas públicas y el desgaste de los modelos administrativos con tendencia a fragmentar las políticas públicas. Esto en parte evoca un cierto pragmatismo que sitúa la generalidad de las políticas en primer lugar, dando por sentado la interdependencia de todas las actuaciones y la interrelación de los problemas, que no pueden ser sencillamente abordados sectorialmente. Esto plantea un escenario regulativo distinto al presupuesto de acuerdo a la oferta y demanda de los bienes públicos. Los desafíos a los que se enfrentan las organizaciones públicas son amplios, por tanto los mecanismos de participación que acompañen estos procesos tendrán que ser distintos a los que habitualmente fueron concebidos para tratar el problema de la vinculación con la ciudadanía, en un claro síntoma, como recogían los Informes de la OCDE (2001) o el CMCE (2001), por tratar de superar la participación sujeta a encuestas de satisfacción, llevándola a un plano de participación activa.

La 'governance' se cristaliza así en una concepción de "gobierno en red", en el que prima la gestión de redes, la interdependencia de los problemas y actores sociales (Rhodes, 1997: 52). Algo que de cualquier manera la NGP ya recogía en sus iniciativas. En este sentido si pensamos que la NGP efectivamente aumenta la eficiencia de las organizaciones públicas, Denhardt (1999: 287) se pregunta si sus procedimientos serán suficientes para superar la brecha abierta por la desafección pública. El perfil de la Administración bajo las reformas de la NGP queda especificado mediante su funcionamiento como proveedora de servicios, incorporando la lógica de mercado a su fisonomía corporativa, parcialmente abierta a incorporar borrosamente el ciudadano. En cambio, para la *Governance*, bajo un escenario en el que se incrementan las dificultades del conocimiento, aumenta la incertidumbre, se extiende una complejidad de valores, intereses y preferencias, en el que se hace insostenible una concepción jerárquica de los procesos de gobierno y hay una cada vez mayor interdependencia de los problemas (Blanco y Gomá, 2003: 1), lo que pareciera entrar en crisis es la forma tradicional de gobierno como una simple entidad encargada de la provisión de bienes y servicios. El nuevo rol de las Administraciones en un escenario complejo que ha incrementado la incertidumbre y la autonomía de los individuos va a acentuar sus características de mediación (Denhardt, 1999: 288). El "gobierno en red" se plantea así desde el reconocimiento de la complejidad, la participación diversa de los actores y un nuevo rol para el gobernante. Milner (2003) recoge una definición de *Governance* elaborada por

Le Galès¹³⁴ que acierta a enmarcar el propósito perseguido: “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones inclinado a alcanzar objetivos que hayan sido discutidos colectivamente y definidos en un fragmentado e incluso entorno borroso”.

La puesta en valor de la participación, la responsabilidad y la transparencia como ejes vertebrales de las organizaciones públicas podría desplazar el proceso político a una dimensión que sobrepasa aquella sujeta a las necesidades, por tanto en el escenario presupuesto por la *governance* no sólo se enfatizaría las dimensiones privadas asociadas a la acción pública. En un escenario en el que la diversidad y las preferencias se multiplican, la concepción esgrimida por la “*governance*” plantea el problema de la acción pública como un problema colectivo, un problema que demanda coordinación, que tiene en la sociedad (pluralidad de la ciudadanía) un elemento motor. Si las necesidades pueden sentirse como la base, es la reflexión y la interdependencia de los actores (su coordinación) la que tendría que moldear la imagen de la Administración en un escenario en el que se acentúa la idea de la corresponsabilidad y la política. No es azar que también emerja como elemento vertebral la “coherencia” de las políticas públicas, apuntando hacia un escenario político al que las Administraciones tienen que responder cada vez más desde un punto de vista general en contra de actuaciones desmembradas y fragmentadas (CE, 2001). Todo esto presupone un perfil del ciudadano activo que plantea un diseño institucional más flexible y participativo. De cualquier manera la evolución de las Administraciones no ha respondido únicamente a una natural evolución en busca de mejorar la calidad, en paralelo también hemos asistido a una reformas legislativas en casi toda Europa dirigidas precisamente a establecer nuevos marcos de relación entre los gobernantes y los gobernados.

3.3.2. Los cambios legislativos y ejecutivos en torno a la participación ciudadana.

El problema de las Administraciones no va a ser tratado sólo desde la dimensión técnica asociada a la provisión de bienes públicos, al menos, en tanto en cuanto se esté

¹³⁴ La cita procede de Le Galès, P (2002) *European Cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, en Milner (2003: 3)

pensando también alrededor de un escenario social, político y económico en cambio. Las reformas emprendidas por las Administraciones públicas en Europa han perseguido así un doble objetivo: por un lado, incrementar la eficiencia de las Administraciones mediante procesos de mejora continua, basado fundamentalmente en mecanismos de gestión de calidad, y, por otro lado, acercar las Administraciones a la ciudadanía con el objetivo de incrementar los lazos de corresponsabilidad e implicación de ésta en un contexto complejo. El doble objetivo tiene la virtud de superar la polarización entre la gestión y la política, para plantear la necesidad de incorporar pautas administrativas que en ningún caso puedan enajenar la importancia de la política, actuando igualmente hacia el usuario de unos servicios y el ciudadano co-responsable de lo público. Las reformas legislativas emprendidas subrayan un importante hito: sin la sociedad y la ciudadanía, la buena gestión pierde su valor en la comunidad. Así, desde menos de un lustro se han acentuado dos importantes vías de reforma motivadas en un propósito político (renovar la democracia), que pueden sintetizarse como sigue: 1) reformas legislativas encaminadas a incrementar la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia de los gobiernos locales y 2) fomento y desarrollo de procesos de participación ciudadana vinculados al proceso político y al diseño de las políticas públicas.

1) Reformas legislativas encaminadas a incrementar la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia de los gobiernos locales.

Ante los cambios económicos y sociales la Administración estatal británica ha emprendido desde hace varios años una reforma notable del proceso político, en el que se presta una atención importante a las Administraciones locales como entidades en una posición clave de cara a emprender una nueva ‘governance’. Con las reformas se busca incrementar la legitimidad de los gobiernos y las Administraciones, a la vez que se trata de revitalizar la ciudadanía desde una perspectiva activa. Un informe del año 2003 del Home Office, titulado “Construyendo la renovación cívica”, enmarca las reformas de la siguiente manera: “Nosotros no podemos frenar el ritmo de los cambios tecnológicos o la globalización. Pero nosotros podemos liderar el desarrollo de una amplia y profunda implicación democrática con los ciudadanos, de tal modo que sean más capaces y estén más inclinados a adquirir responsabilidad en construir el bienestar de sus comunidades” (Davies, 2004: 14). La renovación cívica viene de la mano de la globalización y “el riesgo de que la sociedad se desintegre en un individualismo puro, solo cuidando de sí

mismos y sus inmediatas familias”, continúa el Informe (Davies, 2004: 13). El reto está ahí, después de que el gobierno reconociera que el Reino Unido tiene uno de los sistemas de gobierno más centralizados del mundo occidental (Office of the Deputy Prime Minister, 2003, *Your region, your voice; what the government’s policy means for Yorkshire and the Humber*, en Chandler, 2004: 1).

La estrategia esbozada por la Administración británica toma forma en varios programas dirigidos a renovar la configuración política de la Administración local (*Council*) y en programas de revitalización urbana con la implicación directa de las comunidades. Ante los diagnósticos que periódicamente expresaron el bajo nivel de vinculación de la ciudadanía con las entidades locales y su progresivo distanciamiento de lo público, el Gobierno británico apuntó directamente hacia el diseño institucional del poder local como una de las razones que fomentaba dicha situación. En este sentido el Gobierno se planteó la necesidad de aumentar la eficiencia, la responsabilidad y el liderazgo de los poderes locales con el objetivo de revertir esa tendencia. La idea manifiesta en la reforma emprendida subrayaba la importancia de hacer más transparente el proceso de toma de decisiones, incrementando de esta manera la responsabilidad de las actuaciones ejecutivas.

En el año 2000 el Gobierno británico reestructuró así el diseño institucional de los gobiernos locales mediante la *Local Government Act 2000*, según la cual las autoridades locales estaban obligadas a modificar la estructura del proceso político, pudiendo elegir tres formas distintas de gobierno, de acuerdo siempre a la necesidad de la Administración central por garantizar una configuración política adecuada “para la nueva era” (Stoker y et. al., 2003: 4). La reestructuración del gobierno local cobró fuerza en el año 1995, cuando una comisión independiente (*Commission for Local Democracy*) que había estudiado la situación de la democracia local en el Reino Unido, expresó en su informe final que la responsabilidad (*accountability*) de los gobiernos locales era velada por un sistema de toma de decisiones oscuro, que ocultaba dónde eran tomadas aquellas. Esta estructura permitía que los líderes permanecieran en una situación de informalidad que dificultaba la redición de cuentas por sus actuaciones públicas (Stoker et al, 2003: 18). El Informe recomendaba crear elecciones directas para elegir al alcalde, es decir, instaurar un sistema presidencialista con un parlamento local. Hasta entonces el sistema político local estaba configurado por un *Modelo de Comité* en

el que todos los concejales participaban en algún grado en tareas ejecutivas. Esto, según el Informe, debilitaba el proceso de toma de decisiones, haciendo que los concejales atendieran los detalles administrativos y largas discusiones sin poder ofrecer el sistema conclusiones claras y concretas¹³⁵. Frente a esta situación, una vez el partido conservador perdió las elecciones generales, el gobierno laboralista ideó una profunda remodelación de los sistemas de gobierno locales descansando en las conclusiones del Informe final de la *Commission for Local Democracy*. Las autoridades locales fueron obligadas a elegir entre tres formas distintas de gobierno, consultando con sus respectivas comunidades: 1) Alcaldía elegida directamente por la ciudadanía, quien trabajaría con un gabinete conformado por concejales elegidos por el Alcalde; 2) Alcaldía elegida directamente, con un rol de liderazgo, influencia y estrategia, y un concejal director, que asumiría las tareas y decisiones del día a día; y 3) un líder elegido por el Pleno y un gabinete conformado por concejales elegidos por el líder o el mismo Pleno.

La idea contenida en el *Local Government Act 2000* y a la postre en la mayoría de las reformas europeas, es fortalecer el ejecutivo. Se argumenta que así podrá incrementarse la eficiencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas en el proceso político, elementos percibidos por la nueva legislación como claves para revincular la ciudadanía a la política. El fortalecimiento ejecutivo supone, dentro de las Administraciones locales, diferenciar los roles ejecutivos y no ejecutivos entre los concejales. El Gobierno británico entendía que tras la liberación del rol ejecutivo para la mayoría de los concejales se iban a limitar las largas discusiones en el proceso de toma de decisiones, ofreciendo a su vez mayores posibilidades para que esos concejales, desvinculados de las funciones ejecutivas, estuvieran más próximos a sus electores. Así, al igual que se fortalece el poder ejecutivo, se incrementa el papel de control de los Plenos de las Administraciones, uno de los elementos sustanciales de la reforma (Stoker y et al, 2003: 41-45). La liberación persigue también reorientar la labor de los concejales hacia un mayor conocimiento de la realidad de la comunidad, que pueda sentir más próximos a sus representantes, a la vez que estos pueden efectivamente cumplir funciones de representación (Stoker et al, 2003: 21-24). En líneas generales, la Administración

¹³⁵ El debate en el Reino Unido no es en este punto unánime, pues el Modelo de Comité es también defendido por su capacidad para generar alianzas en el seno de la Administración. Una discusión en torno a las características de dicho Modelo, así como los diferentes posicionamientos puede verse en Stoker y et al (2003).

británica pretende estrechar los vínculos de los poderes locales con la ciudadanía, dando más voz a ésta en un proceso político en el que el control sobre las actuaciones ejecutivas se torna fundamental, pues puede extender la transparencia y rendición de cuentas. Hasta ahora sólo 11 Administraciones, más el Gran Londres, adoptaron la elección directa del Alcalde. La mayoría (81%) se inclinó por la tercera opción: elección indirecta del alcalde y un gabinete.

Las reformas están en marcha, pero como señal de los nuevos cambios la Oficina del Primer Ministro creó un grupo de estudio para realizar el seguimiento de los cambios durante cinco años (Stoker y et. al., 2003). En su primer informe, de Junio del 2003, el equipo de investigación dibujaba un escenario ambivalente en el que la gran mayoría de los afectados tenía que aprender nuevas habilidades y nuevas relaciones con muchos elementos (las funciones de control, los roles no-ejecutivos, las nuevas relaciones con los funcionarios, etc.). El conjunto de las autoridades consultadas por el equipo de investigación coincidían en señalar la eficiencia y la rapidez del proceso de toma de decisiones como el elemento más destacado de la reforma (*ibid.*: 31). Con mucha menos coincidencia apuntaban, por orden de importancia, la claridad y la posibilidad de rendición de cuentas del nuevo diseño institucional, el fortalecimiento del liderazgo, reuniones más cortas y un incremento de la implicación pública. La desventaja en la que se coincidía generalmente era la desafección de los concejales que perdían su rol ejecutivo, lo cual podía impedir un desarrollo eficiente de las tareas legislativas. Por ejemplo, la herramienta con más poder que tienen a su disposición bajo la nueva legislación los concejales (la posibilidad de interpelar y revisar las decisiones ejecutivas) apenas había sido empleada (*ibid.*: 46). La infrutilización de los mecanismos de control por parte de los concejales pone de manifiesto la confusión producida por la función de control, la segunda debilidad, por orden de importancia, señalada por las autoridades consultadas (*ibid.*: 32).

El informe subraya el contexto institucional tan diferente que se desprende de la reforma. Por ejemplo, para los políticos locales en el sistema anterior la información estaba disponible siempre, aunque la función de muchos concejales en el proceso de decisiones fuera marginal, mientras que ahora la información “hay que buscarla” (*ibid.*: 49). Como últimas debilidades se señalan los altos costes de la reforma, así como su diseño burocrático o centralizado. La realidad que se dibuja es, no obstante, muy

variada de acuerdo a las situaciones previas de cada una de las Administraciones locales.

En general las autoridades dicen (87%) examinar y evaluar los resultados de los servicios prestados por la Administración, lo que desvela una tendencia (66% de la muestra) a “explorar innovadoras formas en la provisión de servicios”, al tiempo que el 68% de las autoridades están implicando a los afectados por las políticas (*stakeholders*) en sus deliberaciones, lo cual constituía otra de las líneas vertebrales de la reforma: estimular a las Administraciones a consultar e implicar a la ciudadanía en el diseño de las políticas locales. El informe señala ciertas constricciones en aquellos lugares en los que el gobierno local es controlado por un partido, desvirtuándose allí el sentido de las reformas (Stoker y et. al., 2003: 66). La Administración británica persigue reestructurar el sistema político argumentando la necesidad de incrementar sus vínculos con la ciudadanía, haciendo más transparente y eficiente el proceso político. Una cuestión por ahora difícil de valorar es la adecuación de las reformas a los objetivos perseguidos. No obstante es notablemente significativo que la mayoría de las reformas legislativas emprendidas los últimos cinco años en Europa planteen precisamente reformas similares, motivadas parcialmente en la búsqueda de una mayor vinculación de la ciudadanía con el sistema político.

Una reforma similar a la británica tuvo lugar en Holanda en el año 2002. El Gobierno holandés, basándose en un informe de la *Dutch Royal Commission* sobre el estado de la democracia local, elaboró una ley con el objetivo de implementar modelos políticos más dualistas que diferenciaran bien las tareas ejecutivas y las tareas de control. La reforma perseguía fortalecer el papel ejecutivo y acentuar el desempeño de las tareas legislativas por parte de los concejales. El conjunto de las reformas buscaba definir bien los roles de los concejales y, al igual que la reforma británica, los legisladores pretendían liberar de tiempo a la mayoría de los concejales para que pudieran, por un lado, concentrarse en tareas de control y, por otro lado, dispusieran de más tiempo para relacionarse con la ciudadanía (representatividad). El objetivo final perseguido con la nueva Ley es contribuir a la responsabilidad de las Administraciones locales, estimular el interés público por la política local y fomentar la participación electoral, en significativo declive desde principios de los años noventa (Denters y Klok, 2002: 8). La *Royal Commission* propuso, al igual que la *Local Government 2000 Act*, incrementar

mecanismos de gobierno interactivos con la ciudadanía, alentando la consulta y la implicación de la ciudadanía en el diseño de las políticas locales.

Denters y Klok (2002) examinan las expectativas de los políticos locales sobre las reformas, concluyendo que hay un general optimismo en la capacidad de la nueva legislación para mejorar el proceso político, aunque con algunas matizaciones. El 82% de las autoridades consultadas pensaba que las reformas incrementarían la independencia del pleno municipal con relación al poder ejecutivo, aumentando igualmente (73%) la responsabilidad pública, aunque las expectativas sobre la influencia del pleno sobre los poderes ejecutivos no era tan unánime. El 53% pensaba que aumentaría, mientras que el 25% que disminuiría. De cualquier forma dos terceras partes esperaban que se consolidara la función representativa de los concejales, mediante una mayor posibilidad para que los partidos políticos introdujeran sus inclinaciones políticas. Igualmente esperaban que aumentara la calidad de los debates públicos en los plenos municipales (70%). Lo más paradójico del estudio era las bajas expectativas que se tenían sobre la virtud de la reforma para revitalizar la vida política entre la ciudadanía, pues un 73% pensaba que no cambiaría nada la situación de partida (Denters y Klok, 2002: 14).

En Alemania encontramos incluso antes en el tiempo unas reformas de la Administración local mediante la elección directa de los alcaldes. Desde principios de los años noventa todos los Landers adoptaron paulatinamente reformas legislativas encaminadas a fortalecer la democracia local y regional. Hasta 1990 sólo dos Landers al sur de Alemania tenían un sistema político local presidencialista, lo que se generalizó a todos ellos a principios de los años noventa, impulsado por la reunificación de las dos alemanias. En la mayoría de los Landers la elección directa del alcalde fue acompañada por la posibilidad de revocar el mandato del Alcalde mediante referéndum local. Si bien en la mayoría de los Landers ese procedimiento sólo se habilitó para que fuera utilizado por el Pleno municipal, tres Landers habilitaron esa posibilidad como iniciativa popular. Durante este tiempo en Brandenburg, un Lander al Este de Alemania, el 10% de los alcaldes perdieron sus cargos como resultado de un referéndum (Wollmann, 2002: 13).

El espíritu de las reformas en Alemania era muy similar. Se perseguía aumentar la responsabilidad y la atención de los parlamentos locales con los debates públicos y

preocupaciones de las minorías (Wollmann, 2002: 16). En realidad se han producido pocos referéndums, entre otras cosas por los límites asociados a su aplicabilidad. Hasta el año 2000 se produjeron 27 iniciativas populares, 16 de ellas fueron iniciativas ciudadanas con apoyos de partidos o asociaciones, mientras que 8 iniciativas fueron promovidas por organizaciones sociales (sindicatos, AMPAS, etc). En Alemania las reformas se dirigieron a reforzar el poder ejecutivo mediante un vínculo directo con la ciudadanía, lo que supuestamente podía estimular un incremento de la eficiencia y transparencia de los gobiernos locales.

No obstante, la preocupación por la implicación de la ciudadanía en la vida política, cómo incrementarla y fomentarla más allá del referéndum y el voto electoral, llevó a las Administraciones alemanas a configurar programas directamente destinados a promover los procesos de participación en los municipios. El ejemplo más detallado de este impulso se cristaliza en el fomento por parte del gobierno federal y los diferentes Länder de un modelo de gobierno local basado en la comunidad y que en el año 2002 quedaría reflejado por la *Bundestag Commission of Inquiry "The future of civic engagement"*. Según el informe de la *Commission* un modelo de gobierno basado en la comunidad ayudaría a implementar una visión general de la comunidad local en el que todos los actores cooperarían activamente con el objetivo de alcanzar objetivos públicos (Klages, 2002: 9). El modelo fomentado por el Bundestag fue adoptado por la KGSt, la Asociación de Ciudadanía Activa y la Fundación Bertelsmann con gran implantación en toda Alemania. El objetivo se condensó en torno a salvaguardar la cohesión social para nutrir un sentido de comunidad que permita a largo plazo la supervivencia de los servicios públicos.

Desde aquí es notable el sentido de las reformas en Alemania, pues desde no más de un lustro se entiende que el futuro de la Administración, su modernización, sólo podrá realizarse a partir de la participación e implicación de la ciudadanía en la gestión pública. Se fomenta así la necesidad de crear un modelo administrativo que desempeñe un rol de mediación entre los actores sociales implicados, lo que presupone una noción del Estado en términos activos, abierto a la implicación directa de los ciudadanos en la gestión (Klages, 2002: 9). En este sentido, ya en diciembre de 1999 el Gobierno Federal adoptó un programa bajo el título de "Estado moderno – Administración moderna" con la idea de crear un nuevo equilibrio entre las tareas del gobierno y la sociedad,

incorporando en su haber la transformación del gobierno hacia “una buena governance”. El programa se basó en cuatro principios: 1) redistribuir competencias entre la sociedad y el gobierno, estimulando la acción de la sociedad, para lo cual es necesario establecer objetivos comunes y delegar las tareas de decisión hasta ahora monopolizadas por los gobiernos; 2) incrementar la orientación a la ciudadanía, bajo la premisa de que gobierno y sociedad son socios iguales actuando para el bien público, lo que se tendría que transformar en una mayor transparencia del gobierno y la habilitación de medios para que la ciudadanía pueda decidir con responsabilidad, 3) asumir la diversidad dentro y entre Administraciones, así como incentivar la cooperación entre Administraciones; y 4) todo ello con el objetivo de incrementar la eficiencia de las estructuras administrativas (Franke y Löhr, 2001: 5). Al igual que en el Reino Unido y Holanda las reformas buscan la revitalización de la vida política y pública, por eso las reformas emprendidas en el diseño institucional se hicieron acompañar del fomento de políticas encaminadas a implicar a la ciudadanía con la idea de fomentar un movimiento “from government to governance”.

En Francia y en España se emprendieron reformas igualmente destinadas a reconfigurar los gobiernos locales, aunque sin la intención de llegar a ordenar el sistema político local en torno a un sistema presidencialista. Aún así las reformas se apoyaron en el mismo conjunto de motivaciones, aunque esta vez no afecten a toda la realidad municipal de ambos estados, sino sólo a los grandes municipios (obligatorio para los municipios mayores de 80 mil habitantes en Francia¹³⁶ y mayores de 200 mil habitantes en España¹³⁷). La Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (57/2003 MMGL) promulgada por la Administración española planteó una reforma del diseño institucional de los Entes Locales basada en tres pilares: 1) fortalecer la capacidad de liderazgo y ejecutiva de los Ayuntamientos; 2) profundizar el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberativas y fiscalizadoras; y 3) “responder a las exigencias de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad”, para lo cual se enfatiza la importancia de la participación e implicación de la ciudadanía. La

¹³⁶ Mientras que para los municipios entre 20 mil y 80 mil es una opción.

¹³⁷ En este caso la Ley finalmente incluye las capitales de provincia, las capitales de Comunidades Autónomas, independientemente de la población, además de otros grandes municipios que sin llegar a 200 mil hab. presentan unas específicas condiciones.

Ley pretende, como las reformas de otros países europeos, reforzar y diferenciar el ámbito ejecutivo frente al ámbito legislativo, sustituyendo la anterior Comisión de Gobierno de los Ayuntamientos por una Junta de Gobierno en la que podrán participar (hasta un tercio de sus miembros) personas no elegidas como concejales. Con ello se quiere destacar el perfil ejecutivo de los equipos de gobierno, al tiempo que se dota al Pleno municipal de un perfil deliberativo.

En España la reforma viene igualmente a subsanar un vacío legal en el ordenamiento de la participación ciudadana, ámbito en el que la legislación estatal mediante la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local apenas establecía breves disposiciones sobre la participación. Ahora en cambio se establece un mínimo estándar, que en muchos casos tan sólo significa ratificar las experiencias de participación ya existentes en los municipios. La nueva Ley establece, fundamentalmente, la obligatoriedad de los municipios para dotarse de órganos descentralizados (los Consejos de distrito) encabezados por un concejal-presidente y las organizaciones ciudadanas, presente como veremos más adelante en muchos municipios; la obligatoriedad de reglamentar la participación ciudadana mediante reglamentos internos que la mayoría de los municipios españoles ya disponen, aunque ahora estarán amparados bajo una Ley orgánica; el empleo de nuevas tecnologías destinadas a agilizar la administración e incrementar la información disponible; y la posibilidad de realizar referéndum por iniciativa popular. En este sentido la Ley española se hace eco de la tendencia “continental” de la promoción de la participación, reflejado para ello en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa que “ha servido de fuente de inspiración de esta reforma” (57/2003 MMGL). Aunque para muchos Ayuntamientos la nueva Ley no suponga un avance significativo respecto a la situación de partida, indudablemente supone reconocer orgánicamente un marco mínimo de participación.

En Francia, a raíz de un informe de la *Comisión para el Futuro de la Descentralización* en el año 2000, se emprendió un nuevo impulso a las reformas de los Entes locales cristalizado en la Ley de ‘democracia de proximidad’ del año 2002. Por medio de la nueva Ley, en primer lugar, la Administración francesa, como la de otros Estados, quiere acentuar la separación en la Administración local entre el ámbito ejecutivo y el legislativo, dotando en este caso a los plenos municipales de más herramientas

institucionales. En segundo lugar, se persigue fomentar la implicación de la ciudadanía en la vida pública local obligando a todos los municipios mayores de 80 mil habitantes a crear Consejos de barrio, en los que se debatirá acerca de los asuntos municipales. Consejos además abiertos al conjunto de la ciudadanía, es decir, no sujetos únicamente a la participación asociativa.

En Francia la reforma legislativa tiene como referencia una concentración de poder en los órganos ejecutivos, en el que el Alcalde por ejemplo es al tiempo jefe de la Administración local y representante del Estado (Edwards y Hupe, 2000). La Ley pretende expresamente contrarrestar esa concentración fomentando, por un lado, las funciones de control mediante comisiones de evaluación e información que obliguen a los poderes ejecutivos a rendir cuentas sobre sus actuaciones (Hoffmann, 2002: 18) y fomentando, por otro lado, el debate público de los órganos ejecutivos con la ciudadanía, incrementando el control exógeno del ejecutivo. Ambas líneas subrayan para la Administración francesa la importancia de incrementar la transparencia política y la responsabilidad de las actuaciones ejecutivas, tanto interna (plenos municipales), como externamente (ciudadanía), lo que ya desde al menos 1992 el Estado ha intentado fomentar. Ese año el Estado fortaleció las funciones legislativas definiendo la obligatoriedad, en todos los municipios mayores de 3.500 habitantes, de debatir el presupuesto municipal, habilitar despachos para la oposición, instituir el derecho de los concejales a ser informados de todos los temas sobre los que se deliberara y la posibilidad de convocar reuniones plenarias a demanda de una parte de los concejales (Hoffmann, 2002: 17). Dentro de la misma Ley se fomentaba el uso de canales de información con la ciudadanía, mediante por ejemplo el empleo de estudios de satisfacción, internet y la puesta en marcha de consejos consultivos, además de habilitar la posibilidad de realizar referéndum locales consultivos. En el año 1995 se ampliaría la opción de los referéndum a la iniciativa popular (Edwards y Hupe, 2000). La escasa aplicación de los referéndum (150 municipios¹³⁸ franceses desde 1992 a 1999 y sólo en dos municipios iniciativas populares en 1998), así como el declive de la confianza en las instituciones políticas francesas, puede reflejar bien una práctica de desafección política que la Ley sobre la democracia de proximidad considera y quiere modificar.

¹³⁸ En Francia existen actualmente 36.779 municipios, por tanto los referéndum fueron aplicados únicamente en el 0.04% de ellos.

En términos generales las reformas señaladas refuerzan el rol ejecutivo. En todos los casos se evidencia la creencia de que una vinculación directa y más objetivable entre el poder ejecutivo y la ciudadanía contribuirá a hacer la gestión más transparente, incrementando la responsabilidad en el proceso político. La motivación que subraya el conjunto de las reformas descansa en la idea de que las mismas reformas pueden incidir directamente en la revitalización de la vida política local. Los resultados derivados de las reformas son aún inciertos. Nosotros subrayamos la coincidencia de los países europeos en plantear las reformas de acuerdo a la necesidad de modificar los sistemas políticos con el objetivo de adecuarse a unas nuevas condiciones junto a las cuales se contemplan medidas de participación dirigidas a implicar a la ciudadanía en la elaboración de las políticas locales.

Las nuevas reformas refuerzan el ejecutivo y, en consecuencia, podríamos pensar que se debilita el poder legislativo. En el texto de la Ley todas las reformas tienen sin embargo como elemento vertebral incrementar los aspectos asociados al control político, después precisamente de definir funciones diferenciadas entre los cargos ejecutivos y los cargos legislativos. La novedad introducida es la consideración de la ciudadanía en las funciones de control, más allá de los periodos electorales. Mediante la participación se pretende hacer descansar la organización política en procesos deliberativos, como el de Francia, que garanticen una mejor gobernabilidad.

En este sentido se hace patente el esfuerzo por delimitar las reformas dentro de una evolución social de las instituciones representativas, que en ningún caso pretende forzar los límites del sistema político, sino adecuarlo a un proceso de cambio que se piensa es de algún modo ‘inevitable’. Liberar concejales de otras tareas tiene así el objetivo de dinamizar la vida política y los debates públicos, garantizando una mayor transparencia y un control más exhaustivo de las tareas ejecutivas, lo que plantea con fuerza las tareas deliberativas y su fomento en un escenario que suele tener como referencia una política local tradicionalmente corporativista. Por ejemplo, la reforma de las Administraciones locales emprendida por el Estado español recogerá como principal motivación de la nueva legislación “el modelo orgánico lastrado por una percepción corporativista de la política local” (Ley 7/2003, Exposición de motivos I). De la misma manera, la concepción de la participación ciudadana en el seno del entramado que diseña las políticas públicas, dota a la participación de una dimensión de control y transparencia de

las labores gubernamentales que sobrepasa el perfil tradicional de la participación como proceso informativo y consultivo. Otra cuestión, que aquí no abordamos, ciertamente será el efecto real de las medidas imaginadas.

En este sentido, las motivaciones que justifican las reformas inciden significativamente en una situación general de desconfianza política, aludiendo a nuevas pautas sociales, remitiéndose las reformas posteriores al Informe elaborado por el Consejo de Europa (CMCE, 2001). El ejemplo más nítido lo ofrece la Ley sobre la ‘democracia de proximidad’ en Francia y la instauración de Consejos de barrios, abiertos a la participación de toda la ciudadanía. Detrás de ello encontramos una cierta orientación a valorar los problemas de la comunidad desde una perspectiva general, más que corporativa o sectorial, desde la que el poder ejecutivo no pueda negar su responsabilidad hacia el conjunto de la ciudadanía, la naturaleza de unos problemas considerados transversales y la importancia de hacer más transparente el proceso de toma de decisiones. Igualmente el esfuerzo por diferenciar y dotar de herramientas de control y fiscalización a los concejales sin roles ejecutivos, empuja la función legislativa local a tener en consideración la ciudadanía en su acción política, haciendo de los foros locales expresión de los problemas de la sociedad. Será en este punto en el que las reformas expresen la importancia de la participación y la implicación de la ciudadanía en las tareas de los representantes políticos, tanto para un ejecutivo que tiene que tomar decisiones sobre aspectos que afectan a toda la ciudadanía y sobre problemas que afectan en mayor o en menor medida a distintos grupos sociales, como para un legislativo que tiene que expresar las tendencias y divergencias plurales de la comunidad política, a la vez que efectuar tareas que velen por la transparencia y eficiencia de los gobiernos locales. Para ambas dimensiones o brazos del sistema político, la consideración de la participación supone incorporar en su actuación política las características deliberativas, una nueva mediación política en un contexto complejo en el que ni unos, ni otros, podrán realizar su trabajo eficientemente al margen de su relación con ella.

Hay que atender que las reformas fueron diseñadas desde los gobiernos centrales en una acción política encaminada a modificar y mejorar las relaciones políticas en las ciudades. Desde aquí las reformas habrá que leerlas como un intento por mejorar un sistema político en posible crisis de legitimidad, que sin pretender reformular

drásticamente el sistema político vigente, introduce en él nuevos mecanismos orientados a revitalizar la política local. Esto no quiere decir que las reformas no tengan consecuencias importantes y en algunos casos sujetas a debate y crítica, más cuando las reformas son impulsadas de arriba-abajo, sin atender tanto a las peculiaridades locales como a la generalización de nuevos diseños institucionales. De aquí que las reformas abran un debate acerca del alcance de los nuevos arreglos institucionales y un espacio de aplicación que no siempre se actualizará de igual manera. Desde el punto de vista de los representantes políticos, como señalaban los estudios británico y holandés, se señala una posible tendencia a priorizar los poderes ejecutivos, aunque la expresión agregada del conjunto de las autoridades encuestadas reflejaba optimismo con relación al alcance de las reformas (Stoker et al, 2003; Denters y Klok, 2002).

En aquellas reformas que fomentan genéricamente la incorporación de nuevas formas de implicación ciudadana, dejando a los Entes locales libertad para elegir las mismas (como en Holanda o el Reino Unido), los representantes políticos muestran una orientación a emplear modelos de participación considerados tradicionales y en línea con la evolución histórica de la NGP. En el caso holandés el 80% de las autoridades consultadas estaba de acuerdo en incrementar el empleo de procesos públicos de consulta, mientras que sólo algo más de un tercio apoyaba la implementación de medidas de implicación más directa de la ciudadanía en el proceso político (Denters y Klok, 2002: 20). Esto pone en evidencia que los representantes políticos locales están inclinados a la idea de una democracia local representativa, en la que las relaciones internas (dentro de la Administración) reciben ligeramente una mayor consideración que las externas (ciudadanía), como expresan para Holanda Denters y Klok (2002: 22); lo que subraya la preocupación de los representantes políticos por los nuevos roles y habilidades presupuestas por las reformas, señalada por Stoker et. al. (2003) para el caso británico. Podemos concluir que los propósitos perseguidos por los nuevos arreglos institucionales, reforzando la distinción entre ejecutivo y legislativo, así como introduciendo la participación ciudadana en ambos procesos, presuponen un escenario dentro de los límites del sistema representativo, aunque inclinado a la deliberación. La puesta en práctica establecerá diferencias, pero se abre parcialmente un escenario a nuevas formas de relación política. En este sentido ampara la posibilidad de implementar procesos de implicación directa de la ciudadanía en el proceso político.

Las reformas no dejan de manifestar ciertas paradojas. Si bien plantean en el horizonte la importancia del ámbito local, contribuir a la autonomía de la gestión local, posibilitando una implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, las reformas se intercalan en un diseño institucional territorial en el que las competencias y capacidad de autonomía de los Entes locales no es, en muchos casos, acorde a dicho espíritu. Como señala Hoffmann (2002), con relación a las reformas en Francia, el impulso dado a la política local se inserta, por ejemplo, en el previo fortalecimiento, mediante la Ley nº 99-586 en 1999, de la cooperación intermunicipal para el desarrollo, con el objetivo de crear estructuras intermunicipales más integradas (*communautés de comunes y communautés d'agglomération*), las cuales asumen importantes competencias de los mismos municipios pero quedan al margen del control democrático de la ciudadanía. Se favorece así una lógica de funcionamiento basada en la concertación de los municipios miembros, que acuerdan y negocian las políticas a llevar acabo a espaldas de la opinión pública (Hoffman, 2002: 30-31), sin estar las decisiones posteriormente sujetas a un control eficiente. Siguiendo a Milner, las autoridades francesas parecen fomentar un sistema político híbrido que incluye importantes innovaciones, aunque carece de una coherencia transversal, permitiendo a las autoridades locales una acción discrecional en la implementación de mecanismos de participación.

En España, por ejemplo, la reforma del Gobierno Local es posterior a una reforma de las Haciendas Locales por la cual en el año 2001 se obliga a todos los entes públicos a seguir en su lógica financiera la estabilidad presupuestaria. Si bien no discutiremos aquí la naturaleza de la Ley, cuyo objetivo es hacer más eficiente la gestión presupuestaria, para los Ayuntamientos españoles ha supuesto una significativa limitación a su financiación de inversiones, las cuales son realizadas habitualmente mediante operaciones de crédito. Igualmente en el año 2002 se modificaba sustancialmente el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), reduciendo drásticamente la fuente financiera de este impuesto directo, aunque quedara compensado por una participación de igual monto en los tributos generales del Estado. Ambas leyes restan autonomía a los entes locales en un momento en el que se fomenta la autonomía local. El Gobierno británico, por ejemplo, ha programado una política agresiva de remodelación de la política local dirigida y administrada desde el Centro, lo cual a menudo resta posibilidades de acción a los gobiernos locales y, en algunos casos, acentúa la relación

arriba-abajo desde la que se pretenden establecer relaciones más democráticas con los entes locales y con la ciudadanía (Chandler, 2004). Si bien esto podría afectar los límites de las reformas, también enmarca las mismas dentro de un cuerpo multinivel de Administraciones en el que las Corporaciones locales se ven limitadas a jugar un rol ambiguo, de bisagra entre la ciudadanía y la política, pero con una autonomía limitada.

Como vemos en el cuadro nº2 la realidad de la Administración Pública y la importancia de las Corporaciones locales varía mucho entre los países europeos. En Francia la mayoría de la función pública se desempeña en la Administración estatal. El 98% de los empleados públicos estatales trabaja fuera de París aplicando las directrices centrales (Hoffmann, 2002). En el mismo caso encontramos al Reino Unido, Holanda e Italia con elevados porcentajes de empleo público asociado a la Administración central. Alemania y España presentan un modelo regionalista, pues la importancia de la función pública regional (las Autonomías o los Lander) plantea una relación diferente. Ambos casos son distintos, pues los Lander alemanes tienen competencia para desarrollar propuestas legislativas que afecten directamente la configuración de los municipios, mientras que en España esa potestad pertenece aún a la Administración estatal, acercándose más a los modelos centralistas. Las diferencias entre ambos países aumentan al observar el peso relativo que ostenta el municipio alemán, lo cual viene a reflejar el rol que desempeña como órgano de ejecución de la mayoría de las regulaciones tanto federales como regionales, con un amplio campo de competencias. Por último damos cuenta de la organización pública de Suecia, muy inclinada hacia el municipio.

Tabla nº19

Distribución de funcionarios por niveles de Administración							
	España (2004)	Francia (2001)	R.U. (2003)	Alemania (2003)	Holanda (2000)	Suecia (2004)	Italia (1998)
Estado	23,10%	52.4%	41,30%	11,48%	74,30%	18.93%	52,65%
Regional	49,20%	9.9%		45,09%	4,60%	18.63%	4,08%
Local	23,80%	21.3%	51,61%	30,9%	20,94%	60.8%	16,40%
Otros	3,90%	17.1%	7.09%	12,4%	-	1.4%	26.87%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: España (Ministerios de Administraciones Públicas, 2004); Francia (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2003. Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme de l'Etat); Reino Unido (Office for National Statistics, 2003); Alemania (Federal Statistics Office, 2003); Suecia (Statistics Sweden, 2004); Holanda e Italia (OCDE, PUMA/HRM (2002)7 en www.oecd.org)

La autonomía local siempre se ve sujeta a las directrices y movimientos de las otras Administraciones y como apreciamos su importancia en términos relativos, exceptuando esclarecedoras excepciones, suele ser débil. Por eso las reformas legislativas iniciadas por las Administraciones centrales en ningún caso se pueden observar como líneas abiertas a la autonomización de la política local. En otro sentido, la realidad local queda configurada también por la capacidad financiera de los municipios. Pues a su limitada autonomía regulativa, su fragmentación y heterogeneidad¹³⁹, se suma su escasa capacidad financiera. Los gobiernos locales en España representaban en el año 2001 el 14% del gasto público (59% para el Estado y 27% para las Autonomías), lo que supone un 17% en el caso de Francia y un 14% para los municipios alemanes; sólo los municipios en Suecia alcanzan un 35%. Esta realidad resta capacidad de autonomía y deriva continuamente en reclamaciones y protestas dirigidas a incrementar la autonomía financiera. De este modo la cuestión acerca de la renovación democrática de la política local habrá siempre que enmarcarla en este escenario en el que los municipios no tienen un gran margen de maniobra.

Las reformas en este sentido, más que en una tendencia radicalmente transformadora, parecen subrayar la creciente importancia que adquiere la política para el conjunto de las Administraciones, amparando y legitimando el empleo de medidas participativas que puedan implicar directamente a la ciudadanía en la gestión pública.

2) Fomento y desarrollo de procesos de participación ciudadana vinculados al proceso político y al diseño de las políticas públicas.

A parte de las reformas recién emprendidas, las Administraciones sobre todo locales siempre contemplaron, desde los años ochenta, la implementación de procesos participativos. En este sentido subrayamos la evolución de tales mecanismos de forma paralela a las expresiones legislativas, contribuyendo a extender nuevos mecanismos de participación con el objetivo de mejorar la gestión pública, en muchos casos, a partir de la implicación directa de la ciudadanía en la gestión pública.

¹³⁹ En Francia existen actualmente cerca de 37 mil municipios, de los cuales sólo 103 tienen más de 50 mil habitantes. En Alemania hay algo más de 14 mil municipios, pero sólo 113 tienen más de 50 mil habitantes. En España hay 8 mil municipios y 118 son mayores de 50 mil hab. Por el contrario el Reino Unido no alcanza los 500 municipios, mientras Suecia tiene menos de 300.

El gobierno de la ciudad de Grenoble en Francia a finales de los años noventa evaluó las relaciones hasta entonces existentes entre el gobierno y la ciudadanía, protagonizadas en gran medida por las asociaciones de vecinos (*Unions de quartier*). Su conclusión afirmaba que tales relaciones no eran las más adecuadas a las condiciones contemporáneas de la vida urbana (Edwards y Hupe, 2000: 139). Para el gobierno de Grenoble la señal inequívoca del desgaste se reflejaba en el envejecimiento progresivo de los miembros de las asociaciones vecinales, lo que significaba para el gobierno municipal una pérdida de representación como intermediarias entre la ciudadanía y el gobierno local. En segundo lugar se apelaba a las funciones tradicionales desempeñadas por las organizaciones hasta entonces legítimas interlocutoras de la ciudadanía. Como en casi todas las ciudades francesas y, en general, en casi toda Europa, las asociaciones vecinales estuvieron implicadas desde los años ochenta en la gestión de centros culturales e iniciativas de carácter deportivo, así como implicadas en sus respectivos barrios con el objetivo de tratar temas relacionados a él. La conclusión a la que se llegaba era que en los albores del siglo XXI las nuevas generaciones tenían otras demandas y deseos que reclamaban otros medios de participación. Se consideró que los problemas que ahora llenaban la agenda política requerían una aproximación más amplia que la que hasta ahora se realizaba mediante la participación sectorial de las asociaciones, haciéndose necesaria la incorporación de visiones más generales que no sólo se cercenaran a la visión local de un barrio, ni a la implicación sectorial en determinados campos (deportes, cultura). Con el objetivo de atender los desafíos emergentes, el gobierno local diseñó nuevas formas de implicar a la ciudadanía en los asuntos de la ciudad, estimulando a las asociaciones a que se adaptaran a la vida urbana contemporánea y desarrollando nuevos mecanismos no restringidos únicamente a ellas (Edwards y Hupe, 2000: 140).

En términos generales el caso de Grenoble dibuja un cuadro muy similar al experimentado por los municipios españoles y, en general, europeos, aunque en ningún caso se pueda hablar de un mapa homogéneo. Muy al contrario la heterogeneidad de las experiencias de los municipios evidencia su autonomía para fomentar e implementar políticas que incorporen la participación, más allá incluso de las iniciativas legislativas adoptadas por las Administraciones centrales o de nivel superior, aunque dentro, claro está, de los límites legales vigentes. Desde la perspectiva local podemos dar cuenta así

de una transformación de las iniciativas de participación ciudadana en los últimos años, impulsadas en muchos casos por una percepción de apatía social hacia la política y por un deseo de establecer dinámicas de transversalidad en la gestión pública.

En 1999 la iniciativa política en Grenoble llevó a la instauración de un *Comité consultivo* en el municipio, dividido en dos subcomités, con el objetivo de implicar a grupos sociales habitualmente no representados en los mecanismos tradicionales, además de informar, discutir y recomendar cuestiones a realizar en la ciudad. El primer subcomité estaría formado por 25 personas de diferentes asociaciones (vecinales, deportivas, de padres y madres, sectoriales, etc). El segundo estaría formado por 25 personas elegidas por sorteo en el Padrón municipal, más 5 inmigrantes. La configuración de este segundo subcomité buscaba garantizar una representatividad democrática, mediante el sorteo, de cualquier grupo social, además de incluir una discriminación positiva de los inmigrantes, habitualmente olvidados en los foros participativos. El Comité se reúne dos veces al año y el gobierno municipal habilitó una oficina de seguimiento entre reuniones. A finales de 1999 la Administración local de Grenoble creó otro *Comité*, éste sobre democracia participativa, compuesto por el gobierno y las asociaciones. El objetivo perseguido es que antes de que los proyectos municipales sean implementados se discuta de qué manera se debería organizar la participación alrededor de cada uno (territorialmente, sectorialmente, barrio a barrio, en el ámbito de ciudad, etc.), así como si el proceso participativo tiene que ser informativo, consultivo o dirigido a concertar una decisión con la ciudadanía (Edwards y Hupe, 2000: 141-43)¹⁴⁰. La visión de ciudad, la discusión de cuestiones generales que afectan al conjunto de la ciudadanía y la conformación de redes entre la ciudadanía, organizada y no organizada, se convierte así en un objetivo del gobierno local. De aquí podemos observar la incorporación en la gestión pública de una perspectiva que no privilegia el movimiento asociativo, ampliando la participación a toda la ciudadanía, y tiene como objeto tratar los asuntos municipales desde una perspectiva integral en la que se prima la

¹⁴⁰ En España el municipio de Alcobendas en Madrid incorpora en su gestión un Comité sobre la participación en los proyectos municipales parecido al de Grenoble, aunque sin la concurrencia de las asociaciones. Una vez delimitado el proceso de participación asociado a un proyecto municipal (lo que se llama “Memoria participativa”) se procede a implementar el proceso participativo junto a la ciudadanía, bien mediante encuestas, reuniones con las asociaciones, con las comunidades de vecinos o el conjunto de la ciudadanía no-organizada afectada por el proyecto municipal en cuestión.

implicación y la participación de todos los sectores de la población en la definición y forma de las políticas públicas.

Sin duda, las experiencias de las Administraciones (locales, regionales o estatales-federales) son muy heterogéneas. La emergencia de un aparente “nuevo orden”, que justifica la necesidad de los cambios, se enmarca para el conjunto de ellas en un proceso de modernización administrativa en el que la participación ciudadana es introducida como variable relevante. Ésta se asocia al término *empowerment*, dar poder y responsabilidades a la ciudadanía, más que a cuestiones de identidad. Desde el punto de vista de la modernización administrativa, la participación no presupone una radical transformación de la arquitectura de las democracias representativas, aunque suponga una notable consideración de la reforma del sistema representativo hacia una democracia en términos participativos y deliberativos. Sin embargo, en ningún caso se deslegitima el orden representativo, muy al contrario se persigue su consolidación mediante la adaptación a los cambios sociales y económicos, que en muchos casos son percibidos como inevitables. El objetivo es claro: reforzar la legitimidad y la eficiencia de la Administración en un nuevo contexto en el que la participación de la ciudadanía exige crear nuevas condiciones institucionales

La re-vinculación de la participación con la eficiencia bajo una nueva concepción de gobierno, refuerza si cabe el papel que juega la participación, pues queda asociada a un nuevo contexto en el que se distingue un tipo de participación respecto a sus tradicionales características como proceso informativo o consultivo. Una nueva forma de gobernar demanda nuevas formas de participar. En este sentido la OCDE (2001: 23) distingue tres tipos distintos de mecanismos de participación de acuerdo al tipo de relación implicada en cada uno de ellos:

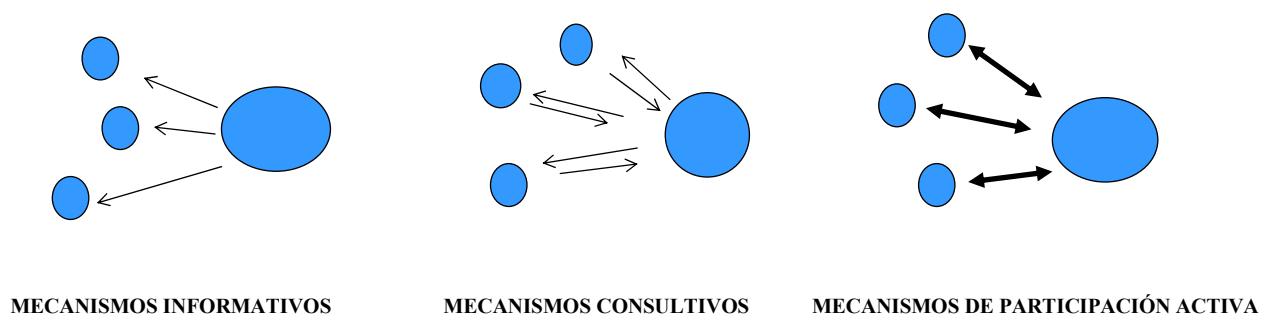
1. Mecanismos informativos: establecen relaciones en un solo sentido. La Administración en este caso produce y provee de información para su uso por parte de la ciudadanía. Ejemplo serían los websites de las Administraciones, los bandos municipales, acceso a registros públicos, revistas institucionales, etc.
2. Mecanismos consultivos: establecen relaciones en un doble sentido. Aquí la ciudadanía retroalimenta el gobierno. Se basa en la definición a priori por parte del gobierno de los temas en los que la visión de la ciudadanía será requerida

con el objetivo de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes públicos. La Administración define los temas a consultar, crea las cuestiones y dirige el proceso, mientras que los ciudadanos son invitados a opinar. Ejemplo serían las encuestas de opinión pública, los grupos de discusión, los Consejos consultivos.

3. Mecanismos de participación activa: establecen relaciones basadas en la reciprocidad y asociación entre gobierno y ciudadanía. En ella los ciudadanos se implican en la definición del proceso y el contenido de la formación de la voluntad política. Aquí se reconoce la igualdad de la ciudadanía a la hora de establecer la agenda, proponer alternativas políticas y modelar el diálogo político, aunque la responsabilidad de las decisiones siga siendo del Gobierno. Ejemplo serían los jurados ciudadanos, las conferencias de consenso, etc.

Figura nº 3

Mecanismos de participación (OCDE, 2001).



El Informe de la OCDE enfatizará los mecanismos de participación activa, en tanto en cuanto son los que recogen una relación adecuada a la nueva governance. Para el Informe son pocas las Administraciones que a nivel estatal emplean dichos mecanismos, sin embargo, su uso e implementación, desde la perspectiva política, se piensa necesaria para enfrentarse a los retos y los cambios sociales y económicos. Para el Comité de Ministros del Consejo de Europa, centrado fundamentalmente en las Administraciones locales, lo importante es escoger el mecanismo de participación adecuado al objetivo o la perspectiva escogida por parte de la Administración (CMCE: &42), aunque igualmente hace hincapié en la necesidad de incrementar la implementación de los nuevos mecanismos de participación que fomenten la implicación de la ciudadanía en el proceso político.

La evolución de las experiencias sobre participación ciudadana en Europa muestran de por sí un incremento en la implementación de mecanismos de participación activa, considerando que su emergencia e implementación se puede situar entre mediados y finales de los años noventa del siglo pasado. En este sentido la Resolución de Leipzig, adoptada por la Asamblea General de la Asociación de Ciudades alemanas (*DST* en sus siglas en alemán) en mayo del 2001, establece tres principios modulares de un modelo de Ciudad del Futuro que bien pueden enmarcar el sentido de gobierno y gestión al que se incorporan los nuevos mecanismos de participación. En primer lugar, se piensa que es necesario reforzar la democracia y las competencias municipales que permitan una adecuada provisión de bienes públicos; en segundo lugar, privilegiar la asunción de responsabilidades por parte de las autoridades locales, enfatizando el papel de los gobiernos locales como mediadores en un escenario complejo, abriéndose a los cambios e integrando en su visión una perspectiva más amplia que requiere nuevas responsabilidades y mayor autonomía; y en tercer lugar, el fomento de la integración y la participación mediante los cuales se pueda concebir una mayor identificación de la ciudadanía con las comunidades locales (Articus, 2002: 4-5).

La Resolución de Leipzig plantea no obstante que el incremento de la participación ciudadana será apreciable en el momento en el que las ciudades conquisten una mayor autonomía para tomar sus propias decisiones, lo que vuelve a incidir sobre los límites de la participación en los municipios. De cualquier forma se aboga por una nueva definición de “implicación ciudadana” en torno a elementos políticos. En este sentido, la *DST* en Alemania cuestiona la posibilidad de que la renovación pueda descansar únicamente en procedimientos como el referéndum, muy popular en Alemania desde los años noventa. Sería necesaria la implementación de nuevos mecanismos de participación dentro de las organizaciones sociales y desde la Administración, por ejemplo, con la implementación de los Presupuestos Participativos (Articus, 2002: 7). Esta visión es parcialmente matizada por el Gobierno británico en lo que se puede considerar un agresivo impulso hacia la democratización de los gobiernos locales. Para la Administración británica avanzar en la participación pública, tanto en las elecciones como entre las elecciones, es vital para reforzar la legitimidad democrática de los gobiernos locales, el desarrollo de un liderazgo en la comunidad y la mejora de la

provisión de servicios públicos, según la *Local Government White Paper: Strong Local Leadership – Quality Public Services* del año 2001.

El impulso generalizado de la participación ciudadana en línea con la evolución de la NGP se puede observar en el empleo de mecanismos informativos y consultivos. En el Reino Unido, por ejemplo, cerca del 92% de los municipios habían empleado hasta el 2001 encuestas de satisfacción y programas de sugerencias y quejas. Algo que está ampliamente difundido y generalizado entre los municipios franceses (Milner, 2002), españoles (FEMP, 2001), alemanes (Reichard, 2002) y holandeses (Denters y Kolk, 2002). En estos casos la ciudadanía tiene la posibilidad de hacer escuchar su voz, aunque de forma desarticulada con el proceso de toma de decisiones e individualmente.

Sin embargo, como vimos en el ejemplo de Grenoble, la evolución de la participación no se queda sujeta al hecho de considerar la voz de la ciudadanía con el objetivo de mejorar la provisión de bienes públicos. La atención y consideración prestada por mecanismos deliberativos e innovadores es creciente desde finales del siglo pasado. La Administración británica afirma incluso que los mecanismos orientados al cliente (encuestas) han alcanzado su techo en el Reino Unido, a la vista de que son el resto de los mecanismos los que efectivamente aumentan su importancia relativa, como muestra una encuesta realizada en el año 2001 con el objeto de analizar el empleo de distintas formas de participación en la realidad local (tabla nº 20). En la encuesta realizada a las autoridades locales se distinguían analíticamente cuatro tipos distintos de métodos de participación: 1) formas tradicionales habitualmente empleadas durante tiempo por las autoridades locales (por ejemplo, encuentros públicos, documentos de consulta, sesiones de preguntas); 2) mecanismos orientados al cliente que persiguen una mejora en la provisión de bienes públicos (encuestas de satisfacción y programas de quejas y sugerencias); 3) métodos innovadores (como páginas web interactivas, paneles ciudadanos, grupos focales y referéndum) que aplican nuevas técnicas; y 4) métodos deliberativos que estimulan la implicación deliberativa de la ciudadanía en asuntos públicos (como los jurados ciudadanos, análisis de necesidades y de futuro, etc). El empleo de los dos primeros tipos de mecanismos disminuyó entre 1998 y el 2001 (ODPM, 2002), incrementando en cambio el empleo de mecanismos innovadores. Desde una secuencia histórica mayor, por ejemplo desde principios de los años noventa, se observa que los mecanismos innovadores y deliberativos empiezan a implementarse

en 1995, experimentando un significativo incremento desde 1998 hasta 2001 con relación a su empleo a lo largo de la década. Los mecanismos consultivos dibujan, en cambio, una línea continua ascendente desde principios de los años noventa hasta el año 2001, aunque su crecimiento disminuye de 1998 a 2001 (ODPM, 2002: 15-16). De cualquier manera en la siguiente tabla podemos observar la evolución de los mecanismos de participación en el Reino Unido entre 1998 y 2001, de acuerdo al porcentaje de municipios que aplican unos u otros mecanismos.

Tabla nº 20

Aplicación mecanismos de participación en los municipios en R.U. (1998-2001)¹⁴¹				
		1998	2001	Incremento 1998-2001
Mecanismos consultivos tradicionales	Encuentros públicos	84%	78%	-7.1%
	Consulta de documentos	85%	84%	-1.1%
Mecanismos orientados al cliente	Encuestas	88%	92%	+4.5%
	Programas de Quejas y sugerencias	92%	86%	-6.5%
Mecanismos consultivos innovadores	Grupos Focales	47%	81%	+72.3%
	Paneles ciudadanos	17%	71%	+317%
	Consejos de barrio	45%	64%	+42%
	Internet interactiva	24%	52%	+116%
	Referéndum	5%	10%	+100%
Mecanismos Deliberativos	Jurados ciudadanos	5%	6%	+20%
	Análisis de necesidades y de futuro	43%	58%	+34.8%

Fuente: ODPM, 2002.

La ODPM destaca la importancia relativa que adquiere la implementación de mecanismos innovadores, expresando con ello una tendencia a renovar la tradicional línea de relación entre gobierno y ciudadanía. Como se puede observar hay un incremento muy significativo en la aplicación de nuevos mecanismos de participación,

¹⁴¹ La encuesta realizada por la ODPM fue postal con un grado de respuesta del 55% con relación al conjunto de los municipios británicos, lo que significa que respondieron 216 autoridades locales (ODPM, 2002).

sobre todo en los mecanismos consultivos innovadores, alcanzando una importante presencia entre los municipios británicos. El aumento de los referéndum está más relacionado a los cambios en la estructura del proceso de toma de decisiones derivado de la aplicación de la *Local Government Act 2000*. Entre los mecanismos deliberativos la ODPM destaca la escasa implementación en conjunto de jurados ciudadanos, aunque aumenten cerca de un 20% a lo largo de los tres años, siendo más significativo el incremento de los análisis de necesidades y de futuro. Los temas habitualmente tratados por las autoridades locales mediante la participación mayoritariamente están relacionados a una mejora del servicio público (66%) y en segundo lugar a la comunidad local y el medioambiente (65%). A continuación se tratan cuestiones relacionadas a la vivienda (44%) y a la seguridad ciudadana (41%). La fuerte presencia de la Administración Central en el fomento de la participación podemos observarla al atender la significativa importancia que las autoridades atribuyen a la influencia del Gobierno central para implementar un mecanismo innovador, sólo superado por el peso que adquieren las estrategias corporativas o determinados proyectos sectoriales (ODPM, 2002: 40).

La importancia que tienen los mecanismos tradicionales de participación en la realidad de los municipios europeos es relevante. Dibuja una tendencia larga de la modernización de la gestión pública. Sin embargo, al igual que en el caso británico las Administraciones locales en Europa incorporan cada vez más mecanismos inclinados al diálogo y a crear condiciones institucionales que permitan una mayor implicación de la ciudadanía en el proceso político. En Francia aproximadamente el 52% de los municipios implementan nuevos mecanismos de participación, según Milner (2002), mientras que en Alemania se ha experimentado un significativo incremento en la implementación de nuevos mecanismos de participación bajo el marco de un programa federal-regional dirigido a revitalizar la vida en barrios en riesgo de exclusión, como muestra notablemente la experiencia de Berlín desde 1999 con la aplicación de jurados ciudadanos (Sintomer y Khoel, 2002).

Las políticas más extendidas para promover una ciudadanía activa se cristalizan en torno a una acción integral en los barrios, sobre todo en Alemania y el Reino Unido. En ambos Estados se impulsó a finales de los años noventa un ambicioso programa de regeneración urbana en barrios deprimidos o en riesgo de exclusión. La misma

orientación se puede ver en Francia, dentro de los programas de la “política de la villa” con la que durante los años ochenta y noventa se crearon, a iniciativa de las autoridades locales y no dentro de un marco legal estatal, consejos de barrio. El objetivo perseguido por los programas alemanes y británicos, impulsados desde Administraciones territoriales de otros niveles para ser aplicado por las Administraciones locales, se detalla en el fomento del desarrollo general de los barrios, tanto en cuestiones relacionadas a las infraestructuras, como en cuestiones sociales o culturales, incorporando como línea vertebral de los mismos la activación de la vida local e implicación directa de la ciudadanía en el diseño de los programas. El Reino Unido inició en 1999 el *New Deal for Communities* (NDC) en 39 barrios, aproximadamente con un presupuesto cercano a los 73.5 millones de euros para cada uno de los barrios que participaban, en un programa con una duración estimada de diez años. En Alemania sería la Administración federal junto a los Länder los que impulsarían en 1999 el programa “Distritos con Especiales Necesidades de Desarrollo – La Ciudad Socialmente Integrada” en 209 barrios de 189 ciudades, con un gasto aproximado entre 6 mil y 100 mil euros por cada uno de los barrios. Ambos programas buscan reducir la privación de específicos barrios mejorando la provisión de bienes públicos, desarrollando infraestructuras y medidas económicas destinadas a incrementar el empleo entre los vecinos, además de ampliar la cohesión social mediante una mejora de las condiciones sociales y culturales. Nacen con una vocación holística y transversal, muy clara en el programa alemán, que acentúa la necesidad de coordinar todas las actuaciones que tengan lugar en un barrio, concentrando las inversiones y medidas sociales de otras Administraciones (incluidos los fondos europeos) con el objetivo de impulsar una acción sinérgica y concertada dirigida a mejorar la vida integralmente (Franke y Löhr, 2001). En el Reino Unido la financiación de la programación local se condiciona a la existencia de una corporación con presencia de todos los agentes locales, incluida la ciudadanía. De aquí emerge con cierta nitidez el perfil de la política como mediación, en la que la Administración desarrolla sus funciones en la coordinación y fomento del desarrollo de una zona junto al conjunto de actores directamente afectados. El principal objetivo que se persigue es realizar una acción planificada y concertada junto a la ciudadanía, para lo cual la activación de la participación de los vecinos se convierte en una cuestión central.

Los principios que guían los programas subrayan la necesidad de crear un nuevo equilibrio entre el gobierno y la sociedad, que dote a la ciudadanía de un papel más activo y co-responsable con las comunidades locales y el interés público. Se cuenta con la ciudadanía organizada y no organizada, con los actores económicos, industriales o profesionales residentes en el área de competencia del programa. La idea es emplear el dinero público en proyectos que hayan sido abiertamente discutidos sobre una base democrática de toma de decisiones, de tal manera que la ciudadanía pueda co-decidir la definición y el desarrollo de los programas. Emerge, al igual que en Grenoble, una acción pública que no privilegia las asociaciones y se inclina a concertar una acción entre las Administraciones, asociaciones y ciudadanía dirigida a modelar una planificación con un objetivo común, que parta de actores diversos con intereses diversos. Las formas de participación contempladas son varias, desde las formas tradicionales de consulta, pasando por la co-gestión de programas por parte de la ciudadanía, hasta la implicación directa de la ciudadanía desde la primera etapa de planeamiento. En Alemania una de las innovaciones de estos programas ha sido la puesta en marcha de jurados ciudadanos en la “gestión de los barrios”, a propuesta del Senado en Berlín a partir del año 2001, lo que ha permitido una discusión amplia de los asuntos relacionados al desarrollo de los barrios con una participación directa de la ciudadanía (Sintomer y Khoel, 2002).

Los resultados no son homogéneos entre los diferentes barrios y ciudades, como cuenta Davies (2004) para el caso británico y Franke y Löhr (2001) para Alemania. La dificultad para articular y coordinar actores de muy diferente procedencia es elevada, hasta el punto de paralizar algún programa en el Reino Unido (Davies, 2004: 22). Los conflictos que se dieron en el desarrollo de algunos programas en municipios británicos se ha traducido en una mayor presencia y control por parte de la Administración central. Las corporaciones están formadas por ciudadanos, habitualmente elegidos en unos comicios específicos, y profesionales, además de representantes de distintas Administraciones estatales y del Ayuntamiento. El desacuerdo sin embargo sobre el papel que tienen que jugar los ciudadanos, los objetivos percibidos acerca de los límites de los programas, así como la existencia de una regulación interna elaborada por la Administración central, ha provocado en el Reino Unido un desarrollo desigual de las corporaciones creadas para su gestión. La actitud del gobierno central ha aumentado la presión para que las corporaciones alcanzasen acuerdos en la definición de programas,

lo que ha supuesto que muchas corporaciones priorizaran la ejecución del gasto sobre la idea de facilitar la implicación de los residentes (Davies, 2004: 25), aunque esas mismas dificultades llevarían al programa de Wolharptom a crear una nueva configuración en la que la ciudadanía tiene la mayoría. Esto puede poner de manifiesto los problemas asociados a la implementación de un nuevo escenario en el que cambian los roles de los agentes implicados, pero también identifica la emergencia de una nueva mediación que presupone un ciudadano activo y un proceso de toma de decisiones que aborda sus objetivos desde un espacio público común, partiendo de intereses comunes más que sectoriales o corporativizados.

Los programas alemán y británico señalan las dificultades que supone una coordinación de agentes dispares en un escenario asimétrico. En este sentido subrayan algunos elementos a considerar en actuaciones futuras con el objetivo de minimizar los problemas, siendo uno de ellos hacer que la comunidad tenga confianza en apropiarse de los programas, participando en su definición y desarrollo desde el principio. En estos casos es habitual un roce en la definición de las reglas, en la que a menudo no quedan claro los límites a los que la comunidad puede llegar y cuánto del programa está ya delimitado por la Administración central, lo que trae a colación de nuevo el problema de la autonomía de las Administraciones locales. En Alemania un congreso impulsado por el Instituto Alemán de Asuntos Urbanos en octubre del 2000 señalaba la importancia de las cuestiones relacionadas a la cooperación entre los participantes y la activación de la ciudadanía, haciendo especial hincapié en la necesidad de que los programas fueran deseados previamente por los barrios, que todos los actores fueran implicados desde el principio y la necesidad de que los gestores de los programas tuvieran habilidades para trabajar con grupos sociales en riesgos de exclusión, con frecuencia los actores principales de los programas.

La puesta en marcha de los jurados ciudadanos en los programas de gestión de barrios en Berlín en el año 2001 ha sorteado en mayor grado las dificultades del programa británico con relación a la implicación de la ciudadanía y la toma de decisiones. El programa de barrios en la capital alemana divide la gestión y la dimensión ejecutiva. La primera está compuesta por una oficina que cuenta con un gestor y representantes de las diferentes Administraciones que participan, además de un representante ciudadano del barrio (habitualmente una asociación). Su objetivo es coordinar y gestionar los

programas. La segunda dimensión discute y decide la atribución de los programas en cada uno de los barrios y la llevan a cabo directamente ciudadanos mediante jurados ciudadanos. En ellos el 51% de las personas asistentes son elegidas por sorteo entre personas del barrio, mientras que el otro 49% son representantes de grupos sociales y de interés también del barrio. A diferencia del programa británico, los representantes de la Administración tienen derecho a palabra, pero no a voto, como recoge el propio reglamento de los jurados ciudadanos del Senado berlinés. La evaluación realizada por el Senado ha sido muy satisfactoria sobre todo en tres puntos: efectividad en la ejecución del gasto, implicación y participación ciudadana mediante los jurados ciudadanos y mejora del trabajo general de los gestores del programa de gestión de barrios, que si bien pierden poder de decisión, ganan legitimidad (Sintomer y Khoel, 2002: 60).

En España la implementación de mecanismos participativos ha sido y es un proceso muy heterogéneo que desde los años ochenta del siglo pasado dibuja un escenario en continuo movimiento, pero que no responde a una estrategia planificada desde el Estado. Lo mismo ocurre en los países anteriormente citados, aunque quizás en España, ante la falta de una iniciativa clara y concreta sobre estos aspectos desde la Administración central, las Administraciones locales asumieron la necesidad de generar procesos participativos que dieran cuenta de las demandas ciudadanas y el proceso de cambio político experimentado a lo largo de los últimos treinta años.

La Ley básica que regula las Corporaciones locales españolas data de 1985 y, si bien ha sido objeto de continuas reformas, todos aquellos elementos asociados a la participación ciudadana fueron escasamente tratados (hasta la reciente Ley de Medidas para la Modernización de los Gobiernos Locales del 2003), lo que dejaba a los Entes locales mucha iniciativa propia para desarrollar la participación ciudadana recogida en la Constitución (artículo 23.1) y en la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En este sentido los Ayuntamientos españoles optaron por establecer Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC) con el objetivo de institucionalizar y dar amparo normativo a participación ciudadana, dentro de los límites legales. Córdoba sería la primera Administración local en elaborar en 1979 el RPC, a la que seguirían un importante ingente de municipios. Durante el periodo comprendido entre 1987-1991 más del 70% de los municipios mayores de 100 mil habitantes elaboraron los RPC

(Font y Gomá, 2001). Actualmente el 52% de los municipios de más de 10.000 habitantes dispone de RPC, según el estudio realizado por la FEMP en el año 2001. La evolución de la participación en los municipios españoles se puede dibujar distinguiendo tres periodos, que más que reflejar cortes temporales, dibujan el auge de nuevas iniciativas que vienen a solaparse con las anteriores:

- 1) 1980-1990: creación de Reglamentos de Participación Ciudadana y Consejos Consultivos de base asociativa;
- 2) 1990-1995: creación de experiencias de co-gestión asociativa en ámbitos de políticas sociales y culturales: Gestión asociativa de servicios y Centros cívicos;
- 3) 1995-2000: procesos participativos mixtos (asociaciones y ciudadanos no-organizados) en las Agendas 21 y nuevos Planes Estratégicos, además de mecanismos deliberativos como los jurados ciudadanos.

Los Reglamentos de Participación Ciudadana dibujaron un escenario de la participación dominado por las asociaciones, las cuales en la primera etapa protagonizaron la interlocución con los gobiernos mediante la creación de Consejos Consultivos, sectoriales o territoriales. Los Consejos, aún vigentes hoy y amparados en la reforma legislativa emprendida en el 2003, se conciben como plataformas de interlocución de los gobiernos municipales con el tejido asociativo de cada sector o territorio. En su momento se trataba de dotar de un marco formal y estable a las múltiples relaciones de cada concejalía con su red asociativa. En este caso prima una lógica sectorial y corporativa, tanto por su funcionamiento, como por los sujetos implicados. El 60% de los municipios mayores de 10 mil habitantes habían constituido Consejos Sectoriales en el año 2000 (FEMP, 2001). Sin embargo en la mayoría de los grandes municipios (65,4%) la presencia de esos Consejos en la vida local no es generalizada, respondiendo a dinámicas puntuales, más que a un planteamiento global de democracia de consejos, como viene a instituir la Ley de la democracia de proximidad en Francia. En el ámbito de las competencias los Consejos se concentran mayoritariamente en áreas de política social y cultural y desde 1995 surgen Consejos en torno a temáticas transversales como cooperación, inmigración, sostenibilidad, servicios sociales, igualdad, etc., utilizándose mucho menos en áreas económicas o urbanísticas (Font y Gomá, 2001).

En Francia en 1982 se crearon desde la Administración central Consejos consultivos de barrio en las tres grandes ciudades de la metrópoli (París, Lyon y Marsella), lo cual vuelve a ser objeto de reforma en el 2002. Sin embargo, al igual que ocurrió en España, las Administraciones locales francesas impulsaron de forma desigual la creación de consejos de barrio consultivos, sin un patrón estatal. Por ejemplo, uno de las experiencias más difundidas en Francia es la de la ciudad de Lille, que creó en los años noventa un Consejo de concertación entre los actores de la ciudad (profesionales, empresarios, sindicatos y asociaciones) y el gobierno local con el objetivo de tratar la mayoría de los principales sectores de la actividad municipal (Milner, 2002: 7-8). En Alemania existen en casi todas las grandes ciudades y en algunos casos sus miembros son elegidos directamente por la ciudadanía (Subirats, 2004), mientras en el Reino Unido desde 1998 al 2001 los Consejos de barrio se incrementaron un 42% entre los municipios británicos (ODPM, 2002). La heterogeneidad de los Consejos en Alemania, Francia y Reino Unido, tanto en su formación como en sus funciones, raramente sobrepasa las características consultivas en campos de actuación muy diversos (cultura, desarrollo, medioambiente, inmigración), como sucede en España. Además en todos estos países los Consejos de barrio o distrito no tienen la oportunidad de encontrar un marco de actuación superior como la ciudad, por lo que suelen actuar desconectados unos de otros y en torno a cuestiones directamente vinculadas a los barrios. Igualmente ocurre con los Consejos Sectoriales que quedan sujetos a tratar los temas de interés del Consejo, sin posibilidad de adoptar una perspectiva más general. En España los Consejos son espacios de participación sólo de asociaciones, además de un concejal municipal del equipo de gobierno. En Francia, lo habitual es que sean el alcalde, los concejales y las asociaciones quienes designen consejeros.

Siguiendo la lógica sectorial, entre 1990 y 1995, en España las Administraciones locales emprenden iniciativas dirigidas a la participación asociativa en la gestión de programas y servicios municipales, incorporando la participación de las asociaciones directamente en la gestión pública. La mayoría de los municipios españoles mayores de 100 mil habitantes (67,2%) hacen un uso intensivo de esta fórmula, que se basa fundamentalmente en vincular algunos tipos de asociaciones a la gestión, pero sin ningún tipo de relación formal con el diseño de las políticas generadoras de los servicios gestionados. Hacia el año 2000 en el 75% de los municipios mayores se había implantado esta co-gestión en equipamientos deportivos y de tiempo libre, en el 27,3%

se extiende a servicios culturales y sólo en el 20% se lleva a programas sociosanitarios (Font y Gomá, 2001).

A mediados de los años noventa, siguiendo una lógica territorial, se formulan Planes Integrales a escala de barrio con el objetivo de emprender acciones integrales en barrios en riesgo de exclusión. A diferencia de los programas iniciados en el Reino Unido y en Alemania en 1999, en España no vienen precedidos de un marco general de aplicación a nivel estatal o autonómico, siendo en la mayoría de los casos iniciativas aisladas, aunque parten de la cooperación de Administraciones de diferentes niveles (municipal, autonómica y estatal, y en la mayoría de los casos con fondos de la Unión Europea). Hasta el año 2000 sólo se habían desarrollado en un 20% de los Ayuntamientos en dos direcciones: a) procesos de regeneración de centros históricos, que articulan la participación por medio de la declaración de ARI (Área de Rehabilitación Integrada), por ejemplo en barrios de Barcelona, Salamanca, Vitoria, Valencia, etc; y b) actuaciones de choque en barrios periféricos degradados con fuerte implicación de AA.VV (Madrid, Barcelona, Córdoba, Albacete, etc.). Los Planes Integrales de barrio tienen el mismo objetivo que en el Reino Unido y Alemania, anteponiendo una acción general sobre un barrio específico, lo cual rompe la lógica corporativa de la participación instaurada con los Consejos consultivos. Habitualmente los planes integrales están concebidos para una participación asociativa (Font y Gomá, 2001).

Durante la segunda mitad de los años noventa los municipios españoles inician un nuevo proceso de participación en la planificación urbana o medioambiental (Planes Estratégicos y Agendas 21). Los procesos emprendidos han abordado, con un efecto desigual, la necesidad de coordinación entre instituciones, entre los agentes sociales y económicos residentes, pero también, con más o menos fuerza, se han inclinado a incorporar mediante mecanismos participativos ciudadanía tanto organizada como no organizada. Alrededor del 40% de las ciudades mayores de 100.000 habitantes habían iniciado procesos de planificación estratégica en el 2000 y en más del 50% en ciudades de 200 mil habitantes. En el caso de las Agendas 21 cerca del 90% de las ciudades de más de 200 mil habitantes las habían implementado parcial o completamente en el año 2002 (Subirats, 2004: 35). Si consideramos estos procesos generales en la realidad local del Estado español, alcanzando objetivos desiguales, observamos una tendencia a considerar que la planificación urbana no tiene sentido al margen de la ciudadanía,

además de establecer habitualmente procesos deliberativos alrededor de las cuestiones transversales para el desarrollo de los municipios. Sus efectos son inciertos por la escasa relevancia pública que tienen en la gestión política y por la a veces deficitaria capacidad que muestran para considerar una amplia participación, aunque ésta sea una de las líneas vertebrales programadas. Sin embargo presuponen un escenario diferente, con implicaciones distintas, sobre el que además en España están floreciendo desde hace pocos años otras experiencias con un mejor balance político, como los jurados ciudadanos (sobre todo en el País Vasco y Cataluña) o los Presupuestos Participativos (sobre todo en Andalucía). En el País Vasco los jurados ciudadanos reúnen aproximadamente quince participantes designados por sorteo entre los ciudadanos residentes y tienen como objeto discutir y tomar una decisión sobre un problema municipal. En la mayoría de los casos son cuestiones urbanísticas (Subirats, 2004). Los Presupuestos Participativos por el contrario se dirigen a toda la ciudadanía mediante Asambleas públicas con el objetivo de discutir y priorizar una parte del gasto municipal. En ambos casos la participación de la ciudadanía no organizada es uno de los objetivos perseguidos. Esto muestra de qué modo la evolución de la participación en España dibuja una tendencia a incorporar nuevos mecanismos de participación, extendiendo los sujetos de la participación e incorporando la idea de una acción pública que no privilegia tan solo a las asociaciones. En el cuadro nº4 vemos una tipología de los mecanismos de participación que podemos encontrar actualmente en España.

Cuadro nº2

Mecanismos de participación en las Administraciones locales en España.			
	De tipo Sectorial	De tipo Territorial	Ámbito ciudad
Mecanismos participativos de base asociativa	Consejos Sectoriales Co-gestión de servicios y Centros Cívicos	Consejos de barrio o distrito Planes integrales de barrio	
Mecanismos participativos de base mixta	Agendas 21		Planes Estratégicos
Mecanismos participativos de base individual	Jurados ciudadanos		Presupuestos Participativos

Fuente: Font y Gomá (2001).

La tendencia de las Administraciones a incorporar nuevos mecanismos va de la mano de una concepción más amplia del espacio público, como ya interpretaba los cambios sociales la teoría sociológica. Se incluye en él al conjunto de la ciudadanía, vinculando un proceso de definición política a los conflictos y diferencias de los vecinos en tanto en cuanto se revelan como actores afectados. En su seno la pluralidad de la ciudadanía puede contribuir con sus propios sesgos a la formación de la voluntad política, para lo cual los nuevos mecanismos de participación protegen institucionalmente espacios de deliberación y decisión que permitan su incorporación a un proceso de modulación política. Se pone de manifiesto una tendencia a implementar nuevos mecanismos que incorporan al proceso político actores no especializados y evoca un espacio no jerárquico de toma de decisiones. Desde aquí parecería poco cuestionable pensar la relación que tiene ese desarrollo con las condiciones sociales y políticas que la sociología abrazaba y que junto a un espacio público-político no estatal se dibuja alrededor de escenarios abiertos a la participación. Sin embargo, el protagonismo que adquiere en este sentido la Administración, al promocionarlos e implementarlos, transforma ligeramente el contenido abiertamente político que implicó a menudo la concepción de la participación como proceso de resistencia. En este sentido, nos inclinamos a pensar que se plantea más bien una democratización de la democracia representativa, empleando mecanismos típicamente democráticos y no tan solo selectivos, como el sorteo en los jurados ciudadanos o las asambleas en los Presupuestos Participativos.

La emergencia de esta nueva mediación en la vida política se inserta en un proceso histórico de modernización administrativa en el que se acentúa la vinculación entre la eficiencia y la participación. De un modo estratégico, como en Alemania, Francia o el Reino Unido, o de un modo menos estructurado, como en España, las Administraciones locales plantean un proceso de transformación política en el que la ciudadanía ocupa un lugar clave, entendiendo que la gestión eficiente no puede prescindir de la ciudadanía en su diseño, decisión y ejecución. Los cambios que podemos seguir en la evolución de los mecanismos de participación ciudadana nos permiten pensar una evolución de los procesos de legitimación inclinada a incorporar en su seno a la ciudadanía. Esto no quiere decir que la participación ciudadana tradicional, protagonizada fundamentalmente por las asociaciones, disminuya su importancia. Desde el punto de

vista de la Administración en España, por ejemplo, la FEMP detecta un incremento del apoyo financiero dado a las asociaciones por parte de las Administraciones locales. En el año 1998 sólo el 46% de los municipios mayores de 10 mil habitantes apoyaba financieramente a los colectivos, mientras que en el año 2000 eran ya el 63%. Durante esos años disminuye la cantidad media destinada a las mismas un 7,4%, lo cual puede reflejar, más que una disminución efectiva, el aumento de los municipios con un presupuesto específico para ello. Durante esos años, sin embargo, el presupuesto específico de las Administraciones locales de más de 10 mil habitantes para desarrollar la participación ciudadana en sus municipios aumentaría cerca de un 25% (FEMP, 2001), lo que refleja el impulso y la consideración de la participación en general por parte de las Administraciones. Este impulso es también el que precede a la puesta en marcha de jurados ciudadanos y Presupuestos Participativos en España, el que plantea la necesidad de abordar la planificación urbana a partir de una base ciudadana más amplia, mecanismos que aunque no estén generalizados como los tradicionales mecanismos de participación, surgen en un momento en el que el escenario público se amplía, en el que emergen nuevos instrumentos que implican una delimitación de los actores y las funciones de la participación distintos. Su trato y consideración ocupará el resto del trabajo, pues con ellos podemos hablar de una tendencia a re-organizar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, bajo modelos de participación que se caracterizan por plantear un principio de inclusión absoluto, asociado a la toma de decisiones pública o a la influencia en ella y en torno a un espacio público abierto.

3.3.3. Los mecanismos de innovación democrática: descripción e implicaciones.

La progresiva incorporación de la ciudadanía en la configuración de la Administración, bien como una medida de referencia destinada a evaluar la gestión, bien como un actor con un papel activo en su trama política, genera un clima proclive a concebir la participación ciudadana como un elemento propio de regeneración democrática. La ciudadanía cristaliza para la Administración una vigorosa fuente de legitimación, sin la cual la gestión pública pareciera palidecer en su intento por alcanzar la eficiencia. Rotas así las dificultades para entender la participación en términos de eficiencia las Administraciones empiezan a contemplar la configuración de procesos institucionales basados en la implicación directa de la ciudadanía.

La creación de nuevos mecanismos de participación puede resumir con cierta claridad la interpretación que se hace sobre los cambios sociales. Su puesta en marcha presupone que los mecanismos de participación anteriores no pueden abarcar enteramente el escenario que se abre, lo que induce a buscar nuevos mecanismos capaces de encarnar en mayor medida el escenario al que ahora las Administraciones se enfrentan. En ningún caso los nuevos mecanismos son concebidos como alternativa al sistema político representativo, no obstante estira las condiciones institucionales de éste al máximo. En tanto en cuanto gran parte de los mecanismos imaginados se vinculan directamente a un proceso de toma de decisiones estos plantean una reconfiguración de las relaciones políticas, dando cabida a nuevos actores.

En general se discute y aprueba la activación de la vida pública alrededor de procesos de carácter político en los que se pretenden definir los límites de la acción pública en un nuevo escenario. En este proceso no hay una referencia clara a cuestiones estructurales como la clase social, aunque muchos de los programas reseñados, como la acción integral en barrios en el Reino Unido y Alemania, nazcan precisamente con el objetivo de revitalizar y mejorar zonas especialmente deprimidas. Sin embargo al unísono de una política que dejó de tener como referencia las cuestiones de identidad, lo que parece ponerse de relieve es un sentido de justicia social que facilite la incorporación de grupos sociales habitualmente fuera de los canales formales de representación democrática, asumiendo enteramente el principio de inclusión democrático. El empleo del sorteo como método de selección de la ciudadanía en los jurados ciudadanos puede que cristalice el significado de los cambios. El lugar aquí de la Administración es claro como entidad mediadora, que ha perdido ya sus evocaciones imperativas y monopolistas con respecto al espacio público, haciendo girar éste alrededor de un proceso deliberativo, abierto y público. Algo similar genera el desarrollo de los Presupuestos Participativos, basados en asambleas públicas. Los paneles ciudadanos, muy difundidos en el Reino Unido durante el último lustro cristalizan igualmente esta dimensión. Con el objetivo de que los representantes políticos conozcan de forma cercana la evolución de la sociedad se forman paneles ciudadanos a partir de una muestra aleatoria entre personas con un determinado perfil (jóvenes, mujeres, ancianos, inmigrantes, comerciantes, etc). Estas personas se reunirán periódicamente para hablar y discutir sobre diversas cuestiones planteadas previamente, facilitando a los

representantes políticos un seguimiento continuo sobre problemáticas específicas. La novedad de las iniciativas emprendidas descansa en la consideración de la participación directa de la ciudadanía que, en la línea de las reformas emprendidas, tiene como objeto democratizar el proceso de toma de decisiones en torno a un espacio público, susceptible de ser guiado por criterios generales. Tal posibilidad puede atribuir una regulación positiva al espacio público, apoyando la transparencia del proceso político.

En este sentido el proceso político imaginariamente ve alterada su fisonomía, abriendo sus límites a nuevas modulaciones. El desarrollo de medidas participativas va a encontrar un apoyo sustantivo en dicha apertura, pues la implicación de la ciudadanía pasa a ser considerada como un medio de legitimación política y no tanto un proceso ideológicamente mediado. No es cierto que empíricamente podamos hablar de un proceso hasta ahora generalizable, sin embargo la reconsideración de la organización política desde la Administración y el poder legislativo es hecha a partir del nuevo rol atribuido a la ciudadanía. Desde aquí ni todos los procesos alcanzarán la misma profundidad, ni todas las Administraciones diseñarán mecanismos de igual intensidad. Pero todos los cambios vinculados a la organización política serán justificados y argumentados teniendo en consideración este escenario. Resumidamente podemos describir estos nuevos límites que incorpora la organización política a partir de cuatro ejes. Serán ellos los que permitan abrazar los nuevos mecanismos de participación:

- 1) Incorporación de la ciudadanía, bien sea indirecta o directamente, mediante nuevos mecanismos de participación con el objetivo de que las políticas públicas sean previamente deliberadas y ejecutadas teniendo en cuenta la pluralidad. Desde el punto de vista de la Administración esto supone reflexionar acerca de procesos de información más intensos y versátiles, canales de comunicación heterogéneos, aumentar la capacidad para articular habilidades distintas entre ciudadanos con perfiles distintos, además de nuevos mecanismos de participación. Desde el punto de vista ciudadano supone incorporarse a la formación de la voluntad política desde un proceso reflexivo y, en algunos casos, vinculado al proceso de toma de decisiones con la subsiguiente participación en las decisiones o resultados generados.

- 2) Una mayor identificación de las responsabilidades ejecutivas, por ejemplo mediante una elección directa de los alcaldes, mediante la apertura normativa a la realización de iniciativas ciudadanas o reforzando el papel ejecutivo de los gobiernos, con el objetivo de establecer una vinculación más directa entre el gobierno y la sociedad y de esta manera identificar más claramente las responsabilidades y la rendición de cuentas.
- 3) Reforzar los procesos de control político, fortaleciendo el papel legislativo, así como implementando procesos ciudadanos en los que la participación pueda suponer una medida de control de la ejecución de las políticas públicas, facilitando la fiscalización democrática de las tareas de gobierno.
- 4) Una modernización de la Administración basada en una gestión evaluable, dentro de la cual la ciudadanía es considerada la variable fundamental a partir de la cual “medir” la gestión, mediante la lógica costes-beneficios. La centralidad de la ciudadanía posibilita legitimar su actuación también asociada a los diseños de las políticas públicas.

Los mecanismos de participación que actualmente podemos encontrar son muy variados considerando sus fines (informativos, consultivos o activos) o el sujeto político que implican (organizaciones sociales, ciudadanía o ambos). A continuación mostramos una relación de nuevos y tradicionales mecanismos de una forma lineal, pues todos ellos se solapan y en ningún caso pueden ser considerados contradictorios, teniendo en cuenta que es habitual su puesta en marcha simultáneamente. Sin pretender realizar una relación exhaustiva de los mismos se presentan los mecanismos más habituales con el objetivo de prestar una mayor atención a los mecanismos de participación activa, su funcionamiento e implicaciones.

Cuadro nº3. **Mecanismos de participación ciudadana I.**

Mecanismos informativos		<ul style="list-style-type: none"> • Revistas, propaganda, documentos oficiales. • Oficina de atención al ciudadano. • Uso de web institucional.
Mecanismos consultivos	Tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas. • Consejos Consultivos.
	Innovadores	<ul style="list-style-type: none"> • Internet interactiva. • Planificación urbana. • Referéndum. • Paneles ciudadanos.
Mecanismos de participación activa	Deliberativos	<ul style="list-style-type: none"> • Jurados ciudadanos. • Conferencias de consenso. • Encuestas deliberativas.
	Implicativos	<ul style="list-style-type: none"> • Planes integrales de barrios. • Co-gestión de servicios municipales. • Presupuestos Participativos.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro nº 4. **Mecanismos de participación ciudadana II.**

	Informativos	Consultivos	Participación Activa
Mecanismos participativos de base asociativa		<ul style="list-style-type: none"> • Consejos Consultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Co-gestión de servicios municipales.
Mecanismos participativos de base mixta		<ul style="list-style-type: none"> • Planificación urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes integrales de barrios.
Mecanismos participativos de base individual	<ul style="list-style-type: none"> • Revistas, propaganda, documentos oficiales. • Uso de web institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas. • Paneles ciudadanos. • Internet interactiva. • Referéndum 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos Participativos. • Jurados ciudadanos. • Conferencias de consenso. • Encuestas deliberativas.

Fuente: elaboración propia.

Las distinciones que se muestran en las tablas pretenden ser orientativas, pues a menudo no es fácil categorizar, por ejemplo, con relación al tipo de participación que cada mecanismo recoge (asociativa, mixta o individual). Como hemos visto, los jurados ciudadanos berlineses responden más a una configuración mixta, aunque en general en las experiencias de otras Administraciones encontramos en ellos una participación de base individual. Con los Presupuestos Participativos ocurrirá lo mismo, de lo que España será una buena muestra. Lo que sí podemos cerciorar es la tendencia de los

mecanismos de participación activa a contemplar, bien sea de forma mixta o no, al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su participación previa en movimientos organizados. Se abre así un importante espacio a considerar la participación de la ciudadanía de forma más contingente y flexible, pues tampoco esos mecanismos se dirigen a crear asociaciones o fomentar el asociacionismo, más que indirectamente, sino a incorporar el mayor grado de pluralidad a los procesos que inician. En términos generales los mecanismos de participación activa son los más recientes, en algunos casos mediados de los años noventa, y a la vez los que menos extendidos están, sin embargo es su emergencia la que plantea de una forma más directa la consideración tanto de los cambios sociales como la generación de una práctica política distinta.

La tendencia social descrita por la teoría sociológica planteaba un escenario en el que la influencia y el asociacionismo se convertían en las piezas angulares de las relaciones políticas, lo que pone en un primer plano la consideración de las mediaciones y un espacio público amplio y heterogéneo. Sin embargo, la multiplicación de posicionamientos legítimos (autonomía de los individuos), así como la revinculación de la política a los asuntos que directamente afectan a los individuos, se inclinaba a disolver las referencias públicas de la política, al menos en un sentido fuerte que supusiera el predominio de valores generales. En tanto en cuanto todo es discernible o ningún valor puede hacer uso de una consideración trascendental, las referencias públicas no podrán tampoco sobrepasar su caracterización contingente, estando siempre sujetas a la crítica. Esto significa considerar privilegiadamente las preferencias de los individuos, lo que plantea el problema del espacio público directamente.

A partir de este entramado es fácil pensar la importancia que adquiere el proceso de toma de decisiones política o el proceso de formación de la voluntad política, es decir, la articulación precisamente entre la pluralidad de las preferencias y el espacio de segundo orden destinado a decidir acerca de las mediaciones y un espacio público preconfigurado contingentemente. De este modo, más allá del juicio asociado a un tipo de mediación, a su correcta o no asimilable forma, la política asume un papel metarregulativo en el que el problema de la integración normativa pierde relevancia. La política se va apoyar en la legitimación de las decisiones públicas, lo cual atribuye a aquella un carácter de mediación destinado a articular el espacio público del que

emanen tanto las normas como la distribución de los bienes públicos. Por eso el problema de quién participa y cómo se participa adquiere una importante relevancia, por ejemplo, nadie podría racionalmente sentirse sujeto a una norma de cuya emergencia no ha participado públicamente. La política queda asociada a los problemas y conflictos que afectan directamente a los individuos, sin embargo precisamente ese hecho presupone de suyo un escenario donde entablar relaciones bajo el principio de igualdad y reciprocidad.

La forma en que se configure ese espacio será determinante, pero lo que aquí apuntamos es su centralidad. Sobre él va a descansar la organización política o, al menos, se apoyará en él imaginariamente. Cómo va a estructurarse dicho espacio y cómo van a tener lugar las relaciones en él se convierte así en problema de primera magnitud. Hasta la emergencia de los mecanismos de participación activa, de lo que la evolución de los mecanismos en España puede dar buena cuenta, las organizaciones públicas concebían la participación ciudadana principalmente de forma consultiva y sujeta a la interlocución de los grupos corporativos. En este sentido primó la modernización de la gestión interna de las Administraciones, mediante un trato individualizado a la ciudadanía (por ejemplo, con la progresiva profesionalización de la atención al cliente, pero igualmente a partir del progresivo dominio derivado de la legitimación de los derechos individuales) y un trato sectorial de los problemas (que tiene en cuenta un conjunto de personas afectadas, independientemente de la trama pública y general en la que aquellas interactúan en una dimensión práctica). Al acentuarse la importancia de mejorar la provisión de bienes públicos, la gestión pública se ve obligada a establecer vínculos constantes y sólidos con la ciudadanía, primero, para conocer las necesidades de forma eficiente y, segundo, para agilizar la práctica administrativa de cara a prestar un buen servicio público. El escenario presupuesto cobra así forma mediante una regulación mercantil, que posibilite la expresión individual y permita desacoplar las decisiones políticas del escenario público que emerge. Esto en cierta manera permite que el problema de las relaciones entre política y sociedad gire en torno a las necesidades individuales que a priori, al no incorporarlas a un debate público, desvincularía la política de los fines prácticos asociados al debate de las mismas. La actuación pública aquí trataría las necesidades como cuestiones individuales, haciendo suyo el objetivo de cubrir el máximo posible de las mismas. De ahí el empleo muy

extendido de los mecanismos consultivos, en la mayoría de los casos orientados a proveer de información a la Administración.

Sin embargo, en un escenario de recursos limitados y secular cabría preguntarse que bajo esta concepción de la acción pública no todas las necesidades podrán ser cubiertas, por lo que progresivamente emerge la pregunta acerca de cuáles van a ser atendidas y por qué, lo que los mecanismos de participación ciudadana de carácter consultivo y sectorial no pudieron abordar satisfactoriamente, al presuponer siempre una acción individual o sectorial. Mediante tales mecanismos la ciudadanía en general permanece al margen de las consideraciones prácticas que permiten dirimir el grado de importancia de unas u otras necesidades, precisamente el sentido metarregulativo asociado a la política en un escenario contingente.

La sostenida implementación de nuevas formas de abordar la participación, por parte de las autoridades locales durante los últimos años, ha planteado el problema de la acción pública desde otro ángulo. Esto no pretende afirmar que la puesta en práctica de tales medidas haya sido satisfactoria en un sentido pleno, lo que veremos posteriormente con los Presupuestos Participativos, tan sólo que conciben en su orden práctico un nuevo papel de la política, configurando un escenario público regulado mediante el cual se pretende vincular de forma transparente y racional la formación de la voluntad política y la organización democrática de la política. La implementación de los nuevos mecanismos no sustituye en este caso a los otros mecanismos. Más bien se solapan y se implementan simultáneamente.

La emergencia de estos mecanismos de participación trazan una diferencia sustantiva con relación a los mecanismos tradicionales. En la mayoría de los casos los argumentos que justifican su puesta en marcha acentúan todos los elementos que los tradicionales mecanismos no planteaban directamente, como la necesidad de abordar una acción concertada entre Administraciones, la coherencia y transversalidad de la acción pública, la participación de la ciudadanía no organizada, habitualmente la mayoría, la atención a grupos sociales que no hacen uso de los canales formales de participación y una aproximación de la participación al proceso de toma de decisiones como posibilidad de crear las condiciones para una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Todo ello presupone un escenario público configurado de acuerdo a un

problema común (y no individual), abordado desde los diferentes agentes implicados y asociado al problema práctico de la priorización de los recursos limitados, con el objetivo de programar las acciones más convenientes. Esto permite pensar alrededor de los medios y los fines del espacio público, mediante procesos regulados cuyo objetivo es trasladar una priorización sobre las políticas y programas públicos a realizar.

Los nuevos mecanismos de participación se plantean como procedimientos transparentes con el objetivo de permitir que la ciudadanía pueda implicarse adecuadamente al proceso político. De este modo los nuevos mecanismos regulan procesos encaminados a dotar de información a los participantes, con el objeto de que estos puedan deliberar posteriormente sobre los elementos positivos y negativos tratados, de tal modo que puedan participar en una decisión sobre lo que se cree es más conveniente. En este sentido todos los mecanismos incorporan una fuerte formalización interna que regula las tres dimensiones básicas de un proceso de toma de decisiones democrático (Hyland, 1995), dejando la ejecución a la Administración, aunque se fortalecen las capacidades de control sobre las decisiones adoptadas. Si bien los mecanismos no tienen carácter vinculante su asociación al poder ejecutivo hace que su desarrollo quede estrechamente asociado a la influencia de los resultados generados, lo cual nos aclara más el sentido de las reformas legislativa estudiadas. Podríamos pensar que los nuevos mecanismos adquieren un sentido deliberativo e implicativo en el marco de un sistema político progresivamente inclinado a incorporar la ciudadanía directamente en el diseño de las políticas públicas. A continuación en el cuadro nº5 mostramos sintéticamente las diferencias que podemos encontrar entre los mecanismos tradicionales y los nuevos.

Cuadro n°5.

Implicaciones de los mecanismos participativos		
	Mecanismos tradicionales de participación	Mecanismos de participación activa
Objeto de la participación	Mejora en la provisión de bienes públicos. Eficiencia.	Mejora de la transparencia y la responsabilidad de las Administraciones-Gobiernos. Democracia y eficiencia.
Espacio público	Responsabilidad del Estado.	Corresponsabilidad Estado-ciudadanía.
Sujeto de la participación	Grupos corporativos.	Grupos corporativos y ciudadanos individuales.
Ámbito de la participación	Información y consulta: necesidades.	Información, consulta y toma de decisiones: fines y medios.
Mecanismos implementados	Mecanismos informativos y consultivos	Mecanismos deliberativos e implicativos.
Fin de la participación	Mejora de la calidad de servicio de la Administración	Modernización administrativa y mejora de la calidad de los sistemas políticos (legitimidad, transparencia y rendición de cuentas)

Fuente: elaboración propia.

Los nuevos instrumentos traen de la mano un escenario público diferente, sobre el cual se desarrollan las diferentes experiencias. Primero se delimita un espacio público para tratar los problemas, atribuyendo a los arreglos institucionales un carácter general que da un paso hacia delante con relación a una acción pública sujeta a una problematización solamente corporativa, fragmentada por sectores y temas. Esto permite abordar las cuestiones desde un punto de vista general, mediante mecanismos de toma de decisiones conocidos por todos los implicados, lo cual dificulta una acción clientelar y fuerza la argumentación pública de los intereses particulares. Mediante los espacios institucionales diseñados por estos mecanismos se refuerza la consideración de los problemas desde una perspectiva general en la que cada participante siempre tiene que contar con la referencia del otro, bien mediante la argumentación y la priorización subsecuente, bien mediante la instauración de un marco de igualdad que atribuye a todos la palabra y su uso.

En segundo lugar, los nuevos instrumentos presuponen una fuerte organización específica mediante técnicas apropiadas que regulan los espacios abiertos. Esto exige un esfuerzo previo al que hay que destinar costes y organización, pero fundamentalmente

plantea la deliberación de una forma previsible y condicionada a unas reglas transparentes y compartidas. El nuevo espacio institucional protege la participación de todos, estableciendo tiempos para la información, el debate, la reflexión y la decisión, mediante técnicas apropiadas que tienen como objeto precisamente la definición plural de los problemas y sus alternativas. Aquí destacamos la importancia que adquiere un espacio previamente regulado, que distingue un espacio público implicativo, dotado de reglas conocidas por los participantes y que permite la concurrencia de la ciudadanía en la formación de la voluntad política de una forma activa.

Podríamos definir los nuevos mecanismos de participación como aquellos que crean condiciones institucionales necesarias para que la ciudadanía pueda informarse, discutir y participar en un proceso de toma de decisiones, dando los tiempos y las secuencias necesarias para que un amplio abanico de población, con perfiles y habilidades distintas, pueda participar sobre el diseño de las políticas públicas. Esta nueva configuración de la participación, que recorre Europa, plantea una acción pública que tiene en cuenta un escenario complejo, la multiplicación de relaciones entre las Administraciones y los agentes sociales y económicos, la interdependencia de los problemas, la pluralidad irreductible de la ciudadanía, la emergencia de un espacio público, así como la necesaria articulación de la Administración en su largo proceso de modernización con la ciudadanía desde un punto de vista implicativo y deliberativo, no tan sólo como usuaria, sino también como ciudadanía activa.

A diferencia de los mecanismos de participación tradicionales, estos nuevos mecanismos (por ejemplo, los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas o las conferencias de consenso) reúnen algunas características similares que nos van a permitir abordar la problemática de la acción pública desde un nuevo escenario, que progresivamente parece incorporarse como un modelo más de participación ciudadana en el ámbito local:

- 1) Son mecanismos orientados a un tipo de participación que llamamos no-corporativa por diferenciarse de un modo de actuación basado sólo en las necesidades individuales y en una discusión meramente representativa, es decir, por un lado son mecanismos orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada y, por el otro, abordan los problemas de forma general y no sólo a

partir de los intereses corporativos de los distintos grupos. Todo ello presupone para nosotros una acción pública no-corporativa.

- 2) Son mecanismos en los que se protege un espacio de diálogo y comunicación, con el necesario espacio y tiempo reservado a la información previa, la discusión y la toma de decisiones. Eso significa que hay una expresa regulación para proteger dichos espacios, a lo que se dedican recursos materiales y humanos.
- 3) Son mecanismos vinculados a un proceso de toma de decisiones, por tanto, dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas, más allá de que ninguno de ellos sea expresamente vinculante. Sin embargo, en última instancia estos mecanismos descansan en la relación positiva que se establezca entre la participación y la influencia de los procesos en las políticas públicas.
- 4) Los mecanismos presuponen un proceso de toma de decisiones sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo cual provoca la distinción de un espacio en el que se parte de la discusión de un problema general y no de la negociación entre intereses particulares. Esto implica distinguir un espacio público (no estatal) y un espacio privado, convirtiéndose en cuestión a tratar aquél y no éste.
- 5) Muchos de los procesos emprendidos tienen su origen en problemas complejos, bien por que se planteen alrededor de cuestiones sensibles para la comunidad que es llamada a participar, bien porque se dirigen a plantear una acción concertada con poblaciones diversas. En este sentido los mecanismos de participación activa buscan la inclusión de los que habitualmente no participan y son escasamente representados mediante los canales formales, lo cual no significa que se garantice la participación igual de todos en tanto en cuanto no exista una muestra aleatoria como en los jurados ciudadanos.

El desarrollo de los Presupuestos Participativos durante los últimos cinco años en España trae de la mano un espacio público con características que podríamos considerar similares a las anteriormente dichas. Si bien los Presupuestos Participativos cobran significado en el Brasil meridional a principios de los años noventa del siglo pasado, en

Europa su puesta en marcha no llegaría hasta el 2001, precisamente en España. Paulatinamente en algunos países de la Unión Europea (Francia, Alemania, Bélgica, Italia) se han puesto en marcha experiencias similares, tanto por las implicaciones que tienen en sus respectivos territorios, como por la dimensión y alcance atribuido a su organización y puesta en marcha (Sintomer, 2004).

La experiencia de los Presupuestos Participativos tiene importantes implicaciones tanto a nivel administrativo, como a nivel social y político, mediante una acción pública alrededor del presupuesto de las Corporaciones locales. La importancia y dimensión política del presupuesto municipal queda fuera de toda duda. Los Ayuntamientos carecen de competencias legislativas de carácter orgánico y es fundamentalmente mediante el presupuesto como las Administraciones locales reflejan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La posibilidad de tomar parte en el presupuesto se convierte así en una forma directa de vinculación a la formación general de la voluntad política, que en el ámbito local se traduce en la distribución del presupuesto municipal. El presupuesto es el contrato público mediante el cual se gestiona, distribuye y ejecuta la voluntad política. Por eso las decisiones presupuestarias son decisiones políticas. El inicio de los Presupuestos Participativos abre una puerta hacia la democratización de la formación de la voluntad política que, de cualquier manera, no está exenta de dificultades, retos y desafíos. Nuestra hipótesis descansa en pensar los Presupuestos Participativos como un proceso plenamente ajustado a las condiciones sociales contemporáneas, en las que los cambios sociales y la emergencia de nuevos roles tanto para el individuo, como las Administraciones, genera nuevos contextos prácticos en los que los Presupuestos Participativos proyectan una acción pública renovada. En este sentido, aquellos dibujan un proceso participativo extenso directamente vinculado a la toma de decisiones del ejecutivo local, a la vez que incorpora instrumentos de participación muy novedosos que permite la implicación de la ciudadanía no organizada y la discusión pública del documento municipal más importante del año. El nuevo papel de la participación ciudadana tiene en los Presupuestos Participativos un buen laboratorio, pues en cierta manera su apuesta radical por una participación directa trae a colación un inmenso conjunto de factores políticos a considerar. El proceso del Presupuesto Participativo no está exento de conflictos, pero mediante ellos veremos precisamente como se constatan los cambios sociales y políticos que la Administración enfrenta y paulatinamente incorpora mediante nuevos instrumentos.

De esta manera podemos plantear como hipótesis que los Presupuestos Participativos abordan la instauración de una democracia de acuerdo a sus necesidades de legitimación ciudadana, introduciendo reformas y un nuevo escenario de relación entre los actores implicados, en este caso los representantes políticos, la Administración, las asociaciones y la ciudadanía en general. El alcance, los límites y las condiciones sobre las que se asientan los Presupuestos Participativos en España pasamos a estudiarlas alrededor de las tres experiencias españolas más significativas desarrolladas desde el año 2001/02 en los municipios de Córdoba, Puente Genil y Albacete. Aunque antes de abordarlos será necesario acercarnos al sentido de los Presupuestos Participativos y su origen en Brasil.

PARTE IV. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.

4.1. Los Presupuestos Participativos en Brasil: orígenes y motivaciones.

Habitualmente se describe la política brasileña dominada por una prevalencia de las relaciones del Estado sobre la sociedad civil (Fedozzi, 2001; Santos, 2002). En este sentido, el dominio de una concepción patrimonialista del poder, tal y como describe Fedozzi en su obra (2001), habría sido durante gran parte del siglo XX el cauce por el cual se desarrollaran las relaciones políticas brasileñas. El corolario resultante sería la construcción de una ciudadanía débil, inmersa en un sistema político basado en relaciones clientelares y un creciente populismo que ha apoyado, aun silenciosamente, un desequilibrio social “escandaloso” (Santos, 2002: 17). Según el Banco Mundial, Brasil es el país más injusto del mundo, donde se encuentran las diferencias de riqueza más grandes (Santos, 2002). En 1988 el Partido de los Trabajadores (PT), liderando una coalición de partidos denominada Frente Popular, alcanzó, sin tradición alguna en el poder, la alcaldía de una de las ciudades más emblemáticas de la geografía meridional

brasileña: Porto Alegre, la capital del Estado de Río Grande del Sur. Después de una década de incipiente democratización en el país (las primeras elecciones municipales democráticas fueron en 1985), con una nueva Constitución federal aprobada en 1988, el Frente Popular asumía el poder con un programa político claramente favorable, en este caso, a las clases populares.

Porto Alegre es una ciudad de 1,3 millones de habitantes. Tiene un perfil de producción terciaria, que a principios de la década de los ochenta suponía el 78% de su capacidad productiva (Santos, 2002: 22). La crisis industrial padecida en los ochenta no afectó su centralidad como ciudad metrópoli, aunque agravó la situación de la inmensa mayoría de la población, de por sí ya frágil. El Estado de Río Grande del Sur, no obstante, es uno de los que presenta mejores indicadores sociales de todo Brasil, tanto en cuestiones educativas, como en los indicadores sociodemográficos (esperanza de vida, tasa de mortalidad, mortalidad infantil, etc). Aún así la ciudad de Porto Alegre, como muchas otras ciudades brasileñas, también alberga situaciones extremas. Un tercio de la población portoalegrense vive en barrios populares precariamente, a principios de 1990 sólo cincuenta familias aproximadamente ostentaban la propiedad de todos los suelos urbanos disponibles para el desarrollo de la ciudad. Las grandes concentraciones de población en los barrios populares no tienen títulos de propiedad del suelo sobre el que erigen sus destartaladas casas, creándose una situación de indefensión y precariedad elevada. En 1999 la ciudad seguía teniendo una tasa de desempleo del 17,1%, mientras que la de empleo precario llegaba casi al 30%. Aún así, la situación de contrastes de Porto Alegre no era y es la más acuciante de Brasil. En 1991, el 96% de la población estaba alfabetizada y su población tiene niveles relativamente cualificados dentro de su contexto. Todo ello se refleja si se comparan los índices de desarrollo humano y las condiciones de vida de otras capitales brasileñas. En 1991 superaba a otras ciudades de similares características en el nordeste brasileño, pero también se situaba por encima de ciudades como Sao Paulo o Río de Janeiro. Durante toda la década de los noventa Porto Alegre ha consolidado su desarrollo siendo en estos momentos la que ostenta los mejores índices de desarrollo humano elaborados por el PNUD.

El desarrollo de los Presupuestos Participativos en Brasil se inserta dentro del sistema político local brasileño, que tiene características presidencialistas. El alcalde es elegido directamente en las urnas y en un proceso diferente al de los concejales. Por un lado se

elige el Ejecutivo y por el otro el Legislativo (la Cámara de Vereadores). La división de poderes entre ambas instancias es clara. El primero tiene la responsabilidad ejecutiva que se puede resumir en la elaboración del presupuesto municipal y en la elaboración de propuestas normativas, aparte de la responsabilidad en la jefatura de la Administración. La Cámara de Vereadores asume la responsabilidad de aprobar tanto las normativas, como el presupuesto, además de controlar y hacer un seguimiento de las funciones del ejecutivo. A la cabeza del Frente Popular, el PT ganó la alcaldía, pero no obtuvo la mayoría de la Cámara, situación que se ha repetido consecutivamente en todas las elecciones municipales desde 1988 hasta el 2004. El diseño institucional del sistema político viene recogido en la Constitución federal de 1988. Ésta abrió un amplio campo de autonomía para los municipios y los estados dotándolos de un margen de autonomía financiera inimaginable en la década de los setenta, en plena dictadura. En Brasil las entidades locales pueden definir por sí mismos a partir de 1988 el ámbito de fiscalización local y pueden dotarse de una ley orgánica a nivel local, dentro de los límites constitucionales. Además la nueva Constitución federal define Brasil como una democracia representativa y participativa. En su primer artículo establece que “todo el poder emana de un pueblo que lo ejerce a través de sus representantes o directamente”. Todo ello abre institucionalmente un cauce por el que instaurar procesos participativos vinculados a la gestión pública. Motivación que los políticos del PT han esgrimido de forma continuada junto al desarrollo de los Presupuestos Participativos.

Una propuesta política.

El PT es un partido heterogéneo, poblado de corrientes internas diferentes, reconocidas orgánicamente en sus estatutos. Sintomer y Gret (2003) hablan de tres orígenes distintos: sindical, de las comunidades religiosas de base (teología de la liberación) y de la militancia de izquierda y extrema izquierda. Cuando alcanzó la alcaldía de Porto Alegre el Partido de los Trabajadores estaba inmerso en un debate interno acerca de su propia identidad política, fruto de su heterogeneidad. Una vez polarizado el debate, se planteaba si una vez en el poder el PT tenía que definirse como un partido que gobernara para los trabajadores o, por otro lado, un partido de trabajadores que gobernara para toda la ciudadanía, prestando especial atención a los excluidos. En el seno de PT ganó posiciones la identificación con los trabajadores, aunque en poco más

de dos años, en palabras de Tarso Genro, uno de los fundadores del PT y vicealcalde de Porto Alegre en aquel entonces, lo que denominó como concepción “romántica” perdió consistencia a favor de la otra (Santos, 2002: 65). Tal y como lo expresa Raúl Pont, los objetivos serán delimitados como sigue: “”No nos distinguimos de otros partidos por virtudes personales o la espontaneidad, sino que buscamos expresar una nueva concepción del mundo que orienta y define estrategias para nuestras experiencias cotidianas y las acciones gubernamentales. Esta concepción será liderada en la representación social y política de los trabajadores. Sus intereses sociales e históricos fundamentan nuestro proyecto político. Una gestión democrática participativa y las políticas públicas practicadas traducen esta orientación” (Pont, 2003: 19).

La puesta en marcha de los Presupuestos Participativos en 1989 en Porto Alegre supuso en realidad una experiencia con importantes consecuencias prácticas en la concepción política del PT, que los diferentes alcaldes y representantes del partido en Porto Alegre han teorizado a partir de una especie de sinergia entre la política y la práctica¹⁷³. El desarrollo del Presupuesto Participativo puede ser visto así desde una progresiva adaptación a unas circunstancias políticas, sociales y económicas, más que a un plan preestablecido, aunque desde la fundación del PT hasta 1988 sus representantes hubieran aludido constantemente a la necesidad de democratizar la gestión pública (Silva, 2001). El Presupuesto Participativo actualizaría una amalgama de intenciones e ideales aún borrosos, presentes en la sociedad brasileña progresista y en los movimientos populares desde la década de los setenta. Sin embargo, al hilo de su desarrollo ha florecido una sistemática política que, recogiendo los ideales del PT, ha configurado un diseño institucional novedoso basado en una profunda renovación de la idea de Estado, como Estado promotor (Genro y de Souza, 2000: 18), directamente responsable de socializar la política en un nuevo espacio público en el que la ciudadanía puede “decidir efectivamente” sobre la gestión pública.

La conversión de los presupuestos municipales en mediación política ha permitido generar un capital político sobre el que el PT ha edificado su expansión pública. Para Raúl Pont, alcalde de Porto Alegre entre 1996 y 1999, el Presupuesto Participativo es

¹⁷³ El primer libro traducido sobre los Presupuestos Participativos al castellano en España se debe a Tarso Genro y Ubiratan de Souza (2000), el primero vice-alcalde (1989-92) y alcalde (1992-96) de Porto Alegre y el segundo coordinador general del Presupuesto Participativo hasta 1998. Olivia Dutra (2001), primer alcalde del PT en la ciudad (1989-92); o Raúl Pont (2000, 2003), alcalde entre 1996 y 1999.

una democratización de la democracia mediante una nueva forma de gestión pública, fundamentada en la participación popular (Pont, 2000). En este sentido, el primer alcalde del Frente Popular en Porto Alegre, Olivio Dutra, presenta el Presupuesto Participativo como un proceso que “posibilita una modificación sustancial en las relaciones de las personas con el Estado y el poder público” (Dutra, 2001: 8). Su éxito en diferentes municipios de Brasil a lo largo de la década de los noventa permitió perfeccionar la experiencia participativa, lejos de la informalidad con la que surgió y por la que en los albores del siglo XXI más de cien municipios en Brasil gestionan sus presupuestos municipales. Con los Presupuestos Participativos el PT pretende haber dibujado una nueva alternativa políticamente creíble en el ámbito local, capaz de abordar el problema del desarrollo desde una perspectiva sustancialmente distinta a la de los regímenes neoliberales. Todo ello sin transformar radicalmente las instituciones políticas vigentes, pero incorporando elementos de justicia social. El éxito de los Presupuestos Participativos, al menos en el ámbito local, queda reflejado en el crecimiento electoral experimentado por el Partido de los Trabajadores en la década de los noventa, tanto a nivel municipal, como a nivel federal. Su puesta en marcha en el Estado de Río Grande del Sur al ganar las elecciones estatales en 1997 sustraería además la experiencia de su ámbito meramente local, llevando la gestión participativa a la Administración de un Estado. Sin embargo, la no reelección en el 2002 trastabillaría los posibles logros conseguidos en ese ámbito.

Podríamos considerar que la instauración de los Presupuestos Participativos en 1989 no se debió únicamente al Partido de los Trabajadores y a su voluntad política. Silva y Sacco (2003) señalan en este sentido la importante movilización social que tuvo lugar en la región gaucha durante la década de los ochenta, reclamando una mayor democratización del poder, como un elemento vertebral que permitió concretar las propuestas del Partido de los Trabajadores. Con la llegada de la democracia a principios de los años ochenta, después de casi veinte años de dictadura (desde 1964 hasta 1984), los movimientos sociales se hicieron más presentes y la reclamación de mayores libertades y democratización se extendió ampliamente. Cuando el PT llegaba al gobierno de Porto Alegre tras ganar las elecciones municipales de 1988, en la ciudad se contaban cerca de 1000 asociaciones comunitarias (Santos, 2002: 23). En 1983 se había creado la UAMPA (Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre) y en 1985 tuvo lugar su primer congreso. Más allá de las exigencias sociales y económicas tradicionales

(vivienda, protección social, derechos sociales, igualdad, etc), la UAMPA reclamó una efectiva democratización de las estructuras del poder en todos los niveles administrativos (la federación, los estados y los municipios) con el objetivo de ampliar la participación popular en la definición de las políticas del ejecutivo local. En su declaración final la UAMPA planteó una reconsideración del papel tradicional que los movimientos populares habían jugado en la política. Si de forma tradicional los movimientos populares habían sido los abanderados de las protestas y las reivindicaciones, en su primer congreso la UAMPA introduce la democratización de la gestión como forma de participación popular. Esto crearía un clima propicio a cualquier iniciativa de democratización, lo que ya el alcalde de Porto Alegre entre 1985 y 1988 trató de capitalizar a partir de la revisión de los “Consejos Populares” (Silva, 2001). La gran efervescencia experimentada tras la llegada de la democracia se reflejará también en novedosas iniciativas implementadas por algunos municipios del Estado de Río Grande del Sur. Éstas experiencias estarían marcadas por la ampliación de los espacios de interlocución entre las Administraciones y las organizaciones sociales, como en los municipios de Lages, Boa Esperanza o Vila Velha, habitualmente percibidos como los precursores en el Estado de Río Grande del Sur de la democratización de la gestión pública (Silva y Sacco, 2003).

Las expectativas en torno al gobierno del PT, por parte sobre todo de las clases populares, fueron notables. A la corriente democratizadora que socialmente se había extendido fruto de la instauración de la democracia en 1984, el PT añadió su ideario político reflejado, durante los años previos a 1988, en sus campañas y documentos oficiales como la posibilidad de instaurar un gobierno efectivamente popular. Para el PT se trataba de transferir responsabilidades y poder a la ciudadanía y sus organizaciones de base, en cierta manera, democratizar la democracia con el objetivo de ponerla a servicio de los más desfavorecidos. Así antes de llegar al gobierno adquirió el compromiso de viabilizar los llamados “Consejos Populares”, convertidos en el centro de la batalla democratizadora entre los movimientos populares y los partidos políticos, de tal modo que reflejaran efectivamente esa inclinación. Para el PT, en línea con las reivindicaciones de la UAMPA, se trataba de crear nuevos espacios institucionales de co-gestión y administración compartida con el objetivo de fortalecer la autonomía de la sociedad civil frente al Estado. El recién nombrado alcalde Olivio Dutra, con un 34,3% de los sufragios, se encontraría sin embargo con una Administración fagocitada

financieramente. El anterior gobierno había aprobado una subida salarial de los trabajadores municipales justo antes de perder las elecciones y en conjunto el presupuesto del Ayuntamiento consumía el 96% de sus recursos en su funcionamiento. Sólo un 3,2% del presupuesto municipal de 1989 quedaba liberado para inversiones, lo cual dejaba un estrecho margen de maniobra al Frente Popular. Por un lado, no había fondos que pudieran responder a las exigencias de las comunidades y, por otro lado, el Ayuntamiento carecía de una buena organización interna capaz de plantear una acción inmediata de reflotamiento. Todo ello parecía sumir en la oscuridad la principal motivación ideológica que aunó a un conjunto de partidos en 1980 en torno al PT: la búsqueda de una alternativa eficaz a las políticas neoliberales que sembraran en Brasil una desestructuración y segregación social muy notables (Dutra, 2001; Genro y de Souza, 2000).

La apuesta política por llevar a cabo una democratización del poder tomaría, sin embargo, forma en una nueva experiencia (el *Orçamento Participativo*) diferente a los tradicionales diseños de la democracia directa basada en el sorteo (Atenas clásica) o en los plebiscitos (Suiza). Pont (2000) alegará la falta de tradición y experiencias de democracia participativa en Brasil y en el continente latinoamericano para descansar en formas previamente configuradas. Acentuando la crisis del Estado tradicional, se piensa no obstante en la necesidad de crear un nuevo espacio público en el que tenga cabida la ciudadanía directamente. Su intención no es revertir el sistema inventando otro, más bien para el PT se trataría de poner las mismas instituciones legítimas al servicio de otros objetivos a los que tradicionalmente sirvieron: el primero sería permitir la participación popular en las deliberaciones y decisiones ejecutivas y, el segundo, favorecer la inversión de prioridades del gasto público (Pont, 2000; Genro y de Souza, 2000). El ideario político del PT dibujará así una acción política basada en el Estado y en las instituciones representativas, lo cual si bien evidenciará la importancia de los partidos políticos y demás instituciones representativas en su proyecto, no dejará de esbozar una reconsideración de sus respectivos papeles. En palabras de Olivio Dutra, 12 años después, el Presupuesto Participativo subraya una nueva relación política: “para nuestro proyecto, una democracia presupone la participación popular directa y una nueva forma de administración y planeamiento, en la que los ciudadanos y ciudadanas se apropian de los datos y las informaciones y ejercen el derecho soberano a influir en las decisiones sobre la aplicación de los recursos públicos... el Presupuesto

Participativo es también una negación de la ideología neoliberal y de la hegemonía del pensamiento único: plantea y práctica el control público sobre el Estado, haciéndolo efectivo desde el inicio de forma abierta y plural” (Dutra, 2001: 9). De este modo, sin fondos para llevar a cabo una política municipal y mucho menos para satisfacer el conjunto de las necesidades de la población, en 1989 el ejecutivo sale a la calle para discutir los presupuestos, haciendo de su elaboración el centro de la trama política. Se hace informalmente, de manera más consultiva que vinculante, a lo largo del mes de agosto de 1989. La participación fue considerada positiva, cerca de mil personas (780) en una ciudad de 1,3 millones. Sin embargo la crisis financiera del consistorio portoalegrense impidió trasladar las propuestas discutidas con la ciudadanía a los programas municipales.

Eficiencia administrativa y sentido redistributivo.

En el primer año la experiencia fue, en algún sentido, frustrante. De las inversiones previstas y debatidas junto a la población se llevaron a cabo muy pocas. Ninguno de los 42 Km. de pavimentación proyectados con las comunidades se realizó. Sin embargo, el equipo de gobierno de la *Prefeitura* prosiguió, encontrándose con una disminución de la participación al siguiente año (628 participantes). El proyecto en teoría no había conseguido generar confianza, aunque el gobierno no dudó en continuar. Durante los años 1990 y 1991 el Frente Popular se centró en dos ámbitos importantes dirigidos a mejorar la gestión, lo que posteriormente consolidaría de forma significativa el Presupuesto Participativo. Por un lado, incrementó los esfuerzos municipales para mejorar la eficiencia de la Administración, mientras que, por otro lado, introdujo una metodología transparente de toma de decisiones en el Presupuesto Participativo. El primer ámbito se dirigía a incrementar la capacidad financiera del Ayuntamiento, aprovechando el aumento de las transferencias federales y estatales a los municipios consagradas en la Constitución de 1988. El gobierno municipal iniciaría así una gestión dura destinada a controlar los gastos, a la vez que emprendió una reforma fiscal dirigida a aumentar los recursos propios. El resultado fue que los porcentajes de inversión sobre el total del presupuesto alcanzaron el 10% en 1990, el 16,3% en 1991 y el 17% en 1992 (gráfico nº1), aumentándose considerablemente las posibilidades de acción pública. Las reformas introdujeron la progresividad en los dos impuestos más importantes del ámbito

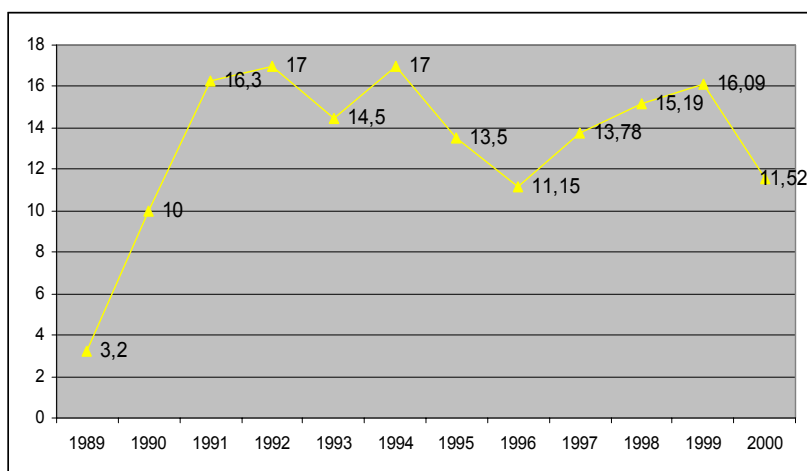
municipal brasileño: el IPTU (impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y territorial) y el ISSQN (impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza); se actualizaron varias tasas de diferentes servicios públicos y se indexaron a la inflación; además se incrementó el control sobre el fraude fiscal. Por ejemplo, el IPTU representaba en 1990 el 5,8% del volumen de los ingresos municipales, mientras que en 1992 llegó a representar el 13,8%, alcanzando en 1998 un peso relativo cercano al 18% de los ingresos totales. El ISSQN en 1998 representaba el 20% de los ingresos municipales (Santos, 2002: 68). Igualmente mejoró el índice de evasión del IPTU que descendería desde el 20% en 1989 a un porcentaje inferior al 15% diez años más tarde (Baerle, 2003). La mejora de la gestión abría la posibilidad de atender las demandas ciudadanas de una forma más eficiente.

En segundo lugar, el gobierno introdujo en los Presupuestos Participativos una metodología transparente de decisión a partir de cuatro criterios de distribución¹⁷⁴. Con ellos las propuestas serían priorizadas mediante criterios de justicia redistributiva y no a partir de voluntades. Con el mismo propósito que la ciudad se dividió en 16 regiones racionalizando el proceso. Estos cambios dotaron al Presupuesto Participativo de una formalidad de la que carecía en 1989, haciendo posible una discusión más transparente, aunque sobre todo hacía posible la previsibilidad tanto de sus resultados como de su funcionamiento. El Presupuesto Participativo permitía así un mayor control de los gastos públicos por parte de los movimientos populares, fortaleciendo la autonomía de la sociedad civil frente al Estado. La disponibilidad de recursos municipales para atender las propuestas ciudadanas en 1990 y su ejecución en el ejercicio correspondiente permitiría que la participación aumentara considerablemente en 1991 (3.086 participantes).

¹⁷⁴ Los cuatro criterios serían los siguientes: Movilización Popular – peso 1; Importancia de la región para el desarrollo urbano de Porto Alegre – peso 1; Población en áreas de carencia – peso 2; Déficit de saneamiento, infraestructura, equipamientos y servicios públicos – peso 3.

Gráfico nº1.

Relación de Inversiones sobre el Gasto Municipal Total en Porto Alegre 1989-2000.



Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Fazenda.

Ambos procesos, mejora de la eficiencia administrativa y transparencia de la toma de decisiones, continuaron siendo el eje vertebral de las políticas municipales en Porto Alegre durante toda la década de los noventa, lo cual contribuyó a fortalecer la experiencia y la confianza hacia una nueva gestión pública planteada en términos participativos. De alguna manera para los representantes del PT quedaba claro que la participación exigía una gestión eficiente que fuera capaz de dar respuesta a las demandas. Algo que no implicaba crear nuevas instituciones, sino cambiar y mejorar las propias. Hasta cierto punto podemos decir que la eficiencia de la Administración es una garantía para la continuidad de los Presupuestos Participativos.

Para el gobierno del Frente Popular la mejora de la gestión interna de la Administración ha servido para ilustrar que un gobierno basado en la participación puede y debe ser eficiente, por tanto, que es posible configurar una Administración que simultáneamente sea eficiente y participativa. Con el tiempo se ha evidenciado que su original propuesta de “invertir las prioridades” ha cosechado logros materiales que si bien, en parte, como dicen Sintomer y Gret (2003), puede que no sólo se deban a la gestión municipal, sino a un contexto también favorable, resulta apreciable el sentido distributivo con el que el Presupuesto Participativo se creó¹⁷⁵. En 1989 sólo el 46% de la población disfrutaba de

¹⁷⁵ Una de las mayores dificultades para evaluar el Presupuesto Participativo es precisamente determinar su sentido redistributivo. Las posiciones no están claras, aunque en muchos casos también hay en tales posicionamientos una clara inclinación política. La interpretación de los datos siempre parece que estará

una estructura de alcantarillado. A finales de 2002 el 84% de los hogares poseía agua canalizada y el 85% disfrutaba de un sistema de cloacas. Aumentó al 99,5% las unidades familiares con accesibilidad a agua tratada y saneamiento básico, desde un 94% en 1989. Igualmente se incrementó el porcentaje de aguas sucias tratadas, pasando de un 2% en 1989 a un 27,5% en el 2002, habiendo en marcha un gran proyecto medioambiental que permitirá alcanzar el 77,5% cuando finalice. Se redujo el déficit de pavimentación entre 1989 y 2003 a la mitad. Entre 1989 y 2002 se triplicó el número de alumnos matriculados en la escuela infantil, elemental y media, aumentando de 18 mil alumnos a más de 55 mil, lo que supuso la construcción de un número significativo de escuelas: de 29 escuelas públicas en 1988 se pasó a 92 escuelas públicas en 2003. Además durante la gestión con los Presupuestos Participativos se creó un programa de Guarderías, inexistente anteriormente, dirigido a entidades comunitarias, que en el 2003 atendía aproximadamente 10 mil niños en 126 guarderías. Éstas reciben transferencias municipales mensuales en proporción a los niños que tengan. La legalización de los terrenos donde se asientan muchos de los hogares en las *favelas* sigue siendo una cuestión lenta y demandada, aunque en tanto su gestión depende de terceros, el ámbito judicial por ejemplo, las resoluciones son largas y sancionadas mucho tiempo después de haber sido presentadas¹⁷⁶.

Es verdad que la evolución de los indicadores en el Estado de Río Grande del Sur durante la década de los años noventa es igualmente favorable, lo cual permite pensar que la evolución positiva experimentada por la capital gaucha se deba también a factores externos. No obstante, este incremento en Porto Alegre viene respaldado por una racionalización administrativa que consiguió aumentar los ingresos propios del municipio a lo largo de la década de los noventa cerca de un 100%, lo que al menos da cuenta de un esfuerzo de gestión importante¹⁷⁷. Hay que señalar que la autonomía

abierta a tendencias e inflexiones de carácter hermeneúutico. En este trabajo asumiremos las posiciones de Sintomer y Gret (2003), pues lo que resulta indudable es que muchos indicadores de calidad de vida han mejorado enormemente desde 1989, aunque siempre podríamos aludir a un conjunto de factores que no sólo respondan a la voluntad política de la Prefectura de Porto Alegre. Un buen análisis de los efectos redistributivos del Presupuesto Participativo en Porto Alegre puede verse en Marchetti (2002).

¹⁷⁶ Los datos referidos se pueden encontrar en Baierle (2003).

¹⁷⁷ Los ingresos totales de la Prefeitura aumentan más de un 240% de 1989 al 2002. No obstante hay que tener en cuenta que a partir de 1997 la Alcaldía de Porto Alegre asume la municipalización semiplena del Sistema de Salud (SUS), con las subsiguientes transferencias de la Unión federal. También hay que considerar que la década de los noventa se aplica la nueva Constitución que supone mayores transferencias a los municipios. El dato más relevante es, sin duda, el incremento obtenido por los ingresos propios entre 1989 y 2002 (Baierle, 2003)

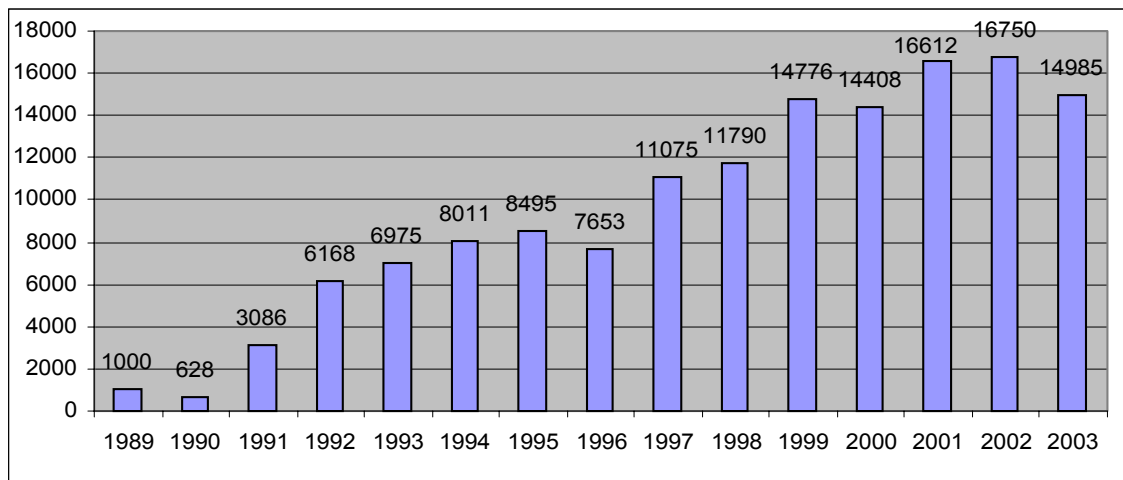
financiera media de los municipios brasileños es escasa, no sólo por el volumen de las transferencias corrientes, sino por el asimétrico panel de competencias adquiridas con la Constitución y las transferencias recibidas para su gestión. En los albores del siglo XXI dos terceras partes de los ingresos que reciben por media los municipios brasileños procede de las transferencias corrientes de su Estado y de la Unión federal (Carvalho y Felgueiras, 2000). En Porto Alegre, sin embargo, en el año 1997 los ingresos propios habían alcanzado el 55,87% de los ingresos totales (Santos, 2002), acercándose por ejemplo a valores propios de los ayuntamientos españoles, cuando la media de los ingresos propios entre los municipios brasileños no alcanzaba en el 2003 el 34% (Bremaeker, 2004). En este sentido la participación de los municipios brasileños en el gasto público de Brasil es muy similar a la española. Llegaba en 1990 al 14,9%, alcanzando el 15% en el año 2000 (Baierle, 2003), comparado con el 14% en España, el 17% en Francia o el 35% en Suecia.

En 1992 y en 1993 los Presupuestos Participativos en Porto Alegre se consolidan. Aumenta la participación considerablemente (ver gráfico nº2) y la reforma de la Administración iniciada se consolida fundamentalmente alrededor de dos instancias. Primero con la creación informal en 1990 de una oficina de planeamiento (GAPLAN), institucionalizada en 1994, como centro coordinador de todas las Áreas municipales que superará la tradicional división sectorial y compartimentalizada de la acción pública. Segundo con la creación de la Coordinadora de las Relaciones con la Comunidad (CRC), mediante la cual todas las Áreas disponen de un agente de la CRC que articula todas las relaciones con la ciudadanía. A nivel interno, desde el punto de vista de la Administración, esto ha supuesto reorientar y reorganizar los recursos de la organización pública asumiendo los principios de transversalidad, integralidad, horizontalidad y orientación a la ciudadanía. El GAPLAN gestiona y administra el presupuesto municipal como un todo, por él pasan todas las priorizaciones realizadas a lo largo del Presupuesto Participativo, además de las propuestas que el propio Ejecutivo plantea, y es mediante el GAPLAN como se distribuye todo el presupuesto municipal. En Porto Alegre se ha conseguido agilizar la máquina administrativa, lo que ha permitido responder adecuadamente a las demandas ciudadanas dentro de los ciclos presupuestarios; se ha racionalizado el gasto público y conseguido que, por ejemplo, el empleo público disminuyera su crecimiento con relación a los años anteriores, orientándolo además hacia las áreas finalistas y no intermedias, de tal manera que la

relación de empleados públicos en tareas directas con la población se ha incrementado con relación a los empleados públicos con tareas internas (Marchetti, 2002).

Gráfico nº2

Participación en la primera ronda de asambleas del Presupuesto Participativo en Porto Alegre.



Fuente: PMPA-CIDADE, 2002; Baierle, 2003.

El Presupuesto Participativo en Porto Alegre ha conseguido un respaldo social considerable, como muestra una participación en progresión desde el segundo año. Hay que tener en cuenta que hasta ahora el Presupuesto Participativo no tiene una ley que lo respalde, más allá del artículo 16 de la Ley Orgánica de Porto Alegre (elaborada a raíz de la Constitución en 1990) y en la que sólo se recoge expresamente la participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto. En este sentido, el Presupuesto Participativo es susceptible de cambios e incluso de abandono en el caso de que otro partido político ganara la alcaldía. Algo que no ha ocurrido hasta las elecciones municipales del año 2004. En ese tiempo, del 34,3% de los sufragios alcanzados por la primera alcaldía en 1988 se pasó al 40,8% en 1992 bajo la dirección de Tarso Genro, mientras que en 1996 Raúl Pont ni tan siquiera necesitó una segunda vuelta con un 55% de los sufragios. En el año 2000 de nuevo con Tarso Genro se alcanzaría el 63,5% de los sufragios en la segunda vuelta. No es hasta las elecciones de noviembre del 2004, 16 años después, que el Frente Popular, liderado esta vez por Raúl Pont, pierde los comicios y el gobierno municipal. No obstante el partido que gana las elecciones en el 2004 lo hace preservando durante la campaña la continuación de los Presupuestos Participativos, sujetos sólo a reforma y modernización. En este sentido si bien el

Presupuesto Participativo ha sido impulsado por el PT y el Frente Popular, hay municipios con gobiernos de otros partidos que implementan el Presupuesto Participativo (tabla nº 21), incluido el Frente Liberal que dentro del espectro político brasileño ocupa posiciones opuestas al PT (Pires, 2000: 23).

Tabla nº21

Municipios que adoptaron el Presupuesto Participativo en el periodo 1997-2000, según partido político.	
Partido Político	Municipios
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	9
PDT	8
PV	3
PPS	3
PFL	2
PTB	2
Total	103

Fuente: Sánchez, F (2002: 40)

Las razones para evaluar el éxito de la experiencia son, como siempre, controvertidas. Pues más allá de la existencia de indicadores que avalen su desarrollo desde un punto de vista, digamos, macro social, no hay duda de que el proceso sigue dependiendo de una multiplicidad de factores (ideológicos, coyunturales, estructurales, contextuales, etc) que dificulta aislar indicadores claros y distintos. No obstante, hay un dato que quizás más que ninguno pueda evidenciar, al menos, la consistencia de su continuidad y apoyo popular durante 16 años en Porto Alegre. Cuando el Frente Popular establece la gestión pública mediante el Presupuesto Participativo esgrime dos grandes objetivos: 1) la participación popular en la formación de la voluntad política y 2) la inversión de las prioridades históricas de la distribución de la riqueza. Ninguno de los dos objetivos serán entendidos de forma aislada. Su implementación se ha hecho configurando un nuevo equilibrio entre gobernantes y gobernados alrededor de un nuevo espacio público. En él la Administración desempeña una labor nueva que implica democratizar el proceso de toma de decisiones, de tal modo que aquello que es debatido y priorizado por la ciudadanía tendrá una influencia transparente y directa sobre la voluntad política. Es lo que podríamos señalar el *círculo virtuoso* de la participación, mediante el cual se

vinculan las propuestas elaboradas participativamente al proceso de toma de decisiones del Ejecutivo local.

Los problemas que se abren a estos cambios son muy complejos. Sólo hay que pensar de qué manera se puede articular la dimensión técnica de la Administración con las decisiones de la ciudadanía o, por ejemplo, cómo articular los intereses individuales con intereses de naturaleza más general o comunitaria. En este sentido el Presupuesto Participativo articula las cuatro dimensiones del sistema político sobre un mismo espacio público (el ejecutivo, el legislativo, el técnico y la ciudadanía), lo que supone coordinar habilidades, prácticas y horizontes de muy diferente calado. La complejidad resultante no es una cuestión que el Presupuesto Participativo de Porto Alegre haya resuelto definitivamente, no obstante, ha planteado una estructura y formalidad que permite el desarrollo de un proceso articulando el papel y los sujetos de cada uno de los ámbitos citados, sin romper los límites representativos. Y esto lo saben bien sus promotores, como recuerda Raúl Pont: "...nuestra experiencia ha despertado la atención de sociólogos, parlamentarios, gobiernos, movimientos sociales y publicaciones de otros estados y, principalmente, de países del resto de América y Europa, porque comprenden que esta práctica retoma una de las cuestiones más expresivas de la democracia representativa de los últimos 150 años, que es como dar sustancia, legitimidad y vida al principio de soberanía popular sin el riesgo de que la delegación de poder se transforme –como viene ocurriendo en este siglo en la mayoría de los casos- en simulacro de la representación, fraude de la ciudadanía plena o burocratización de los procesos de toma de decisiones" (Pont, 2003: 30)

En Porto Alegre el *círculo virtuoso* es ciertamente positivo y bien puede hablar de un aspecto que desde el punto de vista de la participación, como recogía expresamente el informe de la OCDE (2001), es fundamental: hacer transparente y clara la influencia de los procesos participativos. En este caso la relación entre la participación y la acción ejecutiva de acuerdo a las prioridades marcadas por el proceso participativo habla a favor de su éxito, de la misma manera que antes mencionábamos la eficiencia administrativa. Así, entre 1989 y 2001, según el GAPLAN, de las 3.956 demandas objetivas incluidas en los Planes de Inversiones, elaborados a partir del Presupuesto Participativo, el 83% fueron concluidas, el 5% estaban en fase de ejecución, un 11% estaban en curso de licitación pública o con el proyecto en ejecución y 29 demandas

estaban pendientes de decisiones judiciales (Silva y Sacco, 2003: 56). En la tabla n°22 podemos ver reflejada la percepción que tienen los participantes en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre sobre su capacidad de influencia, lo que permite aproximarnos al sentido que subraya la consecución del círculo virtuoso.

Tabla n°22

Percepción sobre el poder de decisión de la ciudadanía en el Presupuesto Participativo en Porto Alegre.			
Decide...	2000	1998	1995
Siempre	29.4%	30.2%	33%
La mayoría de las veces	34%	27%	27.3%
Alguna vez	13.3%	23.9%	23.8%
Nunca	1.9%	2.8%	0.6%
No sabe	14.8%	10.7%	8.2%
No Responde	6.5%	5.4%	7.1%
Total	100% (N=1577)	100% (N=1039)	100% (N=622)

Fuente: PMPA-CIDADE, 2002.

La percepción de los participantes acerca del poder de decisión en los Presupuestos Participativos de Porto Alegre es muy positiva y constante a lo largo del tiempo. A esto cabría añadir que con el tiempo son más los participantes que dicen haberse beneficiado individualmente del Presupuesto Participativo, pasando del 56,6% en el año 1995 al 60,1% en el año 2000, mientras que los no beneficiados disminuyeron del 33,2% al 20,7% en el año 2000 (PMPA-CIDADE, 2002). Podríamos decir que para la ciudadanía que participa en Porto Alegre el *círculo virtuoso* es un hecho constatado en el Presupuesto Participativo. No obstante, como reflejan las elecciones municipales del 2004 ese hecho no garantiza la continuidad del partido que lo impulsó, aunque sí parece introducir en la contienda política la metodología desarrollada, como ejemplifica la defensa que hace el partido ahora en el poder de la continuidad del Presupuesto Participativo, con modificaciones y ajustes.

Otra importante característica, quizás más intangible, pero igualmente influyente en el desarrollo de los Presupuestos Participativos, es la consistencia interna del partido con relación al desarrollo de los Presupuestos Participativos. Todos los miembros del equipo de gobierno, así como los concejales del PT en la Cámara de Vereadores plantearon siempre el Presupuesto Participativo como la columna vertebral e identitaria de su actuación política. Esto ha facilitado su desarrollo intensamente, disminuyendo las

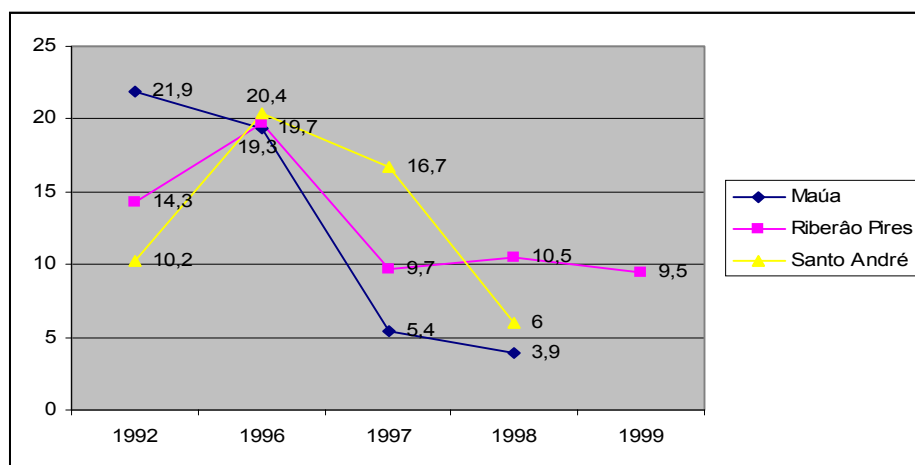
posibles tensiones generadas por un modelo institucional que llevaba al gobierno a compartir la gestión y, por tanto, a modificar ligeramente la estructura de gobierno tradicional cuyo proceso de toma de decisiones sólo depende de los representantes políticos. La importancia de este hecho se observa en la presencia constante de los representantes del PT (ejecutivos y concejales) en los actos públicos del Presupuesto Participativo (asambleas, reuniones, foros, etc), así como la búsqueda siempre de soluciones ante los conflictos que la estructura del proceso genera. Esa unidad, en muchos casos, sustentada en un proyecto político común, no ha ocurrido en todos los municipios en que gobierna el PT y se implementan los Presupuestos Participativos, como en Vimão, en la región metropolitana de Porto Alegre, donde las tensiones internas del PT disminuyeron la presencia institucional del ejecutivo y de concejales en el proceso. En este caso el Presupuesto Participativo no fue asumido como una política común por el conjunto del gobierno, lo cual ha influido sensiblemente en la credibilidad del proceso en dicho municipio (Silva, 2001).

La experiencia de Porto Alegre es quizá la más conocida y seguramente la más avanzada y perfeccionada, sin embargo, en el resto de Brasil podemos encontrar experiencias distintas, menos articuladas y con unos resultados menos satisfactorios, tales como la experiencia de Vimão. Desde el punto de vista de la eficiencia administrativa, el Presupuesto Participativo ha conseguido en Porto Alegre un éxito contrastable, aunque en otros municipios brasileños no se ha alcanzado el mismo éxito. En tres municipios del área metropolitana de Sao Paulo podemos ver como el Presupuesto Participativo no ha significado una mejor disponibilidad financiera de la Administración local. En Mauá, Ribereirão Pires y Santo André¹⁷⁸ la relación de las inversiones con el presupuesto general de gasto muestra un declive sostenido. Considerando que junto al Presupuesto Participativo se debate habitualmente una parte del presupuesto municipal, principalmente las inversiones, el logro obtenido por la ciudad gaucha es más remarcable. En el siguiente gráfico vemos como desciende el peso relativo de las inversiones en el presupuesto municipal de Mauá, Ribereirão Pires y Santo André en los primeros años de los Presupuestos Participativos, disminuyendo las inversiones por habitante de forma significativa (gráfico 3 y 4).

¹⁷⁸ Mauá (375.000 hab), Ribeirao Pires (108.000 hab) y Santo André (630.000 hab). Santo André inició los Presupuestos Participativos en la legislatura de 1989-1992, pero el PT perdió las elecciones municipales en 1992. volvió a ganar las elecciones en 1997 implementando de nuevo los Presupuestos Participativos.

Gráfico nº3

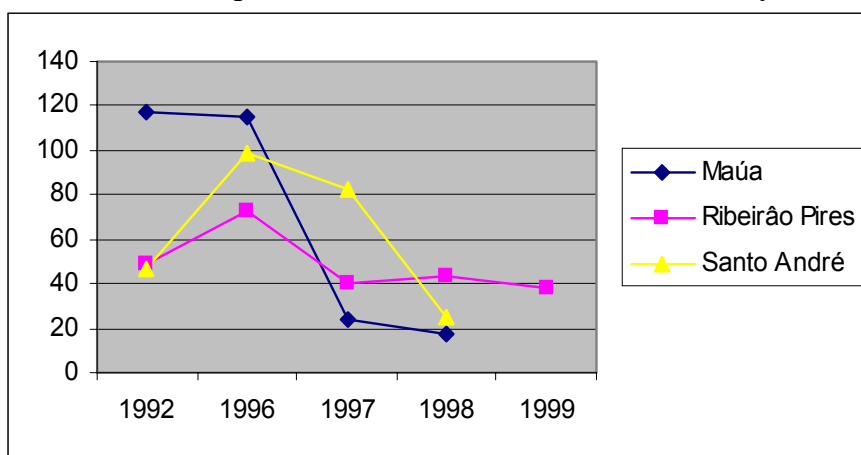
Relación de Inversiones sobre el Gasto Municipal Total en Maúa, Riberão Pires y Santo André.



Fuente: Carvalho y Felgueiras, 2000.

Gráfico nº4

Relación de Inversiones por habitante en Maúa, Riberão Pires y Santo André.



Fuente: Carvalho y Felgueiras, 2000.

El desenvolvimiento económico de las Administraciones del área metropolitana de Sao Paulo está muy afectado por la crisis industrial de los años noventa. El presupuesto general de Mauá y Ribeirão, por ejemplo, aumenta ligeramente entre 1992 y 1999, sin embargo, el de Santo André disminuye en el mismo periodo. El gasto público en los tres casos desde 1992 hasta 1999 es superior al presupuesto planificado, lo que supone aumentar la deuda y su amortización, aunque desde 1997 podemos comprobar una contención del gasto (Carvalho y Felgueiras, 2000). En todos estos casos es manifiesto que la liberación de recursos para destinarlos al debate público implica un aumento de

eficiencia de la Administración, sin la cual el proceso participativo se vacía de contenido, más teniendo en consideración el estrecho margen de actuación propio de las Administraciones locales entre competencias obligatorias y su disponibilidad financiera.

Es cierto que el contexto económico brasileño, al menos durante los años noventa, fue crítico, lo que indudablemente se reflejaría en las transferencias corrientes de la Unión federal a los municipios, así como en una reducción continuada de la capacidad financiera vía impuestos. Esto ha convertido las nuevas competencias transferidas a raíz de la Constitución para muchos ayuntamientos brasileños en sobrecargas financieras. En la mayoría de los casos la única estrategia que las Entidades locales tienen para incrementar su capacidad financiera es la ampliación de los ingresos propios y la reforma fiscal local, además, por supuesto, de las reformas internas destinadas a hacer la gestión más eficiente (Bremaeker, 2004). Sin embargo, eso requiere un impulso político considerable que no en todos los casos recibe la misma intensidad, pues aunque los Presupuestos Participativos puedan plantear de suyo una organización de la Administración proclive a la eficiencia, en tanto en cuanto establece un método racional, transparente y orientado a la ciudadanía, requiere un importante esfuerzo institucional y, por tanto, un importante impulso político.

Por ejemplo, en Mauá el presupuesto experimenta un ligero crecimiento sostenido desde 1992, pero con un gran endeudamiento de las arcas municipales. Esto afecta directamente a la capacidad de la Alcaldía para ejecutar las propuestas priorizadas por la población en el transcurso de los Presupuestos Participativos, al tener que dedicar significativos fondos públicos a amortizar la deuda pública contraída. La Alcaldía de Mauá se vio en la obligación de buscar vías alternativas que redujeran el coste de las inversiones, como implicar a la población como mano de obra o invertir junto a empresas privadas u otras instancias de la Administración (el Estado, por ejemplo). En Santo André en el año 1999 se volvía a las cifras de presupuesto conseguidas en 1992 y aún así en 1999 sólo habían sido ejecutadas el 10% de las obras comprometidas desde que se iniciaran los Presupuestos Participativos en 1997. Ribeirao aumentó considerablemente su presupuesto hasta 1996, pero desde entonces disminuye significativamente. Esto refleja los problemas que el gobierno tuvo para reformar el IPTU en la Cámara de Vereadores, lo que llevó al gobierno municipal a proponer que el

Plan de Inversiones previsto para 1999 se ejecutara en dos años y no en uno (Carvalho y Felgueiras, 2000).

Las dificultades que encuentran las Administraciones locales en su gestión financiera es muy general en la Unión brasileña. Estas dificultades en general se extienden al conjunto de los ayuntamientos europeos, sin embargo se puede decir que la vinculación de las reformas administrativas al Presupuesto Participativo ha conseguido en municipios como Porto Alegre o Vitória da Conquista¹⁷⁹ un crecimiento sostenido y relativamente alto de sus respectivas capacidades financieras, lo cual plantea abiertamente un problema de indudable carga simbólica en la política. En un estudio efectuado en Brasil sobre 103 municipios que aplicaban el Presupuesto Participativo como mecanismo de gestión pública entre 1997-2003, el IBAM (Instituto Brasileño de Administración Pública) comparó su desempeño institucional con el resto de los municipios de la Unión. Los datos obtenidos hablaban de un peso de los ingresos propios relativamente más alto y de la existencia de un mayor esfuerzo inversor en los municipios con Presupuestos Participativos (PGU-ALC, 2004: 28).

Las experiencias satisfactorias permiten pensar que es posible comprometer a la población con procesos de recuperación financiera mostrando, con transparencia, que el aumento de los recursos propios, vía impuestos locales, conlleva un aumento de las inversiones públicas en el municipio. Aunque también se plantea que el Presupuesto Participativo por sí solo no es una herramienta mágica. La consecución del *círculo virtuoso* requiere un importante esfuerzo, político e institucional, no siempre saldado con éxito, como vimos en los municipios de la corona metropolitana de Sao Paulo. Pero además la centralidad de ese elemento evidencia la necesidad de ampliar los sujetos susceptibles de beneficiarse del Presupuesto Participativo y, por tanto, de la Administración. En este último caso la relación del *círculo virtuoso* con el conjunto de la ciudadanía también tendría que dibujar una relación positiva.

¹⁷⁹ Vitória da Conquista es un municipio en la región de Bahia, al nordeste de Brasil, y sus Presupuestos Participativos fueron galardonados en 1999 por el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de las fundaciones Getúlio Vargas y Ford. Para ver las actuaciones gubernamentales implementadas con el objetivo de fortalecer financieramente la Administración de Vitória desde 1997, incluido el Presupuesto Participativo, se puede consultar Telles y Craveiro (2003). Desde esa fecha los ingresos propios aumentaron un 100%, al igual que la cuantía del presupuesto total, lo que ha posibilitado una mayor operatividad de la Administración en los servicios públicos, así como aumentó la transparencia y disminuyó el servicio de la deuda.

La propia gestión mediante los Presupuestos Participativos exige a la Administración una transparencia considerable, por tanto, está más sujeta a la rendición de cuentas y la crítica, que es asumida de suyo con el proceso, aunque en diferente grado y con desigual alcance. En cierta manera se modifican las relaciones tradicionales de gobernar, lo que implica fricciones y conflictos que no siempre son resueltos satisfactoriamente. La discusión pública de las prioridades presupuestarias permite que los participantes se impliquen directamente en la elaboración del presupuesto municipal y esto es algo que favorece el control social de la gestión pública, así como el seguimiento de la Administración. Esta vinculación entre la Administración y los Presupuestos Participativos refleja una difícil ecuación entre la participación y la democracia con unos altos costes de organización y dedicación de recursos. No obstante, enmarca los Presupuestos Participativos dentro de una lógica general, que implica a la Administración en su conjunto a partir de unas prácticas renovadas que tienen su eje vertebrador en la formación pública de la voluntad política. En este caso la Administración, como recuerda Tarso Genro (Genro y de Souza, 2000: 7), adquiere un perfil de promoción y los Presupuestos Participativos se convierten en un escenario implicativo, en el que se debate y priorizan las líneas políticas maestras de la Administración local.

En términos generales el desarrollo de los Presupuestos Participativos en Brasil ha conseguido plantear un método de gestión pública asociado a la participación directa de la ciudadanía, sin por ello dissociar la Administración de su contexto político representativo. Si bien el proceso, políticamente motivado, se ha dirigido en parte a subsanar las deficiencias y carencias de aquellas zonas socialmente más deprimidas, en ningún caso ha supuesto el olvido de la Administración para el conjunto del municipio, más bien al contrario. La publicación y transparencia a la que es sometida la gestión pública con los Presupuestos Participativos normativamente favorece su racionalización y eficiencia, lo cual no deja de plantear las posibles convergencias del Presupuesto Participativo con los elementos que traía a colación la evolución de la Administración en Europa, como ya vimos anteriormente. Hay que considerar que el conjunto de los gastos municipales destinados al mantenimiento del municipio no quedan sujetos a debate, como mucho simplemente se abre su racionalización, dejando para el debate proporciones relativamente pequeñas del presupuesto municipal. En este sentido el Presupuesto Participativo persigue la implicación ciudadana mediante la participación

directa, siendo a la vez constatable su asociación a un esfuerzo de mejora de la gestión pública.

En lo que resta de trabajo abordaremos las características más destacadas de los Presupuestos Participativos, tanto en su organización, como en la participación, de una forma general con el objetivo de analizar posteriormente las experiencias de Presupuestos Participativos de Albacete, Córdoba y Puente Genil en España. Hay que considerar que el Presupuesto Participativo se expande como mecanismo de gestión pública allende las fronteras gauchas, lo cual nos invita a recabar sobre los aspectos funcionales del Presupuesto Participativo. Yves Cabannes (2003) habla de tres fases distintas de los Presupuestos Participativos con relación a su expansión. Entre 1989 y 1992 hablaríamos de un periodo de laboratorio, ensayo y error, en unos pocos municipios brasileños en los que el Partido de los trabajadores ganó la alcaldía (36). Entre 1993 y 2000 hablaríamos de un periodo de consolidación y de una expansión tanto por Brasil (donde cerca de 5% de los municipios aplican los Presupuestos Participativos en el 2003) como por el subcontinente americano, con experiencias en Ecuador, Perú, Argentina y Colombia. En este periodo el Presupuesto Participativo de Porto Alegre es galardonado como buena práctica de gestión pública por la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Hábitat que tuvo lugar en Estambul en 1996, consiguiendo reconocimiento internacional. En el ámbito doméstico consigue afianzarse como una propuesta de gestión pública sólida y eficiente. Más allá de las fronteras brasileñas se extiende por Perú donde, por ejemplo, se promulgó una Ley en el 2003 que obliga a todos los municipios del país a implementar los Presupuestos Participativos. Lo mismo pasa en Buenos Aires, cuya Constitución recogió el carácter participativo del presupuesto en 1996, aunque no se implementaría el Presupuesto Participativo hasta el año 2002. A partir del 2001 hablaríamos también de su repercusión en el ámbito local europeo, sobre todo en España, por iniciativas aisladas de algunos municipios.

4.2. El Presupuesto Participativo como mecanismo democrático.

4.2.1. Los Objetivos y la metodología.

La emergencia de los Presupuestos Participativos se puede ver dentro de un proceso de modernización administrativa, al tiempo que se aprecia también dentro de un proceso político en el que la ciudadanía se torna en agente clave de la legitimización democrática. Como expresara Habermas (1997: 145-66), en un momento histórico en el que nadie puede acudir a valores sociales como la tradición o la costumbre con una autoridad suficiente como para imprimir ese carácter práctico a lo público, la búsqueda de mecanismos que faciliten la concurrencia de la ciudadanía en el espacio público se vuelve un elemento eficiente. *El problema cobra una importante relevancia en cuanto pensamos la política como una serie de criterios de organización y distribución que implican decisiones que afectan la vida de los ciudadanos y no tanto como un compendio de valores*, lo cual pone en un primer plano los mecanismos pensados para el desarrollo de la política. En este sentido, mediante la política se pone al alcance la posibilidad de realizar elecciones de carácter práctico en el espacio público, desde y a partir de lo público, teniendo como referencia un mundo secular y las interrelaciones de los individuos como expresión pragmática de lo social. En cierta manera, los Presupuestos Participativos pueden actualizar dicha posibilidad mediante un proceso formalizado que tiene como objetivo debatir y priorizar el presupuesto municipal. Las motivaciones promulgadas por sus promotores se cristalizan en la “democratización de la democracia”, mediante la reformulación de las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, a partir de la democratización y la racionalización de las relaciones que entablan unos y otros.

Los Presupuestos Participativos, tal y como aprendemos de las experiencias brasileñas, plantean la formalización de un debate público acerca de los recursos municipales, con el objetivo de que la ciudadanía pueda participar directamente en la priorización de la voluntad política expresada mediante el presupuesto municipal. Desde el punto de vista político a diferencia de tendencias neoliberales, que podríamos entender como autogestionarias, o a diferencia de propuestas que descansen únicamente en la capacidad de organización espontánea de la ciudadanía, bien en grupos de interés, bien en

asociaciones sin ánimo de lucro, el Presupuesto Participativo plantea en términos prácticos, desde un punto de vista meramente político, un espacio público regulado. Esta será la característica más destacada del proceso al convertirse la regulación de ese espacio público en un problema práctico, de debate y decisión, del que los participantes no sólo no están excluidos, sino que se convierten, en los casos brasileños, en legítimos reguladores.

Luciano Fedozzi esbozó una definición de los Presupuestos Participativos en su estudio sobre el proceso de Porto Alegre ya en 1995, ampliamente aceptada posteriormente (Santos, 2002; Sintomer y Gret, 2003; Baierle, 2003) y que delinea los puntos cardinales del proceso: “Este proceso puede ser sintéticamente definido como la institucionalización de una esfera pública activa de co-gestión del fondo público municipal, expresado a través de un sistema de racionalización política, basado, fundamentalmente, en reglas de participación y reglas de distribución de los recursos de inversión, que son pactadas entre el Ejecutivo y la Comunidad y apoyada en criterios previsibles, objetivos, impersonales y universales” (Fedozzi, 2001: 188).

Los objetivos del Presupuesto Participativo rebasan ampliamente el simple hecho de la participación, llevando los límites de aquella a un proceso con importantes implicaciones políticas y administrativas. No sería, en este sentido, un simple programa de participación con objetivos definidos para un espacio de tiempo previamente estimado, ofertando un servicio o programa determinado a un específico perfil ciudadano. No es un proceso de autoayuda, ni una simple prestación de servicios. El objetivo cualitativamente distintivo es posibilitar, mediante un proceso formalizado, la participación de la ciudadanía en la elaboración de las prioridades municipales, es decir, tiene un profundo calado político que afecta al conjunto de la vida municipal. Para ello, formalmente el Presupuesto Participativo parte del mismo universo derivado de las instituciones representativas, aunque su diseño institucional vincula sus ámbitos (ejecutivo, legislativo y ciudadano) al nuevo espacio público configurado. Así mediante el proceso se entreteje una trama institucional alrededor de la elaboración del presupuesto municipal, que de alguna manera condiciona la configuración de la Administración. Volvemos a advertir que no todas las experiencias muestran las mismas características, lo que plantea considerar de forma significativa las variables que hacen y condicionan el proceso. A nuestro parecer las variables en las que podemos hacer

descansar el desarrollo del Presupuesto Participativo, según podemos aprender de las experiencias brasileñas, son: la voluntad política, el círculo virtuoso y la eficiencia de la Administración, las cuales emplearemos más adelante para analizar las experiencias de Presupuestos Participativos en España.

El Presupuesto Participativo distingue políticamente un espacio público, abierto y ciudadano, de un espacio privado como trama institucional. En aquél las decisiones son públicas y se tratan cuestiones generales bajo una reglamentación elaborada democráticamente entre los participantes. En este otro, la Administración no entra salvo cuando políticamente cualquier ciudadano vincula sus preferencias particulares a un discurso público, por ejemplo, en una asamblea en la que tiene que considerar siempre a los otros. Las tensiones derivadas de la articulación de dichos ámbitos en los Presupuestos Participativos pueden ser consideradas signos de envergadura desigual que ponen en evidencia las dificultades, la voluntad y los retos que se encuentran entre los diferentes agentes del Presupuesto Participativo. A continuación vemos el papel que las diferentes actores del sistema político mencionados (ejecutivo, legislativo, ciudadanía y Administración) desarrollan junto a los Presupuestos Participativos, para después caracterizar la trama participativa desplegada por el proceso.

1) *El Ejecutivo.*

En principio el Presupuesto Participativo está vinculado formalmente al Ejecutivo, pues el proceso descansa en las atribuciones encomendadas constitucionalmente a él. Igualmente en tanto en cuanto es una iniciativa ejecutiva el Presupuesto Participativo desarrolla tareas propiamente ejecutivas. La diferencia básica entre las instituciones locales brasileñas y europeas es la configuración presidencialista y parlamentaria de cada una de ellas respectivamente. Sin embargo el Ejecutivo resultante tiene parecidas responsabilidades políticas y entre ellas una fundamental: elaborar, proponer y ejecutar el presupuesto municipal. Antes advertíamos de la evolución legislativa en Europa a tenor de su inclinación a reforzar el papel del ejecutivo, habiendo en algunos casos favorecido la elección directa de los alcaldes como en los sistemas presidencialistas. La tendencia abierta en esta dirección va a cambiar en España la configuración del Ejecutivo local, mediante una nueva Junta de Gobierno de la que pueden participar

hasta un tercio personas no elegidas electoralmente y nombradas directamente por el Alcalde. La idea perseguida es dibujar más nítidamente el Ejecutivo del gobierno, bajo la idea de hacer más visualizables sus responsabilidades, por tanto, piensan los legisladores, también se pueda generar un clima propicio a la rendición de cuentas. La evolución experimentada por la legislación europea abre las puertas a entender las implicaciones que el Presupuesto Participativo tiene para el Ejecutivo desde un diseño institucional participativo.

Mediante los Presupuestos Participativos el Ejecutivo pone en marcha un proceso de debate público alrededor de las prioridades presupuestarias, lo que obliga al Ejecutivo en términos prácticos a crear órganos internos de coordinación (como el GAPLAN en Porto Alegre) que permitan articular y edificar el presupuesto de forma transversal, recordemos que era uno de los objetivos de las reformas emprendidas en Europa: la coherencia. En Porto Alegre el GAPLAN es simbolizado como la voluntad de continuidad de los Presupuestos Participativos. Mediante él el gobierno municipal ha desarrollado una gestión integral y transversal de la Administración, al tiempo que quedaba vinculada a la discusión y participación pública (Fedozzi, 2001, Santos, 2002). Los efectos al poner en marcha los Presupuestos Participativos son relativamente inmediatos. El Ejecutivo se ve obligado a asumir en términos prácticos la socialización de la información del presupuesto mediante su difusión, sin lo cual no sería posible el debate público. Esto es algo que contribuye a difundir por el municipio la estructura del presupuesto, así como progresivamente durante todo el proceso la idea de los recursos limitados. Esto va a substraer la política de anteriores espacios privados, reduciendo las posibilidades prácticas de entablar relaciones clientelares en el ámbito político en un amplio sentido.

De la misma manera con el Presupuesto Participativo se protege institucionalmente un espacio público cuya gestión el Ejecutivo no monopoliza, sino que comparte con la ciudadanía, tanto organizada como no organizada, mediante el órgano característico para ello y que está en casi todas las experiencias: los Consejos de Presupuestos Participativos. Tal espacio se configura como un lugar de debate y priorización de la cosa pública, obligando al individuo a posicionarse siempre en un espacio comunitario, en cual la referencia del otro es la mediación necesaria, al tiempo que plantea un espacio público no-estatal con influencia práctica tanto en la Administración, como en la

sociedad civil. Y finalmente el proceso implica una rendición de cuentas y control sobre las acciones públicas que obligan al Ejecutivo y, por extensión, al conjunto de la Administración, a adoptar medidas de gestión transparentes que permitan la participación, el seguimiento y la crítica pública, algo que los legisladores europeos entienden como una pieza básica por donde tiene que evolucionar la Administración pública. El papel del Ejecutivo de este modo es clave en el proceso. Si entendemos que el Ejecutivo es un órgano político, se puede entender que la unión de fuerzas dentro de él va a plantearse como un problema básico, en tanto en cuanto, el Presupuesto Participativo tiene una influencia transversal sobre la Administración.

2) *El Legislativo.*

El Legislativo es el espacio político en el que se aprueban tanto las normas como el presupuesto municipal. En España el órgano Legislativo de la Administración local está muy emparentado al Ejecutivo, al ser aquel en la mayoría de los casos el que elige éste, difuminándose de alguna manera la confrontación de poderes entre ambas instancias. De este modo desaparecen muchas de las tensiones propias de los regimenes presidencialistas, en los que los representantes ejecutivos pueden no tener la mayoría en el Legislativo, como ha sido hasta ahora el caso en Porto Alegre. En verdad en tanto en cuanto los Plenos municipales en España no tienen potestad para dictar normas de carácter orgánico, su papel está muy vinculado, aún indirectamente, a las tareas ejecutivas, aunque carezcan de responsabilidades en ese ámbito. Las reformas legislativas acometidas en Europa durante los últimos cinco años precisamente persiguen distinguir más nítidamente el papel de ambos poderes, haciendo más transparentes las responsabilidades y las tareas de unos y otros. En este sentido las reformas dibujan una trama institucional en la que se empuja al Legislativo a asumir el perfil tradicional de mediador entre el gobierno y la sociedad. Con ello se pretende que liberados de las tareas ejecutivas, los concejales queden de alguna manera obligados a intensificar su vinculación con la ciudadanía y se incremente así el conocimiento de las inquietudes plurales de la sociedad, transmitiendo sus peticiones y demandas al gobierno, bajo la lógica, cabría esperar, de un supuesto apoyo electoral posterior.

Los Presupuestos Participativos en este sentido no rompen la lógica legislativa, ni representativa de la arquitectura municipal. Incluso algunas experiencias brasileñas como la de Belo Horizonte o Icapuí incorporan a representantes del Legislativo formalmente dentro del Consejo de los Presupuestos Participativos. Por otro lado, las funciones de control y seguimiento sobre el gobierno no se alteran, es más se puede pensar que se intensifica la posibilidad de evaluar al Ejecutivo, al configurarse su gestión a través de medidas abiertamente públicas y “medibles”. Las tensiones más frecuentes en este ámbito, no obstante, dan cuenta del cambio práctico que implica el Presupuesto Participativo alrededor de las relaciones entre los actores en el sistema político.

En muchos municipios brasileños los partidos de la oposición entienden que el proceso elimina funcionalmente las tareas legislativas, al someter su elaboración previa a un proceso de debate público, que acentúa la influencia directa de la sociedad sobre el gobierno. Incluso, como vimos en Vimão, los propios concejales en la Cámara de Vereadores vinculados al PT ponen obstáculos al Ejecutivo de su propio partido. En este sentido el Presupuesto Participativo en Brasil ha sido objeto de demandas de inconstitucionalidad, hasta ahora sancionadas a favor del proceso (Santos, 2002: 27). Ante esa crítica, se reclama habitualmente una mayor participación en el debate, aludiendo una pérdida de capacidad de negociación con el gobierno.

Sin embargo, hay que recordar que la publicación del debate presupuestario mediante mecanismos regulados y previsibles tiene como objetivo, conscientemente para sus promotores, romper la lógica de las relaciones clientelares en el sistema político, tanto dentro como fuera del Pleno municipal. El traslado del elemento fundamental de discusión a un espacio público transparente, previsible y controlable ha supuesto que asociaciones tradicionales rechazaran el proceso, en algunos casos demandando un mayor reconocimiento ‘soberano’ en los momentos decisivos del mismo, mientras que voces desde el Legislativo han visualizado el Presupuesto Participativo como un método destinado a evitar su poder (Cavatcanti y Maia, 2000). Funcionalmente el Presupuesto Participativo no altera la lógica de las instituciones representativas: éstas siguen desempeñando las mismas funciones. En algún sentido el proceso participativo sólo las hace públicas, lo cual plantea los términos de relación entre los diferentes ámbitos institucionales en un orden práctico distinto, condicionando la práctica tradicional de las

relaciones de los concejales y el ejecutivo con la sociedad civil a espacios públicos y abiertos. Lo que sí parece claro es que con los Presupuestos Participativos se delimitan diáfananamente las funciones de unos y otros, lo cual obliga al Legislativo a intensificar sus roles fiscalizadores y de control del gobierno.

3) *La Ciudadanía.*

En la democracia el papel de la ciudadanía deambula entre su importancia normativa y la influencia práctica que obtiene en el ámbito de las decisiones políticas. En este sentido los Presupuestos Participativos proponen un método de gestión pública que trata de articular ambas dimensiones sobre una nueva trama institucional. En Brasil el impulso dado por el PT a esta peculiar metodología pretende emparentarse con el idealismo republicano (por ejemplo en Pont, 2003) y, por tanto, con ella se defiende un posicionamiento político a partir de los valores de la ciudadanía activa. El papel activo que los Presupuestos Participativos otorgan al ciudadano está condicionado al propio interés del ciudadano a participar, una vez se ejecutan los arreglos institucionales necesarios para hacerlo posible. Por ahora no se ha contemplado implementar fórmulas de selección más democráticas, como el sorteo empleado en los jurados ciudadanos, descansando en la motivación preliminar del ciudadano. Este hecho ha planteado dudas acerca de la representatividad del proceso, convirtiéndolo en uno de los elementos cardinales de las discusiones y progresos del Presupuesto Participativo.

Mediante asambleas públicas, en las que cada ciudadano dispone de un voto, la participación se abre al conjunto de la población. Esto implica interrelaciones públicas que no privilegian a los grupos corporativos, al desplazarlos a un espacio público que se guía por cuestiones generales y cuyas decisiones descansan en un sistema que mezcla la participación y criterios técnicos, sesgadamente universales e impersonales. El Presupuesto Participativo se vuelca así a construir ciudadanía desde un escenario en el que ésta se puede proveer de información, puede participar en discusiones públicas e influir directamente en el proceso de toma de decisiones, bajo el diseño y protección institucional de la trama desplegada junto a los Presupuestos Participativos. La extensión allende las fronteras gauchas ha hecho que la metodología se condicionara a los escenarios receptores. Así, en América Latina (Perú y Ecuador, fundamentalmente)

el Presupuesto Participativo privilegia a las organizaciones sociales, mientras que Europa (y Argentina) se inclina por adoptar diseños mixtos en los que participan tanto las asociaciones como la ciudadanía a título individual. En cualquiera de los casos el método de gestión aborda la discusión pública en unos términos que podrían romper la lógica corporativa, según la cual se actúa de acuerdo a compromisos previos de intereses, en escenarios de negociación privados. En última instancia la publicación de toda discusión con influencia directa en la distribución de los recursos públicos permite abordar las cuestiones desde un punto de vista general, teniendo como objetivo tratar problemas y no sólo intereses: qué es lo mejor para la ciudad. En términos generales podemos decir que la participación es universal a partir de tres modelos diferentes: 1) asociativo; 2) mixto; e 3) individual.

Esto ofrece una peculiar alternativa al problema de la política en términos deliberativos, aunque a diferencia de la inclinación habermasiana por desacoplar la discusión de la decisión, en este caso se parte de ese acoplamiento, lo que ya apuntábamos que se constituía en un elemento básico del desarrollo de los Presupuestos Participativos (*círculo virtuoso*). E igualmente a diferencia de las inclinaciones constructivistas se parte de la discusión de un problema general que afecta al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su perfil y sesgo. Incorporar la ciudadanía en la política implica extender un diálogo abierto capaz de incluir a todo ciudadano.

El problema de la representatividad se aborda fundamentalmente desde dos ángulos distintos. Primero prestando una especial atención a las medidas positivas dirigidas a estimular la participación de sectores ciudadanos específicos. Aquí el problema de la comunicación se convierte en el centro de la acción pública. La búsqueda de vías de comunicación flexibles y acordes a la pluralidad ciudadana se convierte en el proceso en una estrategia que persigue la inclusión del máximo número de personas. En segundo lugar, se evoca constantemente que el diseño institucional se hace alrededor de las instituciones representativas. No obstante se pueden observar medidas encaminadas a fortalecer la articulación del Presupuesto Participativo con la arquitectura representativa, reforzando el papel activo de la Administración en el proceso y reforzando la articulación del legislativo con el Presupuesto Participativo, por ejemplo a partir de incorporar concejales en el CPP.

4) *La Administración.*

La evolución de la Administración durante los últimos lustros del siglo pasado fue dominada por una tendencia a mejorar la eficiencia a partir de prácticas habituales del sector privado. La creación de empresas públicas y organismos autónomos juegan hoy, pro ejemplo, un significativo papel dentro de las Administraciones públicas, lo cual reforzó una vinculación con la ciudadanía en términos de mercado. Simultáneamente la gestión interna de las Administraciones ha sido progresivamente modificada para incorporar plenamente una gestión orientada a resultados. Los grados de eficiencia han sido por muchos años medibles únicamente por las reglas del mercado, que atribuía al ciudadano un papel pasivo con relación a la Administración.

Con los Presupuestos Participativos la Administración puede adquirir nuevos roles vinculados a la definición política de sus fines. Sería inadecuado presentar los Presupuestos Participativos como contrarios al proceso de evolución administrativa. Como vimos en los casos brasileños la eficiencia administrativa es una preocupación constante. Por eso, el Presupuesto Participativo no se plantea como una “contratendencia”, más bien aprovecha su potencial para abrir las Administraciones a otras formas de relación, sin por ello sustituir el objetivo de la eficiencia. No obstante, este giro, que cada Administración hará de acuerdo a su propio proceso, invierte parcialmente la relación que otorgaba prioridad a la técnica sobre la política. Decimos parcialmente porque no se trata de una supeditación ciega a la política, más bien se pone al servicio de las dinámicas participativas y deliberativas del proceso. Esto contribuye a extender el conocimiento técnico en tanto en cuanto se convierte en un requisito importante para poder tomar parte de las discusiones. Se favorece su publicidad y transparencia, abriendo así la posibilidad de que la ciudadanía pueda influir sabiendo igualmente las limitaciones técnicas.

Dentro de las Administraciones el Presupuesto Participativo obliga a establecer relaciones internas con el objetivo de coordinar las acciones públicas entre los diversos departamentos. Esta coordinación se hará de desigual manera, más formal o informalmente, pero es necesario llevarla a cabo (como el GAPLAN en Porto Alegre).

De este modo la Administración, en mayor o en menor medida, incorpora una visión transversal lo que contribuye a poner en juego hábitos distintos y nuevas relaciones. No obstante la Administración mantiene sus mismos objetivos, simplemente ocurre que la participación empieza a no ser valorada como medida negativa de su eficiencia.

Los cuatro ámbitos mencionados concurren junto al Presupuesto Participativo en un escenario regulado públicamente. Sobre él se asientan las nuevas interrelaciones y como vemos las tensiones generadas por toda interrelación. En este sentido, la trama institucional desplegada por los Presupuestos Participativos se puede ver como un conjunto de principios e instituciones que funcionan como mecanismos de participación regulares y permanentes. Tales principios a los que hacemos mención son estos cuatro:

- La participación es universal en cuanto los mecanismos de participación recogen la participación sin restricciones, abordando siempre temas y cuestiones de orden general: la priorización de la política municipal.
- El proceso se basa en una combinación de mecanismos de democracia directa y mecanismos de democracia representativa, cuyo funcionamiento interno puede ser delimitado por los participantes, como es el caso de las experiencias brasileñas y españolas, aunque no europeas.
- Se crea un espacio de co-gestión pública entre el Ejecutivo y la ciudadanía, a partir del cual puede realizarse un control social del Ejecutivo municipal. No obstante este espacio no tiene capacidad jurídica vinculante, lo cual otorga un peso significativo a la voluntad ejecutiva, actualizándose de forma muy dispar entre unas y otras experiencias.
- La priorización del presupuesto se realiza mediante deliberación pública y en algunos casos a partir de criterios sustantivos de carácter universal previamente delimitados. Esto puede otorgar un carácter de previsibilidad al sistema político que facilita su comprensión, así como la participación abierta y deliberativa de la ciudadanía.

Hablar de la trama institucionalizada de los Presupuestos Participativos de forma general encuentra dificultades significativas. Dado que actualmente el Presupuesto Participativo es aplicado en contextos política, económica y culturalmente

diferenciados, las singularidades son proclives a dibujar modelos parcialmente distintos. Sin embargo podríamos decir que la lógica institucional o el espíritu que atraviesa el conjunto de las experiencias es similar, aunque hallemos en ellas particularidades. La descripción de modelos brasileños es elevada. La experiencia más antigua, la de Porto Alegre, puede verse en Fedozzi (2001), Santos (2002), Sintomer y Gret (2003), a parte de los ya citados anteriormente. Cabannes (2003) en el marco de las Naciones Unidas realiza un estudio general sobre los Presupuestos Participativos, prestando especial atención a las experiencias latinoamericanas, que es también donde más abundan. Sintomer (2004) realiza un estudio genérico sobre las experiencias europeas, encabezando una investigación desde el Instituto francoalemán Marc Bloch. Para ver otros modelos latinoamericanos con detenimiento puede consultarse Sánchez (2003), Pontual (2003) Chambi (2003), así como diversos documentos patrocinados por Naciones Unidas (PGU-ALC, 1999, PGU-ALC 2001; PGU-ALC, 2004). Igualmente las páginas web de las respectivas Administraciones públicas en las que se desarrollan los Presupuestos Participativos ofrecen información desigualmente detallada sobre sus respectivos procesos. Para profundizar en el diseño de los Presupuestos Participativos vamos a diferenciar cuatro ámbitos o ejes que nos permitan dibujar una estructura similar, así como distinguir más claramente las diferencias existentes en los distintos procesos.

- a) En primer lugar, abordaremos el ámbito propiamente organizativo que sustenta el proceso en su conjunto y que fundamentalmente crea un espacio público mediante el cual podemos distinguir quiénes participan y de qué manera se participa.
- b) En segundo lugar distinguiremos el ámbito financiero y normativo según el cual el Presupuesto Participativo toma parte de la priorización del gasto público, lo cual nos permitirá conocer el alcance efectivo de la experiencia desde el punto de vista del presupuesto de la Administración, así como abordaremos la formalidad normativa de la experiencia.
- c) En tercer lugar, hablaremos del proceso de toma de decisiones configurado con los Presupuestos Participativos, lo cual nos permitirá calibrar el proceso desde un punto de vista distributivo.

d) Por último, analizaremos los participantes y su perfil, en cuanto nos permita conocer la movilización ciudadana y su implicación dentro de la trama desplegada.

4.2.2. La trama participativa: la organización.

El Presupuesto Participativo está diseñado como un proceso periódico, habitualmente anual como el ciclo presupuestario de la Administración. En algunas ciudades excepcionalmente, como Belo Horizonte en Brasil, el ciclo es bianual. La periodicidad contribuye a crear una imagen del proceso cíclica en la que se repiten los mismos pasos y tienen lugar los mismos eventos. Una trama organizativa cíclica permite identificar adecuadamente los mecanismos que la sostienen, favoreciendo la participación. Un elemento fundamental de la organización del Presupuesto Participativo en Brasil y España es además la discusión pública de las reglas que rigen su estructura, es decir, su ciclo, algo que es más extraño en las experiencias del resto de Europa. En tanto en cuanto el Presupuesto Participativo se basa en la implicación ciudadana esto facilitaría la revisión también cíclica de las reglas que sustentan el proceso de un año a otro, debatiendo e incorporando los cambios o modificaciones que se consideren adecuadas teniendo en cuenta la experiencia y los conflictos experimentados en el año o años anteriores. La ritualización a la que progresivamente puede inclinarse el Presupuesto Participativo apoya así la continua expresión de las diferencias, las cuales pueden reflejarse en su reglamentación interna periódicamente.

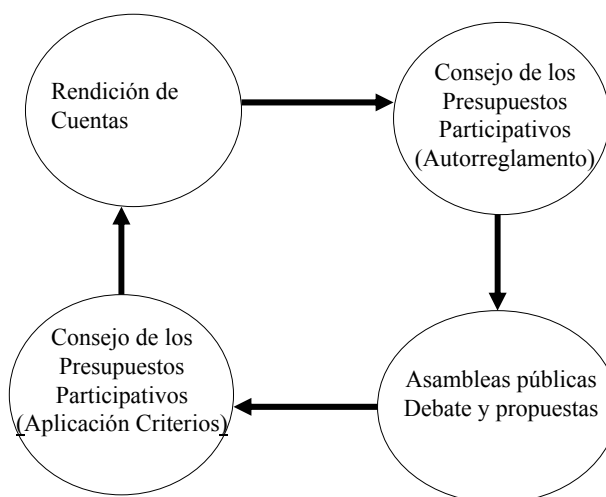
El segundo elemento que destacamos de la organización reside en la construcción de un proceso reglado y democrático que tiene como base la vinculación de la voluntad individual a una voluntad pública. Siempre se busca la confrontación del interés individual con el interés público, lo que obliga a tejer asociaciones y vinculaciones entre lo que uno considera mejor para sí y para la comunidad. La unidad mínima de organización podría ser la asamblea pública, abierta y universal. En las experiencias brasileras y españolas, a diferencia de la mayoría de las europeas (a excepción de las italianas), las asambleas se conciben como espacios regulados en los que hay una autoridad consensuada, mediante la reglamentación interna, que estipula su funcionamiento. De esta manera, las asambleas están programadas y dirigidas a obtener

resultados: la priorización de las propuestas. A partir de aquí se entiende la importancia que adquiere en el Presupuesto Participativo la relación e influencia de la participación con las decisiones públicas, trama que de alguna manera tiene que ser objetivada por los representantes políticos.

Su ciclo anual de los Presupuestos Participativos en Brasil y España se puede dividir en cuatro fases, las cuales, con las peculiaridades debidas a cada uno de los procesos, podemos describir como sigue¹⁸⁰ (figura n°4):

1. Información y Rendición de cuentas
2. Formación del Consejo de los Presupuestos Participativos (CPP) y debate del reglamento interno o autorreglamento.
3. Debate y priorización de propuestas en asamblea.
4. Elaboración definitiva de la propuesta general para la ciudad en el CPP, aplicando los criterios seleccionados en el autorreglamento.

Figura n°4
Fases de los Presupuestos Participativos



¹⁸⁰ En las experiencias europeas la organización del proceso es más informal, exceptuando experiencias italianas y alemanas. En ninguna de ellas encontramos un Consejo de los Presupuestos Participativos, ni una discusión pública de las reglas del proceso. No obstante se apoyan sobre unas mismas características (proceso cíclico, espacio público abierto y deliberativo), a partir de las cuales podemos entonces hablar de otras formas de Presupuestos Participativos, que en el presente estudio no abordaremos.

1. A lo largo de las cuatro fases se produce una continua interacción entre lo público y lo particular, al igual que tiene lugar una continua interrelación entre el gobierno y la sociedad civil. El ciclo anual comienza habitualmente con la rendición de cuentas del Ejecutivo sobre las prioridades presupuestarias consignadas en el presupuesto de ese año, además de rendir cuentas sobre la ejecución de las prioridades del año anterior. Esta exposición se acompaña de datos y en muchos casos son los propios representantes ejecutivos quienes la transmiten, al menos en las experiencias brasileñas. Habitualmente la rendición de cuentas se hace de forma pública, haciéndola coincidir con una primera asamblea de inicio del proceso. Esto no acaba con la rendición de cuentas, pues posteriormente se realiza una socialización de esa información mediante cuadernillos, medios de comunicación o foros públicos. La objetivación de la acción pública mediante la publicación previa de las actuaciones a realizar capacita a la población para realizar un seguimiento y control sobre las actuaciones ejecutivas. En la mayoría de las experiencias no existe, sin embargo, mecanismos objetivos que habiliten dicho control, al depender en muchos casos de la voluntad de los participantes el buscar la información, cuando no dependa excesivamente de la voluntad ejecutiva en favorecer canales transparentes. De cualquier forma, atendiendo a la informalidad común con la que se establece ese (post)control, la rendición de cuentas (o *accountability*) se convierte en un elemento central en el proceso para la ciudadanía. No sólo porque existe aunque sea imaginariamente la posibilidad de pedir información, lo que es alegado por cualquier representante municipal, sino porque el propio proceso se sustenta sobre la vinculación transparente de sus resultados con la acción pública. Si la vinculación es cuestionable la participación habitualmente disminuye, lo que plantea una interesante forma de control, que alude de forma meridiana a un escenario social contingente (reflexivo).

Recordemos que es el Ejecutivo y la Administración los que socializan la información y si quieren que un proceso como el Presupuesto Participativo continúe necesariamente tendrán que dar buenas razones de su acción pública, así como su asociación a los Presupuestos Participativos. Igualmente facilita el trabajo de los concejales sin papeles ejecutivos al establecerse una referencia medible del desempeño institucional. Si consideramos que la rendición de cuentas (*accountability*) es uno de los fundamentos políticos de la democracia, cabría pensar que el Presupuesto Participativo despliega una trama vertebrada en ella. Las diferencias existentes al abordar la rendición de cuentas

entre las distintas experiencias son notables. Sin embargo, todas ellas en mayor o en menor grado se ven en la obligación de difundir el presupuesto público que se va a debatir, pues es el objetivo perseguido, lo cual permite generar conocimiento sobre la arquitectura institucional, además de tener que hacer público el destino (e influencia) de las propuestas debatidas. El artículo 46 del Reglamento interno del Presupuesto Participativo de Porto Alegre del 2004 es conciso en este aspecto: “El Ayuntamiento no podrá iniciar la ejecución del Plan de Inversiones y Servicios del año siguiente, sin que antes emita una declaración sobre las demandas eventualmente pendientes, justificando su no ejecución”

2. La segunda fase, en la mayoría de los procesos brasileros y españoles, tiene lugar con el Consejo de los Presupuestos Participativos. Este es la cúspide de la pirámide participativa (Sintomer y Gret, 2003). Suele conformarse al principio o al final del proceso. En cualquier de ambos casos el Consejo está formado por la ciudadanía representada mediante vecinos elegidos en asambleas siempre anteriores. En muchas experiencias se incluyen representantes de organizaciones sociales, y representantes del Ejecutivo, habitualmente sin derecho a voto y con pocos representantes. Algunos Consejos son paritarios, como el de Santo André, en los que los miembros del gobierno alcanzan el mismo número que el de los ciudadanos, organizados y no organizados, y tienen también derecho a voto. En otros casos, como en la ciudad de Belém, hay además una discriminación positiva hacia grupos considerados marginados, por ejemplo los negros, las mujeres, etc, atribuyéndoles directamente un representante en el Consejo. En realidad el CPP se puede convertir en una expresión real de asamblea ciudadana, sin derechos jurídicos, pero plural y con capacidad de influencia, de ahí que la búsqueda de la representación en los Presupuestos Participativos lo haya convertido en un espacio medular, objeto incluso de discriminación positiva de grupos socialmente marginados.

Hay que considerar que el CPP es el único órgano del Presupuesto Participativo que adquiere un carácter permanente, con reuniones periódicas quincenal, mensual o bimensualmente, lo que plantea de por sí su importancia a lo largo del proceso. Todos sus miembros, a excepción de los representantes de organizaciones sociales, son elegidos anualmente. El CPP es el punto de articulación entre el gobierno y la ciudadanía o la sociedad civil. Sus tareas tienen tres objetivos principales: a) debatir y aprobar el Reglamento interno del proceso para ese año, incluidos los criterios de

distribución de los recursos públicos (fase 2); b) realizar la priorización final del presupuesto (fase 4); y c) realizar el control y el seguimiento de las acciones ejecutivas, lo que es realizado a lo largo de todo el proceso. En los Reglamentos de los Presupuestos Participativos vienen consignadas más o menos tales características, habilitando a cada uno de los consejeros la realización de dichas funciones, aunque de una experiencia a otra podremos encontrar diferencias.

Este órgano dota al Presupuesto Participativo de una importante formalidad. Primero porque es el órgano en el que la ciudadanía, directa o indirectamente mediante organizaciones sociales, puede participar en la elaboración de las reglas internas y, por tanto, puede participar de la reflexión y la decisión de los criterios de distribución. En segundo lugar, porque cristaliza la autonomía tanto del Ejecutivo como de la sociedad, la cual mediante el CPP puede controlar y seguir las acciones públicas. No obstante, su formalidad e influencia depende en gran medida de la capacidad que le atribuya el Ejecutivo, a tenor de la importancia que también le atribuya la propia ciudadanía. Por eso no es raro encontrar experiencias en las que el CPP tenga una importante relevancia, como en Porto Alegre o Santo André, mientras en otras el CPP no adquiera una consistencia relevante. Podemos dar cuenta de tres tipos distintos de Presupuestos Participativos de acuerdo a la composición interna de su Consejo: individual, cuando la mayoría de sus miembros son ciudadanos elegidos directamente en asambleas del Presupuesto Participativo; asociativo, cuando la mayoría de sus miembros son representantes de organizaciones sociales; y mixta, cuando sus miembros se reparten equitativamente entre personas elegidas en las asambleas y representantes de organizaciones sociales. En el siguiente cuadro podemos ver diferentes modelos de Presupuestos Participativos teniendo en cuenta esta diferencia.

Cuadro n°6
Modelos de Presupuestos Participativos.

Presupuestos Participativos	España	América Latina
Modelos de base asociativa	Albacete Almansa	Cotacachi (Ecuador)
Modelos de base mixta	Puente Genil Jérez de la Frontera	Buenos Aires (Argentina)
Modelos de base individual	Córdoba Sevilla	Porto Alegre (Brasil)

Fuente: elaboración propia.

3. A lo largo de la tercera fase en los modelos mixtos e individuales tiene lugar el debate de las propuestas y su votación directa en asambleas públicas. En los modelos asociativos tiene lugar también una asamblea que, aunque no sea abierta a priori a toda la ciudadanía, si se conforma como espacio abierto para todos los colectivos. El funcionamiento de las asambleas es muy dispar. Los métodos de convocatoria suelen ser principalmente tradicionales (carteles, anuncios en prensa, radio y televisiones locales), aunque también encontramos a veces instrumentos más innovadores (teatro en la calle, por ejemplo). En un proceso como el de Porto Alegre la mayoría de los participantes se informan de las asambleas mediante las asociaciones de vecinos, aunque haya disminuido ese mecanismo de información desde el 48% en 1995 hasta el 43% en el 2000 (PMA-CIDADE, 2002). Esto puede dar una idea de la importancia de los movimientos organizados, aunque el proceso no privilegie estrictamente a los grupos organizados. No obstante los canales de información que más peso relativo han ganado con los años en Porto Alegre han sido el informase mediante amigos (del 12% en 1995 al 19% en el 2000), mientras que del 1,6% que decía informarse por la televisión en 1995 se pasa al 10% en el año 2000. Previo a las asambleas la información que recibe la ciudadanía es desigual y habitualmente depende de sus hábitos (estar asociado, ser activo con la política, etc). En las asambleas hay una distribución, previa a su inicio, de información con el objetivo de posibilitar la participación, básicamente el presupuesto municipal dividido en las áreas municipales, el presupuesto del año anterior, así como las actividades y orientaciones de las diferentes acciones municipales.

En los modelos mixtos e individuales las asambleas son universales y todas las personas tienen derecho a voz y voto. Éstas suelen estar reguladas con el objeto de asegurar su funcionamiento de manera operativa. La metodología más habitual es la de abrir turnos de palabras y apuntar sobre un soporte visible todas las propuestas que se sugieran. Después de su defensa y exposición los participantes votan un número específico de ellas. En Santo André por ejemplo cada asistente vota una sola propuesta, eligiéndose posteriormente las cuatro propuestas más votadas. También hay metodologías más formales como, por ejemplo, en Ribereirão Pires donde los participantes se dividen en diversos grupos en los que se debaten y eligen prioridades. Posteriormente cada grupo expone en público sus conclusiones. Las prioridades comunes se toman por unanimidad, las demás se someten a votación y priorización.

Las asambleas son territoriales y temáticas. Las primeras tienen lugar dentro de las divisiones administrativas del municipio (en barrios o distritos) y casi siempre tienen como objetivo debatir las prioridades de inversión dentro del marco geográfico que abarque la asamblea. Las temáticas fueron configuradas más tarde (en Porto Alegre en 1994) y tienen como objetivo debatir las prioridades en cuestiones no vinculadas a inversiones de infraestructuras. En cada municipio son distintas, recogiendo asambleas desde planificación urbana, hasta desarrollo económico, cultural o medioambiente. Suele haber tres momentos distintos a lo largo del ciclo anual en el que tienen lugar las asambleas, al menos en los municipios grandes. En el primero, que coincide con el inicio de los Presupuestos Participativos, la asamblea sirve para rendir cuentas, informar del diseño de los Presupuestos Participativos para ese año y seleccionar a una serie de vecinos que pasarán a formar parte de los distintos órganos internos: delegados o agentes de los Presupuestos Participativos. En segundo lugar se realizan asambleas barriales y temáticas destinadas a debatir y priorizar propuestas vinculadas al barrio o a los temas de la asamblea (urbanismo, cultura, educación, etc). En municipios pequeños esta suele ser la primera asamblea y puede que no exista la división entre asamblea territorial y temática, fundiéndolas en una sola. Por último estarían, por un lado, las asambleas de distrito o regionales en las que las distintas propuestas de una misma región se hacen converger en una misma lista de prioridades y, por otro lado, asambleas temáticas en las que se conforma una propuesta unitaria atendiendo a los objetivos temáticos de la misma. Como se verá estas asambleas no suelen realizarse en los municipios pequeños y en los grandes tiende a eliminarse, como ocurrió en Porto Alegre a partir del año 2002. En todas ellas la participación es universal, lo que significa que todos los asistentes tienen derecho a voz y a voto. En un proceso como el de Belo Horizonte, cuyo ciclo es bianual, en el primer año del ciclo tienen lugar las asambleas destinadas a priorizar las inversiones en los barrios y distritos, mientras que en el segundo se priorizan las propuestas temáticas y con influencia transversal en el municipio (educación, cultura, sanidad, ordenamiento urbanos, etc).

Dentro de las asambleas, en uno de los tres momentos dependiendo de cada municipio, son elegidos ciudadanos. Estos, llamados *delegados*, *agentes* o *representantes*, forman una especie de cuerpo ciudadano que va a estar directamente vinculado en la organización del proceso y en la aplicación de los Presupuestos Participativos.

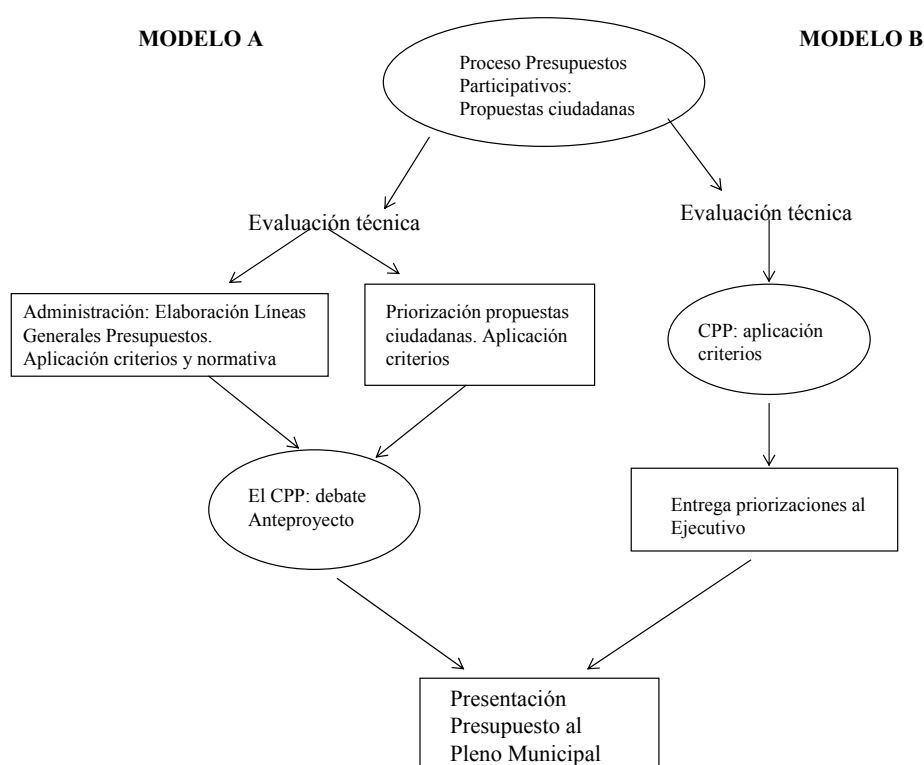
Formaran parte del CPP, asumiendo las responsabilidades derivadas de ello, así como serán los responsables en algunos casos de coordinar las asambleas barriales y temáticas. Su selección habitualmente se hace de acuerdo al número de asistentes en la asamblea en la que sean elegidos, considerando el apoyo que reciban cada uno de los candidatos en la misma. No en todos los municipios tienen las mismas obligaciones, ni las mismas funciones, pero en términos generales conforman un espacio de articulación entre el Presupuesto Participativo y la ciudadanía. Por eso en muchos casos pueden ser vistos como una mediación entre la sociedad civil y la Administración.

4. La cuarta fase es más o menos similar en los tres modelos citados. El trabajo es fundamentalmente del CPP y suele tener lugar al final del ciclo del Presupuesto Participativo. El Consejo en este momento ya está formado, aunque podemos encontrar experiencias fuera de Brasil en las que se forme precisamente en este momento (Córdoba en España). El objetivo varía según las funciones que desempeñe el Consejo. Si entendemos que el CPP tiene el objetivo de presentar un conjunto coherente de propuestas, unitaria y dirigida a toda la ciudad, según el modo que se alcance distinguiremos aquí dos modelos. En el primero la labor del Ejecutivo y la Administración es fundamental e íntimamente interrelacionada, mientras que en el segundo disminuye su importancia relativa. En el primer modelo las propuestas priorizadas previamente en las asambleas son analizadas por la Administración, que evalúa su viabilidad técnica, legal y financiera. Después de este análisis el Ejecutivo, aplicando los criterios de distribución seleccionados en el reglamento, elabora una priorización conjunta del presupuesto en términos generales, donde se tienen en cuenta las obligaciones normativas, así como las priorizaciones generales hechas por la ciudadanía. Paralelamente representantes de todos los distritos de la ciudad priorizan las propuestas de toda la ciudad aplicando los criterios del reglamento decididos el año anterior. Esta priorización se traslada al CPP donde se debate y evalúa su incorporación dentro de la distribución general del presupuesto elaborada por la Administración, que habitualmente incluye la distribución de todo el gasto (Porto Alegre, Santo André). Los consejeros en esta modalidad pueden cuestionar las propuestas de distribución ejecutivas total o parcialmente, lo que obliga al Ejecutivo a explicar y dar razones de lo hecho, así como en último lugar rehacer su propia propuesta. Del mismo modo, las priorizaciones realizadas por los representantes de la ciudadanía tendrán que articularse a los límites marcados por la distribución general del presupuesto elaborada por el

gobierno municipal. Santos (2002) destaca las tensiones inherentes a este proceso en Porto Alegre. Es habitual que los consejeros reclamen más autonomía y más información, mientras que el gobierno se incline por aprobar la distribución de su proyecto de presupuestos. Sin embargo, más allá de las tensiones, que son importantes, destacamos el hecho del debate y las consecuencias prácticas que puede tener. En una ciudad como Santo André, en la que el CPP era paritario entre los miembros del gobierno y los ciudadanos hasta el año 2002, los consejeros ciudadanos encargaban a una auditora la elaboración de su proyecto de presupuestos, aplicando los criterios (Carvalho y Felgueiras, 2000). Cuando el gobierno presentaba su proyecto de distribución general, la ciudadanía presentaba también el suyo, cotejando y discutiendo la distribución general del presupuesto. Las discusiones pueden llegar a ser tensas, pero en definitiva consiguen establecer un proceso operativo de deliberación pública.

En el segundo modelo la presencia del Ejecutivo es más marginal, es decir, no entra tanto en contacto con las estructuras participativas. En este caso el CPP realiza su propia priorización, siendo sus miembros los que aplican los criterios preestablecidos. Su resultado lo traslada al Ejecutivo, pero éste no presenta una distribución general del presupuesto. Se suele partir ya de los límites presupuestarios establecidos por el propio gobierno al inicio. En estos casos, casi todos fuera de Brasil, la presencia de representantes políticos es casi testimonial, adquiriendo una mayor presencia los técnicos y la ciudadanía. Puede y suele contar con información técnica de la Administración con el objetivo de facilitar la aplicación de los criterios. En ambos casos el CPP se conforma normativamente como órgano de control y seguimiento de la acción ejecutiva, aunque su funcionamiento es muy desigual atendiendo a dos características fundamentales: la voluntad del Ejecutivo y la disponibilidad de los ciudadanos. En el reglamento de Porto Alegre los miembros del CPP se reúnen ocho veces por mes, siendo expulsado quien falte reiteradamente tres veces consecutivas o cinco alternas. Mientras que en otros el CPP es más informal, sobre todo en Europa. En la figura nº5 que presentamos a continuación podemos ver el diseño institucional de ambos modelos reseñados.

Figura nº5



4.2.3. La trama financiera y normativa.

El Presupuesto Participativo tiene como objetivo facilitar la participación de la ciudadanía en la priorización del presupuesto municipal. Esto no significa que el Presupuesto Participativo acapare las funciones ejecutivas y legislativas, más bien se plantea una co-participación en el proceso de priorización, implicando en su elaboración a la ciudadanía. Supone, en definitiva, incorporar como actor activo en la trama política a la ciudadanía. Los presupuestos ejecutivos son la herramienta sobre la cual se construye el proceso, que puede considerarse tiene un alto coste organizativo en tanto en cuanto afecta transversalmente a la Administración y la obliga a destinar importantes recursos materiales y humanos a su desarrollo. No es como ya dijimos un mero proceso de participación con vida limitada, se plantea como un proceso simultáneamente administrativo. La organización del proceso habitualmente, por lo menos en Latinoamérica y España, presenta importantes niveles de formalidad. No están, salvo

excepciones, amparados por normativas municipales. En Porto Alegre sólo se introdujo en su Ley Orgánica de 1990 un artículo (16º) que menciona que los presupuestos municipales se harían participativamente, pero nunca se incluyó el Presupuesto Participativo, ni su metodología. No obstante, en la mayoría de los municipios latinoamericanos en los que se implementan los Presupuestos Participativos, como en Europa, no hay ninguna referencia normativa a los Presupuestos Participativos. Esto hace que en Europa, por ejemplo, se solapen en muchos casos con los marcos normativos vigentes relacionados a la participación ciudadana, generándose conflictos y tensiones. En líneas generales, la formalidad del proceso viene recogida en el autorreglamento o reglamento interno, el cual carece de vinculación jurídica y está sujeto a revisión cíclica. Sin embargo, el reglamento interno otorga al proceso una formalidad visible, pero sobre todo compartida entre los diferentes actores implicados, lo que permite crear un clima de confianza mutua. En él se recogen los límites de su funcionamiento, las competencias, los actores involucrados, su desempeño, y los criterios de distribución establecidos. La fragilidad del Presupuesto Participativo descansa acentuadamente en la corresponsabilización de las partes con ese reglamento, tanto en su elaboración como cumplimiento, lo que vuelve a evidenciar la importancia que adquiere el *círculo virtuoso* como elemento capital en los Presupuestos Participativos.

Hay que considerar que los municipios tienen una capacidad de maniobra limitada al estar obligados a prestar una serie de servicios orgánicamente, sin tener por ello completa autonomía financiera. El ámbito local a menudo levanta la voz para manifestar la brecha que tal disparidad provoca, desviando de antemano recursos significativos de las arcas públicas sin poder apropiarse debidamente de los mismos, a causa principalmente de su escasez. En España las competencias obligatorias de los municipios vienen recogidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, las cuales, variando el tamaño del municipio, recogen desde la seguridad ciudadana, el transporte público, la ordenación urbana, hasta prestación de servicios sociales, culturales, gestión de cementerios, alumbrado público, biblioteca, etc. Partiendo de esta base, la frágil línea existente para responder en términos de recursos al conjunto de las propuestas ciudadanas puede poner en entredicho la validez del proceso. Tanto para sus críticos, como para la propia ciudadanía. Sin embargo, tiene la virtud de plantear el debate público alrededor de los recursos limitados, lo cual de acuerdo a unas reglas

mínimas consensuadas (el reglamento) facilita la corresponsabilización ciudadana, siempre y cuando la formalidad del proceso sea consistente. Esta formalidad se cristaliza en la discusión abierta de los criterios de distribución, según los cuales la Administración distribuirá los recursos a su disposición, y no tanto en la discusión de propuestas entre vecinos. Siempre hay un punto por encima de las partes (el reglamento y los criterios) que guía el proceso de toma de decisiones. Y en tanto en cuanto no está cerrado a la implicación directa de la ciudadanía, ésta en la mayoría de los casos acepta las explicaciones de los resultados (rendición de cuentas), incluso aunque no se alineen con sus preferencias.

En este sentido qué es lo que se discute en los Presupuestos Participativos. Habitualmente no se discute el conjunto del gasto municipal, sin apenas considerar la discusión pública de los ingresos. Esto implica no entrar a debatir las grandes partidas presupuestarias consignadas al gasto de personal, al mantenimiento de los servicios públicos, así como los recursos necesarios para atender las obligaciones legales de la Administración local. En algunos casos, como ya ocurre en Porto Alegre y otros municipios brasileños, se pone a discusión la racionalización de los recursos consignados a tales tareas, como por ejemplo la contratación de nuevo personal público. De este modo el Presupuesto Participativo pone a discusión un porcentaje del presupuesto municipal relativamente pequeño si atendemos el volumen total del presupuesto y en la mayoría de los casos sólo atiende los gastos públicos directamente relacionados a las inversiones. Esto no quiere decir que algunas experiencias no debatan los ingresos. En Mundo Novo, un pequeño municipio de 16 mil habitantes en Brasil, se pone a discusión pública el 100% del presupuesto, incluidos los ingresos (Cabannes, 2003).

En la distribución presupuestaria española podemos sintetizar el gasto en tres apartados. El primero serían los *gastos corrientes*. En ellos se recoge el gasto de personal, de bienes y servicios, transferencias corrientes de la Administración a otras entidades (subvenciones a asociaciones o convenios de colaboración con terceras entidades, por ejemplo) o créditos a sus propias empresas públicas, además de gastos financieros destinados a cubrir parte de la amortización de la deuda. En conjunto estos gastos suponen de media cerca de tres cuartas partes del presupuesto de la Administración local, cuando no es superior. Mediante los Presupuestos Participativos de los *gastos*

corrientes se discute un margen pequeño, que es el dinero que queda disponible para destinar a bienes y servicios, aunque en muchos casos, cuando estos son de obligado cumplimiento, la discusión sólo puede contemplar su modulación. En segundo lugar, estarían los *gastos de capital*, que recogen básicamente los gastos destinados a inversiones reales y transferencias que la misma Administración realiza a sus empresas públicas u organismos autónomos para que inviertan. Habitualmente sólo se discuten las inversiones reales, que realiza directamente el Ayuntamiento, aunque en algunas experiencias se discute la generalidad de estas inversiones, incluyendo las realizadas por las empresas públicas o los organismos autónomos. En tercer lugar estarían los *gastos financieros* destinados por un lado a cubrir la deuda existente y por otro a cubrir las necesidades de capital social de las empresas públicas u organismos autónomos. Ambos elementos habitualmente quedan fuera de la discusión directa, aunque puedan verse afectadas indirectamente.

En el Modelo A que diferenciábamos antes, hay algunas Administraciones que debaten el conjunto del presupuesto. Esto significa que debaten el conjunto de la estructura del presupuesto de gasto, incluyendo todos los apartados señalados anteriormente, aunque directamente, mediante asambleas, sólo debatan las inversiones y la prestación de algunos servicios. En el Modelo B suele ser habitual discutir una parte del presupuesto, consignada a las inversiones y algunos servicios. Aquí se pueden discutir todos los gastos destinados a prestar servicios y a realizar inversiones, pero es más difícil que mediante ese modelo se discuta la generalidad del presupuesto como en el Modelo A.

El porcentaje de presupuesto habitualmente priorizado en el proceso se mueve entre el 1% y el 100% (Cabannes, 2003), aunque la mayoría de las experiencias se mueva en porcentajes bajos. Si quitamos los gastos dedicados a cubrir los salarios del personal, el servicio de la deuda, los gastos en servicios obligatorios, así como los gastos necesarios para mantener operativos los servicios municipales (tales como reparaciones, la cuenta de la luz, del agua y un sin fin de pequeñas partidas destinadas a mantener la arquitectura del sector público), resta un volumen variable, a veces muy voluble de un año a otro, pero que puede que nunca sea superior al 20%. Si nos fijamos únicamente en la priorización general del presupuesto, una ciudad como Porto Alegre debate su presupuesto globalmente, o sea el 100%, pero si atendiéramos a la discusión directa del presupuesto ese porcentaje disminuiría a una orquilla entre el 15% y el 20% del mismo,

habitualmente destinado a inversiones públicas. Ese puede ser el caso de muchos municipios que aún discutiendo directamente sólo una parte proporcional del gasto, se debate y prioriza el conjunto del mismo con el Ejecutivo, es decir, se discute y prioriza la importancia relativa de unas áreas municipales sobre otras. Es el caso de lo que puede ocurrir en el Modelo A que antes señalábamos. En tanto en cuanto aquí el gobierno municipal elabora un anteproyecto del presupuesto para discutir en el CPP, la ciudadanía puede tomar parte en la discusión de todo el presupuesto, es decir, sobre la totalidad de los gastos corrientes, de capital o financieros, dentro de los márgenes legales vigentes. Esto, por ejemplo, ha llevado en Porto Alegre a crear Comités tripartitos entre ciudadanos del CPP, el gobierno y asociaciones o sindicatos relevantes en el tema a tratar. Su objetivo es discutir la racionalización y deliberación de las actuaciones públicas en las políticas que se refieren a la contratación de personal, de asistencia social o de centros de salud comunitarios, lo cual implica ampliar la discusión a otras partidas de gastos. Este Modelo es más habitual en Brasil.

La capacidad de acción de la ciudadanía mediante los Presupuestos Participativos se podría decir entonces que es relativamente limitada, entendiendo que gran parte del presupuesto no permite reflejar directamente propuestas ciudadanas. Sin embargo, no hay duda que contribuyen expresamente a socializar la idea de los recursos limitados, así como a tomar conciencia de los mismos. Significa de alguna manera socializar el espacio público a partir de la deliberación de la actuación de la Administración. Las discusiones mantenidas en el CPP en el Modelo A son más complejas, pues se discute la generalidad del presupuesto, mientras que en el Modelo B la discusión es más lineal, pues se trata de priorizar propuestas. Los escasos recursos administrados no son óbice para considerar el efecto que el debate público sobre los recursos municipales puede tener políticamente hablando. Ya no sólo por los indicadores socioeconómicos que puedan reflejarse de su aplicación sostenida o por la supuesta mayor eficiencia de algunas Administraciones con los Presupuestos Participativos, sino por las características eminentemente deliberativas del proceso. El reflejo de la discusión finalmente en la distribución de las cuentas públicas permite establecer una vinculación práctica entre el individuo y el espacio público, evidenciando la carga política contenida en las decisiones presupuestarias. Esto puede aportar una mayor confianza institucional, al tiempo que plantea lo público como problema político. Es la idea contenida en el idealismo normativo republicano, que la mayoría de los representantes del PT hacen

suya al hablar del significado político de los Presupuestos Participativos y que está muy presente en los discursos de la socialdemocracia europea, por ejemplo, en el PSOE o IU en España (XXXVI Congreso Federal del PSOE en el 2004), en el partido laboralista británico (Local Government Act 2000) o en el SPD en Alemania (Sintomer y Koehl, 2002).

4.2.4. Un proceso de toma de decisiones público y democrático: un nuevo espacio público.

Uno de los problemas prácticos más complejos al hablar de la dimensión participativa de la democracia se centra en el proceso de toma de decisiones. Históricamente el sistema representativo se ha basado en la prohibición del mandato imperativo, según el cual se protege constitucionalmente a los representantes de la ciudadanía implicados en las decisiones tanto ejecutivas como legislativas¹⁸¹, con el objetivo de sentirse aquellos racionalmente libres para deliberar y reflexionar las decisiones que afectarán al conjunto de la comunidad política. La discusión es clásica y antigua, se trata de tomar las mejores decisiones. En el contexto de las sociedades contemporáneas la complejidad de los problemas elimina, al menos normativamente para la sociología, cualquier intento por entender las decisiones de forma imperativa. Por el contrario, la pluralidad y la heterogeneidad generan importantes desafíos a la hora de configurar el proceso público de toma de decisiones en un marco normativamente democrático. El Presupuesto Participativo es un proceso deliberativo en cuanto protege formalmente un nuevo espacio destinado a priorizar las propuestas ejecutivas, pero dentro de un escenario de suyo plural y heterogéneo. En cierta manera, supone ir un paso adelante respecto a la formalización deliberativa habermasiana. En ésta la “tematización” de los problemas ciudadanos son guiados por la opinión pública, en la que tienen un protagonismo significativo los grupos corporativos, y son actualizados por los representantes en el sistema político. En el caso que ahora nos atañe la actualización de tales problemas pasa a ser compartida por la ciudadanía, la cual puede directa y abiertamente singularizar los problemas en un espacio regulado públicamente. El rasgo singular que aporta la trama institucional de los Presupuestos Participativos es vincular la Administración (y los

¹⁸¹ Por supuesto que dentro del sistema representativo el equilibrio de “balanzas y contrapesos” del sistema político (división de poderes) ocupa un lugar privilegiado en la singularización del proceso político y, por tanto, también del proceso de toma de decisiones.

representantes políticos) y la ciudadanía a un espacio público deliberativo y regulado. Se genera así un espacio político no monopolizado por la Administración, a la vez que implica la autonomía de ambas (la de la sociedad civil y la de la Administración) mediante un proceso deliberativo.

El peso de la formalidad de los Presupuestos Participativos va a descansar en la expresa regulación del proceso de toma de decisiones, que implica regular el espacio público vinculado a él, no dejándolo formalmente al amparo de grupos de presión y relaciones clientelares. Dicha regulación, que atañe en este caso al modo en que las decisiones serán tomadas, permite generar en el sistema político previsibilidad, lo que facilita su transparencia y, por ende, la posibilidad de generar lazos de corresponsabilidad con la cosa pública por parte de los sujetos implicados. La regulación de dicho espacio tiene la virtud de igualar entre la ciudadanía las oportunidades de participar en el debate político y, por ende, de influir en las decisiones políticas. De la misma manera, la regulación protege un espacio de discusión, tanto por las iniciativas emprendidas para que los participantes puedan informarse, como las medidas adoptadas para permitir la discusión y la toma de decisiones. En el sistema representativo la prohibición del mandato imperativo conforma el nudo institucional básico que legitima el proceso de toma de decisiones. La prohibición tiene como referencia el sentido negativo que supone para la “comunidad” política que un representante delibere sujeto a las exigencias de sus electores. Siguiendo el mandato imperativo se cercenaría la posibilidad de deliberar de forma abierta, por tanto, junto a la división de poderes, la prohibición del mandato imperativo persigue garantizar decisiones políticas cualificadas.

En los Presupuestos Participativos la regulación, elaborada participativamente mediante el autorreglamento o el reglamento interno, permite configurar un espacio normativo para que la ciudadanía pueda debatir abiertamente cuestiones políticas, asumiendo de suyo los principios que convierten un proceso de toma de decisiones en un proceso racional y cualificado (información y debate). Mediante el autorreglamento los participantes regulan todas las instancias participativas del proceso (funcionamiento, composición, toma de decisiones, periodicidad, responsabilidades, deberes) desde las asambleas, hasta el Consejo de los Presupuestos Participativos, así como se deciden los criterios de justicia redistributiva que guiarán la toma de decisiones. De este modo ninguna instancia inserta en el proceso queda al amparo de circunstancias o voluntades

políticas, al mismo tiempo que la distribución de los recursos públicos queda sujeta a una previa deliberación de aquellos criterios que favorezcan una específica distribución.

La ciudadanía en este caso debate directamente prioridades en un espacio regulado que posteriormente serán filtradas por los criterios decididos, los cuales favorecerán unas u otras. En tanto en cuanto la regulación es revisada cíclicamente, los criterios pueden variar, pudiéndose expresar en ellos los cambios motivados por la experiencia de los mismos participantes en uno o en años anteriores. En términos generales, la toma de decisiones en el Presupuesto Participativo va a estar atravesada por tres lógicas distintas: a) lógica de mayoría (información y debate); b) lógica de justicia distributiva (distribución); y c) lógica técnica (ejecución). Las tres lógicas se suceden unas a otras y cada una de ellas aporta un valor sustantivo a la toma de decisiones final. Los problemas relacionados a la toma de decisiones ponen al descubierto tensiones y conflictos importantes (como la asimetría informativa, la capacidad de debatir o la propensión a maximizar los intereses propios) dentro de una trama diseñada para contraponer unas a otras. De cualquiera manera las decisiones no dependen únicamente de la expresión asamblearia, la cual se podría entender favorece la expresión individual de los recursos públicos. A su concurso asisten por igual una lógica técnica aportada normalmente por la Administración y una lógica basada en principios de justicia distributiva aportada por los participantes y la Administración.

a) Lógica de mayoría: la base legítima del proceso de los Presupuestos Participativos descansa en las decisiones emanadas de las asambleas. Es a partir de las decisiones adoptadas en ellas como todo el proceso de toma de decisiones empieza a funcionar. Mediante un proceso de mayoría simple, la ciudadanía que participa en las asambleas prioriza propuestas concretas ejerciendo en estos casos el derecho al voto, del que disponen todos los ciudadanos del municipio a excepción habitualmente de los menores de 16 años. De las asambleas surge así un abanico de propuestas en la mayoría de los casos priorizadas de la más importante a la menos importante. En un contexto en el que la existencia de información asimétrica ofrece acceso desigual a los beneficios derivados de la distribución de los recursos públicos (en grado de influencia, por ejemplo), el Presupuesto Participativo se inclina a socializar la información pública con el objetivo de que la ciudadanía pueda tomar parte del debate público sobre los recursos. Esto no significa que la asimetría informativa sea eliminada, pero sí plantea la

mediación con la que los Presupuestos Participativos configuran el espacio público, tratando de igualar las posibilidades de influencia sobre los recursos disponibles a partir de un espacio asambleario que protege y organiza el debate, así como el acceso al mismo. Esto conlleva para la Administración asumir como propia la provisión de información para poder debatir. En este sentido, la concurrencia en un mismo espacio de personas con habilidades y saberes distintos aporta en su lugar un complejo escenario de interlocución. Sin menospreciar a ninguno, la Administración se ve obligada a versatilizar su acción comunicativa y no tan solo informativa, con el objetivo de dar igual acceso a la información que capacite tomar parte en la discusión. De este modo, mediante el Presupuesto Participativo se pone al alcance de la ciudadanía el funcionamiento de la Administración (estructura organizativa y presupuestaria, obligaciones), sus límites legales (competencias, fiscalidad), así como la información técnica y jurídica que puedan completar un proceso de decisión con información adecuada.

Las asambleas son configuradas con un alto grado de formalidad. Es decir, la discusión queda sujeta a una reglas deliberativas y a la consecución de un objetivo: priorizar propuestas con relación a los recursos públicos. Por un lado las asambleas quedan abiertas al conjunto de la ciudadanía, que tiene iguales derechos para hablar y votar, lo que obliga a establecer pautas que permitan dicha concurrencia y la deliberación. Los mecanismos son sencillos, pero suficientes para imprimir un carácter regulado a la asamblea. El objetivo final es siempre priorizar las propuestas planteadas, lo que exige organizar un proceso de selección de las mismas. En este sentido, la ciudadanía es empujada a discutir y votar por las propuestas que se consideren son mejores, teniendo que decidir por algunas propuestas de entre el conjunto de ellas.

La lógica de la mayoría suscita en la ciencia política algunas cuestiones. En principio es fácil que favorezca la maximización de los intereses propios, en cuanto el método de decisión puede evitar tener en consideración un horizonte general y dilatado en el tiempo, así como es fácil que no considere adecuadamente los derechos de las minorías. Respecto a lo primero es un problema abiertamente implicado en la discusión de los criterios de justicia distributiva que tiene lugar en otro momento, aunque ciertamente el ejercicio de la priorización que tiene lugar en el transcurso de las asambleas obliga al conjunto de la ciudadanía a tener que priorizar entre propuestas distintas, estableciendo

siempre un vínculo público entre sus intereses y los intereses generales. Esta exposición pública permite ver el proceso mayoritario dentro del proceso en su conjunto, considerando las distintas fuentes con las que las decisiones son adoptadas. En este sentido, el proceso busca un continuo equilibrio entre los intereses generales y los intereses individuales, la lógica de la inmediatez y la de largo plazo, tensión que más que ocultar se lleva a discutir a un escenario público.

Respecto a lo segundo las asambleas no suponen una decisión definitiva, ni eliminan propuestas para las subsiguientes fases del proceso, por lo que las propuestas priorizadas mayoritariamente no implican la eliminación de las propuestas que hayan recabado menor apoyo. La decisión final compete tanto a los criterios de justicia distributiva, mediante los cuales se pueden tener ya en consideración criterios claros que protejan los derechos de las minorías, como a los criterios técnicos que valoran la viabilidad de las propuestas. Entre ambos criterios se puede preestablecer la orientación definitiva de los resultados, aunque tenga lugar a partir de las priorizaciones realizadas en las asambleas. También hay que considerar las medidas positivas tomadas para facilitar la participación de sectores de población específicos.

Hay un problema que resulta ser más crítico en este sentido: la información y la cualificación de las decisiones que se toman en las asambleas. Aún el esfuerzo que las Administraciones hagan para socializar la información necesaria para participar cualificadamente de los debates, podemos suponer que los ciudadanos nunca serán expertos sólo a partir de la provisión de información que realice la Administración, la cual se limita a ofrecer un cuadro esquemático sobre la estructura presupuestaria (ingresos y gastos). Las críticas que habitualmente reciben los Presupuestos Participativos parten en gran medida de este hecho. Por un lado, se plantea la cuestión nada desdeñable en política de la posible manipulación, debida a la falta de información o al exceso de retórica. Por otro lado, se plantea la posible falta de cualificación de unas decisiones adoptadas con carencia de información y poca reflexión. El problema es complejo pero presupone todas las características que atribuimos a un proceso que busca maximizar la discusión y la influencia en las decisiones políticas. Teniendo en cuenta que no todos los municipios y gobiernos realizan los mismos esfuerzos para mediar con esta problemática, es decir, que la información y el modo en que ésta es distribuida es muy dispar, la Administración se ve obligada a ampliar las fuentes de

información (mediante hojas de periódicos, anuncios en radio o televisión, cartelería específica, puntos informativos, página web, etc) para dar a conocer los contenidos de la discusión, además de considerar distintos canales de comunicación necesarios para entablar relación con un perfil heterogéneo de ciudadanía y no solo aquellos habitualmente acostumbrados a un específico lenguaje y código comunicativo.

La literatura sobre las consecuencias de la democracia directa sostiene que en un entorno donde la ciudadanía tiene derecho a decidir de forma directa, existe de suyo mayores oportunidades de información. Esto hace que los individuos dispongan de mayor conocimiento de los asuntos públicos y políticos, lo cual se puede pensar que incrementa de suyo la cualificación de las decisiones de la ciudadanía¹⁸². Todas las teorías políticas que descansan en la participación ponen en valor los efectos que la participación directa en debates públicos tiene en la cualificación de las opiniones y reflexiones individuales por el hecho de poder formar parte e implicarse en decisiones que de un modo u otro afectarán a la ciudadanía (Pateman, 1970; Barber, 1984; Sen, 2000).

Aún así, es cierto, que los ciudadanos nunca serán expertos. Esto hace recaer las críticas sobre un aspecto crucial en cualquier sistema convivencial, pues la falta de especialización, así como el método de decisión implicado, puede favorecer la adopción de acciones públicas relacionadas a un marco temporal inmediato, perdiéndose la planificación o racionalidad esperada en las decisiones públicas, lo cual podría teóricamente favorecer la adopción de medidas plegadas a intereses particulares que por presión o capacidad de convicción pueda arrastrar al resto de la asamblea. La discusión entablada en tales términos no dispone de una alternativa clara. En este sentido los Presupuestos Participativos atribuyen a la política unos valores argumentativos y no especializados, en línea con la idea comunicativa ampliamente trabajada por Habermas y que podemos entender desde el concepto de lucha política esgrimido por Max Weber (1991), lo cual hace prevalecer el sentido de la discusión y la participación en ella como forma de alcanzar decisiones públicas, aunque en este caso a diferencia del desarrollo habermasiano la discusión no se desacopla de la toma de decisiones. El escenario

¹⁸² En Suiza Frey, Kucher y Stutzer (1999) comprobaron que en aquellos cantones con una legislación más abierta o más inclinada a realizar referéndum la ciudadanía estaba más informada sobre las cuestiones gubernamentales, apreciando su calidad de vida más alta, además de apreciando más positivamente los procesos políticos.

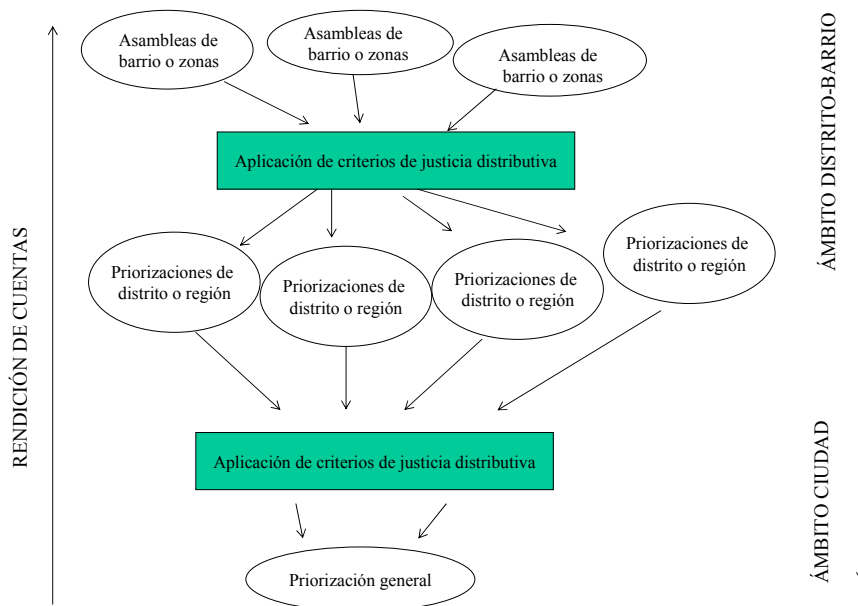
complejo y la heterogeneidad ciudadana aportan aquí para los Presupuestos Participativos los límites que condicionan la expresión política, poniendo al servicio de ella el saber especializado y no a la inversa. En ese momento podemos entender que la socialización de la política, mediante la información y la posibilidad de influir en ella, contribuyen a generar un escenario político diferente, vinculado a la ciudadanía y los asuntos que la afectan. Para ello las asambleas (en general todo el proceso) tienen un alto coste organizativo y se articulan en un proceso del que ellas son un momento singular, obligadamente complementado con criterios destinados a cualificar las decisiones mediante elementos de carácter universal e impersonal. Esto hace que en el Presupuesto Participativo cobre una importancia significativa el modo en que la Administración se involucre, aportando su conocimiento y habilidad para el mejoramiento del proceso de toma de decisiones.

Aún así, a lo largo de la corta experiencia de los Presupuestos Participativos en el continente americano y la aún más breve experiencia europea se puede constatar una elevada preocupación por esta cuestión. Progresivamente las agendas de los Presupuestos Participativos se ven impelidas a incorporar procesos de planificación urbana, con un horizonte temporal a medio y largo plazo, a partir del cual desarrollar aquellos. Los ejemplos más paradigmáticos lo constituyen las experiencias de Villa el Salvador en Perú y la de Santo André en Brasil, aunque en Europa también encontramos experiencias similares, por ejemplo en Puente Genil en España. A grandes rasgos la idea es hacer converger un proceso de planificación, en el que se priorizan los criterios o el modelo de desarrollo para el municipio, con los Presupuestos Participativos, de tal modo que estos sirvieran de actualización de las priorizaciones elaboradas previamente en el proceso de planificación. Habitualmente la planificación se realiza también bajo parámetros participativos, lo que atribuye a todo el proceso en general un importante sesgo ciudadano, aunque consigue imprimir al proceso un sentido de planificación que dota a los resultados adoptados de una mayor consideración política.

b) Lógica justicia social: la lógica de mayoría es la base de un proceso de toma de decisiones que progresivamente se complejiza. Esto supone, en términos participativos, cierto riesgo, pues no se da un mandato imperativo lineal, es decir, lo que decide mayoritariamente la asamblea no es directamente ejecutado. Para comprender el proceso en que se inserta la lógica distributiva de las decisiones simplemente hay que

considerar que no hay asambleas generales para toda la ciudad. Esto hace que en cada municipio tengan lugar varias asambleas cuyo número varía de acuerdo al tamaño de aquel, pero que habitualmente se asocian a las divisiones administrativas dentro del municipio (distritos, barrios). Así, por ejemplo se pueden dar hasta 40 asambleas barriales en una ciudad media como Córdoba. Las propuestas y priorizaciones de una asamblea barrial se trasladan a un nivel superior mediante criterios generales de distribución. Siguiendo estos las propuestas de las distintas asambleas se ordenan bajo un mismo parámetro, previamente discutido. Tanto en el modelo A, como en el B, señalados anteriormente, esta priorización suele realizarla la misma ciudadanía, aplicando los criterios. Una vez se determina la priorización para un distrito o región específica, se trata de hacer otra priorización a nivel de ciudad. En este caso se vuelven a aplicar los criterios, obteniéndose una priorización presupuestaria general. En el figura n°5 podemos ver sintéticamente la secuencia del proceso.

Figura n°6.
Aplicación de criterios en el proceso de toma de decisiones.



La diferencia más notable entre unos procesos y otros se pueden señalar de acuerdo a 1) las personas que debaten y deciden los criterios de justicia distributiva a aplicar; 2) los criterios propiamente seleccionados; 3) quienes aplican los criterios; y 4) el peso relativo de los criterios en la toma de decisiones final. Siguiendo estos cuatro puntos

podemos diferenciar los modelos y características de los Presupuestos Participativos. En la mayoría de los casos, respecto al punto 1, es la misma ciudadanía la que discute y selecciona previamente los criterios. Ahora bien, habitualmente se empieza a discutir sobre la base de una propuesta técnico-política. Respecto a las características de los criterios (punto 2), si bien tienen por lo general una orientación similar (justicia distributiva), cambian mucho de una experiencia a otra. Por regla general suelen incidir en políticas positivas, favoreciendo las propuestas procedentes o destinadas a subsanar un mayor grado de carencia. Hay experiencias, sobre todo en Brasil, en las que se considera la participación como un criterio, lo cual atribuye a la participación activa un peso relativo con relación a las decisiones que se adopten. En Europa este criterio es inexistente, lo cual vuelve a expresar significativas diferencias. Habitualmente se seleccionan criterios que se compensan unos con otros. Por ejemplo, al de carencia se suele añadir la consideración de la población afectada por la propuesta, favoreciendo la densidad poblacional. En el caso de la aplicación de los criterios (3) es necesario diferenciar entre el modelo A y el B. En el primero es tanto la Administración como la ciudadanía quienes aplican los criterios. En la primera fase y en todo lo que tenga que ver con las propuestas concretas la aplicación de los criterios es realizada por la ciudadanía. La Administración elabora en cambio un anteproyecto del presupuesto municipal siguiendo los criterios, donde aparecerán las líneas generales de distribución. En el modelo B la ciudadanía aplica los criterios a lo largo de todo el proceso. Respecto al punto cuarto, los criterios tienen un peso específico distinto, lo que de por sí manifiesta ya una idea de priorización u otra. En estos casos los criterios que favorecen la distribución de acuerdo a una lógica de carencia suelen recabar el mayor peso específico, sin embargo, el resto de criterios, con menor peso relativo, se suele conformar como contrapeso.

La introducción en los Presupuestos Participativos de una lógica basada en criterios de justicia distributiva tiene importantes consecuencias. En primer lugar atribuye mayor transparencia al proceso de toma de decisiones. En cuanto los criterios son públicos y visibles otorgan también previsibilidad, pues se puede saber el modo mediante el cual se adoptaron las decisiones. Esto permite realizar efectivamente un proceso de rendición de cuentas y control sobre las acciones políticas, pues siempre hay una referencia pública de cómo se han adoptado finalmente unas decisiones u otras, restando arbitrariedad y discrecionalidad al sistema político. En este sentido, los criterios

permiten llevar a cabo dos operaciones significativas. Por un lado, se asocia al proceso una lógica argumentativa que obliga tanto a los representantes políticos como a los técnicos asociar razones que den cuenta de su acción pública. Cómo y por qué se tomó una decisión o en caso contrario por qué no. Esto extiende sobre el proceso de toma de decisiones una importante transparencia, pero sobre todo capacita a la ciudadanía para ejercer control político sobre la acción política. Por otro lado, substrahe las decisiones políticas del ámbito privado, poniendo obstáculos a una acción clientelar que favorezca unas u otras decisiones de acuerdo a cuestiones no públicas.

En un escenario representativo los criterios de justicia distributiva permiten establecer un proceso participativo amplio, sin que por ello se pierda cualificación y racionalidad en las decisiones. Aunque, por otro lado, exige al poder ejecutivo delegar discrecionalidad, sometiéndola a un proceso deliberativo y racional. A partir de los criterios la ciudadanía, mediante el Consejo de Presupuestos Participativos, puede controlar la aplicación de las decisiones. Si es cierto que normativamente el Presupuesto Participativo es diseñado así, también es cierto que los mecanismos desplegados para hacer efectivo el control suelen ser informales, haciéndolos depender significativamente de la voluntad del ejecutivo. Habitualmente las funciones de control son delegadas a los miembros del CPP, atribuyéndoles en los autorreglamentos derechos y responsabilidades en estas tareas. Sin embargo, los mecanismos desplegados habitualmente se limitan a reconocer el derecho, lo que hace descansar el control sobre la voluntad de los miembros del CPP, así como de la Administración. En caso de una Administración abierta puede que ese proceso tenga más garantía de éxito, mientras que una ciudadanía especialmente motivada puede ejercer dicho control más enfáticamente. No obstante, hay que señalar la informalidad del mismo. Por ejemplo no se habilitan mecanismos objetivos que hagan eficiente el seguimiento por parte de la ciudadanía, más allá de pedir o tener acceso a la información, y nunca se habilitan dispositivos sancionadores en caso de que la Administración no cumpla su parte. Aquí el control efectivo vuelve a recaer sobre el círculo virtuoso, es decir, sobre la ejecución efectiva de las propuestas, a partir de lo cual la ciudadanía puede entender que su participación tiene influencia sobre las decisiones.

De igual modo que pensamos en el control de los miembros del CPP sobre las acciones ejecutivas, tenemos que pensar en el control de la ciudadanía sobre el CPP. Hecho

ampliamente eludido en casi todos los procesos de Presupuestos Participativos. Esto hace que las acciones del CPP tengan cierta libertad de movimientos sin necesidad de rendir cuentas a sus propios ciudadanos, más allá de que dicho control se realice también informalmente. En estos casos algunos miembros pueden efectivamente informar a los ciudadanos de sus respectivos barrios, distritos o regiones sobre el transcurso de las deliberaciones y decisiones, pero en ningún caso es recogido formalmente en los reglamentos. La dependencia que esto produce sobre la densidad existente del tejido asociativo es prominente. También además surge el peligro de crear otra instancia representativa, paralela a las ya existentes. Las funciones del CPP y sus miembros vienen ampliamente recogidas en el reglamento, estando sujetas sus acciones a la lógica de mayoría y a los criterios de justicia distributiva. En este sentido, su margen de maniobra es muy estrecho. Ahora bien, el hecho de que no haya ningún tipo de proceso formal comunicativo entre el CPP y la ciudadanía otorga al ejecutivo un amplio campo de maniobra, que revierte en la centralidad que la Administración ocupa en todo el proceso. En tanto en cuanto toda la rendición de cuentas descansa en gran medida en la voluntad del ejecutivo, éste adquiere una centralidad en el proceso considerable.

c) Lógica técnica: el proceso de toma de decisiones se completa con la consideración del saber técnico. Las propuestas emanadas de las asambleas son siempre objeto de una evaluación técnica que persigue filtrarlas para descartar aquellas propuestas que rebasan el actual contexto técnico. Así, por ejemplo, se rechazan todas las propuestas que no dependan directamente de la Administración local, así como aquellas que rebasen la legalidad vigente o las condiciones técnicas mínimas necesarias para su ejecución. La información técnica varía en calidad y publicidad de un proceso a otro. En Porto Alegre a principios de los años noventa la presión ciudadana consideró que era adecuado publicar los criterios técnicos que la Administración seguía para discriminar las propuestas, lo que dio un impulso a la transparencia del proceso significativo. Así, el reglamento interno de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre recoge todos los criterios técnicos que se van a tener en cuenta a la hora de priorizar, lo cual hace no sólo más transparente y racional las decisiones, sino que consigue socializar el saber técnico ampliamente. En otros casos en los que la información no sea publicitada de la misma manera, la Administración se encarga de valorar las propuestas y posteriormente informar de sus valoraciones a la ciudadanía o a los miembros del CPP.

La incorporación del saber técnico implica introducir una significativa complejidad en el Presupuesto Participativo. No en todas las experiencias cada una de estas tres dimensiones aparece igual, sin embargo normativamente son implicadas las tres. De esta manera el proceso no descansa sólo sobre la voluntad de los ciudadanos en las asambleas, sino que se establece a partir de un proceso reflexivo y deliberativo que va nutriendo las decisiones progresivamente. Políticamente supone hacer transparente el proceso de toma de decisiones, y considerando que es un proceso participativo, la toma de decisiones se configura mediante distintos ámbitos que cualifican autónomamente las decisiones y deliberaciones que tengan lugar.

4.2.5 Los participantes.

Los Presupuestos Participativos fueron configurados políticamente en Brasil con el objetivo de invertir las prioridades históricas de la distribución de la riqueza. Si en Porto Alegre podemos decir que los objetivos alcanzados avalan ese esfuerzo, mientras en otros municipios no estaría tan claro, la literatura sobre el tema suele recabar en un problema sobre el cual se hace a menudo descansar la legitimidad del proceso: quiénes participan y se benefician de dicha Administración. En este sentido, el perfil socioeconómico de los participantes en Porto Alegre es mayoritariamente popular, lo cual no ha dejado de plantear numerosas críticas acerca de la representatividad del proceso, así como la posibilidad real de trasladar la experiencia a contextos más desarrollados socioeconómicamente como en Europa, ¿tendría sentido trasladar la experiencia a un contexto económicamente desarrollado?. El Frente Popular en Porto Alegre intentó mediar con estas críticas abriendo el proceso a cuestiones municipales no directamente vinculadas con las inversiones, con el objetivo de que un perfil socioeconómicamente medio se sintiera llamado a participar en cuestiones vinculadas a problemáticas de otro orden.

En tanto en cuanto el proceso tiene como referencia un ciudadano a priori motivado, en Porto Alegre en 1994 se crearon las asambleas Temáticas, destinadas a debatir las prioridades de planeamiento municipal (urbanas, sanitarias, culturales, movilidad, etc) y no sólo de carácter territorial. Esta ampliación de los contenidos debatidos en el

Presupuesto Participativo se ha hecho más o menos general en los municipios brasileños, aunque no está claro si sólo responde a una estrategia para ampliar el abanico de ciudadanos implicados o también a una evolución natural hacia el debate público de áreas temáticas y de planificación municipal. En cualquier caso ambas dimensiones están presentes, lo que supone convertir en objeto de participación el conjunto de temas municipales, aquellos más vinculados a las inversiones y aquellos más vinculados a cuestiones sectoriales, es decir, cuestiones destinadas a resolver infraestructuras básicas y cuestiones destinadas a mediar con la planificación de servicios y ordenamiento urbano. En el siguiente cuadro podemos ver el perfil socioeconómico de los participantes y su evolución en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre (tabla nº23).

Tabla nº23

Perfil de los participantes en las asambleas de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre (1995-2002)				
	1995	1998	2000	2002
De 0 a 2 salarios mínimos	34.1%	30.9%	24.9%	39.4%
De 2 a 4 s.m.	25.9%	26.1%	29.3%	29.9%
De 4 a 8 s.m.	15.9%	21.1%	22.7%	18.4%
De 8 a 12 s.m.	-	9.7%	10%	5.1%
Más de 12 s.m.	3.2%	12.2%	13.1%	6.8%

Fuente: PMPA-CIDADE, 2002; Baierle, 2003.

Entre 1995 y el 2000 disminuye el peso de los participantes más pobres (de 0 a 4 salarios) del 60% en 1995 al 57% en 1998 y el 54% en el 2000. En el año 2002 su peso vuelve a incrementarse por encima del 60% de 1995. En 1996 la renta familiar de las clases medias equivalía, estadísticamente en Brasil, a cerca de tres veces el salario mínimo, por lo que es poco cuestionable que el proceso tenga una presencia popular mayoritaria. En 1998, no obstante, aumenta considerablemente la ciudadanía con una renta media mayor a los 12 salarios mínimos, incremento sostenido en el 2000, pero que vuelve a caer hasta el 6,8% en el 2002, aún así más del doble que al principio de la serie. Si atendemos a lo dicho se puede notar la tendencia popular del Presupuesto Participativo. Sintomer y Gret (2003: 113) cuentan a este respecto una anécdota ilustrativa que cristaliza bien el problema que apuntamos. Un concejal de la oposición se quejó, un año, del lugar escogido para celebrar la asamblea de su sector en uno de los barrios más pobres de Porto Alegre. Sin aparcamiento seguro el concejal protestó que

eso parecía excluir de facto a aquellos que tenían por costumbre utilizar el coche, temiendo que su presencia, poco habitual, fuera aprovechada para dañarlo. Esta tensión es habitual en Brasil, en ciudades en las que las diferencias sociales y económicas son elevadas, pero aquí expresa con claridad el sesgo que se atribuye al Presupuesto Participativo.

En Santo André las circunstancias que se dan ofrecen más luz a este respecto. Entre 1989 y 1992 el gobierno municipal (Frente Popular) puso en marcha los Presupuestos Participativos, pero en las elecciones de 1992 el Frente Popular perdió. Habría que esperar hasta 1997, con la reelección del Frente Popular, para volver al Presupuesto Participativo. En el inicio de dicha legislatura el gobierno impulsó la constitución de una Conferencia de la Ciudad como órgano de debate general sobre el futuro del municipio, además de un Consejo Municipal de Presupuesto, en el que convergían paritariamente ciudadanos y representantes políticos. La Conferencia de la Ciudad se asoció a la elaboración de la Agenda 21 y la planificación urbana del municipio los próximos 10 años. En la Conferencia se discutía a partir de las nueve temáticas municipales en las que se dividía el Presupuesto Participativo, en un proyecto denominado Santo André-Ciudad Futuro. En él están representados directamente los diferentes sectores de la ciudad (asociaciones, empresarios, sindicatos, etc) y el gobierno municipal. En el año 2001 el Proyecto Ciudad Futuro se hizo converger con el Presupuesto Participativo, haciendo que el Consejo Municipal del Presupuesto rompiera su paridad a favor de la sociedad civil. Los Presupuestos Participativos servirían en este caso como método de actualización del Plan a largo plazo. Algo similar a lo que realizó el gobierno de Belo Horizonte. El incremento de personas en el Consejo perseguía dar cabida a los representantes de la Conferencia de Ciudad, con la idea de hacer converger la visión a largo plazo y la ejecución a corto plazo (Presupuestos Participativos). Pedro Pontual (2003: 68), el secretario (concejal) de participación y ciudadanía del Ayuntamiento de Santo André, enfatiza también la posibilidad que la Conferencia ofreció para que otros ciudadanos se sintieran llamados a participar, substrayendo el Presupuesto Participativo de su perfil meramente popular: “Otro resultado, y tal vez el principal, sea la ampliación del grupo actor en el proceso de participación. Ahora los grupos sociales más excluidos de la población, principales participantes en el Presupuesto Participativo, y sectores medios (incluidos los empresarios) participantes en Ciudad Futuro, están juntos debatiendo el desarrollo sostenible de la ciudad”. Al

igual que sucediera con las Temáticas en Porto Alegre la preocupación por ampliar los sujetos implicados en el Presupuesto Participativo es significativa, sobre todo, desde el punto de vista democrático y legítimo del mismo proceso participativo. Así, una de las cuestiones puestas en liza continuamente es la motivación a participar por los ciudadanos que no tienen necesidades básicas que cubrir, que en Brasil son sectores de población significativos y en Europa mayoritarios.

En este sentido, la evolución del perfil de los participantes a partir de las Temáticas en Porto Alegre o el proyecto Ciudad Futuro en Santo André marca una tendencia ligeramente positiva de ciudadanos con otro tipo de necesidades, aunque siga siendo mayoritario el perfil del participante socioeconómicamente más débil. Ahora bien, si tanto en Porto Alegre como en Santo André el perfil de los participantes se amplió con la incorporación de otros mecanismos participativos, podemos entonces hablar de la importancia que adquieren las mediaciones establecidas para considerar los participantes, lo cual también expresará los límites asociados al mismo proceso participativo. La representatividad en los órganos de decisión del Presupuesto Participativo (fundamentalmente el CPP) no responde, de todas maneras, al perfil de los participantes. Si atendemos el nivel de estudios, en Santo André por ejemplo en 1999 el 75% de los asistentes solo tenía estudios primarios o menos. En cambio entre los consejeros que formaban parte del CPP el 72% tenía el segundo grado o estudios superiores. Respecto al nivel socioeconómico el 42% de los consejeros tenía una renta superior a diez salarios mínimos, mientras que entre los asistentes a las asambleas el 81% disponía de menos de diez salarios mínimos (Carvalho y Felgueiras, 2000). Si ponemos como punto de referencia el perfil socioeconómico de la población en el municipio, los asistentes a los Presupuestos Participativos en Porto Alegre sí que reflejan aproximadamente la estructura socioeconómica del municipio, lo cual de por sí podía hablar de su legitimidad representativa¹⁸³. Pero también en este municipio la correlación entre participantes en las asambleas y consejeros marca la misma tendencia, aunque no sea tan divergente como la de Santo André¹⁸⁴. Esto nos permite pensar que los consejeros son percibidos de forma más cualificada o que las personas con más

¹⁸³ Ver en este caso el análisis realizado por Sintomer y Gret (2003).

¹⁸⁴ En el año 2000 el 23,1% de los participantes en las asambleas en Porto Alegre tenían más de 8 salarios mínimos, mientras que en el CPP eran el 30,6%. Mayores diferencias encontramos según el nivel de estudios. En las asambleas el 33,8% tenía completados los estudios de segundo grado o más, mientras que en el CPP aumentaba hasta el 46,7% (PMPA-CIDADE, 2002)

cualificación incrementan su peso relativo en el CPP, filtrándose mediante su selección el perfil sociodemográfico a la hora de adquirir mayores responsabilidades, lo que nos lleva a pensar que la cuestión de la representatividad esconde cuestiones más intrincadas.

El Presupuesto Participativo no favorece positivamente la participación de los grupos corporativos. Aquí es de esperar que el perfil de los asistentes muestre esa tendencia, inherente al hecho de que en cada asamblea sólo el individuo tiene derecho a voz y voto, al menos en los modelos mixtos e individuales de Presupuestos Participativos. Entre los participantes el peso relativo de los ciudadanos que dicen no pertenecer a ninguna asociación suele ser elevado, lo que desde un punto de vista tradicional podría ser considerado un déficit. En 1999 ese grupo de población en Santo André alcanzó el 70% de los participantes (Carvalho y Felgueiras, 2000). En Porto Alegre no es tan elevada su participación, haciéndose notar más la presencia de ciudadanos previamente organizados, los cuales representan habitualmente más del 50% de los asistentes¹⁸⁵. Lo mismo que ocurre en Ribeirão Pires, donde cerca del 60% de los participantes en las asambleas pertenecían a algún grupo organizado (Carvalho y Felgueiras, 2000). No hay como vemos reglas fijas sin atender minuciosamente a análisis pormenorizados. Sin embargo, en un escenario en el que la participación de la ciudadanía se puede considerar un problema (desafección pública), el Presupuesto Participativo ofrece un medio capaz de atraer la participación de personas no organizadas, lo cual plantea el efecto mediador que ofrecen los Presupuestos Participativos a un importante sector de la población que participa de forma individual. En España, por ejemplo en Córdoba, es un hecho constatable que veremos más adelante. Podemos suponer entonces que el Presupuesto Participativo puede motivar a un amplio abanico de ciudadanos, tanto organizados como no organizados, al menos como participantes en las asambleas, y que tienen un perfil mayoritariamente popular.

No obstante, al estudiar el perfil de los consejeros el peso relativo de la ciudadanía no organizada disminuye considerablemente. En el caso de Porto Alegre para el año 2002 los consejeros previamente vinculados a una organización aumentan del 61.1% en las asambleas al 86.9%, mientras que en Santo André casi el 50% decía estar afiliado a un

¹⁸⁵ En 1995 los participantes que decían estar vinculados a algún tipo de organización eran el 75,9%, en 1998 el 66,9%, en el año 2000 el 60,9% y en el 2002 el 61,1% (PMPA-CIDADE, 2002; Baierle, 2003)

partido político, principalmente el PT, cuando no sobrepasaba del 1% entre los participantes en las asambleas. Si consideramos el perfil de los participantes asociados destaca la presencia de asociaciones de vecinos, aunque hay que destacar su progresiva disminución en términos relativos con el paso del tiempo. En Porto Alegre entre 1995 al 2000 pasa del 50,5% al 37,2% en paralelo al aumento de ciudadanos no organizados. En el año 2002 en cambio vuelve a las cifras de 1995 (48,3%) que sin disminuir la presencia de ciudadanos no organizados (39%) se puede constatar la disminución de participantes vinculados a otras organizaciones como culturales, religiosas, sindicatos o partidos políticos (Baierle, 2003). Esto puede ofrecer una idea de la importancia que en el seno de los Presupuestos Participativos adquieren tanto los miembros de las asociaciones de vecinos como los ciudadanos no organizados. Punto que habitualmente genera tensiones a la hora de valorar las estructuras y el desarrollo de los Presupuestos Participativos, como veremos más claramente en el caso de España.

Se puede entender que a medida que las responsabilidades y las tareas se complican la participación se asocia a ciertas habilidades y disposiciones que sirven de filtro entre los asistentes. Pero, en definitiva, muestra el propio sentido participativo inherente al Presupuesto Participativo. Hay que destacar la movilidad interna en el Presupuesto Participativo, pues casi la mitad de los participantes en el proceso son nuevos anualmente¹⁸⁶, lo cual puede substraer a un gran número de participantes de implicarse en otras instancias del proceso. En Porto Alegre el proceso es complejo, lo cual se hace notar en el conocimiento de las reglas. En el año 2000 entre los participantes el 38,7% decía que conocía las reglas bien o un poco, mientras que entre los consejeros el porcentaje se incrementaba hasta el 82% (PMPA-CIDADE, 2002). Carvalho y Felgueiras (2000: 49 y ss) señalan la importancia que los afiliados del PT tuvieron y siguen teniendo en los movimientos sociales y de democratización en Brasil, con una elevada experiencia participativa y democrática. Así tratan de encontrar razones que expliquen la elevada presencia de afiliados de ese partido. El mismo argumento sería válido para los participantes en asociaciones de vecinos, los más numerosos en el CPP de Porto Alegre, habitualmente vinculados a los procesos de reivindicación y protesta social, así como a las luchas por la democratización en todo el Brasil. Sin embargo, los participantes del proceso de Porto Alegre tienen una percepción de la elección de

¹⁸⁶ En Porto Alegre en 1995 el 48,5% decía que era la primera vez que participaba, porcentaje que suponía el 38,5% en 1998, el 49,5% en el 2000 y el 47,5% en el 2002 (Baierle, 2003)

consejeros más bien democrática. En el 2000 el 37% decía que eran elegidos democráticamente, mientras el 10,5% expresaba que eran elegidos por indicación (PMPA-CIDADE, 2002). Es cierto que en este caso el 34% decía desconocer cómo se realizaba la selección. El caso es que la motivación de los participantes parece un elemento a tener en consideración al hablar de los Presupuestos Participativos, lo que plantea de nuevo la importancia atribuida al círculo virtuoso.

Podríamos decir que el modelo de participación contenido en los Presupuestos Participativos descansa en la previa motivación del individuo, es decir, no genera acciones representativas per se, sino que crea escenarios para que la ciudadanía participe, lo cual en oposición al sorteo o la representación tiene como referencia una ciudadanía activa. Políticamente se podría entender que no todo el mundo tiene las mismas oportunidades para participar, pues no siempre se adecuará el horario de las asambleas a todo ciudadano, no siempre se podrán desplazar todos los ciudadanos al lugar del evento, no todo el mundo tendrá el mismo interés, ni el tiempo, ni siquiera las habilidades para participar activamente, no todo el mundo entenderá el proceso o tendrá noticia del mismo, como tampoco las condiciones en general, como el caso de la anécdota contada más arriba, serán en definitiva adecuadas o atractivas al conjunto de la ciudadanía. En cierta manera no se considera válido que el Presupuesto Participativo no tenga autonomía jurídica, al ser una herramienta del ejecutivo, sino que se plantea directamente la cuestión de su representatividad. En este sentido, las experiencias puestas en marcha suelen realizar acciones encaminadas a garantizar dicha representatividad, aunque en último caso siempre dependerá de la previa motivación de la ciudadanía, lo cual parece que sesgará el perfil de los participantes. Así, en muchas ciudades brasileñas se crean guarderías junto a las asambleas con el objetivo de facilitar la participación de las mujeres. Se elabora la publicidad con formatos sencillos y diferentes con el fin de adecuar el medio a los receptores o, como acabamos de ver, se crean estructuras que puedan motivar la participación de ciudadanía heterogénea (asambleas temáticas, la Conferencia de ciudad). Por ejemplo, desde el año 2001 en Porto Alegre la ciudadanía puede enviar propuestas mediante internet, para luego ser discutidas y priorizadas en las asambleas, lo que busca igualmente ampliar el perfil y el número de participantes.

En paralelo a estas acciones, muchas experiencias han introducido medidas de acción positiva en el mismo CPP, de tal modo que minorías o sectores de la población que no suelen participar activamente tengan una representación directa en los órganos de decisión (como mujeres, inmigrantes, minorías étnicas, etc). Del mismo modo el hecho de que el Presupuesto Participativo pueda ser vinculado a la propuesta de un partido político como el PT en el caso de Brasil, teniendo en cuenta lo dicho, puede afectar a la motivación para participar, aunque el proceso ya es implementado en municipios brasileños por otros partidos. No obstante, en Porto Alegre el medio más habitual de información para la ciudadanía sigue siendo las asociaciones de vecinos (un 42,9% en el 2000), incrementándose paulatinamente la obtención de información por medios informales (que pasa del 12,7% en 1995 al 19% en el 2000), muy por encima de medios políticos o medios de comunicación (PMPA-CIDADE, 2002). Y, por último, habrá que señalar la percepción que la ciudadanía tiene sobre la influencia de su participación (el círculo virtuoso) para considerar y evaluar la motivación de la ciudadanía a participar.

Si los Presupuestos Participativos debaten y regulan un espacio público con influencia en el proceso de toma de decisiones (el círculo virtuoso), las medidas adoptadas por la Administración reflejarán las prioridades de los participantes, algo que plantea directamente la cuestión de la pluralidad ciudadana: quién se beneficia de la Administración. Este esquema obliga a extender las estructuras participativas para dar cabida a una mayor heterogeneidad ciudadana o para motivar al mayor número posible de ciudadanía, generándose una tensión continua entre los que se sienten llamados a participar y los que no, que muy probablemente no sea eliminada del proceso. Hasta ahora el Presupuesto Participativo está fuertemente asociado en Brasil al PT, aunque es un instrumento que ha posibilitado que muchos grupos sociales sin preferencias políticas claras y no previamente organizados actuaran en la vida pública local¹⁸⁷.

En España tanto el PSOE como IU son los responsables de la mayoría de las experiencias, lo que muestra un sustento político socialdemócrata, muy similar a lo ocurrido en Europa. Esto puede suponer límites al desarrollo de los Presupuestos Participativos. En Porto Alegre, las elecciones del 2004 llevaron a la oposición al

¹⁸⁷ En el año 2000 en Porto Alegre se preguntó a los participantes por sus preferencias políticas. El 38,9% se inclinaba por el PT, el 40,7% decía no tener preferencias políticas claras, mientras que las preferencias por otros partidos nunca superó el 2%, habiendo un 14,2% que no contestaba (PMPA-CIDADE, 2002).

gobierno después de 16 años ininterrumpidos de gobierno del PT, ahora bien con el supuesto de conservar el proceso de los Presupuestos Participativos. Su desarrollo bajo la iniciativa de otro partido puede favorecer la consolidación del proceso desde un punto de vista administrativo, introduciendo en la gestión pública un modelo de acción participativa. De este modo, la motivación de la ciudadanía a participar podría rebasar el elemento político asociado a los partidos. Aunque también y ante la falta de información suficiente para realizar una evaluación adecuada, podría significar en el tiempo el declive de la experiencia, quizás muy vinculada al partido que gobernó.

De cualquier manera el problema de la motivación será siempre una cuestión que generará desafíos de forma inherente a los Presupuestos Participativos, aunque hay que señalar el efecto que la experiencia tiene sobre la ciudadanía que habitualmente no participa en organizaciones sociales, pues pueden llegar a representar la mayoría de los participantes en las asambleas, en un escenario en el que la desafección política induce a incorporar nuevos arreglos institucionales que revitalicen el proceso político.

La mejora del proceso en este sentido se puede abrir a nuevas formas de participación, aunque por ahora no hay ninguna experiencia que haya compaginado el método asambleario con otros métodos. Sí hay experiencias de participación ciudadana basadas en mediaciones diferentes como los jurados ciudadanos, donde la ciudadanía es seleccionada por sorteo, lo cual otorga a los participantes una representatividad significativamente alta. Su incursión como herramienta dentro de los Presupuestos Participativos puede ser un aliciente a mejorar la cuestión de la representatividad, así como ampliar los sujetos susceptibles de participar. En cualquier caso, lo que queremos destacar es el objetivo de los Presupuestos Participativos al tratar de maximizar las posibilidades de discusión y toma de decisiones entre la ciudadanía, no restringiéndolos a ámbitos cerrados y de difícil acceso, lo cual estará abierto a incorporar nuevas herramientas, pero en definitiva se plantearán a partir de una dimensión implicativa.

4.3. Los Presupuestos Participativos en España.

Los Presupuestos Participativos empiezan a implementarse en España en el año 2001 en tres municipios. Desde entonces hasta finales del 2004 son cerca de once municipios los que han puesto en marcha dicho proceso. El contexto y los procesos políticos europeos son distintos a los brasileños y latinoamericanos. La tradición política europea se asienta sobre bases democráticas más longevas, en un sistema representativo que, no obstante, se ve afectado por una prolongada situación de ensimismamiento. Nadie duda de la consolidación de los regímenes democráticos y su legitimidad en el marco europeo, sin embargo las instituciones políticas y representativas (las diferentes administraciones y los partidos políticos fundamentalmente) registran los niveles más bajos de confianza entre la ciudadanía al compararlos con la confianza desplegada hacia cualquier otra institución o entidad social. A esto podríamos añadir el supuesto bajo interés de la ciudadanía por la política, al menos, en todo aquello relacionado a las instituciones políticas y representativas, a la dedicación de tiempo en cuestiones políticas o a informarse de las políticas, lo cual ha generado una prolongada situación interpretada habitualmente a partir de un proceso de desafección ciudadana.

Desde el punto de vista de los partidos políticos la situación es diagnosticada en términos similares a como era valorada por la Recomendación del Consejo de Europa, aunque la respuesta programática no siempre es similar. Por un lado, la generalidad de los partidos políticos en Europa y en España incorporan como un hecho básico de sus programas electorales la modernización de la Administración en un sentido similar a como ya vimos previamente. Por otro lado, también hay partidos políticos más proclives a incorporar soluciones articuladas a esta problemática en sus lineamientos generales mediante la revisión de las relaciones entre gobernantes y gobernados. La reconsideración, habitualmente realizada desde la socialdemocracia y la izquierda política, no implica dudas radicales sobre el sistema político, sino que se orienta a señalar pautas sociales que demandarían una relación de representación diferente, sustentada sobre bases más democráticas y participativas. Tales partidos deducen la necesidad de reforzar el sistema representativo bajo una nueva dimensión política que tenga como centro de gravedad la implicación de la ciudadanía en la política y, por tanto, recogen en sus lineamientos generales intenciones democratizadoras a partir del

desarrollo de instrumentos de participación adecuados a ese objetivo. Entender la implementación de los Presupuestos Participativos en España sólo parece cobrar sentido desde esta óptica, pues uno de los objetivos prioritarios que en Brasil centró la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos (la inversión de prioridades) parece perder peso en un contexto sociopolítico en el que las diferencias económicas no son consideradas, ni interpretadas desde el punto de vista político en términos de riesgo social.

Un ilustrativo ejemplo de lo que decimos puede observarse en la evolución programática del PSOE. A principios del nuevo siglo elaboró un documento político acerca de las grandes líneas que el partido tendría que seguir durante los próximos años. El PSOE recogía explícitamente la necesidad de “ampliar las fronteras de la democracia”, “facilitando la implicación [del ciudadano] en las deliberaciones y en las decisiones públicas”¹⁸⁸. La doctrina política del PSOE en aquel documento buscaba identificarse con el republicanismo como marco político en el que desarrollar sus estrategias y actividades. Un poco más tarde y al igual que en la VIII Asamblea federal de IU (septiembre del 2004), el XXXVI Congreso federal del PSOE (junio 2004) estableció como base genérica de actuación política el problema de la representación. En las resoluciones de ambos congresos (IU y PSOE), la estrategia política es concebida como alternativa a la actual distancia experimentada entre representantes y representados. Distancia generada por los cambios sociales y que no puede ignorarse, sino tomar como punto de partida del desarrollo de la democracia, abriendo ésta a la implicación y participación ciudadana:

“Sólo tenemos claro que las viejas lógicas de relación entre los conflictos sociales, su representación política y su eventual representación institucional ya no sirven. Se han multiplicado las mediaciones y las complejidades. Formamos parte de las energías que deben construir un nuevo espacio de relaciones. No conocemos aún el final, pero no debemos albergar dudas de nuestra responsabilidad.” (Resolución de la VIII Asamblea federal de IU¹⁸⁹)

“Las transformaciones de la estructura social a las que hemos hecho referencia van acompañadas además de cambios en el campo de la política que afectan profundamente al funcionamiento de la democracia representativa... Por otra parte, empiezan a mostrar caracteres preocupantes las relaciones entre

¹⁸⁸ Conferencia política: ciudadanía, libertad y socialismo, ed. PSOE, Madrid 2002 (&116 y &117).

¹⁸⁹ Toda la información ha sido consultada en la web de la organización de IU (www.izquierda-unida.com)

representantes y representados, entre electores y electos.” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p18-21¹⁹⁰)

El proyecto político del Partido Popular en España, desde su último Congreso, realizado meses después de haber perdido las elecciones generales del Estado en marzo del 2004, muestra igualmente una inclinación a considerar estos argumentos, más allá de que en su programa electoral concreto las alusiones a esta problemática sean menos enfáticas y su desarrollo programático difiera de aquel concebido por los otros dos partidos políticos con presencia en todo el Estado. No obstante, el Congreso del Partido Popular se abrió con una importante alusión sobre la regeneración democrática, lo que invitaba al partido a adoptar una estrategia política en línea con una concepción abierta a la participación:

“...existe otra demanda social que se halla muy extendida entre la ciudadanía y es claramente sentida como una necesidad urgente... Me estoy refiriendo a la necesidad de no perder de vista una empresa tradicional para nosotros como es la regeneración política de España, regeneración que pasa por fortalecer las estructuras de la sociedad civil y sobre todo su participación en la vida pública... porque por muy cercano a la sociedad que a partir del lunes proponga situarse este Partido, éste no puede en ningún caso sustituirla. Los partidos políticos son sólo cauces que deben estar a disposición del discurrir de una sociedad viva” (Alberto Ruiz Gallardón, Discurso de apertura del Congreso del Partido Popular)

Para entender la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos parece necesario mencionar este clima político favorable al desarrollo de nuevas formas de participación, motivadas por un cambio social del que los partidos políticos no parecen poder substraerse. Tanto IU como el PSOE tienen como referencia la existencia de un contexto social diferente que va a exigir a los partidos políticos asumir funciones y roles también diferentes. En su formulación práctica pierde peso el papel de un representante que actúa sólo a partir de sus propios principios, dado el escenario complejo sobre el que la política descansa. Si las decisiones políticas son consideradas complejas, es necesario buscar herramientas que legitimen decisiones que siempre pueden ser discutidas. El discurso de los partidos persigue ampliar la base de legitimación de las actuaciones públicas, lo que pasa por el desarrollo de nuevas herramientas de gobierno que faciliten, por un lado, un consenso más amplio y, por el otro, la implicación de la ciudadanía en las decisiones adoptadas por las administraciones.

¹⁹⁰ Toda la información se puede consultar en la web del PSOE (www.psoe.es)

Para el PSOE la democracia exige una dimensión consensuada y más participativa, que tome cierta distancia con las pretensiones ilustradas, pues “la pretensión ilustrada de que basta que una decisión sea técnicamente acertada para que merezca ser apoyada casa cada vez peor con la realidad y la sensibilidad ciudadana” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p20). La ampliación de la legitimidad democrática de las instituciones políticas ya no pasaría sólo por gobiernos técnicamente adecuados, sino por ampliar los cauces de implicación de la ciudadanía. A raíz de esto emerge con fuerza los problemas asociados a la legitimidad y los cauces necesarios para conseguir incrementarla. En el programa electoral de IU se hacía mención expresa al desarrollo de los Presupuestos Participativos, cuya presencia era desigual en los programas políticos locales realizados por esta organización. No obstante su última Asamblea federal concluía con una apuesta clara por la regeneración política, basada entre otras cosas en promocionar la democracia participativa en general. Si bien en el PSOE no encontramos una expresión política concreta de este diagnóstico en sus programas electorales, a excepción de algunos municipios, queda recogido en la resolución sobre su estrategia política elaborada en su último Congreso federal, mencionando expresamente la implementación de los Presupuestos Participativos como alternativa política:

“Asimismo asistimos al desarrollo de la exigencia de una democracia participativa que pretende implicar a toda la sociedad en la construcción diaria de la vida pública y dotar a las decisiones políticas de mayor legitimidad, con experiencias como los Presupuestos Participativos” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p19)

La alusión a la ciudadanía o la sociedad civil como entidad activa junto a la cual los partidos políticos deberían actuar coloca a la ciudadanía en una privilegiada posición. Ciertamente se plantea una nueva modulación política alrededor de un interés general que vendría de la mano de la ciudadanía. De nuevo el PSOE en su estrategia política lo expresa de forma diáfana: “Se está produciendo también la resurrección del concepto mismo de interés general, entendido ahora más bien como interés ciudadano” (Estrategia y proyecto político. Resolución XXXVI Congreso Federal PSOE, p19). Esto abre un amplio campo de acción pública, a entender ésta de forma plural y con base en

la misma ciudadanía. Para los partidos políticos supone un desafío significativo, pues de alguna manera se afirma que la acción pública deja de ser monopolizada por ellos y, por ende, por la Administración pública. La ciudadanía, nos dicen, no puede ser sustituida representativamente, por tanto, ‘los partidos necesitamos desplegar herramientas institucionales que faciliten la incorporación de la ciudadanía al debate público’. Las motivaciones alegadas para configurar dichos planteamientos en la mayoría de los casos se hunden genéricamente en los cambios sociales, lo que atribuye a la demanda de nuevos mecanismos de participación un sesgo de adecuación sociopolítica.

En España, sin embargo, el problema de la participación no es un proceso que caiga sobre tierra baldía, pues ya existe una estructura de participación ciudadana desde hace más de dos décadas. La transición democrática fue jalonada abiertamente por el movimiento vecinal con el objetivo de democratizar el sistema político, convergiendo sobre todo a nivel local en un modelo de participación muy institucionalizado ya al final de los años noventa. Esto sugiere considerar con más atención el énfasis que los partidos políticos ponen al incorporar en sus respectivos programas la dimensión participativa y nuevos instrumentos de participación. En principio porque nos hablan de la necesidad de crear nuevas estructuras y no sólo consolidar las ya existentes. En segundo lugar porque indirectamente pareciera que se asume la necesidad de abrir el modelo tradicionalmente implantado en España, de naturaleza principalmente consultiva. A nuestro parecer este clima político favorable, que constatamos en la evolución de la Administración, en los programas políticos y la emergencia de nuevos movimientos sociales (registrados en mayor o en menor medida en los programas electorales de los partidos) puede ser el que en principio atribuya legitimidad o, al menos, abra la posibilidad de implementar experiencias novedosas de democratización como los Presupuestos Participativos. En España, no obstante, no es una regla, sino un clima que favorece su puesta en marcha, lo que hasta ahora ha convertido las experiencias existentes en iniciativas singulares y no fórmulas generales de aplicación de una política de partido.

Hasta el 2004 existían diez experiencias de Presupuestos Participativos en España. Dos nacieron en el 2001, pero no volvieron a implementarse después de las elecciones locales del año 2003. Los tres partidos políticos mencionados están implicados en su configuración, aunque sea IU la organización política que haya puesto en marcha más

experiencias. El Partido Popular participó de una experiencia como socio de gobierno y no como impulsor del proceso, aunque legítimamente compartió el Ejecutivo local durante dos años y, por tanto, la dirección política de la Administración (recientemente apeado del gobierno por una moción de censura). En el cuadro nº7 reflejamos una matriz de las distintas experiencias vigentes en el 2004, desarrolladas en el ámbito local. Entre ellas encontramos experiencias en ciudades grandes, cuatro capitales de provincia, incluida Sevilla con más de 700 mil habitantes, y pequeños centros urbanos o comarcales como Puente Genil en Córdoba o Petrer en Alicante.

Cuadro nº7.

Municipios donde se implementan los Presupuestos Participativos			
Municipio	Tamaño municipio	Año de inicio	Partidos políticos en Gobierno
Córdoba	320.000 hab.	2001 (2 legislaturas)	PSOE-IU IU
Albacete	150.000 hab.	2002 (2 legislaturas)	PSOE
Puente Genil (Córdoba)	29.000 hab.	2001 (2 legislaturas)	IU IU
Almansa (Albacete)	23.782 hab.	2003	PSOE
San Sebastián	178.559 hab.	2003	PSOE
Sevilla	709.000 hab.	2004	PSOE-IU
Jérez de la Frontera (Cádiz)	194.000 hab.	2004	PSA-PP
Getafe (Madrid)	158.363 hab.	2004	PSOE-IU
Petrer (Alicante)	31.564 hab.	2004	IU
Puertollano (Ciudad Real)	50.477 hab.	2004	PSOE-IU

Fuente: Elaboración propia

La puesta en marcha de los Presupuestos Participativos en España se inserta en un sistema institucional parlamentario y no presidencial como en Brasil. El sistema parlamentario vincula el legislativo y el ejecutivo, el cual es elegido por aquel, difuminándose a veces la línea que separa ambas instancias, ya que la mayoría legislativa otorga el ejecutivo. La reforma legislativa emprendida por la Administración central en el 2003 persiguió reforzar el papel ejecutivo y legislativo de las Corporaciones locales, sin llegar a romper el sistema parlamentario que impera en todas ellas. La búsqueda de un perfil más técnico mediante las nuevas Juntas de Gobierno (un

tercio de cuyos miembros no tiene porque tener acta de concejal) puede pretender delimitar más nítidamente la responsabilidad ejecutiva, mientras que empuja a los concejales sin tareas ejecutivas a desarrollar un papel de mediación entre el gobierno y la ciudadanía, por tanto, es de suponer que se favorece la interrelación entre gobernados y gobernantes. En cualquiera de ambos casos la motivación del legislador subraya la necesidad de realizar una gestión más cercana y adecuada a las exigencias de la transparencia y responsabilidad, haciendo más transparente y controlable las funciones desempeñadas tanto por el gobierno local, como por los representantes en la oposición.

No sería erróneo valorar hasta qué punto la emergencia de los Presupuestos Participativos tiene vinculaciones con el espíritu que mueve dicha ley, más si consideramos su puesta en marcha desde hace solo cuatro años. No obstante, llevar el Presupuesto Participativo a un escenario político parlamentario trae a colación ciertos problemas propios del sistema institucional en el que se inserta. La ausencia de una mayoría suficiente en el Pleno municipal, lo que ocurre con cierta frecuencia a nivel local, obliga a los partidos políticos a consensuar un programa de gobierno (por ejemplo, de los diez municipios ocho de ellos son gobernados en coalición de gobierno o en minoría). Si entendemos que el Presupuesto Participativo es una herramienta al servicio del ejecutivo (su función está ligada a la elaboración del presupuesto), nos encontramos un contexto que a veces puede enturbiar el proceso de formación del gobierno, cuando no se convierta en arma arrojadiza entre los distintos socios. En el municipio de Cabezas de San Juan se inició el proceso en el año 2001 con una mayoría en el ejecutivo del grupo político IU. En los comicios locales del año 2003 dos concejales de IU dejaron el grupo y se presentaron en las filas del Partido Andalucista con la clara intención de no apoyar ningún gobierno que pusiera en marcha los Presupuestos Participativos. Los resultados no concedieron la mayoría absoluta a IU, que se vio en la obligación de pactar con el PA, bajo la condición de no implementar los Presupuestos Participativos, cuestión que hasta el día de hoy se mantiene en la coalición ejecutiva. Puede ocurrir, como en Córdoba, que los dos socios de gobierno (IU-PSOE) pongan en marcha el Presupuesto Participativo, aunque uno de ellos (PSOE) al poco de ponerlo en marcha decida implantar desde las áreas de su gestión un proceso participativo paralelo y diferenciado. O, por ejemplo, en Petrer (Alicante) IU gobierna en minoría, al igual que lo hace el PSOE en San Sebastián, con las dificultades que eso entraña en cuestiones básicas para la gobernabilidad (aprobar los presupuestos,

normativas etc). Todo ello puede restar fuerza interna a un proceso que se ha planteado desde sus orígenes como un modelo de gestión asociado a las tareas de gobernabilidad y no tan solo como la aplicación de políticas participativas.

En este sentido señalamos dos importantes hitos políticos que pensamos contribuyen a clarificar el sentido y las condiciones de la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos. En primer lugar, en casi todos los municipios en los que los Presupuestos Participativos son implementados estos quedan vinculados al Área de Participación Ciudadana, con algunas excepciones. La más importante será la de Getafe, donde el Presupuesto Participativo depende directamente del Área de Hacienda, y Puente Genil, donde la experiencia depende orgánicamente de una concejalía que aúna las áreas de Hacienda y Participación Ciudadana. El resto hace girar el proceso sobre el área de Participación Ciudadana, habitualmente con escasas competencias municipales y escasos recursos. Esta vinculación puede favorecer una profundización limitada del Presupuesto Participativo en la Administración, pareja al peso relativo que dicha área suele desempeñar en el conjunto de la arquitectura municipal. La singularidad puede atribuirse a la peculiar funcionalidad atribuida a este área desde los años ochenta.

La incipiente democratización experimentada en España vino acompañada de fuertes reivindicaciones por parte del movimiento vecinal, dirigidas tanto a una mejora de las condiciones básicas de los barrios, como a una democratización del diseño institucional. Uno de los impulsos dados a la democratización fue la redacción de los Reglamentos de Participación Ciudadana locales (RPC), mediante los cuales se perseguía crear un marco normativo que regulara la participación de los movimientos organizados en las instituciones públicas, fundamentalmente el movimiento vecinal. La creación del área de Participación Ciudadana serviría a este fin. Siguiendo la encuesta realizada por la FEMP en el año 2001 el 75% de los municipios con más de 10 mil habitantes tenían una concejalía específica de participación, existiendo en el 52% de ellos una reglamentación específica. Sin embargo, con los RPC se crearía un marco de actuación general que pronto rebasaría las iniciales competencias atribuidas a dicha área. La participación pasó a ser gestionada por diferentes áreas del Consistorio, lo que podría ser lógico desde la compartimentalización experimentada por la gestión pública. El área de Participación Ciudadana quedaría a menudo cercenada a impulsar la participación asociativa, mediante subvenciones, ofrecer servicios dirigidos al ocio y cultura de la ciudadanía,

además de la gestión de equipamientos cívicos. El resto de las áreas municipales entrarían igualmente a gestionar sus asuntos contando con la participación ciudadana.

En España se ha generado un escenario en el que diferentes concejalías hacen uso de mecanismos de participación, pero en la mayoría de los casos de manera descoordinada. Así en los municipios de más de 10 mil habitantes el 50% afirma explícitamente la falta de coordinación respecto a políticas de participación, además de falta de recursos humanos (57%) y financieros (41%). Las áreas municipales que emplean de forma más activa la participación ciudadana en los municipios suelen ser el área de Cultura, seguida del área de Relaciones Ciudadanas (o Participación Ciudadana), Juventud, Bienestar Social, Fiestas, Deportes y Urbanismo (FEMP, 2001). El aislamiento y la compartimentalización experimentada por el área de Participación Ciudadana podría, en este sentido, condicionar la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos, dotándolos de nuevas formas y límites respecto a las experiencias brasileñas. No significa que estos no puedan desarrollarse, pero sí plantea ciertas dificultades considerando la plataforma institucional desde la que se originan, pues en cierta manera su vinculación a dicha área puede ocultar una proyección interna menor, que directamente reflejaría las posibilidades de desarrollo de los Presupuestos Participativos. Se puede dar el caso de que el área de Participación Ciudadana gestione los Presupuestos Participativos con el apoyo claro del ejecutivo, por ejemplo a través del área de Presidencia como ocurrió en Córdoba desde el 2001 al 2003, pero que a causa de las habilidades y prácticas implicadas en su desarrollo sea lógico que el personal de dicha área se responsabilice de su puesta en marcha.

Al hilo de lo expuesto, el segundo elemento que creemos condiciona el desarrollo de los Presupuestos Participativos en España es el modelo de participación actualmente vigente en los municipios. La creación de los RPC incorporó un modelo consultivo que favoreció el monopolio de la representación ciudadana por parte de las asociaciones y dentro de éstas se privilegió un sector social específico, habitualmente el movimiento vecinal, muy importante a finales de los años setenta y principios de los años ochenta. A lo largo de los años noventa se vería no obstante ampliamente desbordado por la emergencia de movimientos sectoriales. Clemente Navarro (1998) estudió en su tesis doctoral las relaciones existentes dentro de este modelo, las que caracterizó como relaciones sesgadas desde el punto de vista partidista. En este sentido, en los RPC los

partidos en el gobierno privilegiaron la presencia de las asociaciones que más se inclinaban en su favor, lo que Brugue (et. al, 2001) años más tarde constataba en el diseño de los consejos consultivos en Barcelona. De la misma manera, el modelo consultivo institucionalizó una actuación pública basada en relaciones directas entre los concejales y los representantes de las asociaciones, pero no abiertas, ni públicas, lo cual contribuyó a generar un escenario público en el que las asociaciones son privilegiadas como interlocutoras legítimas de la ciudadanía, sin considerar necesariamente la naturaleza de los movimientos implicados, su base representativa, así como la transparencia de las acciones públicas emprendidas.

Bajo este escenario los Presupuestos Participativos se desarrollan sujetos a los conflictos que pueda generar su sesgo deliberativo basado en un modelo de participación activa. A continuación vamos a analizar las experiencias de los Presupuestos Participativos teniendo en consideración las condiciones generales expuestas, a saber: en primer lugar, un clima político favorable a cambiar las formas de gobierno incorporando nuevas formas de participación; en segundo lugar, un contexto dominado por el protagonismo de algunas organizaciones sociales y un modelo de participación consultivo; y, en tercer lugar, un escenario en el que la gestión de la participación dentro de las administraciones locales se realiza a menudo de forma descoordinada, en las que cada área gestiona el tipo de relación adecuada a sus necesidades.

Trataremos de analizar las características más sobresalientes de los Presupuestos Participativos, así como los nudos críticos nacidos de su desarrollo, dentro de la importancia que atribuimos a tres factores considerados clave en la consolidación de los Presupuestos Participativos: la voluntad política, el círculo virtuoso y la eficiencia de la Administración. Haremos un especial hincapié en las tres experiencias que se iniciaron en el año 2001/02 (Albacete, Puente Genil y Córdoba) por cuestiones obvias de información disponible y evolución que nos permita evaluar los procesos desde una mínima serie histórica, sin menoscabo de mencionar ejemplos de otras experiencias siempre y cuando contribuyan a clarificar los temas o elementos que se estén tratando. No obstante abordaremos el análisis de los Presupuestos Participativos en España desde seis ámbitos distintos con el fin de facilitar su comprensión y posible comparación con las experiencias latinoamericanas, de acuerdo a 1) el contexto general de la puesta en

marcha de los Presupuestos Participativos; 2) la organización del proceso; 3) la trama normativa e institucional; 4) la trama financiera; 5) la participación y los actores implicados; y 6) los resultados obtenidos.

4.3.1. Contexto general de la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos.

Todas las experiencias de Presupuestos Participativos en España tienen como referencia su desarrollo en Brasil, concretamente la experiencia de Porto Alegre. Esto no significa que las experiencias españolas hayan copiado literalmente el proceso brasileño. Muy al contrario todas ellas esgrimen como base de su desarrollo el deseo de hacer un Presupuesto Participativo ajustado a las peculiares características locales. No obstante, la presencia de la experiencia portoalegrense es significativa, tanto por las referencias que se hacen de ella, como por la propaganda que los mismos Consistorios hacen de Porto Alegre en sus escritos, así como en las diferentes jornadas sobre participación o Presupuestos Participativos que se han realizado desde el año 2001 (por ejemplo, en la ciudad de Córdoba han tenido lugar desde el año 2001 dos congresos internacionales sobre participación ciudadana y Presupuestos Participativos), con la habitual presencia de autoridades o analistas del Consistorio portoalegrense. En este sentido, Porto Alegre encarna para los técnicos, políticos y participantes los valores de autenticidad de los Presupuestos Participativos, un sello de calidad que efectivamente certifica la envergadura de la experiencia que se inicia o se está realizando. De alguna manera, la vinculación con la experiencia de Porto Alegre permite a todos los implicados destacar la diferencia inherente de los Presupuestos Participativos respecto a los habituales procesos de participación. En la siguiente cita se expresa con claridad la importancia simbólica de la experiencia portoalegrense, según un participante de los Presupuestos Participativos en Albacete:

“En los siguientes Plenos de la Participación iniciamos una pequeña revuelta ciudadana exigiendo pasar del pleno de los deseos al pleno en el que la comunidad pasa a decidir, al igual que ya se venía haciendo en la ciudad de Porto Alegre. De pronto, Porto Alegre se convirtió para los colectivos sociales en un símbolo de democracia participativa frente al concepto imperfecto de la democracia representativa. Vecinos, jóvenes, ecologistas, jubilados, mujeres, discapacitados, consumidores, etc., reivindicamos nuestro carácter de comunidad que elabora, a partir del conocimiento de sus necesidades, unas demandas,

escogiendo las prioritarias. Nuestro objetivo: que el 100% del presupuesto sea decidido por el conjunto de la sociedad” (José Manuel Pérez Pena, representante de Ecologistas en Acción en el Foro de la Participación de Albacete, en documentos del Foro 2003: www.albacete.es)

Teniendo en cuenta esa referencia simbólica, todas las experiencias españolas buscan imprimir a la organización del proceso su peculiaridad y traducción a un contexto distinto. El primer problema con el que se encuentran es de orden material. Casi desde el principio el Presupuesto Participativo parece tener que responder a la pregunta siguiente: ¿cómo pueden desarrollarse en un contexto en el que se piensa que no hay desigualdades sociales alarmantes, en donde las necesidades básicas no constituyen en teoría un problema de riesgo y en dónde ya existe una tradición participativa y democrática? La imagen de Porto Alegre aquí aporta el espíritu que se quiere trasladar a las nuevas experiencias, aporta la ruptura con formas de participación que se sienten inadecuadas, aporta en definitiva una alternativa a los problemas de gobernabilidad vigentes, una forma pragmática que cuenta con la implicación directa de la ciudadanía en la gestión pública. La forma y la organización, en cambio, son concebidas desde la propia singularidad histórica, que debe adaptarse a un contexto social que se percibe como menos castigado, tradicionalmente democrático y sin grandes conflictos sociales. Esta diferencia será crucial, pues contribuye a distanciarse de la experiencia concreta de Porto Alegre, colaborando a su vez en la configuración de experiencias concretas distintas.

De este modo uno de los principales objetivos esgrimidos para impulsar el Presupuesto Participativo en Brasil (la inversión de prioridades) pierde peso en la configuración del proceso, aunque no su relevancia simbólica. Podríamos decir que no se pierde como meta, pero sí se transforman las relaciones internas que albergaba. Más que reorientar a nivel estructural la distribución de la riqueza, se piensa el sentido redistributivo como principios que contribuyen a que haya una redistribución igualitaria de la riqueza pública, bajo criterios consensuados entre los implicados, en unos términos que recuerdan mucho los criterios de justicia rawlsianos. De alguna manera los principios invocados objetivan para los participantes igualar la posibilidad de influencia en la gestión pública, facilitando una redistribución de acuerdo a las necesidades más reales, mediante un proceso de toma de decisiones transparente. En este sentido, los mecanismos de redistribución que el Presupuesto Participativo contiene serán

concebidos como mecanismos de priorización. Una priorización transparente y basada en criterios generales e imparciales. Así, si es cierto que políticamente hablando no se tiene como referencia una situación de pobreza estructural, motivado entre otras cosas por el modo en que los estudios académicos dibujan una realidad social en la que la ciudadanía no muestra signos claros de insatisfacción material y social, la cuestión de la inversión de prioridades queda ensombrecida. En su lugar adquiere mayor importancia la distribución del gasto público considerando criterios de justicia redistributiva, haciendo hincapié en la cualificación de la gestión pública, apoyada en un proceso que iguala las posibilidades de influencia y permite que el ciudadano pueda formar parte de la gestión de los asuntos públicos.

La inclinación a resaltar esa dimensión del Presupuesto Participativo se nutre en gran medida de la opinión pública. En unos estudios recientes, tanto en Puente Genil como en Córdoba, se destacaba la percepción positiva que tenía la ciudadanía sobre la vida en general. En la ciudad cordobesa alcanzaba en el 2003 casi al 80% de la población, independientemente de las condiciones materiales (García y Pérez Yruela, 2004). Con relación a un conjunto amplio de aspectos asociados a la vida (desde la valoración de la capacidad de compra, pasando por la vivienda, la felicidad, los equipamientos públicos, hasta las instituciones como el Ayuntamiento o los gobiernos regional y nacional), en Córdoba había una apreciación positiva y satisfactoria sobre el conjunto, siendo las tres menos valoradas, en este orden, el gobierno nacional, el gobierno regional y el Ayuntamiento (García y Pérez Yruela, 2004: 140 y ss). Esta situación es similar en Puente Genil, donde la valoración global del nivel de vida alcanza la máxima puntuación con relación a un amplio conjunto de aspectos asociados a la vida¹⁹¹. De ahí que la acción dirigida a mejorar la gestión no se fundamente en la búsqueda de cambios estructurales, sino en la idea de estrechar lazos entre la ciudadanía y la gestión pública, de tal modo que las decisiones que se sienten afectan al conjunto de la comunidad política no sólo sean asunto de unos pocos.

En general la situación que describimos es similar en muchos municipios. Específicamente en Córdoba esto no quita que la mayor preocupación de la ciudadanía

¹⁹¹ Toda la información referida a la percepción ciudadana sobre la calidad de vida en Puente Genil está disponible en la página web del Ayuntamiento, dentro de un proceso de Planificación Estratégica Participativa iniciado a principios del año 2004 (www.aytopuentegenil.es)

sea la inseguridad ciudadana, seguida en los barrios con menor nivel socioeconómico por las drogas y el alcoholismo, y en los barrios con mayor nivel socioeconómico por cuestiones cívicas (ruido y suciedad en las calles). El estudio realizado en Puente Genil en el año 2004 dibujaba un perfil similar, mostrándose una elevada preocupación por la delincuencia y las drogas. Habitualmente las interpretaciones académicas refuerzan la percepción de que no podemos encontrar ahí una significativa demanda social causada por diferencias económicas. En su lugar se invoca la importancia que adquiere para la ciudadanía la paz social o el bienestar.

No obstante, las desigualdades sociales no son enteramente una cuestión secundaria. En el mismo estudio realizado por el IESA en Córdoba se preguntaba expresamente a la población su valoración sobre las desigualdades sociales. El 55,3% de los cordobeses denunciaba la existencia de “muchas”, las cuales además se habían incrementado en alguna medida durante los últimos 10 años (56,8%). Su visión, además, del futuro tampoco era muy satisfactoria, porque el 66,6% pensaba que la ciudad no ofrecía suficientes oportunidades de mejora individual, ni tampoco pensaban (53,8%) que la ciudad pudiera ofrecer a sus hijos posibilidades para mejorar su actual nivel de vida. La situación descrita era general independientemente del nivel socioeconómico del ciudadano, aunque la población con mayor nivel socioeconómico denunciaba en un grado menor dicha situación. Esta percepción convivía con una valoración significativamente positiva de los servicios públicos, tanto los que pudiéramos considerar propios del bienestar social (atención sanitaria, educación, servicios sociales y en mucho menor grado las pensiones o la protección por desempleo), como los servicios prestados a nivel municipal (García y Pérez Yruela, 2004: 109 y 113). En el caso de Puente Genil, los servicios públicos son valorados igualmente en su mayoría por encima del cinco en una escala de 1 a 10.

Esta percepción subjetiva de la ciudadanía nos puede permitir comprender mejor el sentido normativo atribuido a la redistribución en los Presupuestos Participativos, pues si bien es valorado y sentido como un elemento positivo, no condensa toda la carga pragmática con la que es concebida en las ciudades brasileñas. En su lugar, desde el punto de vista político los partidos que promueven los Presupuestos Participativos acentúan la importancia que adquiere 1) la baja confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas, tales como las administraciones, 2) las implicaciones políticas y

sociales que se desprenden de una baja participación pública de la ciudadanía¹⁹² y 3) la importante oportunidad que ofrecen los Presupuestos Participativos para democratizar el sistema institucional vigente, asociando la gestión a la ciudadanía en una idea de hacer visible la corresponsabilidad sobre los asuntos colectivos.

Este parcial distanciamiento de los problemas sociales que acontecen en el entorno brasileño favorece la contextualización del proceso en una trama política peculiar (sistema parlamentario, estructuras de participación vigentes, desafección pública) que en algún caso puede legitimar el desarrollo desigual de los instrumentos y la influencia de los Presupuestos Participativos con relación a los procesos brasileños. En este sentido, en España se ha creado un clima de experimentación que facilitó inicialmente la puesta en marcha de los procesos de manera informal (como en Albacete) o sujeta a importantes restricciones institucionales (como en Puente Genil y Córdoba), aunque dentro siempre de un proceso temporal cuyo horizonte queda asociado al impulso democratizador de la experiencia portoalegrense. En menos de cuatro años las tres experiencias de Presupuestos Participativos consideradas (Albacete, Córdoba y puente Genil) han experimentado transformaciones significativas, dirigidas en principio a favorecer su articulación con la realidad institucional vigente. De este modo los cambios han girado alrededor de los elementos participativos e implicativos del proceso, más que a fortalecer las cuestiones asociadas a la posible inversión de prioridades, como reflejan las conclusiones de dos artículos escritos por dos alcaldes cuyos gobiernos implementan los Presupuestos Participativos:

“La aplicación y el desarrollo de los Presupuestos Participativos constituyen la perspectiva real de otra forma de hacer política. Una política encaminada a favorecer las condiciones objetivas para la participación, para la conformación de una ciudadanía activa, para la autonomía de sujetos y colectivos sociales y la construcción colectiva. Estos son algunos de los elementos que caracterizan procesos participativos realmente efectivos. Pero para su más completo desarrollo es necesario que los equipos de gobierno, las administraciones públicas, los técnicos y las técnicas municipales tengan confianza en la potencialidad imaginativa de los propios ciudadanos. Y crean de verdad que la

¹⁹² Como en el resto de España, tanto en Córdoba como en Puente Genil los estudios revelan un escenario participativamente pobre, en los que sobresale el diagnóstico de la desafección pública. En la capital de la provincia se destaca la baja participación formal de la ciudadanía, que no alcanzaba en el 2003 valores superiores al 6% en determinadas asociaciones (Cofradías, Deportivas y AA.VV), siendo muy inferior el tipo de afiliación a cualquier otro grupo. En Puente Genil sólo el 12% de la ciudadanía encuestada decía ser miembro de una asociación, mientras que casi el 70% decía no participar nunca.

ciudad es un trabajo común, que hay que construir desde el diálogo y la participación.” (Rosa Aguilar, Alcaldesa de Córdoba, en Revista Temas, nº113, abril 2004: 59)

“Es evidente que en el proceso también han existido y existen dificultades que por otra parte no han impedido que se avance. Dificultades que surgen porque, primero, es un proceso de aprendizaje mutuo entre colectivos, ciudadanos y Administración; segundo, porque se trata de liberar a la decisión colectiva parcelas de poder; y tercero, porque el movimiento asociativo ha sido hasta ahora más reivindicativo que participativo... A pesar de todo ello, el proceso avanza, es una apuesta joven e ilusionante, enraizada en los valores de progreso y que sin duda va a posibilitar salir de una cierta apatía que teníamos en la vida pública. Va acercar a los ciudadanos hacia lo público y hacia la Administración y, sobre todo, aunque sea tópico o quizás utópico, nos va a permitir hacer la democracia cada día y no sólo cada cuatro años” (Pedro Castro, Alcalde de Getafe, en Revista Temas, nº113, abril 2004: 61)

Para los partidos políticos el Presupuesto Participativo es una oportunidad asociada a la cualificación democrática, una nueva mediación política que gira principalmente en el diálogo y la implicación ciudadana en la gestión pública. Como señala la alcaldesa de Córdoba, Rosa Aguilar, el papel que tiene que jugar la ciudadanía en un nuevo escenario sociopolítico es clave a la hora de pensar los Presupuestos Participativos. No obstante, esta inclinación, como veremos más adelante, va a otorgar una importancia muy significativa a la cualificación de los resultados, favoreciendo cambios que mejoren estos, incluso en detrimento de las condiciones deliberativas del proceso.

Si hacia el horizonte de democracia participativa se camina progresivamente, el presente de los Presupuestos Participativos en España está abierto a ensayo y error, abierto a experimentar las contingencias derivadas de la puesta en práctica de un modelo de participación activa. La valoración, al menos no negativa, de los servicios públicos, tanto estatales como municipales, por el conjunto de la población parece obligar a ver los Presupuestos Participativos desde otro ángulo. En este sentido, si vimos que en Brasil se hacía un esfuerzo por vincular el Presupuesto Participativo a la modernización administrativa, en España pareciera como si la modernización administrativa fuera la que legitimara los Presupuestos Participativos. Esto plantea el proceso participativo desde un punto de vista reformista, donde el actual sistema político puede ser modificado, pero no alterado. El Presupuesto Participativo se entrelaza así a un proceso de regeneración democrática, en el que las desigualdades sociales no son el objetivo

prioritario. Éste quedará recogido en la participación y democratización del espacio público dentro de un proceso de redistribución del gasto público, una vez se entiende que la política está sujeta a razones y la ciudadanía puede exigir las. En este sentido, la Memoria de Presupuestos Participativos elaborada por el Ayuntamiento de San Sebastián en el 2004 es clara, al igual que el balance del primer año de gobierno de Sevilla justificando el inicio de los Presupuestos Participativos:

“Hasta ahora la participación que se ha llevado a cabo ha tenido eminentemente un carácter consultivo. Es decir, los ciudadanos han participado para aportar su opinión y aquellos elementos a tener en cuenta por quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones. Con la apuesta en marcha de los presupuestos participativos, la Alcaldía de Donostia ha incorporado a su proyecto de renovación y revitalización democrática una nueva estructura de participación, con el objetivo de que los presupuestos municipales lleguen a ser realmente participativos... El proyecto nace de la voluntad política de hacer de la participación uno de los ejes básicos de la actuación municipal. Se trata de construir una política transversal de participación ciudadana que atraviese cualquier política pública.” (Memoria de un proceso participativo: Presupuestos Participativos 2004, Ayuntamiento de San Sebastián, en www.donostia.org)

“La democracia entendida desde una perspectiva ambiciosa no consiste ni puede consistir solamente en ejercer el derecho al voto cada cuatro años, cuando lo que se pretende es una administración pública verdaderamente eficiente. Es preciso pues una democracia modernizada, más accesible al ciudadano, donde éste sea escuchado y atendido, con un mayor grado de deliberación pública a través de canales de participación e información efectivos y veraces. Un Ayuntamiento más cercano a los ciudadanos requiere superar las actuales formas de participación que, sin ser obsoletas, requieren de una actualización” (Balance del primer año del Gobierno de Sevilla, 25 de mayo del 2004, en www.sevilla.org)

Esta objetivación de los Presupuestos Participativos nos lleva a preguntarnos acerca de la dimensión que los diferentes Consistorios dan al proceso participativo. La voluntad política vimos que se constituía como un factor relevante a la hora de hablar de la consolidación de los Presupuestos Participativos. En este sentido, si no hay una razón asociada a cambios estructurales, los partidos políticos parecen concebir los Presupuestos Participativos como un proceso novedoso que puede contribuir a la gobernabilidad y mejorar el sistema de gestión, pero aún no se puede constatar que sea concebido como un sistema de gestión pública alternativo. En casi todas las experiencias el Presupuesto Participativo se ha vinculado al área de Participación Ciudadana, lo cual puede implicar una proyección interna menor o, al menos, constatar un periodo inicial de experimentación, que elude abordar el proceso de forma integral.

Un dato orientativo a este respecto son las partidas presupuestarias que los Ayuntamientos dedican a la organización de los Presupuestos Participativos. En ellas habitualmente se recoge la difusión del proceso, la información municipal, así como la realización y publicidad de las convocatorias. El Ayuntamiento de Córdoba dispuso para organizar el proceso, anualmente entre el 2001 y el 2003, aproximadamente 36 mil euros. A eso habría que añadir los recursos humanos puestos a disposición del proceso, cerca tres técnicos a tiempo completo y seis a tiempo parcial, todos ellos del departamento de Participación Ciudadana, para realizar dichas tareas. Para el año 2004 la cantidad material se incrementó el doble. El Ayuntamiento de Puente Genil entre 2001 y 2003 dispuso una partida anual de 18 mil euros, disminuyéndose a la mitad en el 2004, más dos técnicos trabajando a tiempo completo en el proceso. En el caso de Albacete el Ayuntamiento ha aportado los espacios de reunión, habilitando en el 2004 un local permanente para el CPP, además de una página web a disposición del Foro de la Participación.

Las cantidades consignadas en general son significativas. En principio el esfuerzo del Consistorio de Puente Genil parece más elevado, teniendo en consideración la relación entre cantidad de presupuesto y tamaño municipal. La reducción de las partidas presupuestarias a la mitad en el 2004 se debió a una crisis económica del Ayuntamiento que se vio obligado a reducir el presupuesto de una forma general en todas las áreas. No obstante, siendo significativas, también podríamos decir que reflejan un esfuerzo limitado, si consideramos el proceso de Presupuestos Participativos de una forma integral o transversal, algo que parece poco apropiado con los recursos puestos a disposición de su desarrollo. Esto quizás se aprecie mejor en la memoria del presupuesto, donde los equipos de gobiernos reflejan habitualmente las intenciones de su acción pública para el resto del año. En todas ellas, desde el año 2001 hasta el 2004, aparece mencionado el Presupuesto Participativo, aunque de una forma genérica, como parte de una acción pública que no se va a centrar únicamente en ello. En este sentido el Presupuesto Participativo en la memoria del presupuesto del Ayuntamiento de Córdoba es visualizado como una política concreta, encaminada a revitalizar la participación ciudadana, pero en ningún caso como un proceso que vaya a centralizar una transformación administrativa. Más ilustrativo resulta que en la memoria del presupuesto del 2004 no aparezca mención a los Presupuestos Participativos. En

conjunto todo ello nos sirve para contextualizar el proceso participativo como parte de una política municipal, dentro de un proceso de modernización en el que la revitalización de la participación ciudadana se vuelve central.

De cualquier manera, la concepción de los Presupuestos Participativos se concreta principalmente en el diseño institucional del proceso, pues la posibilidad de acrecentar el gasto público destinado a mejorar los procedimientos anteriores podría ser una cuestión de tiempo, incluso de una voluntad que puede cambiar, de la misma manera que su tratamiento interno puede reflejar ahora un periodo de transición, adaptación o prudencia política respecto a la formulación de un nuevo modo de acción pública. En tanto en cuanto se realizan acciones encaminadas a su desarrollo, habría que contar con que nadie en las Administraciones tiene la experiencia requerida de una cultura política que puede modificar pautas de funcionamiento interno.

Un dato muy relevante de los Presupuestos Participativos será su impacto en las propias prácticas internas de la Administración. Primero porque reflejará prácticas distintas de gestión y, segundo, porque siempre va a presuponer una voluntad política detrás que favorece la extensión de tales prácticas. En este sentido tanto en Puente Genil como en Córdoba se ha creado una especie de mesa de coordinación interna entre las distintas áreas municipales implicadas directamente en el Presupuesto Participativo (en Córdoba se llamó Mesa interáreas). Aún revistiendo cierta informalidad, refleja bien el espíritu del proceso participativo, pues presupone una acción transversal o coordinada dentro de la Administración. En Sevilla, por ejemplo, los impulsores de los Presupuestos Participativos pretenden desarrollar a lo largo del 2005 un órgano centralizado dentro del Consistorio similar al GAPLAN de Porto Alegre. Estos mecanismos son necesarios para hacer efectivo el Presupuesto Participativo. Así su configuración sí nos habla de una mínima asunción interna de sus consecuencias, aunque posiblemente dada su informalidad sea difícil pensar acerca de su futuro.

Igualmente, en España, hay estructuras de participación ya consolidadas, lo que puede implicar conflictos significativos a la hora de plantearse la puesta en marcha de otro modelo de participación. Aquí tendríamos que hablar no sólo de la acción corporativa y los RPC, sino de prácticas consolidadas que conciben la acción pública, tanto política como socialmente, de modo casi opuesto al que implica los Presupuestos Participativos.

Hay que considerar que sólo dos ejecutivos de las diez experiencias disfrutaron de mayoría en sus respectivos Plenos municipales, lo cual es presumible que reste margen de maniobra a los propios partidos políticos en el gobierno. También, como en algunas experiencias brasileñas, no siempre la voluntad de un ejecutivo al completo, más allá de que gobierne en minoría (por ejemplo, IU en Córdoba y Puente Genil o el PSOE en San Sebastián), esta de acuerdo completamente con la iniciativa participativa. Las resistencias internas pueden obstaculizar el desarrollo pleno de las experiencias, viéndose afectado posiblemente su impacto. En la mayoría de los casos las resistencias son motivadas por los nuevos roles derivados de los Presupuestos Participativos, los cuales pueden ser observados como una limitación de la discrecionalidad política.

Si entendemos que potencialmente el Presupuesto Participativo implica una regulación del espacio público plural y democrática, que es una experiencia hasta ahora promovida directamente por los ejecutivos, pensemos entonces en los dispositivos y procedimientos habilitados por el proceso para su consecución, los cuales permitan efectivamente a los ciudadanos formar parte de la gestión desde un punto de vista práctico. Eso es lo que pasaremos a ver a continuación, por ejemplo los mecanismos para delimitar la agenda pública, los dispositivos configurados para realizar un seguimiento y control de la acción ejecutiva, los procedimientos destinados a favorecer la deliberación o los procedimientos que contemplen una convergencia real entre la Administración como institución y los Presupuestos Participativos, tales como la mesa interáreas del Consistorio cordobés.

El problema planteado por el Presupuesto Participativo tiene una importancia política considerable. No sólo porque plantee una acción pública basada en la participación directa de la ciudadanía en la gestión, sino también porque plantea una configuración política que permite a la ciudadanía reflexionar sobre los recursos públicos limitados. Todo lo cual tiene en el horizonte el desarrollo de vínculos entre la ciudadanía y la política, entendida aquí mediante la gestión pública de los recursos.

4.3.2. La organización de los Presupuestos Participativos.

Todas las experiencias en España son relativamente jóvenes, lo cual nos impide hacer un análisis pormenorizado de las mismas, más cuando en todas ellas existe una fuerte

inclinación a subrayar el periodo de experimentación sobre el que están siendo ejecutadas. De este modo muestran una complejidad menor con relación a muchas experiencias brasileñas. En Albacete el proceso se inició de una manera muy informal en el año 2000. El equipo de gobierno se reunía públicamente con el conjunto de las asociaciones municipales y cada asociación transmitía sus preocupaciones y propuestas. Desde entonces el proceso fue adquiriendo complejidad en una tendencia que aún hoy sigue imprimiendo cambios, pero que tuvo el año 2002 como punto de inflexión. A lo largo de ese año se pasó de un modelo consultivo a un modelo decisorio, institucionalizando el Presupuesto Participativo mediante un nuevo órgano participativo (el Foro de la Participación). La peculiaridad del modelo de Albacete es su apuesta por incorporar inicialmente sólo grupos corporativos, lejos de la participación universal del modelo portoalegreño. La experiencia de Puente Genil se inició en el año 2001, pero la evaluación que técnicos, políticos y participantes realizaron a principios del 2002 condujo a una transformación casi total del proceso iniciado. Se modificó su estructura con el objetivo de permitir la participación universal de la ciudadanía y no sólo la de las asociaciones como en el primer año. Desde entonces el proceso se ha transformado ligeramente, aunque más de acuerdo a la profundización de las políticas participativas que a transformaciones estructurales del proceso. En Córdoba los Presupuestos Participativos se iniciaron también en el año 2001, con una orientación universal de la participación desde el inicio. Hasta el 2003 sólo se dieron pequeñas modificaciones, pero en el 2004 el proceso se suspendió con el objetivo de modificar estructuralmente su diseño. Para el 2005 está prevista la implementación del Presupuesto Participativo nuevamente bajo un modelo mixto en el que participen tanto las asociaciones como la ciudadanía a título individual.

En general todas las experiencias españolas se inician con importantes restricciones institucionales. Es habitual que la Corporación local plantee el Presupuesto Participativo con el objetivo de discutir sólo una parte del presupuesto, habitualmente pequeñas infraestructuras, como ocurrió en las tres experiencias señaladas, pero también en Getafe, Jérez de la Frontera, Puertollano o San Sebastián. A menudo las restricciones pueden reflejar la distribución del gobierno en el seno de una coalición. Así, por ejemplo, en Sevilla se inició el proceso participativo dentro de las áreas que dependían directamente de IU, además de infraestructuras. En Córdoba el proceso fue ampliándose en el 2002 y el 2003 hacia las áreas de gobierno vinculadas a IU. Por ejemplo, en

Albacete y Puente Genil, con gobiernos de mayorías absolutas, la ampliación de las restricciones fue mucho más abierta, hasta el punto de tratar ya en el 2004 el grueso de los gastos asociados a las diferentes áreas municipales. Estas restricciones adquieren para los diferentes Consistorios un carácter experimental, que progresivamente pueden desaparecer, pero que pueden reflejar la dependencia del proceso a la voluntad política del gobierno municipal, quien en mayor o en menor grado favorece su puesta en marcha dentro de unos límites previamente configurados. Precisamente una voluntad política que, como veíamos anteriormente en los diferentes gobiernos municipales que impulsan Presupuestos Participativos, no presenta una consistencia interna elevada, lo cual necesariamente afectará al desarrollo de las distintas experiencias.

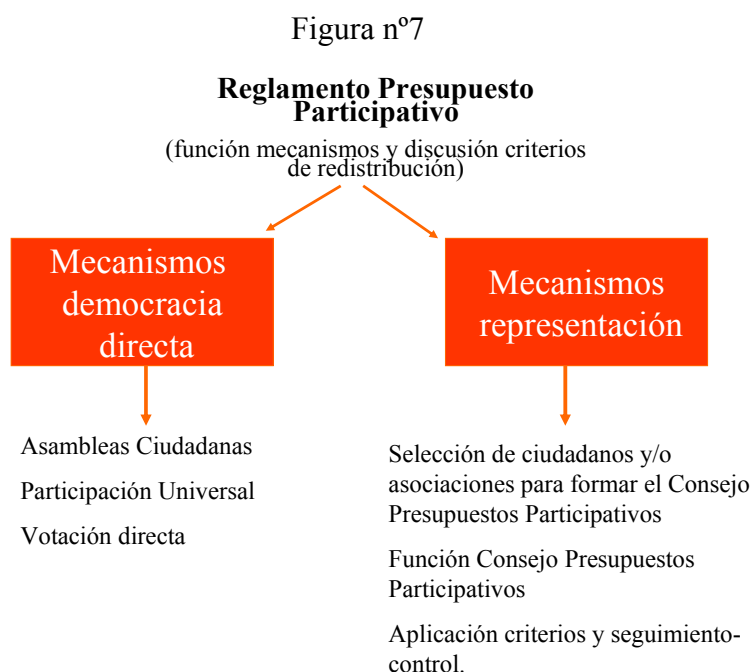
Los tres procesos son cíclicos, es decir, se basan en una estructura que anualmente se repite. Año a año la estructura configurada puede modificarse mediante la discusión anual del reglamento interno del que actualmente todas ellas disponen. Albacete desde el año 2004, Puente Genil desde el año 2002 y Córdoba desde sus inicios en el 2001. Mediante los reglamentos se recogen las bases mínimas de la estructura de los Presupuestos Participativos. Siguiendo la división que anteriormente hicimos según el sujeto participativo implicado en los Presupuestos Participativos, en España podemos observar una presencia variada de modelos mixtos, individuales y asociativos (cuadro nº8).

Cuadro nº8.

Modelos de Presupuestos Participativos.	
Presupuestos Participativos	España
Modelos de base asociativa	Albacete Almansa Puertollano
Modelos de base mixta	Puente Genil Jérez de la Frontera Getafe San Sebastián
Modelos de base individual	Córdoba Sevilla Petrer

Fuente: elaboración propia.

Mediante los reglamentos internos todas las experiencias crean órganos o nuevas estructuras de participación que den cauce a los Presupuestos Participativos. Esta nueva trama institucional fundamentalmente distingue dos órganos: la asamblea o las asambleas, por un lado, y el Consejo de Presupuesto Participativo, por el otro. Ambos órganos estarán entrelazados en una pequeña estructura recogida en el Reglamento de Presupuestos Participativos. Éste habitualmente reglamenta los diferentes mecanismos sobre los que se va a apoyar el desarrollo de los Presupuestos Participativos y que podemos sintetizar en el empleo de mecanismos de democracia directa (Asamblea) y mecanismos de democracia representativa (Consejo). En la siguiente figura mostramos los elementos básicos a partir de los cuales se organizan los Presupuestos Participativos en las experiencias españolas.



La organización de los Presupuestos Participativos es muy similar, en términos generales, en todas las experiencias. Siempre podremos distinguir las mismas cuatro fases a las que hacíamos referencia anteriormente:

5. Información y Rendición de cuentas
6. Formación del Consejo de los Presupuestos Participativos (CPP) y debate del reglamento interno o autorreglamento.

7. Debate y priorización de propuestas en Asamblea.
8. Elaboración definitiva de la propuesta general para la ciudad en el CPP, aplicando los criterios seleccionados en el reglamento.

Mediante la organización del proceso se crea una trama pública, regulada mediante los reglamentos internos, que implica a) la distinción de un espacio público regulado frente a un espacio privado, b) la ampliación de los sujetos susceptibles de influir en la gestión pública de manera directa y c) la configuración de una red ciudadana como mediación pública reflejada mediante las Asambleas y el CPP. La importancia que adquiere la dimensión pública y ciudadana tiene implicaciones políticas significativas. En primer lugar, se rompe con la dinámica tradicional de relación entre la Administración y el individuo. La nueva trama pública hace que las preferencias del individuo tengan siempre que contar con las preferencias de otros individuos, dibujándose como acción pública una red ciudadana, en lugar de una acción basada en comportamientos individuales. Se rompe la posibilidad de negociar privadamente la obtención de bienes públicos. En segundo lugar, la Administración queda establecida como un garante del espacio público y la red ciudadana, que, entre otras cosas, obliga a ésta a relacionarse con el individuo a partir de la red ciudadana o un espacio público regulado y abierto. El dilema que implica la distribución y definición de los bienes públicos es tratado de forma pública, igualando las condiciones de influencia entre la ciudadanía y racionalizando el proceso de decisión mediante la discusión de criterios de justicia distributiva. Esto permite plantear un proceso que entrelaza los intereses individuales y los intereses generales, siempre desde el punto de vista del nuevo espacio público configurado.

La puesta en marcha de los Presupuestos Participativos ha correspondido habitualmente a la Administración, más allá de que exista un clima político favorable e incluso una presión, intensamente desigual, por parte de los movimientos organizados para el desarrollo de los Presupuestos Participativos. No obstante, en cuanto el problema medular son los recursos públicos la Administración juega un papel clave y protagonista en su puesta en marcha. Los distintos procesos en España se han iniciado a partir de una propuesta abierta de los equipos de gobierno. Ya dijimos que la referencia primordial a la hora de configurar los Presupuestos Participativos es la experiencia de la ciudad de Porto Alegre, aunque cada una de las iniciativas adopta una posición distante respecto a

su organización. En este sentido, casi todas las experiencias han dado forma al proceso partiendo inicialmente de unos límites institucionales, decididos por la Administración, para luego abrir al debate público la organización concreta de las experiencias. Los límites suelen descansar en la parte presupuestaria abierta a discusión, así como en una serie de principios rectores, tales como la participación universal de la ciudadanía, que sirvan de atalaya para pensar la organización concreta. A partir de este momento, las Administraciones locales, de una manera o de otra, han iniciado un periodo de consulta ciudadana dirigida a formalizar el reglamento y los mecanismos que se contemplen.

El hecho de que en algunas experiencias la organización del proceso esté abierta desde el inicio a la participación de la ciudadanía (Córdoba, Sevilla, Puente Genil) otorga a los Presupuestos Participativos un perfil distintivo, pues la implicación directa de la ciudadanía en su conformación atribuye a estos un sentido políticamente democrático. Básicamente podemos distinguir dos formas diferentes de abordar este proceso inicial, exceptuando la experiencia de Albacete, muy peculiar respecto al resto. Todas las experiencias, menos la de Albacete, se han iniciado con la conformación del reglamento interno. Pero mientras Córdoba y Puente Genil iniciaron el proceso al tiempo que se formulaba el reglamento, la fórmula habitual en las experiencias posteriores fue elaborar previamente el reglamento antes de iniciar el proceso (por ejemplo, las experiencias de Jérez de la Frontera, Sevilla, Petrer, Puertollano, Getafe o San Sebastián).

En Córdoba el Ayuntamiento confeccionó una estructura mínima, dejando abierta su definición y posibles modificaciones a la ciudadanía en unas jornadas de capacitación. Durante el primer año éstas tuvieron como objetivo informar a la ciudadanía sobre al Administración (cómo se hace el presupuesto, las competencias y algunos procedimientos administrativos) y definir las reglas internas de los Presupuestos Participativos, haciendo especial hincapié en los criterios de justicia distributiva. El proceso empezó así en enero del 2001 con Asambleas abiertas a toda la ciudadanía en cada uno de los distritos de la ciudad (14). En ellas la concejala delegada de participación ciudadana informó sobre la experiencia a poner en marcha, al tiempo que se elegían un número determinado de vecinos (de acuerdo al número de asistentes) con la tarea de discutir y definir el “autorreglamento”¹⁹³. En las experiencias posteriores la

¹⁹³ Fueron elegidos 77 vecinos, quienes asistieron voluntariamente o sin contraprestación alguna durante dos semanas en días alternos para establecer las reglas internas del Presupuesto Participativo en Córdoba.

fórmula habitual ha sido siempre elaborar el reglamento antes de iniciar el proceso. En Jérez el Ayuntamiento, por medio de la concejalía de participación ciudadana, elaboró un borrador de reglamento, el cual fue difundido entre el movimiento asociativo. A partir de las enmiendas recibidas, se volvió a redactar el reglamento en un proceso de ida y vuelta que duró varios meses a lo largo del 2003. Como vemos, el objetivo final es hacer descansar el reglamento en las discusiones con la ciudadanía, aunque se parta siempre de una referencia institucional.

El caso de Albacete es especial. El origen de los Presupuestos Participativos lo encontramos en una iniciativa llevada a cabo por el PSOE en la única legislatura desde la restauración democrática en la que ha estado en la oposición (1996-99). A lo largo de ella, todos los años implementó Asambleas participativas en los diferentes barrios de la ciudad con el propósito de recabar las demandas ciudadanas, para luego defenderlas en el Pleno municipal. Cuando en la legislatura siguiente recuperó el ejecutivo, el equipo de gobierno siguió implementando las Asambleas, pero para el conjunto de la ciudad, llamadas entonces “Pleno de la Participación”. A dicho Pleno eran invitadas el conjunto de las asociaciones, las cuales esgrimían sus demandas. El formato era consultivo, pero el movimiento asociativo planteó al gobierno darle un formato decisorio semejante al de los Presupuestos Participativos, transformación que tendría lugar en el año 2002. A partir de ahí, el Pleno pasó a denominarse el Foro de la Participación. Si bien hasta el 2004 funcionaba internamente de forma similar a como lo hacía el Pleno antes del 2002 (recogida de demandas y posterior negociación de las propuestas), durante el 2004 se elabora el reglamento con el objetivo de racionalizar progresivamente la recogida de necesidades. Albacete puede ser la única experiencia en la que constatemos una configuración impulsada por la sociedad civil, en este caso, el conjunto de las asociaciones del municipio que motivadas por los actos del PSOE consiguió impulsar un modelo de Presupuestos Participativos singular.

La implicación de la ciudadanía aporta al escenario público un sentido procesal importante, teniendo en cuenta que todos nacen como procesos cíclicos o anuales, en línea con la elaboración presupuestaria anual del Consistorio. Esto permite la construcción del proceso considerando la propia experiencia de los participantes, quienes pueden volcar sobre el reglamento los conflictos y la experiencia acumulada de un año a otro. La importancia que adquiere la capacitación y el aprendizaje de la

ciudadanía nos permite visualizar que ninguna experiencia parta con la idea cerrada del proceso. Así es habitual ver cambios de un año a otro y la progresiva complejidad que cada experiencia va adquiriendo con el paso del tiempo. Con el objeto de dar cabida a esta participación y esta dimensión de aprendizaje todos los procesos crean o reservan un espacio de reflexión habitualmente vinculado a la evaluación del proceso del año anterior y su posible modificación por el reglamento. En Córdoba se denomina “Jornadas de capacitación” y en ellas la ciudadanía previamente seleccionada en Asambleas discute el reglamento, valorando los resultados del año anterior. El Ayuntamiento también ofrece información detallada sobre el Presupuesto municipal, los límites legislativos y las competencias administrativas. En Puente Genil, a diferencia de Córdoba, dicho espacio tiene lugar antes de que empiece el Presupuesto Participativo y se ha dado en denominar “Jornadas de Presupuestos Participativos”. En ellas la ciudadanía, tanto asociada como no asociada, discute la metodología, la difusión y el calendario del Presupuesto Participativo. En ninguno de los dos casos es el CPP el órgano encargado de realizar dicha tarea, aunque la propuesta de cambio presentada por el Ayuntamiento de Córdoba ya recoge esta característica. En Albacete por el contrario estas funciones son desarrolladas directamente por el CPP. En este caso los ‘consejeros’, repartidos por cuotas entre los distintos representantes sectoriales del movimiento organizado¹⁹⁴, examinan y proponen modificaciones que posteriormente tendrán que ser ratificadas por la Asamblea del Foro de la Participación.

Las experiencias de Presupuestos Participativos recogen todas ellas la implementación de Asambleas. No son concebidas de la misma manera y no siempre se destinan al mismo sujeto político, pero en general plantean las diferentes formas en que la ciudadanía podrá tomar parte en la elaboración de la agenda pública. En Albacete, Almansa y Puertollano se privilegia la presencia de asociaciones. En estos municipios las Asambleas sólo tienen lugar en un momento del año, octubre o noviembre, y habitualmente se restringe a una sola Asamblea pública. La característica distintiva de estos modelos es que la Asamblea no es concebida en términos deliberativos, sino que

¹⁹⁴ Según el artículo 4 del Reglamento del Foro de la Participación de Albacete, el CPP “lo componen dos miembros para cada uno de los siguiente ámbitos de la participación... exceptuando las AA.VV que tendrán tres representantes: AA.VV; Consumidores; Cultura; Discapacitados; Educación; Empresarios; Familia e infancia; Inmigrantes; Juventud; Mayores; Medioambiente; Mujer; Sindicatos; Solidaridad; Sociosanitarios; Deportivas; Recreativo festivas; Comunidad gitana; Movimientos sociales y antiglobalización; y a estos ámbitos se incorporarán dos miembros elegidos por el CPP de entre la ciudadanía que haya participado a título individual en el proceso de elaboración del presupuesto participado.” Reglamento del foro de la Participación, Albacete, abril 2004.

sólo sirve para recoger demandas. Es posible como pasa en Albacete o Almansa que cualquier ciudadano pueda elaborar demandas y trasladarlas mediante correo postal o internet al Ayuntamiento, haciéndolas públicas posteriormente en la Asamblea. Las dificultades presentadas por este modelo se evidencian en el gran número de propuestas que pueden ser presentadas, de forma además descoordinado. Con el objetivo de racionalizar la recogida de demandas, el Foro de la Participación de Albacete elaboró en el 2004 una ficha de recogida, dividida en cuatro campos temáticos (movilidad, acción social, participación ciudadana y equipamiento urbano), a partir de la cual se esperaba que cada asociación (o vecino) pudiera hacer propuestas, tanto territoriales como sectoriales, en órdenes distintos de forma clara.

En el resto de las experiencias españolas las Asambleas se extienden a lo largo de un mayor periodo de tiempo y son dirigidas al conjunto de la ciudadanía. Pero la diferencia básica es su configuración en términos deliberativos. En ellas cada ciudadano tiene derecho a voz y voto en condiciones de igualdad. En este caso las propuestas son presentadas en la misma Asamblea, discutidas y priorizadas en ella. En Puente Genil las Asambleas son simultáneamente territoriales y sectoriales, es decir, se priorizan tanto temas relacionados a inversiones en los barrios, como temas relacionados a programas municipales. También, en este sentido, la ciudadanía prioriza el incremento presupuestario de las diferentes áreas municipales. En Córdoba las Asambleas son también territoriales, aunque en ellas se priorizan igualmente temas de inversiones y cuestiones sectoriales. Hasta el año 2003 el Presupuesto Participativo sólo recogía la discusión de las Áreas de infraestructuras, Cooperación, Educación e infancia y Participación ciudadana. En Córdoba se realizaron 64 Asambleas en el 2003 (71 en el 2001).

Hasta ahora sólo las experiencias más recientes han incorporado en su organización Asambleas temáticas (Sevilla y Petrer), aunque la propuesta del Ayuntamiento de Córdoba para el 2005 las incluye. Estas Asambleas no son territoriales, sino de ámbito municipal y están orientadas a debatir y priorizar propuestas de orden sectorial. Ya vimos que su incorporación en las experiencias brasileñas perseguía, entre otras cosas, incrementar la participación y ampliar el perfil de los participantes. Algo que podría ser adecuado pensar respecto a las experiencias españolas, más en una realidad en la que las infraestructuras básicas están relativamente cubiertas. La constitución de las Asambleas

temáticas introduce en el proceso una visión más general, al abordar temas que afectan al conjunto de la ciudadanía.

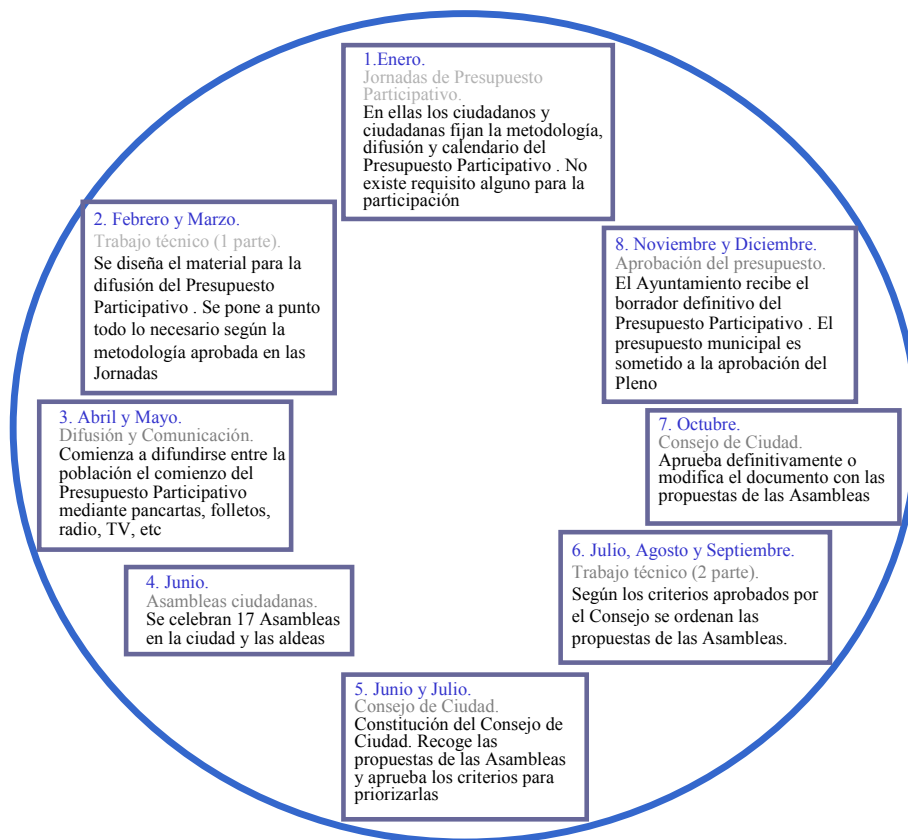
Para dar una idea de la organización de los procesos vamos a centrarnos en la configuración de los Presupuestos Participativos el último año de su ejecución en los municipios de Albacete, Puente Genil y Córdoba. Además de la elaboración de la agenda, todos los procesos recogen de una forma más exhaustiva o menos las diferentes etapas por las que podemos distinguir el proceso político: debate y deliberación, toma de decisiones e implementación ejecutiva.

Los Presupuestos Participativos en Puente Genil.

La estructura del Presupuesto Participativo en este municipio de tamaño medio (30.000 habitantes) es mixta. Las Asambleas se realizan de acuerdo a un principio de participación universal y en ellas todos los participantes tienen derecho a voz y voto, por tanto, no se recoge un voto corporativo o representativo en ellas. Sin embargo en el Consejo de Presupuestos Participativos (Consejo de Ciudad) se integra tanto la estructura tradicional de participación ciudadana, representada por el Consejo Local de Participación Ciudadana (CLPC) y los 8 Consejos Sectoriales de que dispone el Ayuntamiento, como la ciudadanía elegida directamente en las Asambleas (3 representantes por cada una de ellas). En el CLPC están representadas el conjunto de las asociaciones del municipio. El Consejo de Ciudad es el órgano máximo de los Presupuestos Participativos y sus funciones son varias, pero en principio es el órgano que define y aplica los criterios al conjunto de las propuestas priorizadas en las Asambleas, prepara las Jornadas de reflexión sobre los Presupuestos Participativos y realiza el seguimiento de la acción ejecutiva. Exceptuando la delimitación de la agenda el Consejo se implica en las otras tres etapas del proceso político. Las decisiones dentro del Consejo son tomadas por mayoría y siempre hay técnicos municipales en las reuniones con el objeto de facilitar el desarrollo de las reuniones del Consejo, aunque no tienen derecho a voto. En la siguiente figura presentamos el ciclo del Presupuesto Participativo en Puente Genil, tal y como el mismo Ayuntamiento lo configura en una “Guía de Presupuestos Participativos” elaborada durante el 2004 como material de difusión.

Figura nº8

El ciclo del Presupuesto Participativo en Puente Genil (año 2004)



Siguiendo el ciclo desde el cuadro 1 al cuadro 8, en dirección contraria a las agujas del reloj, vemos como el proceso se extiende a lo largo de todo el año, aunque no siempre se trabaja con la ciudadanía. Durante los meses de verano, la actividad es únicamente técnica y al final del año la actividad queda vinculada al ritmo de las sesiones plenarias del Ayuntamiento. El Presupuesto Participativo empieza a principios de año con las Jornadas de reflexión de los Presupuestos Participativos. Son preparadas por el Consejo de Ciudad y tienen como objetivo evaluar el proceso del año anterior. Junto a la valoración del proceso, durante las jornadas se establece la metodología a desarrollar, la difusión a realizar y el calendario general. Las jornadas están abiertas a toda la ciudadanía, pero es más frecuente la asistencia de miembros previamente organizados. Suelen estar presentes representantes del ejecutivo, así como los técnicos municipales directamente encargados de coordinar el proceso. Al terminar las jornadas el Ayuntamiento inicia la difusión del proceso por la ciudad, que suele tener como elemento central la elaboración de un material de difusión en formato de periódico con

cuatro u ocho hojas. En el periódico, titulado “Presupuestos Participativos”, se recoge toda la información generada en las jornadas (cómo será el proceso para el año en curso, cuáles serán los criterios de justicia distributiva, el calendario del proceso incluida las fechas de las Asambleas, etc.) y también las propuestas y los resultados adoptados por el Presupuesto Participativo durante la edición del año anterior. Esta información, por ejemplo, suele acompañarse en el periódico con el presupuesto municipal, el cual es detallado de acuerdo al presupuesto de gastos e ingresos.

El periódico es repartido por todo el municipio y cada año se incorporan medios diferentes dirigidos a informar de una manera más cualificada. Durante el 2004 el Ayuntamiento realizó una Guía del Presupuesto Participativo, mezclando un formato de comic con la explicación del proceso. Otras experiencias como Petrer o Sevilla ya desde el principio han empleado estas formas de comunicación, lo cual evidencia la importancia que la comunicación adquiere cuando el perfil al que la Administración se dirige es plural y heterogéneo. En el 2003 se crearon en el municipio pontanense puntos de información sobre los Presupuestos Participativos en las calles más concurridas. Estos se pusieron a funcionar un poco antes de que empezaran las Asambleas con el objetivo de informar sobre el proceso y estimular a la ciudadanía para que participara. También el periódico u otro material de difusión a veces es repartido por todos los domicilios del municipio vía postal. Los esfuerzos en este sentido son amplios, aunque las limitaciones presupuestarias también condicionan su implementación. De cualquier manera hay siempre un periodo de difusión que tiene el objetivo de ofrecer a la ciudadanía la información sobre las propuestas que el Ayuntamiento asumió de los Presupuestos Participativos, facilitando la posibilidad de realizar un seguimiento posterior de las acciones ejecutivas.

Siguiendo el esquema que hicimos anteriormente, en Puente Genil vienen después las Asambleas, o sea, la tercera fase, pasando la discusión de los criterios a un momento posterior. Actualmente se realizan 17 Asambleas, de acuerdo a una división administrativa del municipio en 10 barrios y 7 aldeas o pequeños núcleos de población dentro del municipio, pero fuera del casco urbano. Durante el primer año se realizaron 11 Asambleas, reduciendo las 7 aldeas a una sola para todas ellas. Al siguiente año, los participantes de las aldeas sintieron discriminación por dicho sistema, reivindicando cambiar al actual sistema de 17 Asambleas.

Para realizar las Asambleas el Ayuntamiento prepara un material específico en un formato parecido a un cuadernillo. Durante el 2004, además, difundió previamente una guía para votar. En Puente Genil en cada una de las Asambleas se realizan tres votaciones distintas. La primera va dirigida a priorizar las áreas municipales, la segunda a priorizar propuestas concretas de servicios dentro de las áreas previamente priorizadas y la tercera a priorizar inversiones tanto para el barrio como para la ciudad. El cuadernillo que se reparte recoge, de forma sencilla, las áreas municipales a partir de las cuales se realiza la gestión pública. Dentro de cada una de ellas se recogen las líneas de acción más habituales. La ciudadanía las debate y prioriza. Respecto a las inversiones, el cuadernillo repartido recoge un conjunto amplio de actuaciones genéricas en el barrio (por ejemplo, alumbrado público, acerados, saneamientos, equipamientos, caminos rurales, etc.) que serán priorizadas y concretadas con propuestas (por ejemplo, el acerado de la calle Juan Rejano, el alumbrado de la calle Córdoba, mejoramiento del parque, etc.). Respecto a las inversiones en el municipio, el Ayuntamiento confecciona una lista de aproximadamente 20 inversiones a realizar (desde una piscina cubierta a un nuevo recinto ferial, un parque público, polígono industrial o una biblioteca). Con este sistema la experiencia de Puente Genil elude enfrentarse a la aplicación de criterios técnicos, pues la gran mayoría de las propuestas son establecidas por el mismo Consistorio. En las otras experiencias este proceso que evalúa la legalidad y viabilidad técnica de las propuestas suscita algunas controversias.

Una vez se acaban las Asambleas, se constituye el Consejo de Ciudad con los miembros elegidos en ellas. Su tarea fundamental aquí es debatir y definir los criterios de justicia distributiva a partir de los cuales se va a realizar la priorización. A diferencia del resto de las experiencias la aplicación de los criterios depende del Ayuntamiento, cuyos técnicos los aplican al conjunto de las propuestas. De este modo el proceso pontanés es el único que recoge efectivamente la implicación directa de la Administración en el proceso. El Ayuntamiento, después del verano, presenta un anteproyecto del presupuesto, en el que se incluye ya la generalidad de los gastos, incluyendo las propuestas ciudadanas. El Consejo de Ciudad discutirá así el presupuesto municipal, velando fundamentalmente porque las propuestas asamblearias se incorporen adecuadamente, pero con la posibilidad de deliberar en torno al presupuesto municipal como un todo. La dinámica interna del proceso está muy guiada por el método

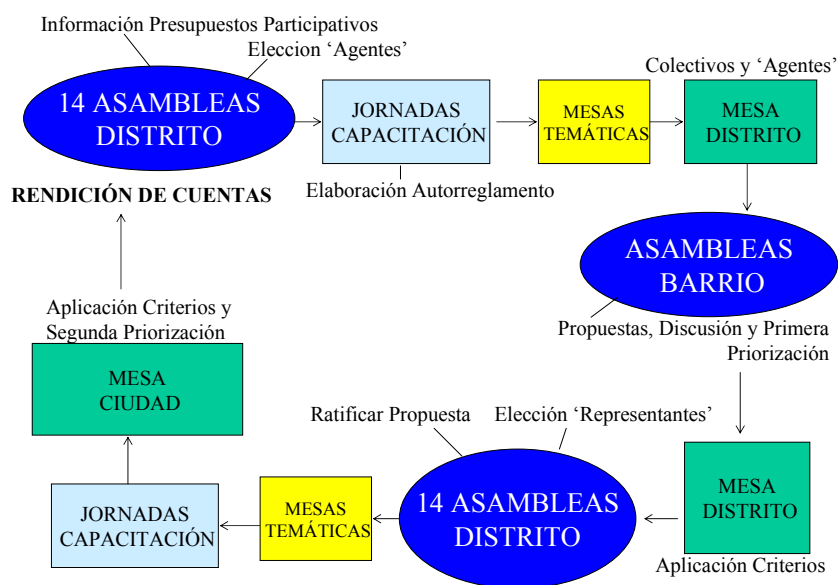
empleado y los criterios de distribución decididos, por lo que hay poco espacio para efectivamente deliberar en torno al conjunto del presupuesto. No obstante, la posibilidad de visualizar el conjunto del mismo por parte del Consejo de Ciudad genera un clima favorable a la transparencia, aunque el Consejo en realidad carezca de potestad y no disponga de procedimientos para deliberar en condiciones de igualdad con el Consistorio.

Los Presupuestos Participativos en Córdoba.

El Presupuesto Participativo en Córdoba se implementa con fuertes constricciones institucionales. Sólo se debate una parte del presupuesto y en ningún caso se prioriza, como en Puente Genil, la distribución presupuestaria entre las diferentes áreas de gestión. Eso limita la capacidad de acción del proceso, que se vincula a priorizar, una vez está decidida la cantidad de gasto destinada a las diferentes áreas, las actividades que realizan cuatro delegaciones municipales (Infraestructuras, Cooperación, Educación y Participación ciudadana). El proceso responde a esta dinámica, que impide abordar con efectividad el conjunto del presupuesto. El Ayuntamiento de Córdoba decidió no poner en marcha el proceso durante el 2004 y abordar un proceso de reflexión y cambio de la metodología empleada. Los objetivos perseguidos fueron dos. Primero, buscar la concertación social en la definición del modelo de Presupuesto Participativo con los movimientos organizados, principalmente el movimiento vecinal, muy crítico con los Presupuestos Participativos desde el inicio del proceso. Segundo, hacer posible debatir una mayor parte del presupuesto municipal. De cualquier manera abajo dibujamos el ciclo del Presupuesto Participativo en el año 2003, tal y como lo presentaba el Ayuntamiento de Córdoba.

Figura nº9

El ciclo del Presupuesto Participativo en Córdoba (año 2003)



El proceso cordobés descansa en la participación universal de la ciudadanía, aunque incorpora al movimiento asociativo en dos momentos. El primero de ellos en la Mesa de distrito, encargada de decidir y coordinar las Asambleas de barrio que se realizan dentro de un distrito, además de aplicar los criterios de justicia distributiva en el ámbito distrital. Después en las Mesas temáticas, promovidas por el Ayuntamiento con el objetivo de informar expresamente a las asociaciones del presupuesto de las distintas delegaciones municipales implicadas en el proceso. También con estas Mesas se trató de solucionar una demanda ciudadana durante los dos primeros años y era resolver la evaluación técnica de las propuestas realizadas durante las Asambleas antes de su priorización en la Mesa de distrito. En cualquier caso en Córdoba todos los procedimientos de selección derivados de los mecanismos representativos empleados, recogido en su autorreglamento, descansan en la participación universal y no reconoce derechos corporativos. Esto significa que el CPP (llamado hasta el 2003 Mesa de Ciudad) estaba compuesto por ciudadanos elegidos en las Asambleas a título individual, más allá de que la mayoría de ellos pertenecieran a grupos organizados. La selección de “agentes” en las primeras Asambleas de distrito se hace también mediante elección de ciudadanos a título individual. En cada Asamblea son elegidos un mínimo de cuatro “agentes” y después se incrementa uno por cada 25 asistentes. La consecuencia directa es que la elaboración del ‘autorreglamento’ se hace a partir de ciudadanos elegidos a

título individual, lo cual permite que una cantidad relevante de ciudadanos no organizados se implique en la discusión de las reglas internas, como podemos ver en la tabla siguiente.

Tabla n°24

Perfil de “Agentes” en los Presupuestos Participativos, Córdoba.			
	2001	2002	2003
Asociados	81,5%	66,6%	52,4%
No asociados	18,4%	33,4%	47,6%

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba.

En Córdoba se distinguen dos figuras dentro del Presupuesto Participativo: el “Agente” y el “Representante”. El primero no representa, por tanto no tiene potestad de tomar decisiones. Realiza tareas de coordinación. Además debate y define el autorreglamento. En Córdoba las Asambleas de barrio son coordinadas inicialmente por los “agentes”, aunque puede que en algunos casos, de acuerdo a la habilidad de los “agentes” implicados, los técnicos municipales apoyen dicha labor. No obstante, en principio son los “agentes” quienes transmiten a la ciudadanía el Presupuesto Participativo y moderan las Asambleas. En ellas no tienen voz, ni voto respecto a los temas de debate. El segundo es el “representante”, quien sustituye al “agente” cuando el proceso pasa del ámbito de barrio-distrito al ámbito de ciudad. El “representante” tampoco representa en el sentido de ser delegado. No tiene discrecionalidad. Sus funciones son fundamentalmente aplicar los criterios aprobados en el autorreglamento a las propuestas de todos los distritos. En segundo lugar realiza funciones de control y seguimiento de las acciones ejecutivas. Las funciones asociadas al control y seguimiento aparecen en todas las experiencias, pero excepto la de Albacete, en todas las demás no se han desarrollado dispositivos claros que faciliten dicha tarea, haciendo del control un elemento más simbólico que real.

Al igual que los “agentes”, los “representantes” son elegidos por sufragio universal en cada una de las Asambleas de distrito, lo cual permite que ciudadanos a título individual puedan implicarse directamente en la Mesa de ciudad. En este caso se eligen siempre dos “representantes” por distrito, lo que iguala la capacidad de influencia de todos los distritos. Como vemos en el siguiente cuadro, la presencia de ciudadanos asociados es

sensiblemente más alta que entre los “agentes”, lo cual puede estar inducido porque es en la Mesa de ciudad donde se aplican finalmente los criterios de distribución. Si bien esto podría explicar la significativa evolución que la ciudadanía no organizada tiene entre los “agentes”, hay que hacer notar la evolución del perfil también del “representante”. Durante el primer año fue abrumadoramente dominado por ciudadanos asociados, lo cual ha ido decayendo con el paso del tiempo.

Tabla nº25

Perfil de “Representantes” en los Presupuestos Participativos, Córdoba.			
	2001	2002	2003
Asociado	85,7%	78,5%	75%
No asociado	14,3%	21,5%	25%

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba.

El ciclo del proceso es dividido por el Ayuntamiento en tres fases, según podemos ver en el cronograma elaborado por el mismo consistorio. La primera fase se dirige a informar a la ciudadanía sobre el Presupuesto Participativo, rendir cuentas sobre las decisiones adoptadas de acuerdo al proceso y elaborar el ‘autorreglamento’. En la ciudad de Córdoba no hubo una difusión cualitativa del proceso, fuera de las convocatorias a la ciudadanía para participar en las Asambleas. Aún así, el esfuerzo municipal por informar a la ciudadanía de los diferentes momentos del proceso era notable, por ejemplo mediante la edición de un periódico, similar al de Puente Genil, llamado “Ciudadanía activa”, informando sobre el proceso, las decisiones adoptadas y la parte del presupuesto municipal a debate. El periódico era introducido como suplemento en la edición dominical de la prensa local. Aparte de esto, el Ayuntamiento informa a la ciudadanía constantemente sobre el calendario de las Asambleas, más de 70 durante el primer año, mediante el buzono de hojas informativas, carteles, anuncios en prensa, radio y televisión locales.

CRONOGRAMA PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CÓRDOBA, 2003.

I FASE Enero-febrero	II FASE Marzo-junio	III FASE Julio-septiembre
<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas de distrito informativas • Rendición de cuentas • Elección de <i>agentes</i> • Capacitación <i>agentes</i> y elaboración autorreglamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas barriales y de distrito • Constitución de la Mesa de distrito • Mesa Temática • Propuestas ciudadanas • Priorización sectorial de la Mesa, aplicando criterios • Elección <i>representantes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesa de ciudad • Informes técnicos y visita distritos • Capacitación <i>representantes</i> • Propuesta sectorial conjunta para la ciudad • Entrega propuesta ciudad al Ejecutivo

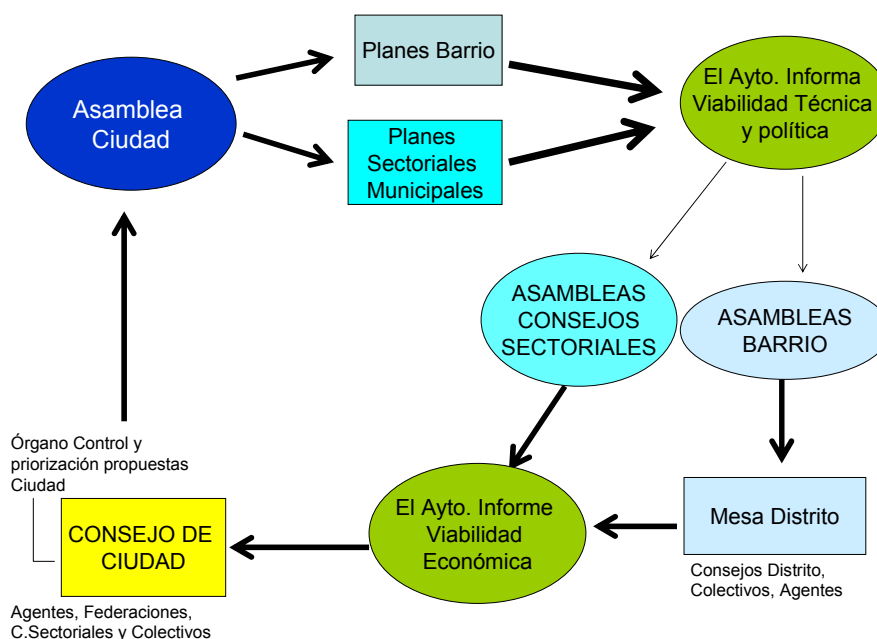
La segunda fase, una vez terminada la elaboración del autorreglamento, comienza con las Asambleas de barrio. Durante esta fase el proceso actúa dentro de cada uno de los 14 distritos, para lo cual se conforma una Mesa de distrito. Ésta, formada por asociaciones y los “agentes” elegidos en ese distrito, organiza las Asambleas de barrio y una vez acaban éstas aplica los criterios a las propuestas ciudadanas. Su objetivo es confeccionar y priorizar una lista única de propuestas a nivel del distrito. Se pueden hacer tantas Asambleas de barrio como la Mesa de distrito crea necesario. El primer año se hicieron 43 Asambleas, en el siguiente 35 y en el 2003 se hicieron 36. Para cada una de las Asambleas el Ayuntamiento elabora un cuadernillo que recoge la distribución del gasto en las áreas municipales implicadas en el Presupuesto Participativo. En él se puede conocer las actividades que hace cada delegación, así como el presupuesto que dedica a su desarrollo. El cuadernillo sirve como base para la deliberación, abriéndose un espacio de debate y proposición que finaliza con una priorización final. Con el objeto de facilitar ésta, los asistentes son obligados a priorizar un tercio de las propuestas presentadas, por lo que son empujados a pensar y argumentar cuáles piensan son las mejores o más necesarias para el barrio y la ciudad. Una vez se acaban las Asambleas, la Mesa de distrito prioriza el conjunto de las propuestas con el fin de obtener una única lista priorizada para el distrito. Esta lista será presentada a una nueva Asamblea de distrito, coordinada por los “agentes”, en la que la ciudadanía podrá cuestionar y corregir la aplicación de criterios. Al finalizar se eligen a dos representantes. El Ayuntamiento organiza unas jornadas de capacitación para los representantes. Estas jornadas sirven para recordar el autorreglamento y los criterios a aplicar, además de dar de nuevo información sobre el funcionamiento de la Administración (presupuesto, competencias, etc).

En la tercera fase se constituye la Mesa de ciudad. Previamente el Ayuntamiento evalúa el conjunto de las propuestas mediante informes técnicos que básicamente valoran si es posible emprender la ejecución de la propuesta atendiendo a las limitaciones técnicas y legislativas. Todas aquellas propuestas que son valoradas positivamente son también evaluadas financieramente con el objetivo de que los “representantes” tengan conocimiento de los costes estimados de la ejecución de cada propuesta. Como vemos en el Presupuesto Participativo no se discute de dinero en ningún momento, sino de prioridades. Sólo al final del proceso se tiene en cuenta el coste aproximado debido a que en Córdoba hay un límite presupuestario dado, el asignado en la aprobación del Presupuesto municipal a cada una de las áreas municipales. Con el objetivo de cualificar el debate final los participantes exigieron siempre conocer una estimación de los costes. Por último, antes de iniciar la aplicación de los criterios, el Ayuntamiento ofrece a los “representantes” conocer de primera mano las propuestas en infraestructuras de todos los distritos. Para ello alquila un autobús que durante un fin de semana entero se dedica a recorrer la ciudad para que los “representantes” puedan evaluar directamente las propuestas de todos los distritos. A continuación la Mesa de ciudad se reúne, habitualmente un sábado, para debatir la aplicación de criterios. A esa jornada asisten técnicos municipales especialistas en cada una de las áreas implicadas. Dada la complejidad que revierte la aplicación de criterios en Córdoba se deciden mediante votación. Así no se vota cada una de las propuestas, sino que se votan las diferentes ponderaciones que se pueden aplicar a cada propuesta. El resultado final es una priorización para el conjunto de la ciudad, la cual se confecciona como un acta que es firmada por el conjunto de “representantes” y entregada a la alcaldesa poco después.

Para apreciar la medida de los cambios derivados del periodo de reflexión durante el 2004 vamos a ver el esquema inicial que el Ayuntamiento de Córdoba y la Federación de AA.VV de la ciudad establecieron como punto de partida para el proceso del año 2005. En la siguiente figura damos cuenta de ese esquema, advirtiendo de su absoluta virtualidad y provisionalidad. En este sentido nuestro propósito es señalar la tendencia del cambio, más que dar por definitivo el esquema que se presenta:

Figura n°10

**Propuesta de cambio en los Presupuestos Participativos.
Ayuntamiento Córdoba-Federación AA.VV, 2005.**



En el nuevo proceso desaparece la figura del “representante”, manteniéndose el “agente” y la participación universal de la ciudadanía en las Asambleas, aunque éste pierde protagonismo con relación al modelo anterior. La Mesa de Ciudad pasa a denominarse Consejo de Ciudad, constatando la deriva hacia un modelo mixto, que queda constituido con los “agentes” elegidos en las Asambleas y representantes de los movimientos organizados (Federaciones de asociaciones, Consejos Sectoriales y otras organizaciones). La Mesa de distrito queda igual que en el modelo anterior. Se introducen Asambleas temáticas y se eliminan las Asambleas de distrito. Junto a la composición interna del Consejo de Ciudad, la mayor innovación se encuentra en la incorporación al proceso de diagnósticos de barrio y planes sectoriales.

El proceso en Córdoba ha realizado un giro muy notable, pues pretende articular el Presupuesto Participativo a las estructuras tradicionales de participación. De este modo, los Consejos Sectoriales y las AA.VV (Consejos de Distrito) se convierten en las piezas fundamentales del proceso participativo. Serán sus planificaciones y dinámicas las que pasen ahora a liderar el Presupuesto Participativo. No se elimina la participación a título individual, pero se estrecha la capacidad propositiva del ciudadano, dando prioridad a

las planificaciones de los grupos corporativos. El Ayuntamiento gana un renovado papel como entidad activa que puede eliminar propuestas que políticamente sean consideradas inaceptables, así como realizar propuestas. Igualmente acrecienta su presencia como órgano regulador del mismo proceso.

La demanda vecinal durante los años en que se desarrolló el Presupuesto Participativo exigía que todas las decisiones se tomaran en función de Planes integrales de barrio, confeccionados por las mismas AA.VV. Una de las mayores críticas recibidas por los Presupuestos Participativos, en Córdoba por los movimientos vecinales, pero también en general desde ámbitos de la comunicación, es su capacidad para cualificar las deliberaciones y, por tanto, las decisiones. Las preguntas aludían a la posibilidad que tienen los ciudadanos de decidir adecuadamente y si los Presupuestos Participativos sólo permiten tomar decisiones sobre cuestiones inmediatas, eludiendo tener que pensar la acción pública en términos de planificación. En este sentido las distintas experiencias se han permeabilizado respecto a esta cuestión, planteando que la solución más acorde para cualificar las deliberaciones ciudadanas es establecer diagnósticos de necesidades previos, garantizados técnicamente, sobre los que la ciudadanía discuta y priorice.

Respecto a la propuesta inicial de la Federación de AA.VV en Córdoba, el Ayuntamiento optó por proponer una ampliación de los sujetos que pueden participar en la confección de los Planes de barrio, admitiendo que también otros colectivos, así como ciudadanía a título individual pudiera implicarse en dicho proceso. También amplió la base del Presupuesto Participativo hacia los grupos sectoriales, dando un mayor protagonismo a los Consejos Sectoriales. No obstante ante la posibilidad de que los Planes de barrio puedan difuminar el sentido general de la ciudad, el Ayuntamiento puede elaborar propuestas en los Planes de barrio y en los Planes de los Consejos Sectoriales. Una vez estos sean elaborados, el Ayuntamiento realizaría una valoración sobre los distintos planes, dirigida a separar las propuestas viables técnicamente, así como adecuadas a las competencias de los entes locales. Con esa división se prepararía el material necesario para que la ciudadanía participara en las Asambleas, en las que su función sería priorizar las propuestas ya consignadas en los planes.

La propuesta es ambiciosa, pues está pensada para poder incorporar el conjunto del presupuesto municipal, al tiempo que regula los órganos tradicionales de participación

en un nuevo escenario. Finalmente el Consejo de Ciudad aplicaría los criterios de distribución seleccionados, entendiendo que serán sus miembros quienes elaboren el autorreglamento. En el nuevo modelo el Consejo de Ciudad se constituirá como órgano de control y seguimiento. El esquema es provisional y está sujeto aún a debate y modificaciones. No obstante señalamos la inclinación por plantear Asambleas temáticas y planes integrales de barrio, lo cual pareciera sugerir un proceso de toma de decisiones más cualificado, a la vez que busca la concertación del conjunto de los actores sociales de la ciudad.

La constitución de un modelo mixto refleja también la importancia que adquiere el movimiento organizado en los Presupuestos Participativos. Si tenemos en cuenta que en el Consejo de Ciudad los “agentes” serán reemplazados anualmente, es previsible que los miembros procedentes del movimiento organizado (representados directamente) jueguen un papel más importante, dado su papel de miembros permanentes. Es por ello que la organización parece inclinarse a coronar la estructura de participación ciudadana ya existente, dotándola de un órgano vinculado a un proceso de toma de decisiones, por otro lado largamente reivindicado por el movimiento ciudadano, como puede verse en la Carta Ciudadana elaborada por la Confederación de AA.VV de España (CAVE). La dimensión participativa que adopta la propuesta cordobesa reduce parcialmente el vigor de su modelo inicial. Pues entendemos que si los Planes Integrales de Barrio pueden cualificar la discusión, también disminuyen las posibilidades de deliberación. No obstante la propuesta vecinal inicialmente prescindía de la estructura cíclica anual de los Presupuestos Participativos con el objeto de que fueran realizados cada cuatro años, como reflejó la Federación de AA.VV de Córdoba en un documento de trabajo en Febrero del 2003. En cualquier caso el modelo propuesto hace converger dos estructuras de participación distintas, sin perder por ello el sentido de la participación universal de la ciudadanía. Además la propuesta dota al proceso de una mayor solidez, abarcando en mucha mayor medida la gestión pública.

Los Presupuestos Participativos en Albacete.

El Presupuesto Participativo en Albacete es muy diferente del resto de las experiencias, partiendo de que su modelo se basa principalmente en la participación asociativa. No

obstante la lógica que atraviesa el proceso puede ser considerada semejante, tanto por el empleo de una Asamblea general, como por la constitución del CPP y el reglamento interno. La diferencia más notable es la importancia adquirida por el CPP, el cual dota a los Presupuestos Participativos de una arquitectura distinta en la que prima las funciones de dicho órgano. Igualmente si el papel del Ayuntamiento es fundamental en la organización de los Presupuestos Participativos en el resto de las experiencias, en Albacete el proceso tiene mayor autonomía y depende en menor medida del Ayuntamiento, en línea con el protagonismo del CPP, conformado íntegramente por miembros de asociaciones¹⁹⁵. Esto no significa que el Consistorio no promueva, ni motive el desarrollo de los Presupuestos Participativos con aportaciones materiales o la creación de las condiciones institucionales internas necesarias para su desarrollo. Por ejemplo, al final del 2004 el Ayuntamiento cedió un local permanente al Foro de la participación, para su uso y gestión. Más que nada viene a subrayar un papel distinto, en el que la Administración no asume ella sola la organización del proceso, algo que en el resto de las experiencias españolas es radicalmente distinto. Esto puede favorecer una consolidación del proceso con mayor autonomía respecto a la estructura administrativa, lo cual a largo plazo puede jugar a favor de los Presupuestos Participativos desde el punto de vista de la democratización del poder. Pero, también, sin una base jurídica y legal sobre la que descansar puede debilitar el proceso, pensando que hasta ahora lo único que vincula a la Administración es una voluntad política presumiblemente modificable si cambian las condiciones. Este hecho es similar en todas las experiencias. En Albacete si acaso las posibles capacidades que desarrollen los agentes sociales podrán hacer frente a ese desafío de forma algo más consistente, debido a su trabajo continuado en el CPP.

Para entender de forma abierta el proceso albaceteño hay que considerar que, aún basándose únicamente en la estructura asociativa (lo cual deja fuera a la mayoría de la ciudadanía), plantea una estructura abierta y universal. En este sentido no se ciñe a la estructura tradicional de participación reflejada en el Reglamento de Participación Ciudadana, elaborado en el año 1988. En su última reforma, año 2000, se privilegió la presencia del movimiento vecinal respecto a otro tipo de entidades sociales en los canales institucionales de participación e influencia en el gobierno, además de proyectar

¹⁹⁵ Ya dijimos anteriormente que en el Reglamento del año 2004 se introdujo la posibilidad de que dos miembros del CPP pudieran ser ciudadanos a título individual.

una estructura eminentemente consultiva. En cambio, la configuración de los Presupuestos Participativos desde el año 2002 abordó los procesos participativos subrayando la universalidad, es decir, dando cabida al conjunto de organizaciones registradas en el Ayuntamiento, sin privilegiar unas sobre otras. De alguna manera este escenario crea, al igual que en las otras experiencias, un espacio público general. En el siguiente cuadro apuntamos el número de asociaciones invitadas y que finalmente asistieron a los Plenos de la participación que desde el 2000 hasta el 2002 el equipo de gobierno promocionó en Albacete, ya con una estructura universal.

Cuadro nº9

Convocatorias y asistencia a los Plenos de Participación en Albacete		
Plenos de la Participación	Asociaciones Convocadas	Asociaciones acreditadas
Febrero 2000	323	65
Febrero 2001	364	83
Enero 2002	365	277

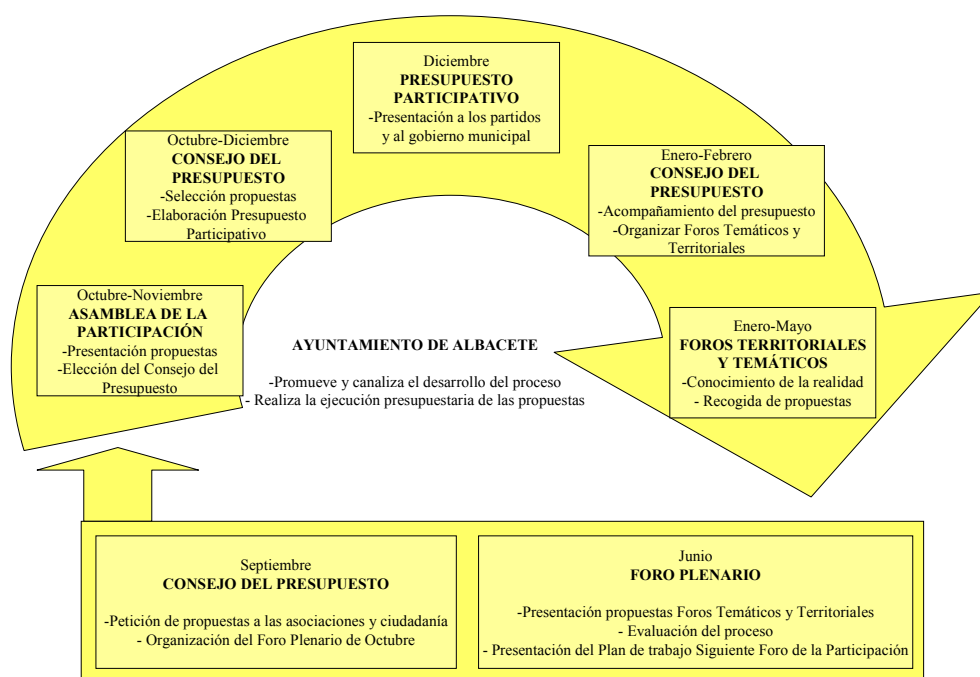
Fuente: Ayuntamiento de Albacete.

El incremento el último año de asociaciones acreditadas es espectacular, lo cual coincide en el tiempo con la emergencia de los Presupuestos Participativos en España. No obstante el dato de enero del 2002 hace mención a asociaciones representadas, lo cual puede relativizar el número absoluto. De cualquier manera las diferencias son notables. Coincide en el tiempo (2002) cuando los movimientos organizados de Albacete instaron al ejecutivo a cambiar la estructura de los Plenos de la participación, configurando un proceso más cercano a la estructura vinculante del Presupuesto Participativo, como decía Javier Avilés, en ese momento el futuro coordinador del Consejo de los Presupuestos Participativos: “Pasar del ‘Pleno de la Participación’ al ‘Foro de la Participación’ no sólo constituye un cambio terminológico, sino que también se ha modificado la concepción de todo el proceso, dado que ahora, el sistema de participación, se desarrollará en diversas etapas, tanto previas y como posteriores, a la asamblea” (en La Cerca, diario digital de Albacete, 24-10-2002). Se crea así el Foro de la participación con la idea de configurar un proceso participativo a lo largo de todo el año. Al contrario que otras experiencias la estructura se creará pensando en el Consejo del Presupuesto. Para atestiguar la transformación, el mismo año del 2002 tendría lugar la primera Asamblea del Foro en noviembre, convocando a dicha Asamblea a la totalidad de asociaciones registradas en el Ayuntamiento (485). Desde entonces se

emprende un trabajo dirigido a crear una estructura de Presupuestos Participativos. Esa primera Asamblea fue organizada en términos similares a los Plenos, es decir, una convocatoria abierta a las asociaciones y entrega de propuestas por las asistentes. La complejidad de tal dinámica se refleja en la gran cantidad de propuestas presentadas, cerca de 2.000. La creación y aprobación del Consejo del Presupuesto como órgano representativo del movimiento asociativo en noviembre del 2002 terminaría por dotar al proceso de una estructura, formalizada el 24 de abril del 2004 con la aprobación del Reglamento. En la siguiente figura damos cuenta de la estructura del Presupuesto Participativo tal y como es presentada gráficamente por el Ayuntamiento de Albacete y el Foro de la participación.

Figura nº11

El ciclo del Presupuesto Participativo en Albacete (año 2004)



En Albacete sólo se realiza una Asamblea, habitualmente noviembre, y carece de dimensión deliberativa: se entregan las propuestas por escrito y se eligen los miembros del CPP, que en tanto en cuanto vienen representados por cuotas desde los diferentes tipos de asociaciones tampoco se procede a una selección propiamente deliberativa. El trabajo en los Presupuestos Participativos se centra posteriormente alrededor del CPP. Éste órgano dispone de un mes para seleccionar-priorizar las propuestas de acuerdo a las demandas presentadas en la Asamblea, elaborando una propuesta conjunta para la

ciudad. En el mes de diciembre la propuesta final es entregada al gobierno municipal y a los partidos políticos con representación en el Pleno municipal, lo cual como advierten continuamente los “consejeros” deja poco tiempo de reflexión para realizar la priorización. En los primeros meses del año siguiente el CPP realiza un acompañamiento de las propuestas, reuniéndose con los diferentes responsables de las delegaciones para “negociar” la incorporación de aquellas en las actuaciones ejecutivas. Para ello los miembros del CPP se reúnen todos los lunes con miembros del gobierno municipal. Paralelamente el CPP organiza los Foros temáticos y territoriales, orientados a evaluar las necesidades de la ciudad sectorialmente. Los Foros temáticos “deberán responder a las preocupaciones prioritarias manifestadas en las propuestas de los Presupuestos Participativos” (artículo 8 del Reglamento). Los Foros territoriales serán organizados por la Federación de AA.VV de Albacete. Los Foros realizan un diagnóstico de la realidad y recogen propuestas. En el mes de junio se organiza un Plenario al que es invitado el conjunto de las asociaciones. En dicho encuentro se presentan las propuestas recogidas por los distintos Foros y se evalúa el proceso. A partir de entonces, el Consejo empieza a difundir, con apoyo del Ayuntamiento, la próxima Asamblea. Se envían cartas a todos los colectivos del municipio, además de la difusión en la página web del Foro. El proceso albaceteño está sujeto, como el resto de las experiencias, a su evolución. No obstante las preocupaciones más importantes de los miembros del CPP relacionadas con la mejora del proceso participativo se condensan en estos puntos:

- Mejorar los criterios de priorización.
- Incrementar la cualificación del debate en las Asambleas.
- Realizar un seguimiento de las acciones ejecutivas más exhaustivo.
- Incrementar la participación y la implicación de la ciudadanía.

Durante el 2004 el proceso de participación experimentó algunos cambios significativos. El más importante sería la introducción de criterios. Con ellos el CPP pretendió reducir la discrecionalidad, pero también incorporar cierta racionalidad en las propuestas. De este modo el CPP aprobó establecer cuatro ejes temáticos, a partir de los cuales distribuir las propuestas. Cada uno de esos cuatro ejes temáticos dispone de una serie de criterios que sirven para priorizar las propuestas presentadas. El problema de la priorización es una cuestión tratada desde los inicios por los miembros del CPP. Si

en 2004 se introdujeron los criterios, eso no significa que todo este resuelto. La aplicación de los mismos no es sencilla y el propio CPP en una reunión mantenida el 13 de diciembre del 2004, después de la Asamblea, advertía de las dudas que podían surgir al ser aplicados. De cualquier manera la introducción de criterios busca modificar la dinámica instaurada desde los Plenos de la participación, basada en una lista de prioridades larga, sin ser reflexionada previamente. En el mundo de la participación eso se denomina la “carta de los reyes magos”, algo que se quiere cambiar con los criterios y modificando la dinámica de las Asambleas. En este orden de cosas los miembros del CPP acentúan la premura existente para realizar el trabajo de priorización, al considerar que los presupuestos municipales se tienen que aprobar al finalizar el año. En este sentido, el Concejal de Hacienda sugería en esa reunión del 13 de diciembre lo siguiente: “Puesto que hay que aprobar ya los presupuestos, el concejal propone que se siga con el trabajo de priorización de las propuestas y después de aprobados los presupuestos negociar con cada concejalía las propuestas. Para ello propone que en cada concejalía exista una partida genérica de inversiones y ver posteriormente a qué se destina, permitiéndose y siendo posible las modificaciones y objeto de negociación con cada concejal, que finalmente será lo que se traslade a la página web para su seguimiento presupuestario”¹⁹⁶. Podemos apreciar la voluntad del gobierno municipal por facilitar el proceso, además de la necesidad de tiempo del CPP para priorizar.

Respecto a la cualificación del debate los elementos introducidos en el proceso durante el 2004 no parecen ser suficientes, a tenor de las reflexiones hechas por los miembros del CPP. Tanto los Foros temáticos como territoriales pretenden dotar de racionalidad a las propuestas ciudadanas, sin embargo en la Asamblea de los Presupuestos Participativos el debate no alcanza un nivel de cualificación apropiado, según podemos constatar en el Acta de la reunión del CPP del 29 de noviembre del 2004, que evaluaba la Asamblea celebrada dos días antes. En este sentido se echa en falta el debate: “Asimismo, las asambleas deben tener otro contenido, más de intercambio de opiniones sobre determinados temas de debate, que genere otra dinámica” (www.albacete.es). Teniendo en cuenta los procedimientos contemplados, hay que notar que el ejercicio del debate se concentra en el CPP, dejando a la Asamblea un papel más testimonial. No obstante, los miembros del CPP son conscientes de eso, como se recoge en el acta de la

¹⁹⁶ Extracto del Acta de la reunión del Consejo de los Presupuestos Participativos en Albacete el día 13 de diciembre del 2004 (se puede consultar en www.albacete.es)

reunión del 29 de noviembre: “Las asambleas tal y como las hemos venido realizando quizás no sean las más adecuadas, hay que revisar la metodología del proceso, que siempre iniciamos tarde, con falta de tiempo”. La importancia adquirida por el CPP se pone de manifiesto en el papel central que cumple en el proceso, viéndose como responsable tanto de los logros como las debilidades del Presupuesto Participativo. En este sentido hay una preocupación entre sus miembros por conseguir extender el proceso hacia fuera, por implicar a más asociaciones y trasladar al espacio público el debate y dinámica del CPP. Por ejemplo, sienten que no se traslada convenientemente al resto de las asociaciones la información, ni el seguimiento realizado para evaluar la ejecución de las propuestas, lo que para el resto de ciudadanos convierte la Asamblea en el único momento del año de los Presupuestos Participativos. Esto denota falta de conexión entre el CPP y el tejido social o deficiencia en los canales de comunicación entre el CPP y las asociaciones. En este sentido, se comenta la necesidad de reforzar estas dinámicas, así como reflexionar sobre nuevos procedimientos. El peligro o desafío toma forma en la previsible profesionalización de los miembros del CPP, tendencia que es valorada negativamente.

Al hilo de esta discusión, el Foro debatió ampliamente durante el 2004 la importancia de la participación. Fruto de ello sería la apertura de la dinámica de los Presupuestos Participativos a la participación individual. En el borrador del Presupuesto Participativo de noviembre del 2003 se prestaba una especial atención a este tema. Se buscaba así más implicación de las asociaciones, crear una estructura de participación universal a medio plazo, así como la creación de los Foros temáticos y territoriales. Viendo la valoración que los miembros del CPP realizaron después de la Asamblea de noviembre del 2004, se puede decir que muchos de estos objetivos permanecen abiertos, lo cual hace pensar que se puedan introducir metodologías nuevas que traten de dinamizar las asociaciones, su implicación, así como una participación más universal.

4.3.3 La trama institucional y normativa de los Presupuestos Participativos.

Los Presupuestos Participativos presuponen una organización democrática de la política, descansando en una formación democrática de la voluntad política. Se crea para ello un espacio público regulado mediante los reglamentos internos, los cuales

caracterizan los límites y las normas de funcionamiento tanto de los mecanismos representativos (modo de selección de los participantes que formaran parte del Consejo, funcionamiento de éste y modo de priorización), como de los mecanismos de democracia directa (Asambleas ciudadanas, participación universal y votación directa en aquellos casos en los que exista) que a lo largo del proceso participativo se van a desarrollar.

Mediante los reglamentos internos se genera y distingue una estructura mínima de organización, cuya profundidad, alcance, así como influencia será desigual. En términos generales los reglamentos elaborados implican una regulación del espacio público, en el que se caracteriza el papel de los diferentes actores, el modo en que se participa y delimita la agenda pública, cómo se realizarán las deliberaciones y la toma de decisiones, el seguimiento de la acción ejecutiva, así como el funcionamiento general de los espacios y órganos creados a tal fin. Dicha regulación contrasta con una concepción del espacio público desregulada, en la que no queda nunca claro el nivel de influencia real de la ciudadanía. Además el hecho de regular la participación en el espacio público dentro de un proceso de toma de decisiones implica diferenciar dicho espacio como público, orientado entonces a adoptar medidas que afectaran también al espacio público, creando una comunidad virtual que prima la consideración de los problemas desde una perspectiva general que afecta al conjunto de la ciudadanía. Todas las demandas que se realicen dentro del proceso se entienden que son demandas públicas, lo que obliga a todos los actores a asumir, en mayor o en menor grado, una perspectiva amplia respecto a sus propios intereses. No hablamos de un problema moral. El reglamento establece una estructura de funcionamiento que obliga a todos los agentes implicados a plantear sus demandas en espacios públicos, lo que obliga a argumentarlas, haciendo descansar la organización del proceso en los mecanismos y procedimientos establecidos para tomar las decisiones públicas.

El Presupuesto Participativo también se diferencia del modelo tradicional de participación vigente en España, encarnado en los RPC. En principio porque los Presupuestos Participativos rompen la sectorialización de la acción pública y substraen el monopolio de dicha acción de los movimientos asociados. Incluso para la experiencia albaceteña se hace necesaria una evolución de su propio modelo hacia la ciudadanía no organizada. De alguna manera mediante los Presupuestos Participativos se obliga a los

movimientos sociales a volver a encontrar la base social que le sirve de apoyo, a la vez que saltar hacia modelos de acción pública generales, como muestra diáfananamente la experiencia albaceteña. Esta es quizás la dificultad más seria con la que los Presupuestos Participativos se encuentran en España, al tratar de introducir prácticas participativas distintas frente a un modelo ciertamente institucionalizado después de treinta años.

La articulación con las estructuras de participación vigentes es un problema que ya muchos municipios abordan de manera directa a la hora de implementar los Presupuestos Participativos. En Brasil no había un modelo institucionalizado de participación cuando en 1989 el Frente Popular inicia el Presupuesto Participativo, lo cual no hizo desaparecer los conflictos generados por un modelo configurado alrededor de una acción pública no corporativa. Pero precisamente por la ausencia de un modelo institucionalizado, las dificultades siempre serán distintas. En España el conflicto entre ambos modelos ha sido paradigmático en la ciudad de Córdoba, donde ha supuesto una crisis importante, suspendiéndose el ejercicio de los Presupuestos Participativos en el año 2004, después del “boicot” que la Federación de AA.VV de la ciudad hizo públicamente al proceso el 7 de febrero del 2003: “[la Federación de AA.VV Al-Zahara] no participaremos y podremos optar por crear un método genuinamente vecinal de participación alternativo y paralelo” (Diario Córdoba, 7 de febrero, 2003).

La experiencia cordobesa no ha pasado desapercibida para el resto de municipios, los cuales han podido extraer conclusiones de la misma antes de iniciar sus propios procesos. Casi todos los Presupuestos Participativos que se pusieron en marcha a partir del 2003 han dibujado (Getafe, Jerez, Petrer, San Sebastián, Sevilla) un modelo de Presupuestos Participativos mixto, o al menos han incorporado desde el principio de su planificación a las asociaciones protagonistas de la trama de los RPC. En ningún de ellos se ha abandonado la idea de una participación universal (sólo en Puertollano y Almansa), pero se ha trabajado tanto con los actores del RPC, como con los nuevos actores que el Presupuesto Participativo puede implicar (ciudadanía a título individual). Los Presupuestos Participativos anteriores tienden igualmente a implementar (Albacete, Córdoba) un modelo mixto, siendo previsible que poco a poco sus configuraciones más unidimensionales adopten fórmulas intermedias, como ya hace tímidamente el proceso de Albacete en su Reglamento del 2004 recogiendo la participación ciudadana a título

individual, con voz, pero sin voto. La única excepción la constituye Puente Genil que desde el 2002 planteó ya un modelo mixto.

El modelo mixto ofrece la posibilidad de articular institucionalmente los dos modelos de participación, como refleja la misma evolución del diseño de los Presupuestos Participativos en Córdoba. La última propuesta municipal (01/2005), motivada entre otras cosas en el conflicto generado entre el movimiento vecinal y los Presupuestos Participativos, optó por un diseño mixto, habiendo empezado el proceso con un modelo que en ningún caso privilegiaba la acción corporativa.

Según el modelo mixto las estructuras de participación vigentes son incorporadas directamente a uno de los órganos constituidos, el Consejo de Presupuestos Participativos, sin por ello abandonar las implicaciones del nuevo modelo participativo. Esto tiene un significado muy importante en el ámbito local respecto a los modelos dominantes en el RPC, pues plantea dos importantes diferencias con relación a las prácticas tradicionales. Primero, supone incorporar como sujeto activo a la ciudadanía que tradicionalmente quedaba fuera de los grupos corporativos (la mayoría de la población), pero que mediante las Asambleas puede ahora concurrir al espacio público a debatir y proponer sin estar previamente organizada. A excepción de las experiencias de Albacete, Almansa y Puertollano, donde las Asambleas son protagonizadas por el conjunto de las asociaciones, en el resto de las experiencias el sujeto de la Asamblea es la ciudadanía a título individual. Sin considerar aquí las implicaciones que tiene para la acción pública, supone en primer lugar substraer de los grupos corporativos el monopolio que ostentaban como interlocutores de los representantes políticos en el espacio público, lo que la legislación tradicionalmente les atribuyó¹⁹⁷, algo que afecta directamente a la concepción de la acción pública.

En segundo lugar, el Presupuesto Participativo crea un órgano (el Consejo) que rompe normativamente con la práctica compartimentalizada de la gestión, reuniendo en los

¹⁹⁷ En este caso, la aprobación de la Ley Orgánica que regula el asociacionismo en el Estado español en 2002 venía a institucionalizar un sentido ampliamente vigente y consolidado entre las instituciones, los representantes políticos y los asociados, como expresa el legislador acerca de las motivaciones para su sanción: “*Resulta patente que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos...*” (Ley Orgánica 1/2002, 22 marzo, &VI)

modelos mixtos en una misma estructura el conjunto de los Consejos Locales consultivos y, en algunos casos, entidades con especial peso histórico en la ciudad (como las federaciones de AA.VV, incluso sindicatos, otras federaciones, etc.). Hasta ahora tanto los Consejos Locales como las entidades a las que hacemos referencia centraban su acción pública alrededor de una sola área de gestión y habitualmente de manera descoordinada entre ellos. De esta manera, se instituye un órgano que tiene como objetivo la discusión general del presupuesto y no solo una parte de él, convirtiendo la acción pública normativamente en una acción transversal. En cierta manera, el ideal normativo que subraya el Presupuesto Participativo en los modelos mixtos es empujar las discusiones sectoriales a un escenario en el que hay que argumentar la prioridad y la importancia de lo que se demanda frente a otros sujetos y entidades, lo cual contribuye a pensar normativamente en una acción pública desde un plano colectivo, que privilegia el trato de los problemas desde una visión general y asociada a un problema público que afecta al conjunto de los individuos.

El Presupuesto Participativo no se concibe desde aquí como una estructura alternativa a las ya existentes. Su regulación, mediante los reglamentos internos, sólo afecta en este sentido a los elementos directamente vinculados al proceso. De este modo el Consejo de Presupuestos Participativos puede incorporar las tradicionales estructuras de representación de los Reglamentos de Participación Ciudadana (Consejos sectoriales, territoriales, etc), pero en nada afecta al modo de organización de estos, ni a su funcionamiento representativo, el cual sigue siendo regulado por los RPC. Experiencias recientes como las de Getafe y Jerez de la Frontera han impulsado una modificación de sus respectivos RPC al tiempo que impulsaron el Presupuesto Participativo. En dicha modificación, además de reglamentar de nuevo los modos habituales de participación según el modelo tradicional (derecho a la información, derecho a la participación mediante derechos de petición, de propuestas o iniciativas ciudadanas, la regulación de la vida asociativa, los consejos sectoriales, etc), se ha incorporado el Consejo de los Presupuestos Participativos mixto como órgano superior de participación en el RPC, llamado Consejo de Ciudad en ambos municipios. El propósito ha sido articular todas las estructuras de participación. La inclusión del CPP en el RPC persigue hacer converger la participación representativa (RPC) y la directa (Presupuestos Participativos).

En este sentido la corta evolución del Presupuesto Participativo en España (recordemos que las primeras experiencias empezaron en el 2001) parece dirigirse a coronar la construcción del modelo de participación iniciado a principio de los años ochenta, un modelo de acción pública que hasta ahora se había caracterizado por ser consultivo y representativo. La articulación con el RPC puede plantear al Presupuesto Participativo ciertos límites que inicialmente lo alejan de configuraciones ideales, aunque respecto a los RPC continua proyectando una regulación del espacio público más abierta y plural, evitando igualmente una doble regulación. Así más que construirse un modelo de participación a partir del cual configurar la acción pública, algo que los promotores del Presupuesto Participativo en Brasil manifiestan continuamente, el Presupuesto Participativo en España pareciera integrarse en un modelo de participación representativo, el cual puede ayudar a regenerar y modificar, pero en ningún caso sustituir.

Quizás las experiencias que más enfáticamente han puesto de manifiesto la complementariedad entre ambos modelos sean las de Sevilla y Almansa. Para la primera el Presupuesto Participativo significa democracia moderna, lo que se traduce en una participación más profunda de lo que era habitual. Los Presupuestos Participativos se ven así directamente como el componente que faltaba a las tradicionales formas de participación. “El Gobierno de la ciudad va a reclamar a los ciudadanos su capacidad de emprender, por ello elaboraremos un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana que contemple la asunción ciudadana en la toma de decisiones sobre las inversiones municipales, a través de los Presupuestos Participativos, empezando por los Distritos Municipales” (Balance del primer año del Gobierno de Sevilla, 25 de mayo del 2004, en www.sevilla.org). El Gobierno de Almansa aprueba incluso en el Pleno Municipal el Reglamento de los Presupuestos Participativos (denominado como en Albacete el Foro de la Participación), dejando clara la complementariedad del Presupuesto Participativo con el Reglamento de Participación Ciudadana, sobre el cual finalmente descansa la regulación del espacio público. El Presupuesto Participativo sólo es un vehículo, como podemos apreciar en un informe jurídico presentado por el grupo político promotor del proyecto (PSOE) ante la acusación de la oposición por posible incompatibilidad con el RPC: “El Reglamento de Participación Ciudadana regula de forma general, amplia y global la intervención de los habitantes de la ciudad en los asuntos municipales, incluidos los de contenido económico y con incidencia presupuestaria, mientras el

Reglamento del Foro de la Participación vertebró la intervención de los ciudadanos únicamente en asuntos municipales con trascendencia en el presupuesto, se limita a desarrollar sectorialmente este aspecto de la participación vecinal. Estimo que son compatibles ambos reglamentos” (Diario L@ Tribuna de Albacete, 23 de octubre del 2004).

Si tenemos en cuenta esta incipiente convergencia, desde el punto de los RPC su evolución tiene la virtud de mostrarnos la importancia que adquiere con los Presupuestos Participativos el problema de la toma de decisiones pública. Tradicionalmente era legado de los representantes políticos, progresivamente los grupos corporativos canalizaron la participación de la ciudadanía para hacer presente la voz de ésta y ahora poco a poco se amplía el círculo de influencia hacia un espacio público más universal que reclama una mayor implicación en la gestión pública. Los Presupuestos Participativos nos hablan entonces de una dimensión política más pragmática, que privilegia siempre un punto de vista general, construyendo una trama pública de acuerdo a la cual las demandas particulares serán confrontadas. No se habla de valores, sino de cuál es la mejor distribución de los recursos disponibles, lo cual presupone siempre una comunidad política y, por tanto, unos valores asociados al ejercicio de la ciudadana. La tensión inmanente entre los intereses individuales y los generales se hace presente desde ese nuevo escenario público que descansa en sus características deliberativas. Para poder abrazar el sujeto político (la ciudadanía) se plantea un proceso político alrededor de la autonomía, que capacita al individuo para participar y tomar parte de la gestión de los asuntos que lo afectan, presuponiendo siempre un plano de acción colectiva. Las diferencias que se desprenden al concebir un sujeto participativo universal (Córdoba) o corporativo (Albacete) serán importantes, pero la trama institucional se apoya en los mismos elementos, pues incluso la experiencia albaceteña se apoya en un nuevo escenario público que empuja a las asociaciones a adoptar un punto de vista general. La cuestión sin resolver aún por el CPP de Albacete es la relación entre las asociaciones y la ciudadanía, su grado de representación y, en consecuencia, el hecho de hacer prescindible a aquella. Si atendemos a las cuatro etapas que anteriormente describíamos como las diferentes fases implicadas en un proceso democrático de toma de decisiones, podemos analizar cómo los diferentes reglamentos de los Presupuestos Participativos configuran ese proceso, haciendo intervenir los diferentes actores en ellas (ver cuadro nº10).

Cuadro nº 10

Proceso de toma de decisiones en los Presupuestos Participativos			
	Puente Genil	Córdoba	Albacete
Delimitación de la agenda	Administración/ Ciudadanía	Administración/ Asociaciones- Ciudadanía	Administración/ Asociaciones
Debate y deliberación	Administración/ Ciudadanía (asamblea)	Ciudadanía (asamblea)	Asociaciones (CPP)
Proceso de toma decisiones	Criterios/CPP	Criterios/CPP	Criterios/CPP
Implementación ejecutiva	Administración/CPP	Administración/CPP	Administración/CPP

Fuente: elaboración propia.

La existencia en todas las experiencias de un reglamento interno contribuye a dotar de mayor formalidad a los Presupuestos Participativos. Su impacto sobre la acción pública es difícil de valorar por el escaso tiempo que llevan en marcha, no obstante vamos a realizar una pequeña valoración al menos con el propósito de acercarnos a posibles tendencias que emerjan. Ciertamente parece coherente pensar que los Presupuestos Participativos pueden servir de atalaya desde la cual profundizar los RPC y la influencia de la ciudadanía. Aunque tampoco sería menos cierto pensar que esa articulación disminuya el impacto de los Presupuestos Participativos si tenemos en consideración los diferentes elementos que se ponen en juego. Para los representantes del PT brasileño, el Presupuesto Participativo encarna un modelo de acción pública basado en la autonomía de la sociedad civil. No se pretende con ello sustituir la arquitectura representativa, sino dotar a la sociedad de herramientas y procedimientos destinados a co-participar de la gestión pública (Pont, 2003). La autonomía de la sociedad civil pretende ser puesta en liza en un espacio deliberativo, pensando que cualquier otro espacio público no podría sostener tales propósitos. Eso significa implementar procedimientos, difundir información, ampliar los registros de comunicación, etc, con el objetivo de implicar a la pluralidad ciudadana. En este punto es en el que podemos ahora abordar el estudio de las experiencias españolas, las cuales como hemos señalado se apoyan ya en una estructura de participación institucionalizada, la cual aporta sus propios límites.

Desde esta lógica se hacen necesarios puntos de convergencia que permitan vincular la ciudadanía a los sistemas de gestión pública de manera distinta a como tradicionalmente

son vinculadas mediante órganos de representación y consulta como la opinión pública, pues no de otra cosa habla el Presupuesto Participativo. La autonomía en este sentido no descansa en la mera opinión, sino que recoge abiertamente el tomar parte de las decisiones públicas. Hablamos entonces de procedimientos que hagan factible la distribución de información, la capacidad de actuar públicamente desde concepciones que integren la participación, la apertura de las deliberaciones o la posibilidad efectiva de realizar un control y seguimiento de la acción pública.

Cada una de las cuatro etapas que recogemos en el cuadro nº10 puede ser observada como un desafío para el futuro de los Presupuestos Participativos, pues su articulación con cada una de ellas es la que va a mostrar efectivamente su configuración e influencia en la acción pública. A continuación vamos a tratar de analizar las distintas etapas desde su configuración en las experiencias españolas con el objetivo de aproximarnos a sus delimitaciones e influencia en la acción pública, prestando especial atención a los elementos que nos permitían hablar de la consolidación de los Presupuestos Participativos (la voluntad política, el círculo virtuoso y la eficiencia administrativa), para terminar haciendo una reflexión sobre un importante desafío que para el conjunto de las experiencias participativas tiene una importancia capital asociado a la posible legitimidad del proceso: la participación en los Presupuestos Participativos.

4.3.3.1. El proceso de toma de decisiones: la agenda pública y la deliberación.

El elemento que quizás aporte mayores diferencias entre unas experiencias y otras es el modo en que tiene lugar el proceso de toma de decisiones, en tanto en cuanto el hecho diferencial de los Presupuestos Participativos es precisamente su vinculación a él. Su formalidad y reglamentación presupone una configuración participativa efectivamente distinta a los modelos tradicionales que consideraban la participación desde una dimensión consultiva. Sólo hay que pensar en la necesidad que esto presupone de difundir información relativa a los gastos o los ingresos de las administraciones, en tanto en cuanto son objeto de debate. Pero no sólo hablamos de información, también cobran una importancia capital los procesos deliberativos que permiten la consideración

pública de las preferencias de los ciudadanos y cómo no el modo final en que tenga lugar la toma de decisiones. Ya vimos con anterioridad las distintas lógicas que concurren en este proceso (la mayoría, la justicia social y la técnica), las cuales podemos vincular a las tres primeras etapas del cuadro nº10.

La agenda pública que delimita la acción asociada a los Presupuestos Participativos es hasta ahora dependiente casi en su totalidad de la Administración. Hablamos de los elementos que son problematizados y puestos a discusión en el sistema político, en este caso, en los Presupuestos Participativos. Esta vinculación nos puede permitir sobre todo ver los límites políticos del proceso participativo. Su asociación al proceso de toma de decisiones parte de una agenda pública limitada por la agenda administrativa y dentro de ésta limitada por el ejecutivo. No podemos hablar así de un proceso paralelo que problematiza y guía la política de la administración, sino de un proceso deliberativo en el que la ciudadanía participa para discutir la aplicación de las políticas públicas. Ciertamente la ciudadanía puede introducir la consideración de problemas, pero dentro de unos límites y, en muchos casos, como en Puente Genil su introducción está sujeta a unos procedimientos que disminuyen significativamente la posibilidad de su tematización pública. La agenda de los Presupuestos Participativos se reduce así a la gestión, lo cual prima como problema público la distribución de los recursos públicos. En ningún caso se evidencia una tendencia a traspasar dichos límites. Por ejemplo, es muy habitual que las experiencias empiecen con los gastos destinados a pequeñas inversiones en infraestructuras. Nunca hasta ahora se ha considerado tratar cuestiones relativas a los ingresos o la hacienda pública, de la misma manera que no se consideran susceptibles de discusión pública los gastos destinados al mantenimiento de los servicios públicos (desde los gastos de personal, hasta los gastos necesarios para mantener los servicios públicos o la propia Administración). Esto no quiere decir que de acuerdo a las posibilidades del Presupuesto Participativo no pudieran tratarse en un futuro, sólo se pretende subrayar el importante papel que desempeña la Administración en la delimitación de la agenda. Si alguna vez el proceso se trasladara a otras áreas de gestión siempre será con la conformidad de la Administración.

En los casos de Puente Genil y Córdoba la discusión de la agenda pública viene muy determinada por la Administración. El Consistorio pontanés difunde en cada una de las Asambleas las actividades relacionadas a las diferentes áreas municipales y un conjunto

de inversiones. Dentro de ellas la ciudadanía delibera y prioriza las que considera más importantes, reduciéndose la posibilidad real de introducir en la agenda otros asuntos. No es que la ciudadanía no pueda incluir nuevas propuestas, pero a causa de los mecanismos de priorización contemplados (que tienen en cuenta las propuestas de todas las Asambleas que se hacen) tienen escasas oportunidades de ser elegidas¹⁹⁸. En Córdoba durante los dos primeros años la ciudadanía proponía directamente en las Asambleas inversiones o programas dentro de las cuatro áreas de gestión abiertas a discusión. El tercer año el Consistorio decidió, con el propósito de cualificar las deliberaciones, difundir también las actividades de cada una de las áreas como base de la discusión en las asambleas, aunque éstas no estaban sujetas a los elementos difundidos.

La evolución experimentada en Córdoba evidencia la importancia que adquiere la cualificación de las deliberaciones en las diferentes experiencias, así como pone de manifiesto la significativa relevancia desempeñada por la Administración, mucho más claro en la experiencia de Puente Genil. En una ciudad como Córdoba se realizan cerca de 40 asambleas propositivas, en Puente Genil son 17, en cada una de las cuales la ciudadanía propone y prioriza inversiones o programas municipales. La preocupación por hacer manejable las discusiones y los resultados de las asambleas planteó siempre el intento de mejorar los elementos a partir de los cuales se discutía, por un lado, la información con la que la ciudadanía pueda contar y, por el otro, la deliberación destinada a priorizar actuaciones públicas. En Albacete el proceso es similar, aunque aquí la influencia del Consistorio es menos visible y, en algún caso, incluso menor. En este caso la Administración no asume sola ella la promoción del proceso participativo, siendo compartida y liderada por las asociaciones del Foro. La Administración sigue estableciendo los límites de la agenda pública, sin embargo el Foro tiene mayor autonomía para tematizar cuestiones de relevancia en la gestión. En la ciudad manchega la ciudadanía propone directamente inversiones o programas por escrito, sujeta durante el último año únicamente a cuatro grandes líneas de actuación, decididas a su vez por los miembros del CPP. Esa delimitación respondió precisamente a la búsqueda de una

¹⁹⁸ Todas las Asambleas cuentan con un listado común de propuestas para ser priorizadas por la ciudadanía. En el caso de que en una Asamblea se proponga una cosa aisladamente, al hacerse la priorización desde el conjunto de las Asambleas, es previsible que en el resto no hayan introducido esa cuestión y, en consecuencia, no obtenga el apoyo suficiente para ser priorizada.

mayor coherencia en las propuestas, evitando la multiplicación y disgregación de las mismas.

La ciudadanía no puede en este sentido plantear cuestiones que sobrepasen los límites asociados a la agenda de la Administración. Todos los procesos emprendidos subrayan este hecho. Dentro de ellos la ciudadanía puede definir límites (cómo se va a discutir, qué se va a priorizar o qué inversiones y programas municipales se van a realizar), pero en cualquier caso se evidencia una reciprocidad en la agenda que privilegia la acción municipal o, al menos, dota a la Administración de un papel importante dentro de los Presupuestos Participativos. Por ejemplo, en las experiencias emerge un problema continuamente debatido por los participantes, como es el tipo de propuestas que se pueden hacer en las asambleas. Los límites de la Administración pueden estar claros (sólo se pueden hacer propuestas en infraestructuras y deportes, por ejemplo), lo que a veces es más ambiguo es el tipo de propuesta que no entra por definición técnica en infraestructuras o deportes. Esto puede provocar que se hagan propuestas que no puedan realizarse desde los Presupuestos Participativos, porque es una inversión que no depende del Ayuntamiento, sino del Estado, o es una inversión que atañe al departamento de Urbanismo y no de Infraestructuras o es un programa que requiere del concurso de otra Administración o simplemente no se puede realizar por cuestiones jurídicas. Este problema ha creado un clima favorable a entender la necesidad de hacer pública la lógica técnica en todos los momentos de los procesos, de alguna manera se sugiere poner el conocimiento técnico al servicio del diálogo y la argumentación.

Por ejemplo, una reivindicación recurrente en Córdoba ha sido la presencia de técnicos municipales en las asambleas con el propósito de conocer en el mismo momento en que se hace una propuesta su adecuación a la agenda administrativa, evitando así en lo posible el hecho de priorizar propuestas que de antemano no son válidas desde el punto de vista de la agenda de la Administración. Ciertamente esta dinámica, desde un punto de vista deliberativo, contribuye al conocimiento de la Administración, sus límites y sus acciones. El Ayuntamiento de esta ciudad ofrecía la información técnica sólo en la Mesa de Ciudad, en el momento en que los “representantes” tenían que priorizar las inversiones y programas a nivel de la ciudad, ajustándose a un presupuesto específico. Durante el tercer año el Ayuntamiento ofreció la posibilidad de informar técnicamente

sobre el conjunto de las propuestas realizadas en las asambleas antes de llevarse a cabo su priorización en los distritos (Mesas Temáticas), pero nunca en las mismas asambleas. Este problema no se plantea en Puente Genil, al ser el mismo Consistorio el que aporta las propuestas. En Albacete los criterios técnicos son aportados por la Administración en la misma negociación de las propuestas que entablan los miembros del CPP, pero nunca en la elaboración y priorización de las propuestas.

La experiencia de Getafe en su primer año planteó un proceso peculiar donde la ciudadanía puede hacer propuestas directamente por escrito, pero siempre una semana antes de la asamblea. Las propuestas son entonces revisadas técnicamente, filtrando la Administración aquellas propuestas que quedan al margen de la agenda administrativa. Las propuestas definitivas se hacen públicas para la ciudadanía una semana antes de iniciarse la asamblea. Cuando esta tiene lugar la ciudadanía discute y argumenta a partir de las propuestas ya revisadas técnicamente. El Ayuntamiento de San Sebastián recepciona todas las propuestas por escrito, evaluándolas con criterios técnicos muy generales antes de implementar las asambleas dirigidas a priorizarlas, criterios que son publicados por el mismo Ayuntamiento antes de iniciarse el proceso.

Para que la ciudadanía pudiera participar efectivamente en la elaboración de la agenda pública su conocimiento sobre los límites técnicos tendría que ser significativo. Pero en casi todas las experiencias los criterios no son públicos y en aquellos en que lo son no lo es el modo de aplicación de los mismos. Como podemos ver el problema de la agenda pública en los Presupuestos Participativos queda muy asociado a los límites técnicos, lo cual dota a la Administración de un papel muy relevante y privilegiado, más cuando en la mayoría de las experiencias la aplicación de tales criterios técnicos no es realizada de forma pública. Con el fin de hacer la aplicación de los criterios técnicos más transparente, el Consistorio de Porto Alegre decidió a mediados de los años noventa hacer públicos los criterios técnicos por los cuales las distintas propuestas ciudadanas iban a ser valoradas. Esto permitió reducir la discrecionalidad institucional a la hora de valorar la viabilidad técnica de una propuesta. En España por ahora la evaluación técnica se asume como una cuestión de hecho. Si los técnicos municipales valoran que una propuesta no es viable, financiera o legalmente, se acepta sin más. Es de suponer que la complejidad que vaya adquiriendo las experiencias podría desembocar en el mismo punto que en Porto Alegre, sin embargo la evolución que podemos constatar

desde el año 2001 parece privilegiar una cualificación técnica de las propuestas, más que una mejora de los procesos de información técnica.

Desde el punto de vista de la Administración y muchas asociaciones ciudadanas existe una efectiva preocupación por la cualificación de los resultados de los Presupuestos Participativos. Hay cierta tendencia a objetivar el proceso participativo como un procedimiento inclinado a favorecer resultados no reflexivos y que, por tanto, no presuponen en conjunto una coherencia o un modelo de desarrollo. En cierta manera se piensa que el Presupuesto Participativo puede favorecer la realización de preferencias desde una perspectiva a corto plazo, lo que podría favorecer la realización de propuestas superfluas o no adecuadas al desarrollo del municipio a largo plazo. Desde aquí se entiende que la lógica de la mayoría en las asambleas puede conducir a resultados no deseados. Por eso más que fortalecer la información técnica con el objetivo de cualificar las deliberaciones, parece que se acentúa la cualificación técnica de las deliberaciones, en detrimento de elaborar y difundir más y mejor información. De alguna manera esta inclinación condicionará las características deliberativas del Presupuesto Participativo, pues cuanto mayor sea la cualificación técnica de las propuestas sobre las que el ciudadano puede priorizar, menor será el contenido deliberativo de la acción pública. El objetivo en este sentido es cualificar las propuestas técnicamente antes de que la ciudadanía priorice siguiendo la lógica de la mayoría, cualificando las propuestas a partir de las cuales la ciudadanía delibere, siguiendo las características del proceso de Puente Genil.

El problema de la cualificación introduce así una dimensión que ciertamente puede implicar la relativización del elemento deliberativo, en tanto en cuanto la cualificación suponga restringir técnicamente las discusiones. No sólo se trata de que las propuestas se ajusten a la agenda administrativa, sino que los resultados generados sean también reflejo de un orden a largo plazo. Uno de los elementos de mayor innovación en este sentido ha sido el tratar de cualificar la toma de decisiones incorporando en los Presupuestos Participativos diagnósticos, de tal modo que la ciudadanía en las asambleas priorice las propuestas procedentes de aquellos. La propuesta del Ayuntamiento de Córdoba a principios del año 2005 recogía en su seno la elaboración de planes integrales de barrio con el objetivo de que fuera sobre ellos que los ciudadanos decidieran mediante mayorías. Tales diagnósticos serían elaborados por los

grupos sociales representativos, el Ayuntamiento y en menor medida la ciudadanía que podría participar mediante procedimientos telemáticos o sugerencias. En este caso el Ayuntamiento de Puente Genil es pionero en España en la elaboración de un Plan Estratégico Participativo, realizado junto a la ciudadanía durante el año 2004 y cuyos resultados van a servir para que ésta en las Asambleas de los Presupuestos Participativos priorice sobre ellos, en lugar de priorizar las propuestas confeccionadas hasta ahora por el Consistorio. En Albacete, por ejemplo, uno de los objetivos del Foro de la Participación ha sido la creación de Comisiones Temáticas, encargadas durante todo el año de realizar análisis sobre cuestiones sectoriales. Esta información, confeccionada por los grupos sociales representativos, se piensa como un diagnóstico previo que cualifique la elaboración de propuestas.

La incorporación del planeamiento urbano o los diagnósticos busca garantizar la cualificación del proceso de toma de decisiones, permitiendo que la ciudadanía pueda participar abiertamente sin considerar problemática su acción desde el punto de vista de la cualificación deliberativa. De la misma manera, dicha cualificación permite que los grupos sociales representativos jueguen un papel más determinante, compensando de alguna manera la relativización de su protagonismo en las asambleas públicas¹⁹⁹. Al mismo tiempo para los representantes políticos presupone una oportunidad para interaccionar con el proceso, mediante la realización de diagnósticos municipales. La oportunidad ofrecida por tales diagnósticos es amplia, pues puede configurar un espacio público plural, a partir de un diagnóstico que puede favorecer la reflexión sobre los espacios de convivencia. No obstante esta cualificación técnica puede también implicar limitar el diálogo y los procesos de argumentación, haciendo más marginal la participación directa de la ciudadanía, al menos en tanto en cuanto los diagnósticos sean elaborados con procedimientos no participativos o meramente técnicos.

La cuestión que ahora podemos subrayar es la importancia que adquiere la Administración y el ejecutivo a la hora de establecer la agenda de los Presupuestos Participativos. Tanto en lo que se refiere a los límites políticos, como en la gestión del conocimiento técnico. La ciudadanía puede participar en su elaboración, pero a menudo

¹⁹⁹ En algunas Asambleas de barrio de la ciudad de Córdoba, la AA.VV presenta ya un diagnóstico a la ciudadanía con las carencias y necesidades que a su parecer experimenta el barrio. La presentación de esta lista habitualmente es discutida en la Asamblea junto a propuestas de otra ciudadanía y posteriormente se prioriza.

su implicación está sujeta al conocimiento de los criterios técnicos, los cuales a su vez condicionan la deliberación. La elaboración de diagnósticos participativos puede efectivamente implicar a la ciudadanía en la delimitación de la agenda, al mismo tiempo que la Administración puede participar de forma más abierta y transparente.

De los tres procesos que estudiamos, Albacete es el único en el que la deliberación queda sujeta sólo a los miembros del CPP, evitándose la deliberación en asamblea y alrededor de las propuestas. El modo de trabajar del CPP es en cambio mucho más deliberativo que el resto de las experiencias. En las otras experiencias las asambleas presentan un carácter deliberativo en el que las propuestas son argumentadas y priorizadas por el conjunto de los participantes. La posibilidad de mejorar la deliberación ya vimos que una parte está asociada a la gestión del conocimiento técnico, pero otra parte se asocia a la información disponible y las condiciones desplegadas para favorecerla. En Albacete no existe esta dimensión previamente al CPP. En Puente Genil el Ayuntamiento difunde información sobre el presupuesto en su conjunto. La información se limita al presupuesto de gastos e ingresos, a las propuestas priorizadas el año anterior y a las actividades desarrolladas habitualmente por las distintas áreas municipales. Con dicha información cualquier ciudadano puede hacerse una idea del presupuesto anual, aunque exige unas habilidades previas que de suyo restringe su comprensión. La información ofrecida por el Ayuntamiento de Córdoba se limitaba al presupuesto de gasto de las áreas implicadas, lo cual no permite hacerse una idea del presupuesto globalmente.

El proceso de toma de decisiones no sólo tiene en cuenta la lógica de las mayorías y la lógica técnica, también están los criterios de justicia social que cada uno de los procesos específica como criterios que van a guiar la distribución del gasto público. A diferencia de los criterios técnicos, estos son discutidos y decididos por los participantes en el proceso, dentro del CPP. Los criterios de justicia redistributiva garantizan un específico modelo de ciudad, siendo además delimitados enteramente por los participantes, restringiendo la discrecionalidad de los miembros del CPP.

En la ciudad de Córdoba el órgano superior de los Presupuestos Participativos (la Mesa de Ciudad hasta el 2003) se ve obligado a aplicar los criterios anteriormente discutidos. Durante los primeros dos años los miembros de dicho órgano votaban directamente, sin

embargo en la revisión del autorreglamento del año 2003 los participantes mantuvieron una discusión tensa con los representantes del Consistorio con el objetivo de que la Mesa de Ciudad tuviera que decidir mediante los criterios del autorreglamento. Esto otorga al proceso de toma de decisiones de una mayor transparencia y previsibilidad, así como garantiza un mayor equilibrio en la distribución del gasto al no considerar voluntades ad hoc, sino criterios previamente definidos. Igualmente atribuye a las Asambleas la soberanía de la decisión, pues las priorizaciones que tienen lugar allí no son modificables salvo por los criterios preestablecidos.

En un principio ni Albacete, ni Puente Genil dispusieron de criterios para guiar el proceso de toma de decisiones. En el año 2002 una y en el 2004 la otra ya incorporaron criterios de distribución. Lo habitual es que junto a la selección de los criterios, la mayoría de los cuales tiene como referencia cuestiones como carencia de infraestructuras o servicios, nivel de impacto social, número de personas afectadas, etc, se configure un sistema de puntuación que garantice el modo de aplicación de los mismos. En Córdoba los criterios establecidos en el último año (2003), según vienen recogidos en su autorreglamento, en el artículo 30, son los siguientes:

Artículo 30: “El conjunto de l@s Agentes elegidos en las primeras Asambleas de Distrito especificarán criterios técnicos, tomando como referencia los criterios utilizados el año anterior. Estos criterios serán utilizados, primero, para ordenar las propuestas ciudadanas entre diferentes Asambleas de Barrio y, después, entre las diferentes propuestas de los Distritos con el objetivo de elaborar una propuesta conjunta para la ciudad. Los criterios determinados por l@s agentes para el proceso de los Presupuestos Participativos del año 2003 son los siguientes:”

CRITERIOS Presupuestos Participativos Córdoba 2003
1.Carencia total o parcial de obra o servicio
2. Obras, programas, proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas desfavorecidas
3. Población afectada por la obra o servicio

En Puente Genil se seleccionan criterios distintos para priorizar actividades vinculadas a programas municipales o a inversiones. Para las primeras se tiene en cuenta el número de usuarios o beneficiarios de los programas demandados, el tipo de población

beneficiaria (si son niños se da más puntos, después las propuestas más ponderadas son las que benefician, en este orden, a mayores, población en riesgo de exclusión, mujeres y población indefinida) y por último se priorizan las propuestas que se dirijan al conjunto del municipio, en detrimento de propuestas dirigidas a ser implementadas en el Centro. Con relación a las inversiones, se prioriza el número de usuarios (alto, medio o bajo), la urgencia de la inversión, la carencia existente o la localización de la misma (aquí se priorizan inversiones en zonas en riesgo de exclusión).

En Albacete, en cambio, los miembros del Consejo disponen de una matriz genérica que permite una primera priorización a grandes rasgos, en línea con el mecanismo que el proceso adoptó para recoger demandas. En la Asamblea que se realiza, que no es deliberativa, todas las asociaciones presentan demandas en todos los ámbitos. Después los miembros del Consejo hacen una primera selección aplicando los criterios que se muestran en la siguiente matriz:

Cuadro nº11
Aplicación criterios de justicia distributiva en Albacete (2004)

NOTA	CONCEPTO	ACTUACIÓN	PUNTOS
2	Participación Ciudadana	Vivienda	3
		Administración (cercanía y calidad)	3
		Seguridad Ciudadana	2
		Medio Ambiente	2
3	Acción Social	Educación y Cooperación	3
		Salud y Consumo.	2
		Empleo.	4
		Cultura, ocio y deporte.	1
4	Movilidad	Transporte y comunicaciones	3
		Accesibilidad	2
		Calzadas	2
		Aceras y espacios peatonales	3
1	Urbanismo	Equipamientos e infraestructuras municipales	4
		Alumbrado y suministro.	3
		Reciclado y abastecimiento.	2
		Mobiliario urbano	1

Los criterios en Albacete permiten realizar una priorización general, según la cual se favorece el gasto público en cuestiones de movilidad y acción social. Dentro de estos

apartados, por ejemplo, las propuestas concretas de transportes o de empleo son más valoradas, lo que se entiende favorecerá las propuestas vinculadas a esas materias. Uno de los problemas de Albacete es el concepto asambleario que incorpora, muy distinto al del resto de las experiencias. Tanto en Puente Genil, como en Córdoba, las asambleas ya son un ejercicio de priorización y discusión, lo que exige que las asambleas estén ya orientadas a tomar una decisión, por tanto, a informar, deliberar y priorizar. Para ello se emplean técnicas participativas que permiten llevar las asambleas de forma racional e inclinadas a tomar una decisión, además de los problemas mencionados anteriormente sobre la cualificación técnica de las propuestas. En cambio en Albacete la asamblea es un espacio de encuentro donde cada participante presenta sus propuestas, pero no hay un espacio de discusión y diálogo sobre las mismas. Aquí se pierde el ejercicio reflexivo asociado al diálogo y la priorización, aumentando por tanto el trabajo y el desempeño del Consejo, lo que implica agregar al Presupuesto Participativo un grado de excelencia ausente en el resto de las experiencias. El Consejo de Albacete es el que realiza una primera selección de las propuestas guiado, desde el último año, por los criterios indicados más arriba. No obstante, la selección de propuestas sobre el mismo concepto (por ejemplo, dentro de Movilidad las propuestas de transporte) se deja a la discreción de los miembros del Consejo. Aquí se pierde el sentido deliberativo que las demás experiencias salvaguardan con las asambleas, permitiendo al conjunto de la ciudadanía participar directamente en el debate público.

Un proceso de toma de decisión transparente implica ausencia de arbitrariedad. Algo a lo que los criterios de justicia redistributiva en los Presupuestos Participativos pretenden contribuir. La aplicación de los criterios suele ser, en este sentido, una cuestión más controvertida, aunque siempre se hace de forma pública. No sólo por quién los aplica, sino por el cómo se aplican. Para evitar toda posibilidad de arbitrariedad los criterios deberían ser completamente objetivos, cuestión bastante difícil de conseguir. Aquí no se habla sólo de criterios técnicos, que también (por ejemplo, el número de población afectada), sino de valoraciones acerca de los efectos e impactos inherentes a las diferentes propuestas (por ejemplo, quién efectivamente se verá afectado). La aplicación de esos criterios es realizada por los participantes, quienes en Córdoba por ejemplo siempre han puesto de manifiesto la dificultad de aplicarlos. En cierta manera encierran para los participantes una importante carga de subjetividad que, a menudo, se piensa que un mayor conocimiento técnico podría evitar. Sin embargo, los criterios técnicos

nunca podrán evitar la incertidumbre que implica valorar el impacto de una propuesta, como la necesidad real de una de ellas. En este sentido, para los participantes la mejora de dichos criterios es un asunto medular en el desarrollo de los Presupuestos Participativos. Uno de los mayores problemas es valorar hasta qué punto una zona es realmente deficitaria con relación a otra zona de la ciudad o cuál es más deficitaria según los criterios a considerar. La discusión en principio se centra sobre los criterios que pueden acercarse mejor a valorar la demanda, después el problema emerge al aplicar dichos criterios. El Ayuntamiento de Sevilla ha tratado de hacer un baremo público a partir de estudios sobre calidad de vida ya existentes. De ahí pretende objetivar, hasta donde sea posible, las condiciones existentes, de tal manera que a la hora de aplicar los criterios sobre la necesidad o el impacto de una propuestas todo el mundo disponga de una misma referencia y no tan sólo la propia percepción subjetiva. Por ejemplo, realizando una tabla sobre los déficit de infraestructuras de todos los barrios se puede ponderar la necesidad real de unos u otros a la hora de demandar una inversión. No obstante, se vio impelido a establecer dos tipos de criterios, por un lado, criterios objetivables y, por el otro, criterios subjetivos, ante la dificultad de poder objetivar todos ellos.

La lógica de justicia social y su configuración enteramente participativa permite realizar la distribución de los recursos considerando criterios decididos previamente por los implicados. Los resultados obtenidos por tanto estarán, en mayor o en menor medida, relacionados a la configuración previa de los criterios por los participantes. Este hecho crea un clima de implicación directa en la gestión pública y acentúa directamente la importancia que adquiere lo que denominamos el círculo virtuoso, junto a la lógica de la mayoría. Pero en este caso se gestionan principios generales de los que se desprende un modelo de desarrollo o de política, al priorizar un tipo de propuestas y no otras. Además, en tanto en cuanto el reglamento es un elemento sujeto a revisión todos los años (dentro de un proceso que es cíclico), los propios participantes pueden introducir nuevos criterios o modificar los existentes de un año a otro, considerando su propia experiencia y la distribución planteada. Todo esto genera un clima de aprendizaje que otorga un valor primordial a la experiencia participativa y política de los participantes. En cierta manera la ciudadanía puede visualizar su capacidad de influencia sobre el espacio que habitan, no sólo en términos de necesidades o demandas, sino también en términos políticos y planificadores. Su discusión y aplicación obliga a todos los

participantes a asumir una perspectiva general, fraguándose paulatinamente un escenario público asociado a intereses colectivos. Cualquier demanda particular tendrá finalmente que ser ponderada de acuerdo a los criterios establecidos, dotando al proceso de toma de decisiones de una perspectiva global.

En España, por ahora, no hay ninguna experiencia que incorpore como criterio el apoyo recibido por una propuesta, en el sentido del número de votos obtenido, lo cual restringe la influencia de la lógica de la mayoría. Habitualmente cada asamblea (exceptuando la experiencia de Albacete) en términos de las demandas planteadas se perfila autónomamente y lo que se considera es la priorización de las propuestas realizada en ella, es decir el orden de prioridad, pero no el apoyo objetivo recabado por cada una de las propuestas. En este sentido, los criterios se aplican de acuerdo al orden de las propuestas, lo cual supone atribuir a cada una de ellas una puntuación. Sin embargo, en el caso de que una propuesta priorizada en la asamblea en segundo o en tercer lugar obtuviera una ponderación de los criterios mayor que la primera propuesta, eso no significaría que esa propuesta fuera seleccionada. Para ello tendría que ser seleccionada previamente la primera propuesta priorizada por la asamblea, lo cual significa que a pesar de obtener una mayor ponderación, prevalece la priorización asamblearia. En el siguiente cuadro se puede observar una matriz de priorización en los Presupuestos Participativos de Córdoba.

Cuadro nº12

Aplicación de criterios. Priorización propuestas en Córdoba				
Propuestas priorizadas en Asamblea	Criterio 1 (nota 3)	Criterio 2 (nota 2)	Criterio 3 (nota 1)	Total
	Carencia total (3) o parcial (1.5) de obra o servicio	Obras, programas, proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas desfavorecidas (2)	Población afectada por la obra o servicio (1)	
c/Alfaros	1.5	0	1	2.5
Remodelación pza en Palmeras	3	2	0.1	5.1
Eliminación barreras arquitectónicas en Paseo Parque Verde	3	2	0.5	5.5
Mejora iluminación en Miralbaida	1.5	0	1	2.5
Iluminación Parque Tablero	3	0	0.5	3.5

El primer criterio tiene una nota 3, pero en función de que el déficit de la zona donde se va a ejecutar la propuesta sea considerado mayor o menor esa nota se multiplica por 1 o por 0.5. Al segundo criterio le corresponde una nota 2, que en Córdoba se aplica directamente si la propuesta se orienta hacia una zona desfavorecida. El tercer criterio tiene en cuenta la población afectada por la propuesta. Para su aplicación se hace una regla de tres sencilla entre el total de población y la población residente en ese barrio (el valor máximo es 1). Hay que hacer notar que en todos los procesos los criterios decididos por la propia población tienen una fuerte inclinación redistributiva. Pensar así la regulación pública permite considerar de nuevo la importancia que para la población tiene la existencia de desigualdades sociales, las que si no son formalmente objetivadas desde una situación de riesgo, no pasan inadvertidas para la ciudadanía. En Córdoba el tercer criterio era durante los dos primeros años el segundo, con un peso relativo mayor sobre los resultados definitivos. Durante la revisión del autorreglamento en el año 2003, los participantes decidieron rebajar su peso relativo, entendiendo que afectaba negativamente a ciertas zonas de la ciudad, condenándolas a no obtener nunca una ponderación que valorara sus propuestas. Esto da una idea de las implicaciones que se desprenden de la dinámica del proceso, abordando una cuestión política capital: la distribución de los recursos públicos como recursos limitados desde la implicación ciudadana en los efectos del diseño de las políticas públicas.

4.3.3.2. La implementación y el seguimiento de la acción ejecutiva: el círculo virtuoso.

El elemento que motiva la puesta en marcha del Presupuesto Participativo es la vinculación de la participación a un proceso de toma de decisiones. Esto condiciona en gran medida el diseño institucional del proceso, pues todo él es configurado teniendo como referencia tomar una decisión sobre la distribución de los recursos públicos. Independientemente de que el proceso no sea vinculante, el proceso se configura partiendo de esa referencia. Esto hace que los resultados y las propuestas finalmente priorizadas impliquen para los participantes una decisión que el ejecutivo tiene que realizar o, al menos, supone que éste dará buenas razones que expliquen su no

ejecución. Sólo con esto se puede percibir en toda su amplitud el sentido que para la Administración puede tener el Presupuesto Participativo, al convertirse la rendición de cuentas en un elemento clave de la gestión.

Las implicaciones políticas que tiene incorporar como un elemento transversal la rendición de cuentas son muy amplias. Sólo hay que considerar la obligación a la que cualquier ejecutivo se subordina para esclarecer los grados de discrecionalidad con los que actúa, menguados mediante el proceso de regulación pública derivado de los Presupuestos Participativos. En este sentido el Presupuesto Participativo se apoya en un espacio público protegido institucionalmente, es decir, regulado y dirigido a tomar una decisión pública.

En cualquier proceso de toma de decisiones la difusión de información se hace necesaria para abordar cualquier proceso de reflexión. Esta información tiene lugar, como vimos, en formato de periódico, cuartillas o a través de las páginas web de los ayuntamientos. Se reparte, al menos en las experiencias con participación universal, por todo el municipio. En Puente Genil y en Córdoba la difusión de la información respecto al presupuesto municipal se concentra en los periodos de las asambleas, lo cual estrecha los márgenes en los que la ciudadanía dispone de la información. Como vimos la demanda por ampliar la información es importante, tanto en lo que se refiere al presupuesto y las actividades del Ayuntamiento, como la referida a cuestiones de índole técnico (competencias, legislación vigente, etc.). En términos generales la información difundida no es elevada, aunque observando la evolución de experiencias como la de Porto Alegre podríamos suponer que los procedimientos habilitados para ampliar la información serán progresivamente abordados en la misma medida que el proceso participativo evolucione. Primero para ampliar la capacidad de comunicación con una población heterogénea que no siempre entiende los habituales códigos administrativos de plasmar la información. En segundo lugar para ampliar la información durante gran parte del año, habilitando espacios múltiples donde recabarla y aumentando la accesibilidad a ella. De cualquier modo, la información y el trato que se dé a su difusión (desde un punto de vista comunicativo y cualitativo) entraña una apertura política considerable que, puede suponerse, será de índole similar al desarrollo de los Presupuestos Participativos en el futuro.

En este apartado vamos a tratar de abordar la cuestión del círculo virtuoso, en relación sobre todo a la cuarta fase que señalábamos anteriormente (implementación y seguimiento de la acción ejecutiva). Es decir, de qué manera se ejecutan las propuestas priorizadas y cuál es la percepción de la ciudadanía a este respecto. En este sentido la rendición de cuentas (*accountability*) se convierte en un elemento prioritario. Es el momento en el que la ciudadanía puede percibir la eficiencia del proceso participativo, los efectos de sus decisiones e implicación pública, así como el grado de influencia que ésta adquiere. Por eso el desarrollo deficitario de los procedimientos que hagan posible el control y el seguimiento, así como en definitiva la rendición de cuentas ligada a esos momentos, puede plantear un problema significativo. Hasta ahora, en las experiencias de Presupuestos Participativos en España esta fase suele depender más de la voluntad de los gobiernos que de mecanismos claros y transparentes, lo cual genera un clima de ambivalencia entre los participantes. Es verdad que en todas las experiencias se realiza una difusión de las decisiones priorizadas a lo largo del proceso, que en todas ellas hay un compromiso explícito y público de los gobernantes por incorporar y ejecutar dichas propuestas, sin embargo se carece de medidas objetivas que lo permitan esclarecer con claridad al margen de la voluntad política de los gobiernos implicados.

Sin duda alguna, el proceso de Albacete es quizás el que presenta un mayor avance en este sentido. Principalmente se debe a su propio diseño y origen a partir de un proceso iniciado por el propio gobierno municipal, que deriva en la construcción del Foro de la participación centralizado en el CPP. Desde su constitución a finales del 2002, el Foro otorgó una centralidad al CPP significativa, así por ejemplo se reúne casi semanalmente con los miembros del equipo de gobierno y despacha personalmente con los diferentes concejales tanto la incorporación de las propuestas como el seguimiento de las mismas. En este sentido el CPP de Albacete, desde el 2004, “negocia” al principio de cada año con el gobierno municipal dos importantes dimensiones. Por un lado, las grandes líneas de actuación política, reflejadas en los criterios del Presupuesto Participativo, y, por otro lado, las propuestas concretas para cada una de las delegaciones municipales como implementación ejecutiva de las grandes líneas tratadas anteriormente. No obstante, en Albacete no hay procedimientos claros que permitan objetivar el grado de ejecución, lo cual genera implicaciones en contra del proceso participativo. Los propios miembros del CPP señalan las ambivalencias del sistema instaurado:

“El grado de cumplimiento, exactamente no hay porcentaje del grado de cumplimiento, ni exactamente las propuestas que se han realizado, porque algunas están en proceso de realización. En otras la realización podría ser susceptible de diferente clasificación porque el Consejo podría decir que creemos que está realizada. O el mismo Consejo decir que está comenzada, pero no sabemos realmente si está realizada, sabemos que figura la partida presupuestaria o sabemos que se ha hecho la contratación de determinada obra para realizar esa propuesta, pero no sé si está realizada o no. Sobre este tema cada uno puede hacer una clasificación distinta. Nosotros consideramos que si se están llevando a cabo muchas propuestas, el grado no me atrevo a decir” (Rueda de prensa del Consejo del Presupuesto Participativo el 20 de mayo del 2003, en www.albacete.es)

Las dificultades para objetivar la acción ejecutiva con relación al Presupuesto Participativo no implica para los miembros del CPP de Albacete una consideración negativa del proceso, más bien su apreciación es positiva. Esta ambivalencia es fácilmente observable en las distintas experiencias de los Presupuestos Participativos. El “balance positivo” atribuido a las mismas parece tener más en consideración el impacto a medio y largo plazo de los procesos emprendidos a nivel político. Para los participantes el Presupuesto Participativo encarna una manera distinta de gobernar, en la que la ciudadanía o las asociaciones cumplen un papel distinto, por tanto las ambivalencias son parcialmente asumidas dentro de un proceso de cambio a medio y largo plazo. La falta de objetivación es desplazada así a un segundo plano, creyendo que su entera resolución dependerá de la consolidación en el futuro de esta nueva forma de gobernar. De alguna manera, los ciudadanos directamente implicados en el Presupuesto Participativo evidencian así las dificultades que conlleva la puesta en marcha de este proceso. Dificultades que para ellos no son sólo atribuibles a los gobiernos municipales, aunque tengan un papel privilegiado, sino que también son atribuibles a un contexto sociopolítico que puede rechazar los planteamientos participativos del proceso. Desde la desafección ciudadana, pasando por el individualismo, hasta las resistencias internas surgidas desde la Administración o los órganos de participación tradicionales al contacto con el modelo de los Presupuestos Participativos.

Las comparecencias públicas de los miembros del CPP de Albacete acentúan de este modo la importancia del Presupuesto Participativo, políticamente hablando, y las implicaciones que éste tiene respecto a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Sólo eso implica de suyo para ellos una alta apreciación del proceso, entendiendo que el resto de los problemas son cuestiones a solucionar en el horizonte. Lo importante en

cambio es emprender la marcha e ir solventando las resistencias paulatinamente. Pareciera que lo fundamental es asentar las bases de un nuevo proceso político y, en este sentido, “la alta disponibilidad de diálogo y negociación del equipo de gobierno” representa para los miembros del CPP de Albacete un signo claro del buen desarrollo de los Presupuestos Participativos. En la misma rueda de prensa anterior, a continuación el coordinador del CPP destacaba:

“El grado de escucha sí ha sido muy positivo y el del diálogo que tenemos que decir que hemos conseguido durante dos meses por lo menos de trabajo compartido con concejales y técnicos de diferentes áreas del gobierno municipal. Mi impresión es que el diálogo era franco, era abierto, que era sin ningún tipo de gato escondido, me parece que esa valoración es positiva” (Rueda de prensa del Consejo del Presupuesto Participativo el 20 de mayo del 2003, en www.albacete.es)

Un año después, al finalizar el periodo de presentación de propuestas, el coordinador del CPP de Albacete trasladaba a los medios de comunicación local un balance igualmente positivo respecto al grado de ejecución de las propuestas del año anterior: “ha habido un grado bastante alto tanto de ejecución, como de diálogo y seguimiento en la manera de acometer las propuestas. Hemos tenido la posibilidad de contrastar tanto con los concejales como con los jefes de servicio cómo estaban los diferentes bloques de propuestas” (diario digital La Tribuna de Albacete, 28 de noviembre del 2004).

De cualquier manera las dificultades para conocer adecuadamente la relación entre las acciones ejecutivas y las propuestas del Presupuesto Participativo es previsible que genere un clima de ambivalencia y desconfianza entre los participantes, como muestra la atención prestada a los incumplimientos del gobierno municipal derivado de los Presupuestos Participativos:

“No hemos olvidado las situaciones y problemas que no hallaron realización de sus propuestas. El hecho de que se repitan propuestas del año pasado es señal inequívoca de incumplimiento así como de pervivencia de la situación denunciada, por lo que hemos recogido también esas propuestas irrealizadas.” (Diario digital La Tribuna de Albacete, 28 de noviembre del 2004)

El hecho de poder objetivar el diálogo, la propuesta o la priorización realizada en algún momento del proceso contribuye diáfanoamente a dar credibilidad al proceso. Sin esa objetivación no sólo resulta más difícil, sino que en cierta manera se rompe el sentido atribuido a los Presupuestos Participativos. El hecho de que en Albacete el gobierno municipal hable de someter el conjunto del presupuesto al proceso participativo otorga al proceso una importancia capital. Sin embargo, al carecer el conjunto del tejido asociativo de procedimientos objetivos transparentes y visualizables que permitan conocer los grados de ejecución, así como efectivamente se habilite la posibilidad de pedir una rendición de cuentas, no es posible trazar una relación directa entre los Presupuestos Participativos y el Presupuesto municipal, de lo cual se resiente directamente el proceso participativo. Siguiendo las directrices de los miembros del CPP de Albacete no podemos decir que el gobierno municipal no tenga disponibilidad, ni tan siquiera que no esté ejecutando las propuestas promovidas desde el Presupuesto Participativo. Pero sí se puede anotar cierta falta de transparencia, lo cual a medio plazo juega en contra del Presupuesto Participativo.

La falta de objetivación de los resultados impide hacerse una idea clara del círculo virtuoso, lo cual en Albacete pensamos se recrudece un poco por su peculiar sistema de recogida de demandas. En Albacete las asociaciones y, desde el 2004, los ciudadanos a título individual que así lo deseen, presentan sus propuestas por escrito. Durante el último año ya se elaboró una pequeña matriz que ordenara la presentación de las propuestas por grandes campos, lo cual facilitó el trabajo de ordenación que realiza únicamente el CPP. En el 2004 se presentaron 545 propuestas, lejos de las casi 2000 propuestas de un año anterior. El descenso no se debió tanto a una caída del número de propuestas, como al proceso de racionalización incorporado para presentarlas. De esas 545 el CPP hará una selección, aplicando los criterios previamente consensuados, hasta alcanzar un número mucho más manejable en un borrador final. Ese borrador será discutido posteriormente con el gobierno municipal y con las distintas delegaciones con el objetivo de incorporar a sus respectivas acciones ejecutivas las propuestas. Durante todo ese proceso sólo los miembros del CPP están directamente implicados en el proceso de priorización, por tanto, sólo ellos tienen contacto con el nuevo espacio público surgido. La ausencia de una dinámica asamblearia de priorización impide al resto de las asociaciones y ciudadanía trazar relaciones implicativas. Así a la falta de objetivación de los resultados tenemos que sumar la ausencia de espacios implicativos

para la ciudadanía. Habría que añadir la falta de comunicación que los mismos miembros del CPP comentan existe entre ellos y el resto de las asociaciones, lo cual puede agravar la distancia. La falta de dinamismo entre el CPP y el resto de los participantes cuenta negativamente para la consolidación del Presupuesto Participativo, pues en cierta manera puede suceder una profesionalización del CPP, haciendo marginal la dinámica participativa e implicativa del proceso emprendido. Por eso, al hablar de rendición de cuentas y el control sobre la acción ejecutiva nosotros vamos a hablar siempre de dos canales: primero, la rendición de cuentas del gobierno ejecutivo; segundo, la rendición de cuentas de los participantes implicados en los procesos de priorización y control.

Es una cuestión llena de dificultades, pues en realidad implica de forma pragmática la participación directa de la ciudadanía en la gestión pública y, en consecuencia, supone dotar a la ciudadanía de autonomía para intervenir directamente en la gestión. No es algo plenamente resuelto, por ejemplo, en la experiencia portoalegrense. Boaventura (2002) menciona las discusiones en torno a este punto en el CPP de Porto Alegre. Allí el gobierno se defendía diciendo que eran los ciudadanos quienes no iban a informarse al Consistorio, mientras estos planteaban la escasa voluntad del ejecutivo por facilitar ese seguimiento. Ya vimos como en Santo André los miembros del CPP realizaban un anteproyecto presupuestario al margen del que hacía el Ayuntamiento, enfrentándolo posteriormente al suyo. Hasta ahora, en las experiencias españolas el seguimiento y control ha sido algo muy testimonial, muy dependiente de las voluntades de los técnicos, los políticos y los participantes. La cuestión de la densidad relacional entre los miembros del CPP y la ciudadanía experimenta las mismas deficiencias que en Porto Alegre, donde los contactos entre el CPP y la base asociativa o la ciudadanía es muy débil. Es de esperar que esta debilidad pueda profesionalizar el CPP, lo cual puede disminuir los efectos del Presupuesto Participativo.

En Puente Genil la ciudadanía entra en un proceso de toma de decisiones sobre el conjunto del presupuesto de gasto del Ayuntamiento, como en Albacete pero de forma más estructurada. No se habla de los ingresos y tampoco de los gastos relacionados al personal, pero se considera el resto de los gastos. Esto implica una complejidad significativa, aunque al igual que pasaba en Albacete, no existen procedimientos transparentes que contribuyan a realizar una rendición de cuentas adecuada. Aunque en

este caso en Puente Genil se cuenta con un diseño más favorable a realizar dicho seguimiento. La ciudadanía, a diferencia de Albacete, prioriza sobre un conjunto de propuestas presentadas por el Ayuntamiento en las asambleas, generando un resultado muy esquemático en el que es fácil visualizar qué propuestas corresponden a unas áreas municipales y cuáles a otras. Por último se realiza una priorización general del gasto en función de la importancia que unas u otras áreas municipales tienen para la ciudadanía, obteniéndose como resultado una priorización de áreas municipales por importancia que serán objeto de un mayor incremento presupuestario en el ejercicio siguiente. Ciertamente esto puede capacitar a la ciudadanía a hacer un seguimiento de la acción ejecutiva, aunque también es cierto que sólo descansa en la voluntad del individuo y no en procedimientos objetivables.

Por parte del gobierno municipal hay un ejercicio público por difundir el presupuesto municipal configurado a partir del Presupuesto Participativo. En esa difusión se detallan las áreas municipales más beneficiadas según la priorización de la ciudadanía. Igualmente se detallan las inversiones públicas priorizadas y asumidas por el Consistorio, así como los servicios priorizados a lo largo de las Asambleas de Presupuestos Participativos. En el momento que se realiza la difusión se explica en qué momento se encuentra el desarrollo de las diferentes inversiones o servicios adoptados mediante los Presupuestos Participativos. Esta rendición de cuentas permite visualizar la acción ejecutiva y calibrar el impacto efectivo del proceso participativo sobre la gestión municipal. Sin embargo la ausencia de procedimientos que permitan realizar el seguimiento y control de las acciones ejecutivas, al margen de la voluntad del gobierno, no permite conocer con exactitud en qué grado tales compromisos son ejecutados. De este modo, al finalizar el año no vuelve a darse ninguna rendición de cuentas, con lo que tampoco se llega a conocer públicamente el grado de presupuesto ejecutado. La rendición de cuentas vuelve a darse al año siguiente en base a las propuestas del Presupuesto Participativo. Hay que señalar que la ciudadanía no está habituada a entrar en estos procesos de rendición de cuentas, lo cual es fácilmente observable en Puente Genil a través del Consejo del Presupuesto Participativo (Consejo de Ciudad), que no tiene una actividad constante a lo largo de todo el año y la participación de sus miembros es discontinua. Esto plantea un fondo de cultura cívica o hábitos que al menos hay que considerar a la hora de valorar estos procesos de rendición de cuentas que sólo se apoyan en la voluntad del participante.

En Puente Genil podemos hacernos una idea de la vinculación de los resultados con las inclinaciones de la ciudadanía mediante varias investigaciones promovidas por el Consistorio durante el 2004 dentro de un proceso de planificación urbana, pudiendo analizar en términos genéricos el grado de adecuación del proceso a la realidad pontanesa. Su objetivo era hacer una planificación participativa que permitiera, entre otras cosas, consolidar el Presupuesto Participativo como herramienta ejecutiva. El objetivo nunca fue sondear el grado de conocimiento e implicación de la ciudadanía en el Presupuesto Participativo, más bien se pretendía hacer diagnósticos técnicos que permitiera emprender una reflexión participativa sobre el modelo de municipio para los próximos diez años en tres cuestiones básicas: economía, medio ambiente y redes sociales. La investigación que abordó la cuestión de las redes sociales ponía de manifiesto los conflictos y nudos existentes en el municipio. Desarrollada con procedimientos cualitativos, la investigación destacaba la preocupación de la ciudadanía por dos cuestiones claves: por un lado, el desarrollo económico del municipio y, por el otro, los conflictos sociales entre la población en riesgo de exclusión social y la ciudadanía en general. Esta preocupación se hacía acompañar de otras cuestiones menores, como una preocupación estética por el pueblo, la falta de espacios verdes, la importancia de la juventud para el pueblo, etc. Viendo esta graduación o priorización de los problemas podemos calibrar los resultados de los Presupuestos Participativos a partir de las delegaciones municipales priorizadas por la ciudadanía. Como vemos en el siguiente cuadro, las delegaciones priorizadas evidencian una coherencia con las preocupaciones mostradas en la investigación cualitativa²⁰⁰.

Cuadro nº13

Priorización de Áreas municipales en los Presupuestos Participativos de Puente Genil			
	2002	2003	2004
1ª Delegación	Medio Ambiente	Servicios Sociales	Fomento y Empleo
2ª Delegación	Servicios Sociales	Medio Ambiente	Servicios Sociales
3ª Delegación	Juventud	Fomento y Empleo	Medio Ambiente
4ª Delegación	Fomento y Empleo	Juventud	Juventud

Fuente: Ayuntamiento de Puente Genil.

Al hablar de Fomento el Ayuntamiento habla de priorizar políticas públicas que favorezcan la creación de empleo en general y desarrollo económico. El Medio

²⁰⁰ La investigación cualitativa sobre redes sociales está disponible en la página web del Ayuntamiento, dentro del proceso del Plan Estratégico Participativo que se lleva a cabo (www.aytopuentegenil.es).

ambiente tiene como primer objetivo la recogida de basuras y el reciclaje, además de la limpieza de las calles, el cuidado de los jardines, etc. Y, por último, los Servicios sociales tienen como objetivo ofrecer ayudas a domicilio, prevención de la exclusión u ofrecer ayudas económicas. Esto nos habla de un cierto paralelismo entre las preocupaciones de la ciudadanía y los resultados derivados de los Presupuestos Participativos. El resto de áreas municipales que se pueden priorizar son las siguientes: mujer, cultura, festejos, deportes y turismo. Si podemos hablar de una cierta asociación entre las preocupaciones de la ciudadanía y los resultados del Presupuesto Participativo, nos ofrece la posibilidad de valorar su funcionamiento de acuerdo a los fines que persigue. En este sentido los Presupuestos Participativos parece que sí que permiten realizar una gestión no muy alejada del sentido derivado de la acción recíproca de la ciudadanía.

En el caso de Córdoba la situación reviste una mayor complejidad. Tanto en Albacete, como en Puente Genil el Presupuesto Participativo aborda el presupuesto de forma general, al menos las partidas de gastos exceptuando el personal. Sin embargo en Córdoba el Presupuesto Participativo sólo atañe a una parte del presupuesto municipal, lo cual crea una situación ambivalente de suyo, pues legitima simultanear el Presupuesto Participativo con las formas tradicionales de elaboración presupuestaria, cuando no se utilizan paralelamente procedimientos participativos tradicionales.

Al igual que en las otras experiencias el ‘Autorreglamento’ de Córdoba no introduce procedimientos transparentes de control y seguimiento. Simplemente son mencionados, pero no se habilitan mecanismos claros que hagan operativo dicho control, lo cual hace descansar dichas funciones alrededor de la voluntad del gobierno municipal. El modelo de rendición de cuentas es muy similar al de Puente Genil. El gobierno asume la difusión de las propuestas de los Presupuestos Participativos que han sido priorizadas durante el año anterior, comprometiéndose a ejecutarlas e incorporándolas como anexo adjunto al presupuesto municipal que se aprueba en Pleno. Es decir, las propuestas priorizadas son aprobadas en el Pleno, lo cual garantiza institucionalmente su ejecución. Los representantes de la Mesa de Ciudad en Córdoba están habilitados por el ‘Autorreglamento’ para realizar un seguimiento de la ejecución del proceso. Es más durante el año 2002 se creó una Mesa de Apoyo y Seguimiento, formada paritariamente por 6 técnicos del Ayuntamiento, 6 ‘agentes’ elegidos en las Asambleas y 6 miembros

del Consejo Movimiento Ciudadano, con el objetivo de garantizar el seguimiento del Presupuesto Participativo. Como se recogía en el artículo 5 del ‘Autorreglamento’ de los Presupuestos Participativos de Córdoba del año 2002, la Mesa tenía las siguientes funciones:

“5. Serán elegidos seis Agentes, cuatro Agentes de ciudad y dos Agentes de barriadas periféricas, con el fin de que entren a formar parte de la Mesa de Apoyo y Seguimiento, cuyas funciones serán las de realizar un seguimiento del proceso, así como la realización de propuestas orientadas a mejorar el proceso. Las actas de las reuniones se remitirán a todos los Agentes. Y a petición de los Agentes que integran la Mesa de Apoyo y Seguimiento se podrá convocar al resto de los mismos con el objetivo de informar y hacer extensivo a todos los Agentes los temas o acuerdos que se traten en la Mesa de Apoyo y Seguimiento. De esta manera, por medio de la Mesa de Apoyo y Seguimiento, los Agentes podrán realizar una fiscalización y seguimiento del proceso de los Presupuestos Participativos, así como velar porque se preserven las prioridades y decisiones alcanzadas en las diferentes Asambleas que se realicen.” (Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Córdoba 2002)

Sin embargo, el problema en Córdoba es similar a las otras experiencias. El CPP, como en Puente Genil, carece de una estructura sólida que lo capacite como actor protagonista (procedimientos transparentes), lo cual cede a la Administración mayores cuotas de maniobra. Igualmente las conexiones entre el CPP y la ciudadanía son escasas, dejando la rendición de cuentas en manos del Ayuntamiento. En este caso, los miembros de la Mesa de Apoyo y Seguimiento tampoco tuvieron capacidad para establecer un canal de comunicación continuo entre la Mesa y los órganos de los Presupuestos Participativos, canal que por parte del movimiento organizado tampoco se creó con relación a sus propios asociados. En definitiva la Mesa de Apoyo y Seguimiento reprodujo las mismas prácticas del CPP, dejando la iniciativa en muchos casos en manos del Ayuntamiento, como expresaba la Federación de AA.VV de Córdoba el segundo año de la implementación de los Presupuestos Participativos:

“Y es precisamente sobre esta experiencia de presupuestos participativos, sobre la que debemos hacer las primeras observaciones de fondo, ya que no se reflejan los proyectos, ni los mecanismos de control, ni las cantidades exactas del presupuesto que se van a dedicar a ejecutar las obras decididas. Elementos estos que se deberían incluir de manera inmediata en el proyecto de presupuestos para el ejercicio de 2.002.” (Federación AA.VV Al-Zahara, intervención en el Pleno municipal del 22 de abril, el día de la aprobación de los presupuestos municipales del 2002, en www.al-zahara.com)

Si a esto añadimos el peculiar contexto en el que se ha desarrollado la experiencia (conflicto entre el movimiento vecinal organizado y el Ayuntamiento, participación en partes relativamente pequeñas del presupuesto) los problemas adquieren un perfil más ejemplar. Por ejemplo, la fuerte institucionalización del movimiento vecinal organizado, cuyo máximo órgano (Consejo Movimiento Ciudadano) pertenece al organigrama municipal, contribuye a visualizar los conflictos entre el Presupuesto Participativo y las tradicionales formas de participación de forma más aguda. Durante los tres años que se realizó el Presupuesto Participativo el Ayuntamiento mantuvo dos vías distintas de influencia sobre la acción ejecutiva. Por un lado, los Presupuestos Participativos basado en las Asambleas y los criterios de justicia redistributiva; por el otro, las habituales formas de negociación basadas en la consulta a los representantes de las asociaciones y la acción discrecional del ejecutivo. La ambivalencia generada por el gobierno municipal ha tenido como principal consecuencia la debilidad del proceso de rendición de cuentas, dejando en muchos casos en el aire la ejecución de propuestas. Quizás como ejemplo ilustrativo de lo que decimos, podemos leer las palabras que la Federación de AA.VV ofreció en el Pleno municipal el día en que se aprobaban los presupuestos municipales del año 2004.

“No se nos ha presentado ningún balance, ni se nos han justificado los incumplimientos. Ahora estamos observando que se sigue actuando al margen de los compromisos asumidos y sin saber si se va atender a las demandas ciudadanas a través de los consejos de distrito o a los resultados de las asambleas de presupuestos participativos.” (Federación AA.VV Al-Zahara, intervención en el Pleno municipal el día de la aprobación de los presupuestos municipales 2004, en www.al-zahara.com)

La alusión a la falta de información que muestre en qué medida se ejecutaron las propuestas priorizadas pone en evidencia las carencias del Presupuesto Participativo en torno al desarrollo del círculo virtuoso. Del mismo modo que se favorece la generación de incertidumbre entre la ciudadanía, al no poder observar con claridad la relación que guardan los Presupuestos Participativos con la gestión municipal. La Mesa de Apoyo y Seguimiento creada no consiguió solventar la situación para los participantes. Es cierto que la difusión de las propuestas priorizadas es, como en Puente Genil, muy significativa, sin embargo no hay posibilidad para saber en qué grado se han ejecutado las propuestas o no. Esta dependencia de la voluntad ejecutiva para justificar las

propuestas ejecutadas o no ejecutadas genera un clima de ambivalencia del que los participantes no son ajenos, como volvía a señalar la Federación de AA.VV en esa misma comparecencia.

“Estos presupuestos deberían dar cobertura al cuarto proceso de elaboración de presupuestos participativos y deberían ser el resultado del desarrollado durante el pasado año. No obstante, a estas alturas quedan actuaciones sin acometer de lo comprometido para el presupuesto de 2.002, sigue sin ejecutarse lo que debiera haberse incluido en los presupuestos de 2.003 y queda en el aire qué se va a cumplir de lo aprobado para 2.004.” (Federación AA.VV Al-Zahara, intervención en el Pleno municipal el día de la aprobación de los presupuestos municipales en 2004, en www.al-zahara.com)

En Córdoba esta cuestión se agrava con la pretensión del Ayuntamiento de preservar la influencia de la ciudadanía en la gestión mediante los procesos de participación tradicionales (a través de los Consejos de distrito) y mediante el Presupuesto Participativo, sin aclarar en ningún momento cuál de ambos va a guiar el proceso de toma de decisiones público, sobre todo en torno a las cuestiones relacionadas a las inversiones públicas. El interrogante que la Federación de AA.VV de Córdoba expuso en el Pleno da una idea del grado de ambivalencia presente, pues como representante de los canales de participación tradicionales, la misma Federación asume la ineficiencia de una acción pública a todas luces desarticulada. Y no hablamos de delegaciones distintas, sometida la gestión de una al Presupuesto Participativo y la gestión de otra al modo tradicional, que también, sino a la gestión de la misma área en teoría adscrita a los Presupuestos Participativos (infraestructuras). En este sentido durante el año 2003, por ejemplo, coincidieron en un mismo día una asamblea de los Presupuestos Participativos y una reunión del gobierno municipal con el Consejo del distrito en el barrio donde tenía lugar la asamblea. Ambos espacios inicialmente tenían como objetivo priorizar las inversiones en infraestructuras para el distrito en cuestión, sin embargo uno era un espacio cercenado a los presidentes de AA.VV y el otro una asamblea pública abierta. El clima de competencia generado entre ambos procesos de participación no ha contribuido a fortalecer el Presupuesto Participativo, más bien ha generado importantes cuestiones que aún al día de hoy no se han resuelto por parte del gobierno municipal.

La importancia que tiene para el proceso de los Presupuestos Participativos la rendición de cuentas es muy significativa. El no plantear un proceso de rendición de cuentas que

permita visualizar los efectos de la implicación ciudadana, no permite a la ciudadanía establecer un proceso de reflexión con la cosa pública. Por tanto, la posibilidad de mejorar los procedimientos y las dinámicas dirigidas a realizar una rendición de cuentas parece un paso obligado para la consolidación del Presupuesto Participativo.

En el caso de Córdoba las dificultades reales para conocer el grado de ejecución de las propuestas en inversiones públicas se solapa igualmente con la acción pública de otras delegaciones que no realizan la gestión desde el Presupuesto Participativo, como por ejemplo el área de Urbanismo. Todo este ambiente genera incertidumbre, que se añade a la forma ambivalente de abordar el Presupuesto Participativo por parte del ejecutivo. Sin considerar el área de infraestructura, “caballo de batalla” de las organizaciones tradicionales, el trabajo de las delegaciones de servicios a la hora de rendir cuentas a la ciudadanía sobre las propuestas priorizadas ofrece una acción pública más clara y menos controvertida. Como mostramos respecto a la Delegación de Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba, la ciudadanía propuso que el Ayuntamiento incrementará su presupuesto en Cooperación hasta el 0,7%, lo cual fue ejecutado al año siguiente. En las áreas de servicios y programas las propuestas vecinales finalmente priorizadas son tratadas individualmente, haciéndolas acompañar de la forma en que son insertas dentro de la programación presupuestaria de la Delegación en cuestión.

Figura nº12

Propuestas asumidas para el presupuesto de 2003. Delegación de Cooperación y Solidaridad del Ayuntamiento de Córdoba

Las propuestas contenidas en el informe final del desarrollo del Programa de Presupuestos Participativos durante 2002 para ser contempladas en el ejercicio de 2003, con relación a la Delegación Municipal de Cooperación y Solidaridad, y que han sido asumidas por esta Delegación son las siguientes:

PROPUESTA VECINAL	Presupuesto 2002	Borrador de Presupuesto 2003
1. Destinar el 0,7 % del Presupuesto Municipal a Cooperación y solidaridad	901.597,51€	1.416.022 €
2. Apoyo a familias cordobesas que acogen a niños extranjeros	24.040 €	40.266 €
3. Destinar el dinero a Córdoba y a sus zonas más desfavorecidas	No es competencia de esta Delegación sino de la de Servicios Sociales	
4. Aumentar el presupuesto en actuaciones propias municipales (Jornadas, becas, publicaciones, Feria y Festival de la Solidaridad...)	179.672 €	202.602 €
5. Dar prioridad a los proyectos de infancia en el Tercer Mundo	Este criterio se incluirá en la convocatoria de subvenciones a proyectos en el Tercer Mundo	
6. Colaborar con proyectos que se estén llevando a cabo desde los Distritos	Ambas actuaciones se acometen con un mismo presupuesto. En 2002, 18.030 €; en 2003, 33.010 €	
7. Realizar campañas de sensibilización en los distritos		
8. Incremento de la partida de Educación para el Desarrollo	148.679 €	203.338 €
9. Cubrir nuestras propias necesidades y luego las del Tercer Mundo	Propuesta contradictoria con el resto de la otras y con la voluntad municipal	
10. Realización de encuentros con inmigrantes en Valdeolleros	0 €	785 € y encuentros de becarios del Master de Investigación Acción Participativa
11. Mejorar el sistema de información a los ciudadanos de la Delegación	30.050 €	52.040 €
12. Creación de partida específica para financiar a colectivos sociales del hemisferio Sur	Ya existe no una sino varias partidas. Las de las convocatorias de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria y las de cooperación directa municipal, excepto la de "hermanamientos", van a estos colectivos.	
13. Ampliación del porcentaje del presupuesto municipal para el Tercer Mundo	Es una propuesta similar a la primera, donde se recoge el incremento del presupuesto, que alcanza el 0,726%.	
14. Destinar el 50% de las actuaciones propias municipales en Córdoba al programa de sensibilización para la integración de otros nacionales	Esta propuesta es contradictoria con la expuesta en el nº 4, por una parte. Por otra, conviene aclarar que en dichas actuaciones propias se contempla un proyecto educativo en los Institutos de E. Secundaria, con especial incidencia en la integración de inmigrantes.	

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba.

Al igual que pusimos de relieve respecto a Albacete, la percepción de los participantes directamente implicados en el proceso de Córdoba acentúa en mayor medida la oportunidad política que implica el desarrollo de los Presupuestos Participativos. En este sentido siempre es mayoritaria la satisfacción con el proceso, aunque se recogen altos porcentajes de insatisfacción. En Córdoba todos los años se entrega a los participantes directamente implicados en el proceso un pequeño cuestionario de evaluación de los Presupuestos Participativos. El cuestionario se hace llegar por correo

postal a los ‘agentes’ y ‘representantes’ de los Presupuestos Participativos, así como a las asociaciones que acreditaron su presencia en las Mesas de distrito. No es obligatoria su devolución, por tanto, los datos sólo aportan una idea aproximada sobre los Presupuestos Participativos. Para el año 2003 el grado de devolución llegó a un 19%, mientras que en el 2004 alcanzó un 30%. La evaluación realizada en el 2002 fue cualitativa, por lo que no nos permite realizar comparaciones. Tampoco podemos hacer comparaciones entre la del 2003 y 2004, pues aquella se realizó mediante preguntas abiertas que no permiten establecer análisis comparativos y fue cumplimentada también por técnicos municipales directamente involucrados en el Presupuesto Participativo, mientras que en el 2004 se separó la evaluación dirigida a los técnicos (de orden cualitativa) de la evaluación cumplimentada por la ciudadanía.

Un dato muy relevante sobre la participación nos lo revela una pregunta hecha en el 2004, según la cual se deducía que el 75% de los participantes ya habían participado en alguna medida en los Presupuestos Participativos (bien desempeñando alguna función, bien asistiendo a las asambleas), mientras que el 25% se acercaba al proceso por primera vez. Teniendo en cuenta que la encuesta se dirigía a personas que habían desempeñado alguna función dentro de los Presupuestos Participativos parece significativo el grado de nuevos participantes existentes, aunque pone de manifiesto que el perfil asociado a cumplir una función dentro del proceso puede ser precedido de cierta cualificación por los participantes.

Por lo general prevalece una valoración positiva de los Presupuestos Participativos. En el 2004 el 63,2% de los encuestados valoraba el proceso de manera satisfactoria o muy satisfactoria, mientras que el 28,3% lo valoraba insatisfactoria o muy insatisfactoriamente. En el 2003, esta cuestión fue la única realizada de forma cerrada. El 37% valoraba positivamente el proceso, mientras el 46% no. Sin embargo si restamos la valoración hecha por los técnicos en el 2003, el porcentaje que valoraba positivamente el proceso se incrementa al 52,3%, reduciéndose las valoraciones negativas al 33,3%. Esta diferenciación ofrece una idea de la posición crítica de los técnicos municipales. En la evaluación cualitativa del 2004 los técnicos valoraban positivamente el Presupuesto Participativo como oportunidad política, valorando como debilidad su ejecución a corto plazo debido al diseño del proceso y su articulación con el resto de la gestión municipal.

En el cuestionario elaborado en el 2003 se aprecia en mayor grado el contraste generado por una valoración positiva respecto a la oportunidad política que ofrece el desarrollo de los Presupuestos Participativos y la valoración negativa debida a la debilidad del círculo virtuoso. El 65%, incluidos los técnicos, hacían alusión en sus respuestas abiertas al sentido democratizador de los Presupuestos Participativos. El 34% aproximadamente aludía en cambio a un proceso deficiente, resaltando la necesidad de una mayor articulación del proceso con la gestión política, así como una mayor visualización o ejecución de las propuestas priorizadas.

Las encuestas realizadas por el Ayuntamiento de Córdoba no ofrecen información mínimamente estructurada como para substraer resultados concluyentes. No obstante, es apreciable el sentido que se atribuye a los Presupuestos Participativos como nueva mediación política, sentido que prevalece sobre cualquier otro factor a considerar. Es muy ilustrativa esta apreciación general en un proceso en el que la ambivalencia del gobierno municipal no permitió disipar cuestiones importantes como la ejecución de las propuestas. En este sentido, tanto en el 2003 como en el 2004 se hace mención a la necesidad de aumentar la información disponible. Durante el 2004 esa demanda se incrementaba al 80% de los encuestados, lo cual pone en evidencia la importancia que los propios participantes atribuían a la información como factor necesario para poder participar.

4.3.3.3. La eficiencia administrativa y el sentido redistributivo

Teniendo en cuenta que las experiencias de Presupuestos Participativos son relativamente recientes parece pronto valorar si su desarrollo tiene un impacto sobre la eficiencia administrativa. Más si consideramos el propio sello de evolución y cambio que sus promotores suelen atribuir a cada una de las experiencias. No obstante, podemos realizar una valoración genérica sobre la dinámica presupuestaria de los diferentes Consistorios con el objetivo de ver la manera en que los Presupuestos Participativos se insertan y articulan con el conjunto del presupuesto municipal. El propósito persigue visualizar la influencia de la ciudadanía mediante el proceso

participativo, más que evaluar la eficiencia administrativa a través de los Presupuestos Participativos.

La dimensión financiera de las Administraciones locales adolece en general de falta de recursos. Su baja participación en los tributos del Estado (15%), su limitada autonomía para autofinanciarse en tanto tiene que adecuarse a normas estatales o autonómicas, así como un amplio elenco de competencias, alza la voz de muchos municipios por establecer un escenario más equitativo. No obstante, la estructura financiera de las Administraciones locales en España podemos decir que está medianamente consolidada, más si tenemos como referencia las Administraciones brasileñas. Tienen capacidad de autofinanciación, aunque están sometidas a un control económico considerable. La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria del 2001 lo incrementó, si cabe estrechando los márgenes de maniobra de los respectivos Ayuntamientos para endeudarse y, por tanto, limitando un recurso habitual de las Administraciones locales para emprender inversiones públicas. Esto no quiere decir que no haya casos de crisis económica, de mala administración o situaciones de riesgo. Simplemente pretende contextualizar los Presupuestos Participativos en un escenario financiero diferente al brasileño, en el que el proceso participativo juega un papel menos destacado respecto a la flotación económica de los Entes locales. Sólo hay que ver el sentido que los diferentes modelos de Administración pública atribuyen a una gestión económica transparente y competitiva, tendente a la autofinanciación y basada en la introducción de la lógica costes-beneficios en todas sus operaciones, las evaluaciones de calidad, mejora y racionalidad de la oferta de bienes públicos, etc.

En este sentido, los Presupuestos Participativos se aprecian más como una oportunidad de visualizar la gestión administrativa, tras los cuales puede mejorar la percepción sobre la Administración y reducir los costes estrechando los resultados de la gestión pública con la realidad ciudadana. Ciertamente mediante los Presupuestos Participativos los gobiernos locales se ven ante la obligación de hacer públicas y difundir las cuentas municipales, más allá de la intensidad con que se haga. Dicho ejercicio implica un grado de responsabilidad mayor a la hora de confeccionar las cuentas, así como contribuye a proyectar sobre la elaboración del presupuesto una base más democrática y, por tanto, contribuye a la legitimación de las decisiones públicas. No obstante, el Presupuesto Participativo pone en evidencia los límites a los que quedan sujetas las

Administraciones locales, por ejemplo, respecto a las competencias y el dinero público con el que cuentan para abordar la oferta de bienes públicos, así como la misma evolución de la Administración durante los últimos treinta años, alrededor del individuo en calidad de usuario.

En España hay muchas cuestiones que no competen al Ayuntamiento, como por ejemplo la Educación o los Servicios sociales, que son altamente sensibles para la población, al igual que otra serie de inversiones vinculadas a áreas de competencia estatal o regional. La imposibilidad de debatir esas cuestiones en los Presupuestos Participativos genera un clima que puede cuestionar indirectamente la utilidad del Presupuesto Participativo para la ciudadanía, debido a su limitado campo de acción. Por otro lado hay otros servicios municipales que han sido externalizados mediante empresas u organismos autónomos, los cuales basan su gestión en mecanismos del sector privado. Sobre tales servicios no queda clara la posibilidad de influencia de la ciudadanía, aunque hasta ahora ese problema no se ha planteado debido a la ausencia de dicho problema en el contexto actual de los Presupuestos Participativos.

Habitualmente el Ayuntamiento sirve de colector amplio de las necesidades de la ciudadanía en el ámbito municipal y el desconocimiento de la población acerca de la trama que conforman las diferentes instituciones públicas, las normas a seguir y la utilización de los impuestos a pagar contribuye a generar un ambiente de desafección hacia las propias instituciones. El Presupuesto Participativo tiene como objetivo precisamente hacer visible esa trama, lo que puede ciertamente ayudar a comprender mejor la situación general, contribuyendo a socializar entre la población un conocimiento sobre las Administraciones públicas que facilite establecer una relación de corresponsabilidad más coherente con la trama institucional y financiera existente. No obstante señalamos ya de ante mano los límites a los que están sujetas las acciones de los Entes locales y, en consecuencia, las acciones mediante los Presupuestos Participativos en las Administraciones locales, aunque en ningún caso pensamos que esto pueda restar importancia al sentido del proceso participativo.

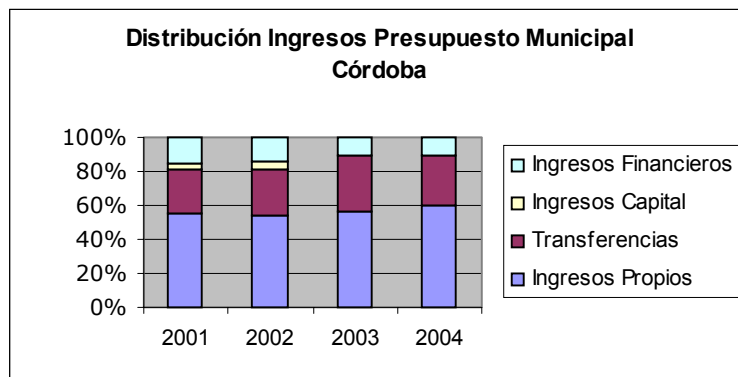
Las tres experiencias a las que hacemos alusión (Córdoba, Puente Genil y Albacete) comenzaron los Presupuestos Participativos debatiendo una pequeña parte del presupuesto municipal. En gran medida ese presupuesto es el que la Administración

destinaba a realizar pequeñas infraestructuras. Desde el 2001 al 2004 todas las experiencias ampliaron la base presupuestaria de su actuación, aunque con diferencias notables. Si Albacete y Puente Genil abrieron la discusión al conjunto de las partidas de gastos, exceptuando los de personal, en Córdoba se amplió sólo a una parte relativamente pequeña del presupuesto. En ninguna experiencia el 100%, al menos de forma vinculante y formal. Si así fuera estaríamos hablando de que la discusión tiene en cuenta tanto los ingresos como los gastos y dentro de estos, tanto los impuestos y tasas como los gastos destinados al personal o el mantenimiento de los servicios de la ciudad. Sólo en Albacete ha habido una propuesta informal por parte del gobierno municipal para discutir el conjunto del presupuesto incluyendo dichos parámetros. Sin embargo, los miembros del CPP de Albacete rechazaron dicha posibilidad de momento, emplazando al gobierno municipal a un proceso a medio y largo plazo que contemplara esa discusión. A veces, de todas maneras, el gobierno ha debatido con los miembros del CPP la naturaleza, subida o modificación de algunos impuestos y tasas. En Puente Genil no se discuten los ingresos en ninguno de sus capítulos presupuestarios y se abordan los capítulos con relación al gasto público de las diferentes áreas municipales, es decir, el gasto que se destina a las diferentes actuaciones públicas tanto en servicios y programas, como en inversiones (grandes y pequeñas). Del total del 100% del presupuesto se pasa a discutir un porcentaje relativamente pequeño, aunque notablemente significativo. En Córdoba la discusión es muy limitada con relación al presupuesto municipal. Hasta el 2003 sólo se discutían las partidas presupuestarias de cuatro delegaciones municipales que en conjunto alcanzaban aproximadamente el 4,5% del presupuesto con relación al presupuesto no consolidado del Ayuntamiento, pero en ningún caso se debatía públicamente, por ejemplo, el dinero consignado a cada una de esas delegaciones o el resto de las delegaciones municipales.

En los siguientes cuadros podemos ver reflejada la estructura de ingresos de los tres Ayuntamientos mencionados. Sólo incluimos la estructura presupuestaria no consolidada, lo que significa que no se contemplan los ingresos de las empresas municipales y los organismos autónomos, que en los casos de Albacete y Puente Genil no imprime grandes diferencias, pero sí en el caso de Córdoba. Ofrecemos presupuestos estimados, exceptuando el de Córdoba, el cual es realizado de acuerdo a las liquidaciones del presupuesto de los años 2001 y 2002. Para facilitar su lectura hemos agrupado los diferentes capítulos del presupuesto de ingresos en cuatro dimensiones:

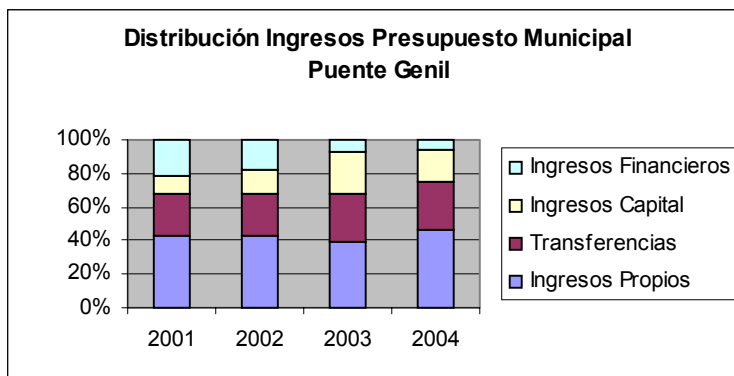
1. *Ingresos propios*: aquí se recogen todos los ingresos que contribuyen a la autonomía financiera de las entidades locales. Sobre todo son los impuestos directos (IBI, impuestos sobre vehículos, sobre el incremento del valor de los terrenos o el impuesto sobre actividades económicas, sensiblemente reducido desde la reforma de las haciendas locales en el 2002), impuestos indirectos (sobre construcciones, instalaciones y obras), tasas (recogida de basuras, depuración de aguas, ocupación de suelo, licencias urbanísticas) e ingresos patrimoniales.
2. *Transferencias corrientes*: aquí se recoge el dinero trasferido a los Ayuntamientos por el Estado y las Comunidades Autónomas. Casi en su totalidad este capítulo refleja la participación del Ayuntamiento en los tributos del Estado. En menor cuantía refleja las transferencias que las Comunidades Autónomas realizan a los Ayuntamientos a cuenta de que gestionen un servicio cuya competencia es de la Comunidad Autónoma, por ejemplo, los servicios sociales.
3. *Ingresos de capital*: aquí se recoge el dinero percibido por la venta de inmuebles o suelo municipal, además de las transferencias de capital que otras instituciones (Comunidad Autónoma, Unión Europea, Estado, etc.) puedan realizar para la ejecución de una inversión o servicio previamente concertada o subvencionada.
4. *Ingresos financieros*: aquí se reflejan las ganancias de la participación del Ayuntamiento en valores o los ingresos por operaciones de crédito que se formalizarán durante el ejercicio presupuestario.

Gráfico nº5



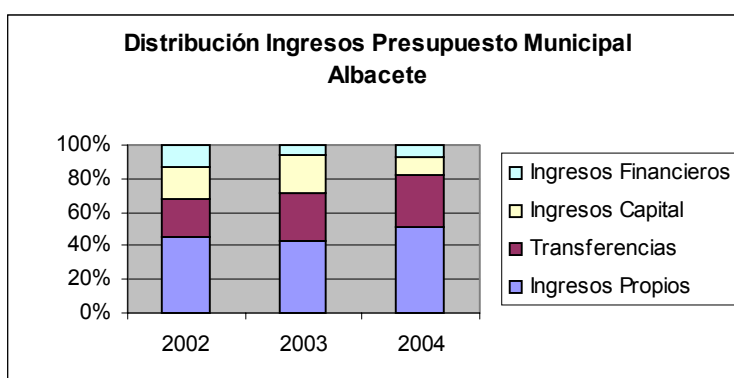
Fuente: Memorias de los Presupuestos municipales (2001, 2002, 2003, 2004).

Gráfico n°6



Fuente: Boletines Oficiales de la Provincia de Córdoba (2001, 2002, 2003, 2004).

Gráfico n°7



Fuente: Boletines Oficiales de la Provincia de Albacete (2002, 2003, 2003).

Como vemos en los cuadros la autonomía financiera del Ayuntamiento de Córdoba es sensiblemente superior, representando los ingresos propios cerca del 60% del total de los ingresos en el año 2004. Durante los años contemplados, no obstante, se refleja un incremento de la autonomía financiera en todos los municipios, lo que parece que casa más con la propia evolución de la Administración local que por influencia de los Presupuestos Participativos. En Córdoba el peso relativo de las transferencias corrientes se mantiene a lo largo de los cuatro años, aumentando ligeramente, al igual que en Albacete y Puente Genil. La importancia de los ingresos corrientes (ingresos propios más transferencias corrientes) es manifiesta, pasando en Córdoba del 81% en el 2001 al 89% en el 2004. Esto habla de una mayor estabilidad presupuestaria al no depender de conceptos más variables como son las operaciones de capital (ingresos de capital más ingresos financieros), algo similar a lo que ocurre en los otros dos municipios en los que los ingresos corrientes alcanzaban en el 2004 en Albacete el 80% y en Puente Genil el 75%. Las partidas de ingresos de capital son mayores en Albacete y Puente Genil, lo

que puede ser debido a una mayor participación en subvenciones y programas concertados para ejecutar proyectos concretos con otras instituciones como la Diputación provincial, Comunidad Autónoma o incluso la Unión Europea. En Albacete durante el periodo contemplado disminuyen ligeramente, pero en Puente Genil incrementan su peso relativo. Este incremento viene motivado por la importancia que adquiere en este municipio la enajenación de inversiones (venta de inmuebles en general o suelo municipal), prácticamente testimonial en los otros dos municipios.

En términos generales se puede pensar que las Administraciones reseñadas disponen de un relativo grado de autonomía, si consideramos la creciente importancia adquirida por los ingresos corrientes. No obstante se puede valorar el escaso margen de maniobra de los Ayuntamientos, cuyas operaciones de capital paulatinamente disminuyen, de lo que puede resentirse su capacidad inversora. Si consideramos el límite establecido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria del 2001, que estrecha la capacidad de endeudamiento de los Entes locales obligando a que los capítulos 8 y 9 de gastos e ingresos (activos y pasivos financieros) sean iguales, se pone de manifiesto una mayor debilidad financiera de las Administraciones locales. Como consecuencia de ello podemos observar de qué manera se reducen los ingresos financieros en general en todos los municipios a partir del 2003, año en que la Ley de Estabilidad Presupuestaria entra en vigor para las Administraciones locales. De aquí se puede deducir un menor esfuerzo inversor, en tanto en cuanto la financiación de inversiones mediante operaciones de crédito es un recurso habitual de los Entes locales, lo cual se constata mejor en la evolución de los ingresos de Albacete y Puente Genil. En ambos municipios se reducen los ingresos financieros de una forma más notable, lo cual se reflejará en la reducción de inversiones realizadas por el Ayuntamiento, como veremos en las partidas de gastos. Reducir la capacidad inversora de los Ayuntamientos reduce también el impacto de los Presupuestos Participativos sobre las cuentas municipales, dada la importancia que hasta ahora ha tenido el capítulo de inversiones en el proceso participativo.

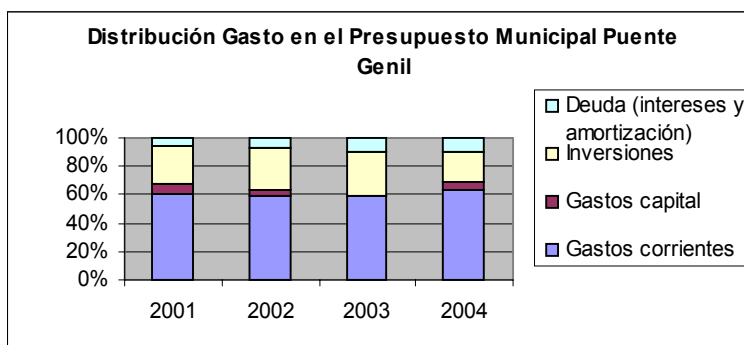
Todos los presupuestos de ingresos muestran un crecimiento generalmente sostenido, aunque el presupuesto de Córdoba del 2003 fuera inferior al de 2002 en un 3,2% en las estimaciones. También el presupuesto de ingresos de Puente Genil del año 2004 se reduce casi un 2% respecto a los ingresos del 2003, lo cual tampoco permite vincular

satisfactoriamente la gestión del Presupuesto Participativo a la gestión pública, más bien se pondría de manifiesto una situación financiera débil. La evolución financiera de los ingresos no permite, sin embargo, establecer una valoración adecuada sobre el impacto de los Presupuestos Participativos. Es cierto que si aumentan los ingresos corrientes, manteniéndose relativamente igual el peso relativo de las transferencias corrientes, significa que ha habido un aumento de los ingresos propios vía impuestos o tasas municipales. En Brasil veíamos como en algunos municipios había una intención evidente para vincular el mejoramiento de los ingresos propios con la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos, cuestión que en España nos inclinamos a pensarlo asociado más a la propia evolución de la Administración que al proceso participativo. Para comprender en general la estructura presupuestaria de los Ayuntamientos es necesario de todas maneras ver la distribución de los gastos públicos, lo que pasamos a hacer a continuación antes de valorar genéricamente sus respectivas tramas financieras. Con el objeto de facilitar su comprensión hemos optado, al igual que con los ingresos, por agrupar las diferentes partidas en cuatro ejes, teniendo en cuenta que reflejamos el presupuesto no consolidado de los Ayuntamientos.

1. Por un lado hemos agrupado el conjunto de los *gastos corrientes*, recogiendo los gastos de personal, los gastos en bienes y servicios (que son el coste de los programas que el Ayuntamiento realiza anualmente, además de las propuestas de los distintos servicios municipales) y las transferencias corrientes (que comprenden los créditos que el Ayuntamiento aporta a sus respectivas empresas y organismos autónomos, así como aportaciones y subvenciones que se hacen a asociaciones o instituciones).
2. En segundo lugar hemos aislado las partidas destinadas a *inversiones*, recogidas dentro de los capítulos que hacen alusión a las operaciones de capital. Estas inversiones se financian en su totalidad con operaciones de crédito a suscribir con entidades financieras.
3. En tercer lugar se recogen los *gastos de capital* dentro de los capítulos de gastos de capital. Las transferencias comprenden la financiación directa del Ayuntamiento a inversiones que realizan las empresas municipales y sus organismos autónomos.
4. Por último agrupamos los gastos destinados a financiar la *deuda* pública derivada de las operaciones de crédito, tanto en los gastos financieros recogidos

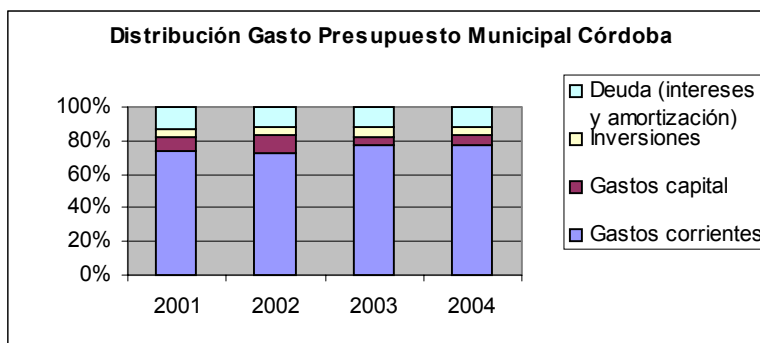
en el capítulo 3 dentro de las operaciones corrientes, como los pasivos y activos financieros recogidos en los capítulos 8 y 9 del presupuesto municipal.

Gráfico nº8



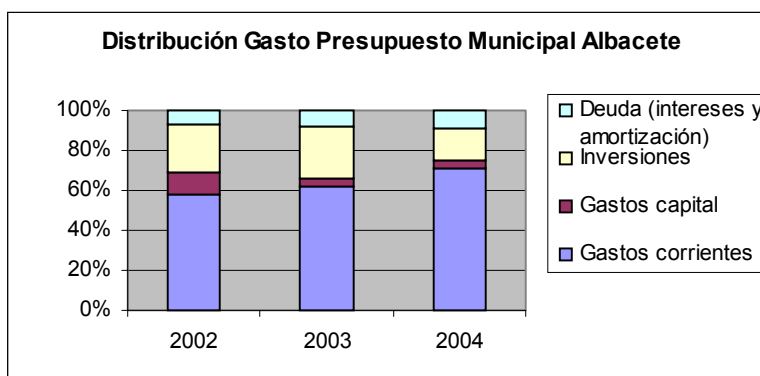
Fuente: Memorias de los Presupuestos municipales (2001, 2002, 2003, 2004).

Gráfico nº9



Fuente: Memorias de los Presupuestos municipales (2001, 2002, 2003, 2004).

Gráfico nº10



Fuente: Boletines Oficiales de la Provincia de Albacete (2002, 2003, 2004).

En relación al año 2001, la estructura presupuestaria de Córdoba y Puente Genil no ha variado significativamente. En este sentido, al igual que podemos considerar el caso albaceteño, calibrar el impacto de los Presupuestos Participativos resulta arduo. Si algún

signo de impacto encontramos, la estructura de gasto nos revelaría si acaso un impacto más negativo que positivo, aunque en realidad sería más adecuado pensar una relación inocua o inserta dentro de una dinámica en la que el Presupuesto Participativo se articula pero no juega como factor decisivo. Por ejemplo, la parte del presupuesto dedicada a realizar inversiones disminuye significativamente en Albacete y Puente Genil entre los años 2001 y 2004. En Puente Genil cae del 25% al 21% y en Albacete del 23% al 15%. Sólo en Córdoba se mantiene equiparable a lo largo de la serie histórica entre un 5,5% y un 6%. Por tanto no sólo no aumenta la capacidad inversora de los Ayuntamientos, elemento hasta ahora central en los Presupuestos Participativos, sino que incluso disminuye. En la ciudad de Córdoba hay que considerar la evolución que tienen las inversiones en el presupuesto consolidado. En este caso, las inversiones aumentan ligeramente en términos absolutos desde el 2001 al 2004 un 15%, después de una pronunciada caída en el año 2003. Ahora bien lo que disminuye tanto en términos absolutos como relativos, respecto al presupuesto consolidado, es la capacidad inversora directa del Ayuntamiento, incrementándose la capacidad de inversión de sus empresas públicas y organismos autónomos, que quedan fuera del Presupuesto Participativo (ver tabla 25).

Esta desviación de fondos hacia las empresas públicas se puede enmarcar dentro del proceso de modernización administrativa previo al auge de los Presupuestos Participativos, del que tanto Albacete como Puente Genil no se substraen, aunque se refleje en menor medida. En esta lógica se prima la creación de empresas municipales y organismos autónomos con entidad jurídica independiente y con un modelo de gestión basado en la relación costes-beneficios, implicando al ciudadano sólo en calidad de cliente. En Córdoba su importancia se aprecia en el incremento del capítulo del presupuesto de gasto que se refiere a las transferencias corrientes, aquel que especifica, entre otras cosas, las aportaciones del Ayuntamiento a sus empresas y organismos para su funcionamiento. En este municipio, entre el 2001 y el 2004, el capítulo representaba algo más del 30% del total de los gastos, sólo equiparable al gasto destinado a personal. En el 2004 alcanza una estimación del 33%, ya por encima incluso de los gastos de personal (31%), de los gastos en bienes y servicios (13%) y muy superior al gasto directo del Ayuntamiento en inversiones (5%). De este modo se lleva la gestión a organismos autónomos sobre los que la influencia de la ciudadanía mediante los

Presupuestos Participativos se reduce²⁰¹. En el caso de las transferencias de capital, que recogen la financiación directa del Ayuntamiento de inversiones que realizan sus empresas municipales u organismos autónomos, reflejan un alto porcentaje en los dos primeros años (7.5% y 10,4% respectivamente), disminuyendo a una estimación del 3% para el 2003 y el 2004 en el municipio de Córdoba.

Tabla nº26

Distribución de inversiones en Córdoba según el Presupuesto Consolidado en porcentajes				
Organismos Administración Local	2001	2002	2003	2004
AYUNTAMIENTO	25,5%	19,8%	17,5%	12,8%
ORGANISMOS AUTONOMOS	40,1%	24,9%	7,6%	14,3%
EMPRESAS PÚBLICAS	34,1%	55,4%	74,9%	72,9%
Total Inversiones	100%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Memorias del Presupuesto Municipal de Córdoba (2001, 2002, 2003, 2004)

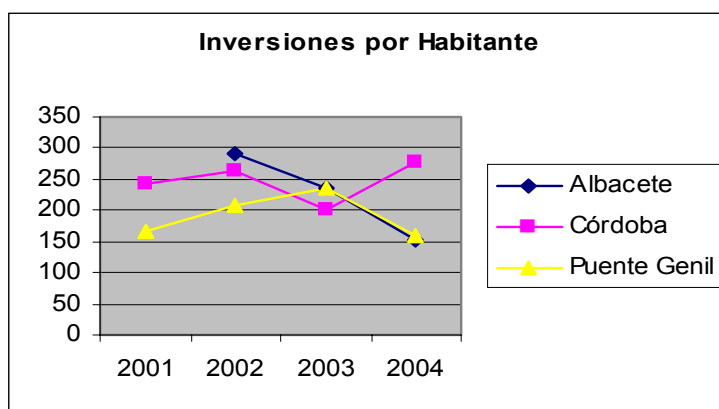
La importancia y peso que adquiere la oferta de bienes públicos mediante las empresas municipales se basa en un modelo de gestión distinto al de los Presupuestos Participativos, lo cual nos permite relativizar el peso del proceso participativo sobre la gestión municipal. En Puente Genil, por ejemplo, se puede apreciar también un aumento espectacular de las transferencias corrientes, que entre el 2001 y el 2002 se incrementan un 350%. Coincide en el tiempo con la puesta en marcha de algunos organismos autónomos y empresas municipales. Aún así no alcanza más del 16% del gasto total en el 2004, por debajo del gasto destinado a inversiones (21.3%), a bienes y servicios (25,3%) y a personal (22%). Las transferencias de capital disminuyen del 6,8% en el 2001 al 6,15% en el 2004, con una drástica disminución en el 2003 al 0,74%. En Albacete el peso relativo de las transferencias corrientes respecto al presupuesto de gasto se mantiene constante en un 12% con una ligera subida al 13% en el 2004, por debajo del gasto de personal (30.7%), de bienes y servicios (27.3%) e inversiones (15,2%). Mientras que la financiación directa del Ayuntamiento a las inversiones de sus organismos autónomos disminuye de un 10,6% en el 2002 a un 4,3% en el 2004.

²⁰¹ En estos casos el Reglamento de Participación Ciudadana de Córdoba recoge la participación directa de representantes vecinales en los Consejos de Administración de las Empresas públicas, lo cual vendría a reforzar el papel jugado por el modelo de participación tradicional.

En Albacete y Puente Genil en tanto en cuanto se valora el conjunto del presupuesto, la ciudadanía mediante los Presupuestos Participativos mantiene aún influencia sobre el destino de las inversiones que realiza el Ayuntamiento en general, incluyendo sus organismos autónomos y empresas públicas. Sólo dejan de discutirse las cuestiones más relacionadas a la gestión de los ingresos. En Córdoba en cambio el Presupuesto Participativo se ciñe a las inversiones del Ayuntamiento, las cuales pierden peso en la acción pública municipal desde el año 2001, disminuyéndose así la influencia efectiva de la ciudadanía sobre la acción ejecutiva, la cual parece más orientada hacia las empresas municipales.

Analizando las inversiones por habitante que cada Ayuntamiento realiza vemos como la relación disminuye en Albacete y Puente Genil, aumentando ligeramente en Córdoba (ver gráfico nº11). Aquí tenemos en cuenta los presupuestos consolidados, que incluyen las empresas públicas y los organismos autónomos, fruto en Córdoba del esfuerzo inversor. Vemos como en Córdoba esta cifra alcanza en el 2004 los 277 euros por habitante, mientras que el gasto vinculado al Presupuesto Participativo por habitante para el mismo año no alcanzaba, sin embargo, los 29 euros por habitante²⁰².

Gráfico nº11.



Fuente: elaboración propia y boletines Oficiales de la Provincia.

²⁰² El dato recoge la relación entre el total del presupuesto de gasto de las delegaciones municipales que entran en los Presupuestos Participativos por la población. Esto incluye no sólo inversiones, sino la oferta de bienes y servicios de Educación, Cooperación y Participación ciudadana. Para los otros municipios el dato es más irrelevante, pues en teoría se pone en juego el total del presupuesto de gasto, lo cual supone considerar su totalidad.

Por otro lado, en Córdoba el servicio a la deuda se mantiene estable durante los cuatro años, pero con unos valores relativos elevados del 12% respecto al total del gasto. En términos absolutos el endeudamiento del Ayuntamiento de Córdoba aumenta de 169 millones de euros en el 2001 a una estimación de 242 millones de euros en el 2004, un porcentaje inferior aún a los ingresos corrientes del presupuesto consolidado del Ayuntamiento (por encima de los 300 millones de euros). En este caso es el Ayuntamiento de Puente Genil el que aumenta significativamente su gasto para cubrir el servicio a la deuda: un 52% entre el 2001 y el 2004, por encima del incremento del 26% en el caso del Ayuntamiento de Albacete durante el mismo periodo. A este respecto es claro que durante el periodo de implementación de los Presupuestos Participativos no ha habido un recorte de la deuda, aunque huelga a decirse esto no parece poder vincularse al proceso, sino a la evolución de la gestión municipal desde antes de su puesta en marcha.

Al hablar de la influencia positiva de los Presupuestos Participativos en la gestión municipal, desde el punto de vista financiero, no pareciera que estos evidenciaran una influencia en la gestión sensiblemente diferente a la que ya existía antes de su implementación. El presupuesto municipal parece más afectado por su propia dinámica de modernización que por la influencia directa del proceso participativo, en la que la gestión mediante empresas públicas cobra una importancia progresiva considerable. Este modelo de gestión no se abre tanto a una relación directa con la ciudadanía, sino a una relación clientelar en la que prima las relaciones entre costes-beneficios. Respecto a la deuda el Presupuesto Participativo no parece que ofrezca las oportunidades necesarias para aminorar su importancia, aunque tampoco sería adecuado hacer una correlación directa entre el aumento de deuda y los Presupuestos Participativos. Más bien podríamos constatar la hipótesis inicial según la cual los Presupuestos Participativos aún en España no se implementan desde una perspectiva transversal a la gestión municipal, ofreciéndose más como un elemento de modernización que como el motor de la modernización.

Si no parece que podamos hablar de la influencia de los Presupuestos Participativos sobre la eficiencia administrativa, nos podemos acercar al sentido redistributivo atribuido al Presupuesto Participativo, aunque de la misma manera con prudencia. En principio todas las experiencias tratadas disponen de criterios de distribución, por tanto

es de suponer que podría reflejarse directamente en la acción pública. Sin embargo, solamente el Ayuntamiento de Córdoba dispone de un tratamiento estadístico mínimamente adecuado para hacer valoraciones y aún así no ofrece posibilidades para la realización de análisis complejos. En el caso de Albacete y Puente Genil directamente no existen datos estadísticos relacionados al Presupuesto Participativo, lo cual dificulta en gran medida la posibilidad de análisis, más allá del número de participantes y las propuestas realizadas. De este modo es difícil conocer el alcance real y efectivo que tienen los Presupuestos Participativos respecto al gasto público y la distribución de los recursos públicos, más allá de la distribución de las grandes líneas presupuestarias vista más arriba. En segundo lugar se añade la escasa transparencia de los resultados obtenidos, pues ningún Ayuntamiento ha presentado públicamente ninguna relación entre propuestas ejecutadas y propuestas elaboradas, lo cual después de cuatro años hace difícil valorar el efecto real del proceso participativo. De alguna manera esto puede limitar el impacto del proceso sobre la gestión, pues si no es visualizable tampoco se puede objetivar por la población el círculo virtuoso, lo que en el Ayuntamiento de Córdoba es siquiera más apreciable, viendo la escasa capacidad de influencia que se atribuyó al Presupuesto Participativo en general. No obstante, vamos a centrarnos en el análisis del sentido redistributivo de la experiencia cordobesa dentro de los límites apuntados.

A lo largo de los tres años de Presupuestos Participativos en Córdoba podemos valorar los resultados obtenidos atendiendo a la distribución de los recursos de inversión realizada durante el proceso. Sólo vamos a tener en cuenta las propuestas priorizadas a nivel de ciudad, sin poder considerar su ejecución. Así vamos a proyectar un mapa de la ciudad según el número de propuestas que cada distrito haya obtenido durante los Presupuestos Participativos. Antes de empezar hay que aclarar el proceso de decisión establecido en la Mesa de Ciudad del proceso, que si bien no se recoge en el Autorreglamento, su funcionamiento quedó establecido como sigue. Habitualmente la Mesa de Ciudad establece que una parte proporcional del presupuesto discutido para inversiones será distribuido de forma lineal entre todos los distritos de la ciudad, correspondiendo a cada uno una cantidad aproximada de 150.000 euros. El resto de los recursos disponibles será distribuido de acuerdo a la aplicación de los criterios. Teniendo en cuenta que durante los tres años el presupuesto anual para inversiones debatido en el proceso fue de 5 millones de euros, resta una suma de casi 3 millones de

euros. Hay que tener en cuenta que sobre la distribución realizada en los servicios y programas no es posible realizar este análisis. Al ser servicios y programas generales del municipio nunca tienen como objeto una implementación territorial, sino que afectan por igual al conjunto de la ciudad. De este modo considerando las inversiones en infraestructuras realizadas de acuerdo a las decisiones adoptadas en los Presupuestos Participativos vamos a considerar, primero, las inversiones totales de las que cada uno de los distritos se beneficia con los Presupuestos Participativos. En segundo lugar, realizaremos la misma operación pero sólo teniendo en cuenta el porcentaje de inversiones obtenido por cada distrito en la parte no distribuida linealmente. Así podremos valorar el empleo de los criterios de justicia redistributiva establecidos con el fin de guiar el proceso de toma de decisiones. Finalmente el porcentaje de las inversiones se relacionara con el porcentaje de participación alcanzado por cada uno de los distritos respecto al total de los asistentes a los Presupuestos Participativos.

La relación se va a efectuar teniendo en cuenta un estudio del año 2004 realizado por el IESA sobre las condiciones de vida en el municipio de Córdoba (García y Pérez Yruela, 2004). El estudio muestra una clasificación de los barrios del municipio a partir de sus características socioeconómicas, utilizando indicadores del censo de 1991 sobre condiciones laborales, educación y características de las viviendas. Resultan cinco tipos de barrios urbanos, con una gradación en su nivel socioeconómico desde un nivel alto hasta un nivel muy bajo y un tipo de barrio cuyas características no son urbanas, no siendo por tanto comparables en el nivel socioeconómico con el resto (las barriadas periféricas). Sucintamente, las características de estos cinco grupos son las siguientes:

- Nivel medio-alto: Predominio de trabajadores de servicios de nivel medio (2 veces la media) y profesionales liberales (3 veces la media), con estudios universitarios (3 veces la media) y alto porcentaje de estudiantes entre los jóvenes del barrio (2 veces la media).
- Nivel medio: Población heterogénea, con abundancia de trabajadores de servicios de nivel medio (1,6 veces la media) y profesionales liberales (1,6 veces la media). Bastantes universitarios entre los jóvenes del barrio (1,4 veces la media).
- Nivel medio-bajo: Población heterogénea, pero con predominio de obreros especializados (1,3 veces la media) y trabajadores de pequeña industria (1,2).

- Nivel bajo: Predominio de trabajadores de servicios personales (1,4 veces la media), obreros especializados (1,3 veces) y trabajadores de la pequeña industria (1,2). Alto índice de envejecimiento (1,4 veces la media). Bastantes edificios en mal estado (1,3 veces la media).
- Nivel muy bajo: Predominio de obreros no especializados (3 veces la media) y parados (1,8 veces la media). La población principalmente sin estudios (1,8 veces la media). Abundancia de edificios en mal estado (3 veces la media).
- Periferia: Predominio de trabajadores o propietarios agrícolas (4 y 2,3 veces la media, respectivamente).

Siguiendo esa clasificación hemos designado a cada uno de los distritos un valor del 1 al 5 con relación a las características socioeconómicas más predominantes en ellos. Según la escala obtenida podemos relacionar directamente las inversiones de las que se han beneficiado los distritos con el nivel socioeconómico de los mismos, permitiéndonos saber la relación de los Presupuestos Participativos con su capacidad para redistribuir la riqueza. No hemos considerado las barriadas periféricas (que son seis núcleos de población periurbanos), pues dentro de los Presupuestos Participativos cuentan cada una como un distrito mientras que en el estudio aparecen como una sola zona. No obstante, en las tablas sí analizamos las relaciones existentes entre las inversiones de las que se han beneficiado y la participación en los Presupuestos Participativos. La escala de clasificación de los distritos sería como sigue: 5, nivel medio alto; 4, nivel medio; 3, nivel medio bajo; 2, nivel bajo; 1, nivel bajo. A continuación mostramos los datos numéricos en la tabla nº26.

Tabla n°27

Relación de los distritos de la ciudad según el orden de inversiones obtenidas y nivel socioeconómico (2001-03).				
	Inversiones Totales	Participación	Inversiones no lineales (sin considerar la cantidad fija)	Nivel socioeconómico
Sur	10.47%	11.97%	13.88% (+3.4) ¹	2.4
Norte	8.73%	6.87%	10.37% (+1.64)	3.8
Levante	8.15%	9.05%	9.19% (+1.04)	3.6
Higuerón	7.96%	5.7%	8.79% (+0.83)	
Villarubia	7.85%	7.15%	8.57% (+0.72)	
Santa Cruz	7.73%	4.59%	8.33% (+0.6)	
Fuensanta	7.45%	12.13%	7.76% (+0.31)	2.6
Poniente Sur	7.39%	10.64%	7.64% (+0.25)	3.85
Centro	6.76%	8.08%	6.36% (-0.4)	4.1
Poniente Norte	6.65%	8.71%	6.14% (-0.5)	2.4
Alcolea	5.97%	4.33%	4.76% (-1.19)	
Trassierra	5.29%	2.82%	3.38% (-1.91)	
Cerro Muriano	5.01%	2.4%	2.81% (-2.2)	
Noroeste	4.62%	5.54%	2.04% (-2.58)	2.25

¹ Los valores entre paréntesis muestran la diferencia entre el porcentaje de inversiones no lineales obtenido y el porcentaje de inversiones totales obtenido.

Fuente: García y Pérez Yruela (2004) y Ayuntamiento de Córdoba.

La tabla recoge los valores ordenados de mayor a menor según la proporción de inversiones totales obtenida por cada uno de los distritos. Así podemos constatar que el distrito Sur, con un nivel socioeconómico medio-bajo, es el distrito que concentra un mayor número de inversiones. Siendo además ese distrito el que se beneficia en mayor medida de las inversiones no lineales, es decir, aquellas que tienen en cuenta criterios de justicia redistributiva. No obstante, en el otro extremo, el último distrito en beneficiarse de las inversiones de los Presupuestos Participativos es uno con un nivel socioeconómico también medio-bajo (Noroeste), siendo además el que menos disfruta de la distribución no lineal derivada de la aplicación de los criterios. El distrito Norte resulta muy beneficiado, aunque los datos con una mayor desagregación revelarían otro escenario. En este distrito cordobés se ubica el Barrio del Naranjo, con un nivel socioeconómico medio-bajo, junto al barrio del Brillante, con el nivel socioeconómico más alto de la ciudad. Dentro de los Presupuestos Participativos se ha beneficiado sobre todo el barrio del Naranjo lo cual nos permite pensar que hay adecuación entre nivel socioeconómico e inversiones tanto totales como no lineales. Otra cuestión es el distrito de Levante, de clase media, el cual resulta muy beneficiado con relación a otros distritos de la ciudad en peores condiciones.

No resulta fácil realizar un análisis sobre los datos expuestos. Más bien pareciera haber una correlación débil entre inversiones y nivel socioeconómico, aunque podamos constatarla, por ejemplo, en la participación de las inversiones del distrito Centro y en la de Sur. Sin embargo tanto los distritos de Poniente Norte como Noroeste con un perfil socioeconómico bajo o medio-bajo no son netos beneficiarios del proceso participativo. Dado en realidad los escasos recursos puestos a disposición en los Presupuestos Participativos parecería poco conveniente tratar de obtener alguna inferencia de la distribución establecida. Se habla en definitiva de cuestiones relacionadas a pequeñas infraestructuras como arreglo de calles, alumbrado, etc. En este sentido, algunas barriadas periféricas muestran deficiencias significativas sobre estos aspectos, lo cual puede justificar el que la mitad de ellas sean beneficiarias netas de la distribución, aunque socioeconómicamente no presenten un nivel bajo. No obstante ante la falta de un mapa de deficiencia de infraestructura, no se puede asegurar una correlación positiva entre perfil socioeconómico e inversiones. También hay que considerar que la carencia de infraestructuras en una ciudad como Córdoba a veces no implica necesariamente un perfil socioeconómico bajo y a la inversa. Al hablar de Acerados, alumbrado, alcantarillados, etc, no hay barrio de la ciudad que no muestre una urbanización adecuada. Sin embargo, siempre hay calles o zonas distribuidas por la ciudad que carecen de tales condiciones.

Para tratar de aislar en la medida de lo posible la influencia que puede tener el perfil socioeconómico hemos realizado una tabla (ver tabla n°28) agrupando los distritos con mayor nivel socioeconómico y los de menor nivel con el objeto de visualizar el impacto de los Presupuestos Participativos. Adjuntamos los valores obtenidos por el conjunto de las barriadas periféricas para así ofrecer una visión más general.

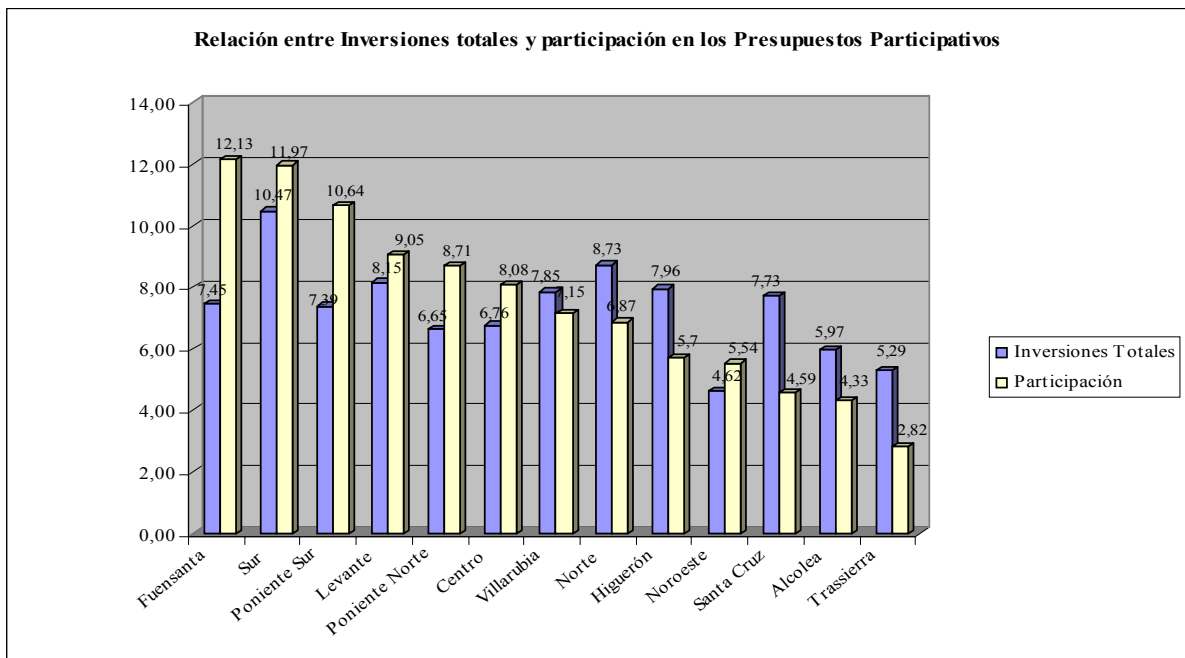
Tabla n°28

Relación entre inversiones totales, no lineales y participación entre distritos con menor nivel socioeconómico, mayor nivel y periferia en los Presupuestos Participativos.			
	Inversiones Totales	Inversiones no lineales	Participación
Distritos con menor nivel socioeconómico (<3)	29.19%	29.82%	38.35%
Distritos con mayor nivel socioeconómico (>3)	31.03%	33.56%	34.64%
Periferia	39.81%	36.64%	26.99%
Total	100%	100%	100%

Fuente: García y Pérez Yruela (2004) y Ayuntamiento de Córdoba.

El cuadro diluye cualquier apreciación en línea con un sentido redistributivo teniendo en cuenta el nivel socioeconómico. Tampoco además parece clara la importancia o la influencia de la participación. Como vemos en la tabla n°26 las relaciones entre inversiones obtenidas (totales y no lineales) y nivel socioeconómico son directamente proporcionales al nivel de riqueza e inversamente proporcionales a la participación de la población. Algo que podemos constatar en el siguiente gráfico, donde el distrito que acumula una mayor participación no obtiene resultados tan positivos, mientras que otros que participan menos obtienen niveles de inversiones significativas.

Gráfico n°12



Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

Si el nivel socioeconómico no parece que nos facilite entender el Presupuesto Participativo desde un sentido redistributivo, tampoco la participación activa nos permite entender en Córdoba una influencia clara en los Presupuestos Participativos, al estar las inversiones desvinculadas del grado de participación. Más allá de generalizar sólo podemos centrarnos en la experiencia cordobesa, lo cual nos impide pensar las relaciones observadas como una regla. Al contrario de ello podemos acercarnos a valorar ciertos aspectos del Presupuesto Participativo de Córdoba que nos permitan comprender una distribución como la observada.

En primer lugar es claro que la participación en Córdoba no se ha introducido en el proceso desde una dimensión enteramente activa. Para realizar la priorización de las propuestas se tienen en cuenta las condiciones físicas y materiales, no tanto la capacidad participativa de la ciudadanía. Esto es así, por ejemplo, en la selección de ‘agentes’, siendo elegidos 4 en todas las Asambleas como mínimo y raramente son elegidos más de 4. Igualmente son elegidos 2 representantes por distrito, lo que garantiza una presencia igual de todos los distritos en la Mesa de Ciudad. En los niveles de priorización además no se tiene en cuenta el nivel de apoyo participativo conseguido por una propuesta, sino que sólo se considera el orden cardinal de las mismas, lo cual iguala las primeras propuestas de todas las Asambleas de barrio y distrito de la ciudad. Al aplicar los criterios se consideran entonces primordialmente las condiciones deficitarias, lo cual permite que la participación activa no sea un valor de influencia. En segundo lugar, la distribución de la riqueza no ha tenido en consideración los perfiles socioeconómicos sino el déficit en infraestructuras, los cuales en una ciudad enteramente urbanizada se pueden hallar en distintas zonas de la ciudad, no necesariamente en aquellas zonas de mayor precariedad socioeconómica, como ocurre por ejemplo en las barriadas periféricas. Esta apuesta parece coherente con el presupuesto puesto a debate, pues sólo cubre las obras de infraestructuras. Es por ello que la falta de una relación clara entre Presupuestos Participativos y justicia redistributiva en Córdoba no tiene porqué significar esa ausencia en otros procesos o incluso más adelante en la misma ciudad. El presupuesto contemplado es muy pequeño como para considerar significativa la distribución realizada.

Es cierto que las experiencias son recientes y es posible que no haya margen de tiempo suficiente para valorar el impacto de los Presupuestos Participativos, sin embargo su puesta en marcha parece responder más a una línea de profundización democrática de la gestión municipal, que a un intento por trasladar a la Administración otra forma de gestión. En este sentido, parece tener más importancia el hecho de influir en la toma de decisiones mediante un proceso regulado y democrático, en el que la ciudadanía adquiere un papel protagonista en la gestión pública, que propiamente el sentido redistributivo. Si atendemos a la forma de presentar y difundir los Presupuestos Participativos por parte de sus promotores políticos, esa relación cobra si acaso más relevancia o consistencia respecto a los modelos de Presupuestos Participativos

desarrollados en Brasil. Primero a través del diseño institucional de los Presupuestos Participativos, muy inclinado a abrir la participación democrática en la toma de decisiones, pero menos dirigido a abrir la gestión municipal a un seguimiento de su acción. El valor preponderante que va adoptando el modelo mixto como escenario convergente entre el modelo tradicional de participación y los Presupuestos Participativos, así como la importancia que adquiere la cualificación técnica de las decisiones parecen conducir los objetivos del proceso participativo hacia la transparencia de la toma de decisiones, incrementando las posibilidades de influencia entre la ciudadanía. No obstante la falta de procedimientos claros que permitan objetivar la gestión motivada por los Presupuestos Participativos, pareciera subordinar el proceso a un modelo de gestión pública, en cierta medida, ya asentado.

De este modo, la configuración de los Presupuestos Participativos parece realizarse de acuerdo a su articulación a una gestión pública en la que prima un perfil administrativo basado en términos de eficiencia económica (empresas públicas), sobre el cual el Presupuesto Participativo se articula y no a la inversa. En este sentido, se aprecia más una preocupación por poner en juego un sentido del espacio público general, que reconduzca el sentido corporativo tradicionalmente asociado a la acción pública hacia un nuevo modelo corporativo donde la ciudadanía pueda jugar un papel más preponderante.

4.3.4. La participación.

La participación es un elemento que recaba para sí una importancia crucial en los Presupuestos Participativos. Más allá de los procedimientos habilitados para cualificar la deliberación, más allá del diseño de un proceso de toma de decisiones transparente mediante criterios de justicia redistributiva y criterios técnicos, la participación encarna un valor preponderante a la hora de pensar sobre la legitimación del proceso. No se considera el hecho de que el Presupuesto Participativo sea una herramienta del ejecutivo. Si el Presupuesto Participativo configura nuevas vías de implicación e influencia política sobre la gestión pública, la pregunta acerca de *quién* participa es un elemento reiterativo que nos remite directamente a valorar quién influye y para quién trabaja la Administración pública. En este sentido la preocupación o debate en el seno

de las experiencias españolas, pero en general en todas las experiencias participativas, se centra en la maximización de la participación para lograr cotas razonables de legitimidad.

De algún modo podemos observar que tras esa preocupación por la participación se evidencia la importancia atribuida a los elementos deliberativos de la experiencia. No es lo mismo que participen unos pocos que muchos, como no es lo mismo que participen sólo mayores o adultos, que lo hagan también jóvenes y mujeres, por no hablar del perfil socioeconómico del participante. Cada uno contribuirá con sus propios sesgos a la voluntad pública, por tanto su no concurrencia o una participación marginal de un tipo específico de ciudadanía no contribuirá a democratizar la voluntad pública, en consecuencia, podría debilitarse el sentido democrático y ciudadano del Presupuesto Participativo. Aquí sería necesario destacar la escasa importancia que adquiere la cuestión de la participación, en términos similares, dentro de los procesos tradicionales, con el objetivo de poder cualificar el debate. Dentro de los órganos tradicionales de participación no se cuestiona la base social o la capacidad representativa de las diferentes asociaciones presentes, la participación en estos casos se vincula directamente a la asociación en sí misma. En el caso de los Presupuestos Participativos es distinto, la participación es la ciudadanía y es ella la que debe participar.

En este sentido hay dos maneras de abordar la participación. En primer lugar el número de participantes, qué proporción de la población participa, estableciendo vinculaciones entre los participantes y la población en orden a valorar la legitimidad de los resultados. En segundo lugar el perfil de los participantes, es decir quiénes realmente participan y hasta qué punto la ciudadanía es representada mediante los participantes. Hay que partir de que en un contexto habitualmente admitido como poco participativo, los Presupuestos Participativos encarnan para muchos participantes una aventura difícil. Cómo se hace para que la ciudadanía participe, cómo motivamos la participación, qué hacemos... Casi todas las experiencias, por no decir todas ellas, transmiten en este sentido un mensaje claro. El primer paso para empezar a hablar de que la ciudadanía participe dependerá en gran medida de la actuación ejecutiva, respondiendo a los resultados obtenidos. No importa tanto que no se cumpla con todo, lo importante es la disposición a admitir los resultados y dar razones de por qué unas propuestas son

realizadas y otras no. A partir de ese punto se puede empezar a hablar de participación, de ampliarla, de crear mejores condiciones que la favorezcan, etc.

En términos generales la participación en el seno de los Presupuestos Participativos alcanza aproximadamente una media del 1% de la población mayor de 16 años, al menos en las experiencias basadas en la participación universal. Los dos extremos son el 0,3% de la experiencia de Getafe en el 2004 y el 1,7% de Puente Genil en el 2003. En las otras experiencias (Albacete, Almansa o Puertollano) la relación de los participantes se acerca a los grupos organizados. Cuantitativamente es una cifra sujeta a interpretaciones opuestas. Desde una dimensión representativa es calificada como pobre, pero desde una dimensión más global puede ser considerada una cifra significativa. Teniendo en cuenta el escenario de partida, en el que se entiende que la mayoría de la ciudadanía no participa, el 1% puede ser considerado bueno. Sin embargo, teniendo en cuenta que mediante los Presupuestos Participativos se influye directamente en la gestión pública, el 1% no parece una cifra representativa del conjunto de la población. En cualquier caso no se puede hablar aún de techo, ni tampoco podemos esbozar una tendencia a largo plazo. No obstante el 1% está aún distante de los porcentajes de participación alcanzados en la ciudad de Porto Alegre, la cual contando no sólo con la primera ‘rodada’, sino con la segunda y las reuniones intermedias la participación subía entre el 6% y el 8% En la siguiente tabla podemos ver la evolución de la participación en los Presupuestos Participativos de Puente Genil y Córdoba.

Tabla nº29

Evolución de la participación en los Presupuestos Participativos en Córdoba y Puente Genil.				
Años	Puente Genil		Córdoba	
	Participantes	% respecto población > 16	Participantes	% respecto población > 16
2001	-	-	3007	1,15%
2002	169	0,71%	1898	0,7%
2003	399	1,7%	2224	0,85%
2004	360	1,53%	-	-

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba y Ayuntamiento de Puente Genil.

De las experiencias españolas no podemos establecer conclusiones sobre el perfil de los participantes de una forma genérica, ninguna experiencia recogió datos cualitativos

sobre este particular, sólo en Córdoba podemos aproximarnos marginalmente al tipo de participantes. En términos globales la primera cuestión nos remite a la evolución de la participación que es muy distinta en los dos municipios. En Puente Genil el incremento de la participación es espectacular entre el segundo año y el tercero (para el primer año no se contabilizó la participación, en parte debido a que la experiencia ese año se dirigió fundamentalmente a organizaciones sociales), aumentando cerca de un 136%. En Córdoba, en cambio, la participación disminuye entre el primer y segundo año cerca de un 37%. En ambos casos, al siguiente año la situación se estabiliza, disminuyendo ligeramente en Puente Genil (9,7%) y aumentando ligeramente en Córdoba (17%).

Si consideramos la importancia que el círculo virtuoso puede tener a la hora de valorar la participación (la ejecución de las propuestas), el segundo año en Córdoba evidenciaría una caída en la confianza de la ciudadanía. El tímido aumento de la participación en el tercer año en cambio no nos hablaría de una tendencia negativa, sino en alza, lo cual permitiría pensar, siguiendo la misma hipótesis, que el círculo virtuoso establecería una relación positiva. El caso de Puente Genil es más complejo, pues la participación durante el tercer año es muy alta respecto a la del segundo. Partiendo de la hipótesis del círculo virtuoso eso significaría un incremento de la confianza de la ciudadanía, la cual no se resentiría demasiado en el cuarto año. Queda por dilucidar si podemos efectivamente cerciorar la validez de la hipótesis con una serie histórica corta y dos ejemplos particulares.

De cualquier manera el círculo virtuoso no es una hipótesis sencilla, como pudiera parecer a primera vista. No se trata sólo de ejecutar las priorizaciones derivadas del proceso participativo, sino fundamentalmente de movilizar las relaciones internas de la Administración hacia ese objetivo, lo cual plantea un escenario muy complejo. Empecemos por dar cuenta de la dinámica habitual de las Administraciones para realizar pequeñas inversiones. La gran mayoría se realizan mediante operaciones de crédito que demoran, en algunos casos bastante, la ejecución de las inversiones. La demora depende de varios factores. Primero de cuándo el gobierno aprueba los presupuestos, pues si no están aprobados disminuyen significativamente las posibilidades de realizar operaciones de créditos con entidades financieras o si se aprueban tarde (por ejemplo, a mitad del año) la demora es mayor, emplazando las inversiones (después de sacarlas a concurso público, solicitar un crédito, hacer el

proyecto e iniciar su ejecución) a posteriores meses. Presuponiendo ejecutivos que gobiernan en minoría o en coalición (8 de los 10 municipios españoles con Presupuestos Participativos), este dato es premonitorio. En segundo lugar podemos aludir al endeudamiento de una Administración como factor que contribuya más o menos a agilizar las operaciones de crédito. En tercer lugar, la capacidad para movilizar los recursos internos (humanos y materiales) con un mismo objetivo, lo que implica a menudo procesos de coordinación entre diferentes áreas, entre técnicos con habilidades distintas, lo cual obliga a un ejercicio interno importante que puede hablarnos, por ejemplo, de la voluntad política existente para facilitarlos, pero también de resistencias de los propios empleados. Todos estos factores entran en liza para realizar una inversión por pequeña que sea. De ahí que el círculo virtuoso no nos hable sólo de la ejecución de las prioritizaciones, sino de un complejo escenario.

La ciudadanía como vimos anteriormente plantea reiteradamente el problema derivado de la no objetivación del círculo virtuoso, pero en último término puede hacerse cómplice de la dinámica administrativa, admitiendo las resistencias internas y disminuyendo su reivindicación. En cierta manera la virtud del círculo virtuoso es precisamente mostrar la dinámica administrativa y la complejidad asociada a la gestión pública, contando con los criterios técnicos, las competencias entre administraciones, las restricciones legales, etc. La posibilidad que ofrece el Presupuesto Participativo para que la ciudadanía tome parte o pueda reflexionar y hacerse una idea sobre la gestión pública, nos habla en este caso de la importancia del círculo virtuoso, pues mediante él la ciudadanía puede conocer su entorno y un sistema abstracto que condiciona considerablemente las relaciones cotidianas. No obstante, el círculo virtuoso nos remite continuamente a un factor del que los Presupuestos Participativos depende significativamente: la voluntad política. Su concurso es crucial hablando de movilizar los recursos internos de la Administración. Esto pone de nuevo en evidencia el carácter de los Presupuestos Participativos, es decir, la reciprocidad que su desarrollo tiene con relación a la Administración. Es más podríamos decir que los Presupuestos Participativos van de la mano de la Administración y su capacidad para ejecutar políticas nuevas, lo cual requiere de un impulso político concreto.

De la exposición de los datos no podemos extraer conclusiones definitivas, aunque podríamos decir que durante los primeros años en Córdoba y Puente Genil la

participación se sostiene o, al menos, no dibuja una tendencia decreciente. Se podría presuponer que, a grandes rasgos, el proceso retroalimentaría en alguna medida las expectativas ciudadanas. Teniendo en cuenta que no hay procedimientos objetivos habilitados para realizar el control y seguimiento de la acción pública, debemos pensar que dicha retroalimentación se base más en experiencias personales y en los compromisos de todos los ejecutivos a incorporar y ejecutar las propuestas priorizadas. El hecho de que sea objetivable por una persona que una inversión o programa municipal sea similar a la propuesta o discusión entablada en los Presupuestos Participativos refuerza la confianza. Por lo mismo, la imposibilidad de establecer esa objetivación generará desconfianza, si no se aportan razones suficientes que lo justifiquen. En el caso de Córdoba, por ejemplo, las primeras inversiones empezaron a ejecutarse al final del segundo año, lo que podría dar buena cuenta de este proceso. No obstante en el conjunto de los procesos en España, la presencia de los respectivos ejecutivos en la recepción de las propuestas de los Presupuestos Participativos, comprometiéndose a su incorporación al Presupuesto municipal, así como la difusión de los resultados tanto en los medios de comunicación locales, como en los creados por la propia Administración, en cierta manera permitiría entablar un grado de confianza apreciable.

Al hablar de participación sólo en términos numéricos privilegiamos una concepción que, en cierto grado, minusvalora la consideración que la ciudadanía pueda establecer sobre su propia implicación en un proceso participativo. En este sentido, la participación implica una dimensión política significativa, vinculada a la elección que el individuo haga para participar (las razones, causas, efectos), las habilidades requeridas para hacerlo, las condiciones institucionales ofrecidas para realizarla y, por último, el sentido práctico asociado a su participación (el para qué). Por eso al considerar la participación tenemos que considerar las expectativas de la ciudadanía, su valoración respecto a las relaciones existentes entre las instituciones, dentro de ellas, entre éstas y la ciudadanía o entre la misma ciudadanía, así como su posibilidad respecto a las habilidades o recursos disponibles efectivamente para participar. Si el círculo virtuoso puede ser considerado clave en la participación será precisamente porque sobre él se hace descansar la relación entre la participación y la práctica asociada a la misma (influencia en la gestión pública). Sin embargo, nos remite también a un escenario complejo en el que la participación trae de la mano las mediaciones sobre las que

descansa la gestión pública. Desde aquí podríamos entender que la participación tiene mucho del modo en que las relaciones recíprocas se dan en sociedad o son actualizadas en la vida cotidiana. Por un lado, esto refuerza la idea de la necesidad de niveles óptimos de participación en cuanto hablamos de hacer posible una gestión basada en la implicación de la ciudadanía; pero, por otro lado, no podemos dejar de dar cuenta de que actualmente la participación cobra significado en un contexto diferente, en el que la representación juega un papel primordial para entender los límites de la participación, como muestra la experiencia de Albacete.

En la ciudad de Albacete la participación sólo tiene en cuenta el número de asociaciones que participan en la Asamblea del Foro, que tiene lugar en el mes de noviembre. Y en este caso el análisis de los datos no es muy satisfactorio. Si en el periodo de convocatoria del Pleno de la participación la presencia de asociaciones se incrementa, en el periodo del Foro de la participación la presencia de asociaciones disminuye (tabla nº28). Los miembros del CPP de Albacete valoraron negativamente esta evolución en su primera reunión después de la última asamblea en el 2004, apuntando como algunas posibles causas la falta de difusión, la deficitaria dinámica asamblearia, la falta de objetivación y seguimiento de las propuestas ejecutadas, así como la falta de comunicación entre el CPP y las asociaciones y entre los representantes de las asociaciones y su base social (reflejado en las actas de sus reuniones, disponibles en www.albacete.es). En este sentido no podemos despreciar los procedimientos internos del Presupuesto Participativo en Albacete para valorar la participación. Estos privilegian la presencia de las juntas directivas de las diferentes asociaciones, lo que de alguna manera nos tendría que llevar a valorar la participación en torno a ellos, pues difícilmente se conseguirá establecer procesos participativos en círculos más amplios. La autocrítica del CPP en cierta medida ponía de manifiesto la concentración de actividades del Presupuesto Participativo en torno a ellos, abogando por una mayor fluidez y reciprocidad en las relaciones con sus respectivos socios. En este mismo orden de cosas, las experiencias de Córdoba y Puente Genil se apoyan en medidas similares como primer paso para fortalecer la participación, mediante un mayor contacto comunicativo entre la Administración y la ciudadanía, además de crear condiciones más favorables a la participación como guarderías en las asambleas, horarios adaptados a la ciudadanía, procesos sencillos y transparentes, etc.

Tabla nº30

Asistencia a los Plenos de Participación y el Foro de la Participación en Albacete	
Plenos de la Participación	Asociaciones acreditadas
Pleno Participación, Febrero 2000	65
Pleno Participación, Febrero 2001	83
Pleno Participación, Enero 2002	277
Foro Participación, Noviembre 2002	119
Foro Participación, Noviembre 2003	104
Foro Participación, Noviembre 2004	53

Fuente: Ayuntamiento de Albacete.

Para valorar la participación en los Presupuestos Participativos hay que considerar que la participación no es pensada en las experiencias españolas como una variable ponderable a la hora de priorizar las propuestas, al contrario de lo que pasaba en muchas experiencias brasileñas. Esto disminuye el peso relativo que podamos atribuir a la participación, en tanto en cuanto al final disminuye la importancia de la presencia activa del participante, limitándose en este sentido la lógica de la mayoría. En Puente Genil o Córdoba, y en general en todas las experiencias que realizan asambleas públicas, no se tiene en cuenta el apoyo recabado por una específica propuesta en las priorizaciones a realizar por el CPP. Ciertamente sólo se pueden presentar propuestas en las Asambleas, lo cual sí que atribuye a la participación activa un papel dentro del proceso, pues también tiene lugar una priorización directa que obliga a los asistentes a argumentar y discutir la priorización que tenga lugar dentro de la misma asamblea²⁰³. En este sentido, la ausencia de esta dinámica en Albacete puede contribuir a explicar la disminución de la participación, pues en ningún caso ese descenso es coherente con las propuestas realizadas, las cuales pueden ser presentadas por correo postal o mediante internet. En el último año, por ejemplo, se presentaron 545 propuestas, presentadas por 70 asociaciones y ocho ciudadanos a título individual. El problema reside en que las propuestas presentadas no se discuten, ni son sometidas a una primera priorización en la asamblea, tarea sólo vinculada al CPP, lo cual dificulta establecer vinculaciones posteriores entre los resultados y las propuestas, al concentrar todo en la ejecución o no de las mismas. Esta dinámica asamblearia reduce la asamblea a una dimensión informativa y de elección de los miembros del CPP.

²⁰³ En estas experiencias se ha hablado de incorporar propuestas mediante internet. En estos casos serían propuestas que tendrían que ser debatidas y priorizadas en las asambleas (algo que ya hacen en Porto Alegre). Por tanto en ningún caso podrían eludir el ser debatidas y argumentadas presencialmente.

En Albacete el problema de la participación pone de relieve una deriva de los Presupuestos Participativos considerada negativamente. Se puede construir un órgano de segundo orden (CPP) que puede perder contacto y relación con las bases sociales, cayendo entonces en las mismas prácticas representativas del modelo tradicional de participación que, al inicio, el Foro de la participación tenía como objetivo solucionar. Algo que ya Santos (2002) apuntaba como una cuestión a analizar en el proceso de Porto Alegre. El CPP en Albacete, por ejemplo, trabaja todo el año y su grado de motivación es elevado. Se reúne semanalmente, son muy frecuentes las reuniones con los miembros del equipo de gobierno y durante todo el año tienen tareas que realizar. Del CPP surgen los foros temáticos, así como la elaboración de diagnósticos sobre las necesidades. Discuten los criterios de distribución, así como proponen reformas para el Reglamento. Es cierto que todo lo que hace el CPP tiene que ser ratificado por la Asamblea del Foro, pero atendiendo a sus funciones y composición es un órgano efectivamente ejecutivo. Sin embargo, el resto de las asociaciones sólo participa activamente dentro del Presupuesto Participativo una vez al año, lo cual dificulta su implicación, más cuando los procedimientos habilitados para establecer una buena comunicación son deficitarios y no es posible aún objetivar los resultados de los Presupuestos Participativos, por tanto, es difícil hacer un seguimiento de las propuestas.

Esta falta de comunicación y contacto entre el CPP, como órgano ejecutivo, y el conjunto de las asociaciones, como órgano soberano, por lo general es común en todas las experiencias, aunque en tanto en cuanto en Albacete el proceso depende en mayor grado de los miembros del CPP, que a su vez tiene una importancia mucho mayor que en el resto de las experiencias, se hace más sensible. En las otras experiencias el proceso gira y es promovido directamente por el Ayuntamiento, sobre quien recae directamente la responsabilidad de mantener el proceso participativo. Aquí el CPP es relegado a un papel más puntual y, en algún caso, secundario. De cualquier manera esta situación pone en evidencia una brecha entre la ciudadanía y los miembros del CPP que el Presupuesto Participativo resuelve de manera desigual, pero en la misma dirección que se proponían los miembros del CPP de Albacete: mejorar la comunicación y las relaciones recíprocas.

Por ejemplo, es de destacar que en ninguna de las experiencias tratadas se haya realizado una campaña institucional promocionando los Presupuestos Participativos.

Hasta ahora sólo el Ayuntamiento de Sevilla realizó una campaña de promoción de los Presupuestos Participativos al iniciar el proceso. En todas las demás la difusión se cercenó a los momentos puntuales de convocatoria a las Asambleas, estableciendo, eso sí, importantes procesos publicitarios en esos momentos. En Córdoba y Puente Genil, por ejemplo, al convocar las primeras Asambleas el Ayuntamiento difunde ampliamente un periódico en el que incluye una rendición de cuentas (una relación de las propuestas priorizadas el año anterior en los Presupuestos Participativos), el presupuesto municipal y la convocatoria de las Asambleas. Sin restar el más mínimo sentido participativo y democrático a esa difusión, se puede entender que la ciudadanía no conozca bien el proceso y tampoco se genere suficiente información sobre el impacto y las consecuencias derivadas de los Presupuestos Participativos. En definitiva se genera un clima favorable a entender los Presupuestos Participativos como un proceso de participación puntual, que no facilita vincular el proceso en su conjunto a una gestión basada en términos de corresponsabilidad. Ésta exigiría introducir otros espacios de comunicación que en tanto en cuanto estén monopolizados por los miembros del CPP o el Ayuntamiento no facilitarán la participación.

En las experiencias donde hay una participación universal ese problema puede ser parcialmente eludido por las dinámicas asamblearias establecidas. Para que tengan lugar éstas es necesario informar previamente a la ciudadanía del presupuesto municipal. Después en la asamblea se propone y la ciudadanía es empujada a priorizar (seleccionar y decidir) sobre el conjunto de las propuestas presentadas. El hecho de que la priorización haya que hacerla entre iguales, bajo un espacio protegido institucionalmente (la asamblea), genera de suyo una relación pública en un contexto de reflexión sobre lo que es mejor. Además que facilita el establecer relaciones entre lo que se decide y la gestión. En el otro extremo estarían las experiencias que privilegian a las asociaciones, cuyas dinámicas participativas son más estrechas. Habitualmente cada asociación presenta por escrito sus propuestas y son entregadas directamente al Ayuntamiento (Puertollano) o al CPP en la asamblea (Albacete o Almansa), lo que evita que las asociaciones conozcan las propuestas de los demás y puedan reflexionar sobre el conjunto de las mismas. Después son priorizadas (por los técnicos del Ayuntamiento o el CPP) según los criterios que hayan sido seleccionados previamente y se entrega al ejecutivo la lista final de propuestas. Si consideramos, siguiendo la autocrítica hecha por los miembros del CPP de Albacete, que la rendición de cuentas es deficitaria se

cierra un ciclo del que los participantes no han podido apenas participar, ni reflexionar efectivamente sobre el espacio público. Y si añadimos la tradicional brecha existente entre las asociaciones y la ciudadanía, podemos dar cuenta de un ciclo del que la ciudadanía no ha conseguido formar parte²⁰⁴. Respecto al número de participantes en los casos en los que participan asociaciones siempre nos podríamos preguntar si las asociaciones representan efectivamente a quienes dicen representar. En los otros dónde situamos el umbral que nos habla de un número de participación óptimo: ¿el 1%, el 10%, el 25%, el 50%?

Dada las dificultades para hablar de una participación óptima en términos numéricos, el análisis sobre la misma aborda por igual el perfil de los participantes para expresar el grado de representatividad. El problema será la falta de información sobre dichos perfiles en las experiencias españolas. Únicamente el Presupuesto Participativo promovido en Córdoba recogió algunos datos sobre ello, lo cual nos puede ayudar a esbozar algunas ideas al respecto, pero en ningún caso a presentar resultados concluyentes. Respecto a las experiencias con asociaciones el problema en este caso sería diferente, pues se sobreentiende que las asociaciones son en sí mismas representativas, lo cual evita entrar en consideraciones acerca de su representatividad.

Durante los tres años, los asistentes a las Asambleas en Córdoba eran invitados a rellenar una ficha de registro en la que se solicitaba información personal (nombre, dirección, teléfono y su vinculación directa a una asociación o no), de donde se puede abstraer información acerca del perfil de los asistentes. Dicha ficha no era entregada por todos los participantes, por lo que la información disponible no puede ser considerada concluyente. No obstante, los datos ofrecen una evolución del perfil de los participantes que nos puede ayudar a observar quién participa. En primer lugar apreciamos una participación importante de ciudadanía que dice no estar asociada a ninguna organización (ver tabla nº31)

²⁰⁴ El CPP de Albacete en el año 2003 elaboró un documento en el que se recogía las iniciativas más importantes en las que se iba a trabajar al año siguiente. Una de ellas se dedicaba expresamente a la cuestión de la participación, sugiriendo la apertura a la participación individual, pero siendo más enfático en la dinamización de las asociaciones con sus socios. En este sentido, se recogía explícitamente el deseo de que las asociaciones discutieran con sus socios las propuestas con el objetivo de ampliar el proceso participativo. La autocrítica del CPP al finalizar el proceso en el 2004 deja entrever que dicho objetivo no se consiguió, aunque es clara la preocupación de los miembros del CPP por ampliar el proceso participativo, dada la importancia que para ellos cobra (los documentos se pueden consultar en www.albacete.es).

Tabla nº31

Perfil de los participantes en las Asambleas de Presupuestos Participativos en Córdoba según su vinculación a asociaciones.			
	2001	2002	2003
Participantes asociados	41,3%	54,5%	52,8%
Participantes no asociados	45,1%	39,5%	43,4%
NC	13,6%	6%	3,8%

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba.

Si recordamos la evolución del perfil de los ‘agentes’ de los Presupuestos Participativos de Córdoba (entre los que casi la mitad decían no pertenecer a ninguna asociación en el año 2003), constatamos el peso relativo que la ciudadanía no organizada adquiere a lo largo del proceso. Es cierto que el perfil de los ‘representantes’ de los Presupuestos Participativos, que forman parte del CPP y son los que realizan la priorización final, es mayoritariamente asociado (75%), pero aún así habría que destacar que una cuarta parte de ellos no lo sean y que la mitad de los ‘agentes’ que definen los criterios de distribución y las reglas internas del proceso sean ciudadanos no organizados. Además el año en que la participación de la ciudadanía no asociada fue más baja coincide precisamente con el año en que menos participación hubo en general (el año 2002), donde la ejecución de las propuestas priorizadas no fue realizada de forma inmediata, lo cual nos puede dar una idea acerca del baremo que representa la participación de la ciudadanía no asociada.

La participación de las mujeres es algo inferior que la de los hombres, pero en ningún caso se muestra una diferencia ostentosa. Más bien los datos nos permiten pensar que un proceso participativo abierto, que tiene como objetivo debatir y priorizar cuestiones relacionadas al barrio y a la ciudad, genera un clima favorable para la participación de las mujeres (tabla nº31). Dentro del Presupuesto Participativo se pueden establecer medidas concretas dirigidas a privilegiar grupos con un perfil específico, como el caso de las mujeres u otros grupos considerados en minoría como era el caso de algunas experiencias brasileñas. En Puente Genil durante el 2003 el Ayuntamiento puso guarderías junto a las asambleas, como también lo realizaron los ayuntamientos de Sevilla, Getafe y Jerez el primer año de sus experiencias con el objetivo de facilitar la participación de las mujeres. En Córdoba no se crearon medidas especiales dirigidas a favorecer su participación. Es cierto que en Córdoba a la hora de seleccionar a la

ciudadanía en las asambleas, para ser ‘agente’ o ‘representante’ de los Presupuestos Participativos, el peso de las mujeres es inferior respecto a su participación en las asambleas (tabla nº31). Aunque podríamos valorar el sentido positivo de dicha participación, por ejemplo, respecto al peso relativo de las mujeres en las juntas directivas de las asociaciones.

Tabla nº32

Perfil de los participantes en las Asambleas de Presupuestos Participativos en Córdoba según sexo.			
	2001	2002	2003
Participantes mujeres	45%	40%	42%
Participantes varones	55%	60%	58%

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba.

Tabla nº33

Perfil de los ‘agentes’ y ‘representantes’ de los Presupuestos Participativos en Córdoba según sexo.			
	2001	2002	2003
‘Agentes’ mujeres	40,2%	30,7%	29,3%
‘Representantes’ mujeres	25%	25%	30%

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba.

Los datos que el proceso de Córdoba aporta sobre la edad de los participantes es menos cualificada. La ficha de registro no era obligatoria rellenarla y dentro de ésta no siempre se ponían todos los datos que se demandaban. El campo reservado a la edad se resintió mucho de esto. Además sólo se recogió para los dos primeros años, así que las conclusiones que podemos obtener son muy escuetas.

Tabla nº34

Perfil de los participantes según la edad		
Edad	2001	2002
<18	3,6%	-
18-30	6,7%	6,80%
31-44	29,6%	24,46%
45-60	35%	29,67%
>60	22,7%	35,11%
NC	8%	3,96%

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

Durante el primer año la ciudadanía que más participa es la comprendida entre 45 y 60 años y en segundo lugar la de 31 a 44 años. Durante el segundo año hay un incremento fuerte de población mayor, convirtiéndose en el grupo de edad mayoritario. Es difícil interpretar este dato sin poder contar con los datos para el 2003, teniendo en cuenta que durante el segundo año hay un descenso general de la participación. Es de suponer que la población adulta deja de participar en mayor medida, lo que eleva el peso relativo de la población mayor. En esto hay que considerar las condiciones que favorecen la participación como el tiempo disponible, del que la población de mayores se beneficia más.

Respecto al tipo de perfil socioeconómico los datos no permiten establecer una conclusión desagregada. Únicamente atendiendo las condiciones generales de la vida en los distritos, según el estudio realizado por el IESA sobre las condiciones de vida en Córdoba (García y Pérez Yruela, 2004), podemos cruzar la participación que tuvo lugar en cada uno de ellos. En la tabla nº34 reflejamos el grado de participación de los distritos en orden decreciente y a la derecha añadimos el nivel socioeconómico atribuido a cada uno de los distritos según el estudio del IESA. Con el objetivo de facilitar el análisis lo máximo posible presentamos una tabla desagregada con la participación de cada uno de los distritos por año de los Presupuestos Participativos (tabla nº35).

Tabla nº35

Relación de la participación por distrito y nivel socioeconómico.		
	Participación	Nivel socioeconómico
Fuensanta	12.13%	2.6
Sur	11.97%	2.4
Poniente Sur	10.64%	3.85
Levante	9.05%	3.6
Poniente Norte	8.71%	2.4
Centro	8.08%	4.1
Villarubia	7.15%	
Norte	6.87%	3.8
Higuerón	5.7%	
Noroeste	5.54%	2.25
Santa Cruz	4.59%	
Alcolea	4.33%	
Trassierra	2.82%	
Cerro Muriano	2.4%	

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

Tabla n°36. Relación de la participación en los Presupuestos Participativos de Córdoba por distrito y año.							
Districtos	Total 2001	% 2001	Total 2002	% 2002	Total 2003	% 2003	Total 2001-2003
Fuensanta	358	11.9%	153	8%	319	16.4%	12.13%
Sur	325	10.8%	209	11%	285	14.7%	11.97%
Poniente Sur	322	10.7%	188	10%	218	11.26%	10.64%
Levante	255	8.48%	146	7.7%	218	11.26%	9.05%
Poniente Norte	410	13.63%	101	5.3%	85	4.4%	8.71%
Centro	279	9.27%	152	8%	122	6.3%	8.08%
Villarubia	160	5.32%	193	10.16%	136	7%	7.15%
Norte	151	5%	151	7.95%	168	8.7%	6.87%
Higuerón	88	2.92%	222	11.7%	80	4.1%	5.7%
Noroeste	244	8.11%	61	3.2%	74	3.8%	5.54%
Santa Cruz	134	4.45%	84	4.42%	96	5%	4.59%
Alcolea	119	3.95%	130	6.84%	47	2.4%	4.33%
Trassierra	91	3%	50	2.63%	52	2.68%	2.82%
Cerro Muriano	71	2.36%	58	3%	35	1.8%	2.4%
Total	3007	100%	1898	100%	1935	100%	100%

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba

Si podemos dar cuenta que en el proceso de Córdoba participa en un grado significativo ciudadanía no organizada y mujeres, respecto al perfil socioeconómico parece que el grado de participación en aquellos distritos con un nivel socioeconómico inferior es mayor. No obstante, no es una conclusión que podamos considerar definitiva con los datos disponibles y la corta serie histórica examinada. Dos distritos con un nivel socioeconómico medio contribuyen con altos grados de participación al proceso en su conjunto, por encima incluso de distritos en peor situación socioeconómica. Desde aquí es sintomático que el distrito que presenta un nivel socioeconómico inferior (Noroeste) sea también el que presenta un menor grado de participación. En la tabla nº35 vemos que los dos distritos que tienen una evolución de la participación durante los tres años marcadamente decreciente (Poniente Norte y Noroeste) son también dos de los distritos en peores situaciones y que obtienen un grado de inversión en general bajo (ver tabla nº26), mientras que la evolución durante los tres años de distritos con mayor nivel socioeconómico (Poniente Sur y Levante o una disminución menos significativa como en Centro) la participación muestra una tendencia más positiva a lo largo del tiempo, sin obtener niveles de inversión significativamente más altos (a excepción de Levante).

Teniendo en cuenta las dificultades para evidenciar el círculo virtuoso en Córdoba, podríamos preguntarnos si esta última tendencia no mostraría actitudes diferentes frente al Presupuesto Participativo. Por un lado, los distritos en peor situación acentuarían más la relación positiva de su participación con los resultados, mientras que en los otros distritos entrarían a jugar consideraciones más cívicas. La hipótesis no pretende ser concluyente, pues la corta serie histórica, además de los valores reales de distribución de los que hablamos, no aconseja realizar extrapolaciones generales. Un dato que puede contribuir de todas maneras a interpretar lo que decimos es la participación de la ciudadanía en las asociaciones. En el estudio del IESA en Córdoba se mostraba que la ciudadanía con mejores condiciones socioeconómicas tendía más a participar en asociaciones, aunque en términos agregados los barrios de Córdoba que presentaban peores condiciones solían evidenciar mayores niveles de participación.

Ya decimos que resulta difícil obtener conclusiones con los datos disponibles. Hay que considerar también la importancia que adquiere la creación de condiciones adecuadas a la participación, empezando por el círculo virtuoso. Es muy ilustrativo ver cómo en el distrito de Noroeste el primer año se realizaron 7 asambleas de barrio, reduciéndose a

tres en los dos años siguientes. Lo mismo ocurrió en Poniente Norte y en Centro, distritos donde se realizó una asamblea menos durante el 2002 y el 2003. En todos ellos la participación disminuyó. En Levante, en cambio, el último año la participación se incrementó significativamente con relación al 2002, lo que coincidió con la realización en ese distrito de una asamblea más. En este sentido parece que haya que tener en cuenta también factores de la propia experiencia, que pueden condicionar en mayor o en menor grado la participación.

Sin poder extraer resultados concluyentes, puede resultar más adecuado extraer la experiencia que un proceso como los Presupuestos Participativos puede aportar al debate de la participación ciudadana. En un momento en el que la cuestión de la participación genera importantes cuestiones, el modelo de Córdoba puede ofrecer una idea genérica de lo que significa la desafección pública. Se puede pensar que si se ofrecen oportunidades de participación transparentes, sin privilegiar a los grupos organizados, la ciudadanía, habitualmente desvinculada de los canales tradicionales de participación y no vinculada directamente a ninguna organización social, puede participar en un proceso dirigido a la toma de decisiones, siempre y cuando sea transparente y público. Tampoco parece que podamos desvincular la participación ciudadana de las condiciones creadas para favorecerla, como perseguir discriminar positivamente específicos grupos sociales, establecer unos u otros procedimientos para llevarla a cabo o establecer la comunicación con la ciudadanía.

La participación supone un desafío considerable para todas las experiencias, pues en definitiva va a ser ella la que legitime los Presupuestos Participativos. De otra manera estos no son necesarios. La Administración ya guía una parte significativa de su gestión de acuerdo a las regulaciones mercantiles, lo cual dota al ciudadano ya de un grado de influencia sobre ella, aunque ésta no sea muy apreciable. La participación en los Presupuestos Participativos se centra en cambio en la implicación de la ciudadanía, lo cual evidenciará la importancia de los procedimientos deliberativos. No se trata de participar en estudios de satisfacción o de regular la oferta de servicios atendiendo sólo a la demanda, con los Presupuestos Participativos la Administración se abre también a un espacio deliberativo.

El debate sobre la participación en realidad cobra forma desde dos ángulos distintos. El primero planteará la pertinencia o no de ese espacio deliberativo en el contexto actual (sus posibilidades, su legitimidad, etc.); el segundo planteará cuál es la mejor forma de llevarlo a cabo (cualificación técnica de las propuestas, deliberación, participación universal o no, etc.). Puede que para concebir la participación en este debate sea necesaria problematizar las características habitualmente asociadas a ella, pudiendo ampliar su campo semántico hacia concepciones como la corresponsabilidad, autonomía y deliberación. En este sentido, los Presupuestos Participativos de Córdoba son un buen testigo del conflicto que emerge alrededor de la concepción de la participación, sobre todo al pensar la mejor forma de implementar el Presupuesto Participativo.

En Córdoba y en algunas experiencias con participación universal parte del movimiento asociativo ha llegado a plantear indirectamente la ‘ilegitimidad’ de que ciudadanos a título individual pudieran participar directamente en los Presupuestos Participativos. Como refleja un documento interno de la Federación de AA.VV de Córdoba, el rechazo a la forma en que se llevan a cabo los Presupuestos Participativos en la ciudad presupone una concepción del proceso deliberativo específica, apoyada en las condiciones cualificadas de los miembros de las asociaciones y, en consecuencia, exclusivo para una parte de la ciudadanía: “Será en el 2001 cuando el Ayuntamiento saca a la luz pública los Presupuestos Participativos, donde se prima la asistencia individual, la figura del agente y representante de unas asambleas convertidas en foros decisivos, al margen de su representatividad. Los colectivos organizados son sustituidos por un sucedáneo de democracia directa, donde la idea coyuntural producto de la buena voluntad o del malestar de los asistentes sustituye a la reflexión y el compromiso continuo con un barrio, un distrito o una ciudad. A los colectivos se les invita a estar en una *mesa de distrito* definidas como meros elementos técnicos que nada pueden cambiar de lo decidido en la asamblea” (Federación AA.VV Al-Zahara, 18 de marzo del 2003). En casi todas las experiencias con participación universal parte de los movimientos vecinales organizados han manifestado, en mayor o en menor medida, su oposición a un modelo participativo que favorece la participación de todo ciudadano.

La proyección ‘elitista’ que se hace sobre la deliberación encierra, no obstante, un cuerpo doctrinal importante. En cierta manera se antepone la participación individual a la participación corporativa, entendiendo que la primera carece de la cualificación

necesaria como para entrar en un proceso de toma de decisiones público. Habitualmente además se entiende que esa participación individual favorece la consolidación del ‘individualismo’ como credo social, en contraposición a la lógica corporativa, supuestamente inclinada a proteger los valores colectivos y de solidaridad. Frente al modelo de participación promovido por el Ayuntamiento, la Federación de AA.VV Al-Zahara de Córdoba presentó una propuesta alternativa en marzo del 2003. Recogiendo algunos errores del proceso (desde la información técnica, hasta el círculo virtuoso) y poniendo de manifiesto las contradicciones que suponía implementar los Presupuestos Participativos junto a una estructura de participación ya existente, la Federación planteó un modelo basado fundamentalmente en las organizaciones vecinales. Éstas, junto a la participación de técnicos municipales (y ciudadanos que así lo desearan), harían un diagnóstico barrio por barrio. Los propios órganos insertos en el RPC (fundamentalmente los Consejos de distrito y el Consejo de Movimiento Ciudadano) filtrarían las propuestas con el objetivo de contribuir a la coherencia de las mismas a nivel de distrito y de ciudad, pero sin integrarlas, ni supervisar las que correspondieran a un único ámbito de actuación territorial (barrio o distrito). La lista final de propuestas se externalizaría en tres planes que se entregarían al gobierno municipal para su ejecución durante el periodo de la legislatura: planes de barrios (que serían cerca de 80 planes), planes de distrito (15) y un plan de ciudad. El proceso propuesto tendría una duración de cuatro años, por lo que año a año los diferentes órganos coordinadores en cada uno de los niveles de la ciudad (barrio, distrito y ciudad) se reunirían periódicamente con el objetivo de hacer un seguimiento sobre el cumplimiento de las propuestas aprobadas, coordinado por los organismos insertos en el RCP, ampliamente monopolizados por las AA.VV, a excepción de los Consejos Sectoriales.

El rechazo de los Presupuestos Participativos por parte de los representantes del movimiento vecinal a nivel de la ciudad no se puede generalizar. En la propia página web de la Federación AA.VV Al-Zahara podemos encontrar un documento de la AA.VV Santuario (del distrito de Fuensanta) acerca del papel que las asociaciones pueden adoptar en los Presupuestos Participativos, tanto para su promoción y consolidación, como para su defensa. En general en Córdoba se puso en juego un conflicto real sobre diferentes concepciones de la participación. Al hilo de la propuesta de la Federación, los ‘agentes’ de los Presupuestos Participativos crearon una plataforma de apoyo al proceso participativo, en defensa de la participación universal.

En junio del 2003 se entrevistaron con la concejala de Participación Ciudadana y poco después con la alcaldesa con el objetivo de poder transmitir sus criterios.

La inclinación del Consejo del Movimiento Ciudadano y la Federación de AA.VV es potenciar la autogestión barrial mediante los grupos corporativos, con el objetivo de que cada barrio disponga de todos los servicios y los elementos necesarios que hagan más favorable las condiciones de vida en él a medio y largo plazo. Para ello cada barrio es concebido como una unidad territorial autónoma. Se olvidan así de la creación de un espacio público general, que favorezca coimplicar a la ciudadanía en la idea de los recursos limitados, reflexionando acerca de las prioridades y los criterios que racionalicen la distribución de los bienes públicos entre toda la ciudadanía. Se pierde igualmente la dinámica deliberativa propia del proceso, sustituida por una entrega de necesidades sin ordenar y dentro de un proceso configurado desde el inicio para que participen principalmente los colectivos, lo cual no parece apreciar que la mayoría de la población no participa en ellos. Para la Federación la priorización además sólo la puede hacer el Ayuntamiento, rechazando la posibilidad de que la ciudadanía o los colectivos se vean implicados en esa tarea, justamente una de las cuestiones que el Presupuesto Participativo tiene como horizonte: racionalizar la toma de decisiones pública mediante criterios públicos debatidos. Para la Federación no es conveniente hacer público ese debate entre la ciudadanía, pues implica llevar una discusión política a la calle, lo que ellos denominan el “lógico conflicto entre vecinos/administración”. En el primer comunicado, interno, hecho a raíz de la propuesta presentada por el Ayuntamiento a principios del año 2004 su posición era muy explícita: “No se trata de excluir o descartar nada [del presupuesto municipal en la discusión del Presupuesto Participativo], se trata de que una vez el gobierno con los distintos planes de barrio, de distrito y de ciudad en sus manos, perfectamente priorizados por los ciudadanos, es quien decide en base al modelo de ciudad y en base a su propio programa las prioridades que unas veces coincidirán con los ciudadanos y otras no” (documento de la Junta directiva de la Federación AA.VV Al-Zahara, marzo 2004)

Por su parte, los documentos elaborados por los ‘agentes’, breves actas de sus encuentros (hasta el 2004 celebraron tres), se hace hincapié en un modelo de Presupuestos Participativos basado en las grandes líneas del modelo puesto en marcha por el Ayuntamiento en el 2001. No obstante, no describieron una forma concreta,

simplemente acentuaron la importancia de preservar la participación universal, la creación de un órgano efectivo de control y seguimiento, el mantenimiento del ciudadano-agente como instrumento del Presupuesto Participativo y no como instrumento de la calle (versus proceso corporativo). En este sentido el discurso mantenido por los “agentes”, la mayoría de los cuales pertenece a AA.VV, plantea la participación asociada a la deliberación, sin embargo no entiende que el proceso implique rechazar la participación de las asociaciones. En su lugar expresaron la importancia de apoyar a los colectivos organizados para que puedan efectivamente ser el motor del proceso (como difusores, órganos de reflexión, de elaboración de propuestas, etc.). Por último sí hacían hincapié en incorporar la participación como un criterio a tener en cuenta en la priorización, es decir, en incentivar procedimientos que estimularan la participación activa de la ciudadanía.

El conflicto es enteramente asimétrico. Los “agentes” son un grupo de ciudadanos que surgen a raíz del Presupuesto Participativo y en cierta manera encarnan sus valores. Sin embargo no es un grupo organizado al nivel de la Federación de AA.VV o, más que eso, no es un grupo vinculado a los órganos de participación. Eso, dentro de la ciudad, les resta legitimidad, pero sobre todo fuerza o presencia en el debate público. De cualquier manera, se evidencia un conflicto singular alrededor de la participación que trae de la mano las implicaciones que los modelos deliberativos basados en la participación pueden generar.

V. CONCLUSIONES.

A lo largo del estudio hemos observado la emergencia de nuevas experiencias participativas. Su emergencia viene acompañada de un modelo participativo distinto que, al menos, acentúa ciertos signos diferenciales con relación a las experiencias de participación anteriores. La variedad de las distintas experiencias y su proliferación nos permiten hablar de la participación en un sentido más amplio, como fenómeno con el que la política tiene que contar tanto en la formación de la voluntad política, como en la organización de la política.

Hemos visto la experiencia de los Presupuestos Participativos como ejemplo del nuevo modelo de participación, apoyado en la implicación directa de la ciudadanía en la gestión pública. Su emergencia en España a partir del año 2001 viene motivada políticamente en los cambios sociales, los cuales parecieran plantear para los partidos políticos la necesidad de una nueva modulación adecuada a los marcos convivenciales contemporáneos. Con los Presupuestos Participativos no se rompe el marco institucional vigente, pero se recoge la participación directa de la ciudadanía, haciendo converger dos

elementos hasta ahora pensados como opuestos: la democracia representativa y la participación directa de la ciudadanía (Pont, 2003). Nuestra hipótesis subrayaba la importancia que tenía considerar los Presupuestos Participativos efectivamente a partir de su adecuación a los marcos convivenciales vigentes, cuestión que sólo se actualiza en el momento en que se presupone a la participación una eficiencia política tradicionalmente cuestionada.

La eficiencia asociada ahora a la participación subraya su vinculación a la legitimación de la gestión pública, a la vez que se adecua a un marco social plural en el que la emergencia de la autonomía de los individuos, así como la relativización normativa, convertirían la gestión pública en un elemento central de discusión y disputa pública. Esta tendencia no presupone, sin embargo, profundizar en la fragmentación social o en la segregación del espacio público, sino más bien lo contrario. Como muestran los Presupuestos Participativos, a diferencia de las teorías elitistas de la democracia y más en consonancia con teorías de la democracia deliberativa, la participación presupone la creación de un espacio público político nuevo, en el que todos los actores sociales desempeñan nuevos papeles políticos. La Administración pierde el monopolio del escenario público, la sociedad civil tradicionalmente fragmentada se implica en la discusión de la gestión a partir de un escenario general y público que rebasa su tradicional posicionamiento sólo a partir de intereses sectoriales y la representación política no puede dejar de contar con espacios de participación transparentes, que matizan el sentido absoluto tradicionalmente legado a la representación como modulación política y sustitución de la ciudadanía en la política.

A lo largo del trabajo hemos señalado cómo la sociología contemporánea entiende los cambios sociales a partir de un nuevo marco social, que precisamente aporta nuevas oportunidades. Lejos de generarse escenarios vacuos, la sociología aquí vislumbra la emergencia de un escenario diferente que trae de la mano elementos que implican nuevas relaciones. De esta manera, la sociología elude los augurios weberianos, al entender que la sociedad contemporánea responde también al desarrollo de otros elementos sobre los cuales es posible ver tendencias sociales distintas o, al menos, que matizan sustantivamente aquellas observadas por Max Weber. Así la pérdida de importancia de los elementos tradicionales, como la relativización de la identidad, no tiene porque implicar para una gran parte de la sociología la desaparición de las

relaciones normativas y la ciega entrega a los designios burocráticos, sino que traslada al espacio normativo un espíritu positivo (y racional) en el que la coordinación social se torna un rasgo característico. Tal rasgo es visible igualmente, como ya vimos, en los cambios que se suceden en la propia Administración, lo cual atribuiría a la gestión pública unas características que presuponen una mayor apertura a la participación ciudadana. Para la sociología vista hasta aquí la relativización normativa tiene, no obstante, importantes implicaciones sociales.

Desde el punto de vista metodológico supone cuestionar la validez absoluta de la “acción con arreglo a fines” como explicación de la acción social, al menos en tanto en cuanto la sociología se apoye únicamente en la subjetividad del individuo como modelo metodológico. En un escenario en el que para la sociología imperan las relaciones contingentes aquélla perdería su monopolio explicativo, obligando a ampliar las razones que dieran cuenta de las relaciones sociales. Este cuestionamiento llevará a las teorías constructivistas (sociología simétrica, *amoderna*, etc.) a negar sentido metodológico a la unidad individual, mientras que las teorías comunicativas, sin negar dicha unidad, se distancian del individualismo metodológico, en tanto en cuanto se desprecien las mediaciones junto a las cuales la subjetividad opera. Las digresiones en torno a esta idea dentro de la sociología son amplias, aunque toda ella en general subraya los límites a los que la subjetividad individual se ve sujeta. En su lugar la teoría sociológica hablará de la importancia de lo que nosotros hemos denominado genéricamente las *mediaciones*. Ciertamente para algunos esto implicará que la dimensión normativa asociada a la acción pierda sentido (Luhmann), mientras que para otros sólo planteará la dimensión normativa desde otro ángulo (Habermas, Giddens, Latour), es decir, considerando elementos que se escapan a la pura subjetividad del individuo desde un punto de vista de autosuficiencia racional: las *mediaciones* junto a las cuales la acción social tiene lugar. En cualquiera de ambos casos la explicación social es substraída de su morada subjetivista, trasladándola a un escenario en el que las mediaciones presuponen siempre una relacionalidad y no un individuo soberano. Por tanto, para considerar la acción social habrá entonces que considerar previamente ese escenario, que es contingente y es a partir del cual la acción social cobrará sentido. De este modo todos aquellos que como Mouffe, Beck o Habermas observan la importancia que aún conserva en la sociedad contemporánea las relaciones normativas, la discusión normativa se plantea en un escenario social desde el que es posible trasladar el centro de gravedad del problema de

la integración normativa al problema de la implicación normativa, lo que abre un problema de coordinación. En el estudio nos hemos centrado en esta segunda vertiente con el objeto de observar el desarrollo político que emana de sus diferentes concepciones, algo que progresivamente nos ha desvelado formas sociales que presuponen la participación de la ciudadanía en el espacio público, que emerge junto a las relaciones contingentes.

Hemos considerado que el cuestionamiento de las filosofías del sujeto por gran parte de la sociología contemporánea no pretende de todas maneras erradicar la importancia del individuo o el elemento electivo asociado de suyo a la subjetividad del individuo. Lo que se subraya es la asociación de ésta a otros elementos que no dependen únicamente del individuo, pero que condicionan de igual manera su subjetividad y, en consecuencia, la creciente importancia de la autonomía derivada de la pérdida de los lazos tradicionales. Lo que llamamos *mediaciones* introduciría para la sociología límites a la subjetividad como única atalaya desde la cual poder concebir las relaciones sociales. Cuanto menos la subjetividad va a operar siempre en un escenario en el que ella misma se convierte en un factor más, pero no en el único. De este modo la autonomía del individuo sobre la cual se apoyan los cambios sociales no presupone para la sociología el ideal normativo ligado a la autosuficiencia, sino que implica la emergencia de un espacio público que, si bien está vinculado a la experiencia individual del sujeto, presupone un espacio relacional entre los individuos que no depende de ellos, pero que sí les afecta. Esto para la sociología abre una dimensión política asociada a las propias acciones individuales, algo que cobra forma en la emergencia y la preponderancia que adquieren las relaciones micropolíticas. En lugar de tradiciones o imperativos políticos, se abre un espacio de vinculación pública que, entre otras cosas, permite vislumbrar otro tipo de acción social no sólo guiada por fines de éxito particular, al tiempo que se revela la importancia de las relaciones micropolíticas como propiamente constitutivas del sistema político. De aquí a entender la emergencia de un espacio público y su inclusión en la dinámica política (lo cual implica formas de participación ciudadana) hay sólo una asunción normativa, la cual no hacen todos (Luhmann), pero aquellos que lo hacen introducen como problema en la política la articulación de ésta con dicho espacio.

La mejor expresión que refleja los cambios sociales para la sociología hemos visto que viene de la mano de la contingencia. A diferencia de los órdenes tradicionales, mediante

la contingencia la sociología señala la emergencia de unas condiciones sociales que hacen de la implicación activa del individuo en la configuración de las normas, por ejemplo en la política, un elemento central. Un mundo en el que las tradiciones son relativizadas, los problemas convencionales se abrirían al acuerdo positivo entre los implicados. En definitiva la sociología sólo plantea que aquellos problemas no pueden mostrarse como ajenos en un escenario contingente, sino que requieren una justificación pública y no tan solo privada o de orden moral. Si pensamos esto respecto a la acción social, la sociología piensa que ésta dependerá del individuo y de otro u otros implicados en la acción, lo que Luhmann denominó *doble contingencia*, lo cual da pie a entender las relaciones sociales desde un escenario plural. La contingencia recoge así un tipo de relación que rebasa la simplemente derivada de la persecución de fines, por ejemplo, la seguridad ontológica, la comunicación o, en términos generales, el acoplamiento estructural. De este modo el escenario político se ampliaría, primero a causa de la creciente autonomía que revela como indispensable la implicación del individuo en un espacio público destinado a regular normativamente la sociedad, en un momento en el que las regulaciones tienen que ser razonadas y justificadas públicamente; segundo, a causa de la orientación de una política dirigida a argumentar públicamente tal regulación (dar y recibir razones de las decisiones adoptadas) pues ésta no puede sostenerse sino en términos argumentativos o autorreferenciales, lo que recoge en su seno una dimensión deliberativa propia de un escenario abierto a problemas de coordinación. Y precisamente a causa de la emergencia de este escenario la sociología hablará sobre todo de ciudadanos, en lugar de individuos.

Con las relaciones contingentes la sociología plantea un imaginario desafío al problema que Weber caracterizara en torno a la burocratización. A diferencia de las teorías elitistas de la democracia (por ejemplo Sartori), aquí la política no puede ser simplemente asociada a la preparación técnica del “político”, en tanto en cuanto la política quede asociada a la deliberación y contingencia de las relaciones implicadas. En definitiva se destierra aquella de universalismos morales. Como mucho, en el caso de Habermas, se abogará por un universalismo procedimental que nada dice sobre la vida buena, ni aparentemente sobre las condiciones de los políticos, sino sobre cómo argumentar acerca de las diferentes vidas buenas, prevaleciendo siempre respecto a la política el criterio de la inclusión absoluta de todo individuo. El saber técnico no podría en este sentido suplir la implicación de la pluralidad ciudadana en la regulación de los

asuntos que le afectan. De ahí que políticamente la deliberación y la participación se puedan concebir como instrumentos políticos eficaces, capaces de crear las condiciones necesarias para permitir la implicación de la ciudadanía. Este desarrollo para la sociología abriría los modelos políticos a la incorporación de modulaciones deliberativas, en los que la participación de la ciudadanía se convierte en un horizonte práctico. El problema que se planteó Weber (1993: 1074 y ss), buscando los elementos capaces de contrarrestar la inercia burocratizadora que preservaran los movimientos del individuo mediante un espacio deliberativo como el Parlamento, son así ampliados hacia la sociedad civil, llevando el sentido deliberativo a un espacio público más amplio y protagonizado por la ciudadanía.

La emergencia de este nuevo espacio público se torna central para la teoría sociológica. No sólo lleva el problema de la autonomía a un espacio de coordinación, sino que traslada la política a un espacio ligado a las relaciones micropolíticas. En tanto en cuanto es inclusivo nadie puede a priori ser rechazado, lo cual significa dotar al espacio público de unos criterios abiertos y a la política de las herramientas adecuadas que lo actualicen. Habermas caracteriza dicho espacio como informal, que es lo que según el sociólogo alemán permitiría la concurrencia de una pluralidad y la emergencia de las relaciones comunicativas. No toda la teoría sociológica estará de acuerdo con la deriva de la caracterización habermasiana, aunque su concepción, pensamos, cristalice el espíritu que se atribuye al espacio público contemporáneo. Las diferencias se harán notables a la hora de examinar las consecuencias prácticas y políticas de un espacio que va a ser entendido como contingente.

La informalidad con la que el espacio público preserva sus condiciones contingentes implica para Habermas el desacoplamiento del espacio público deliberativo del sistema de toma de decisiones. Es la única manera, dirá, con la que los ciudadanos pueden dialogar abiertamente, por tanto, la ciudadanía influirá indirectamente en las decisiones políticas. Habermas lleva hasta el final una concepción que supone desligar la razón práctica de la acción comunicativa, presuponiendo claro está una imagen antropológica del hombre distinta respecto a la imagen moderna. La democracia deliberativa defendida por el sociólogo alemán finalmente será contextualizada por una opinión pública que, si bien emerge y se desarrolla en un espacio informal, es guiada por criterios de mercado. En el otro extremo las teorías constructivistas, que parten de una

concepción pública muy similar, que cambian igualmente la imagen antropológica del hombre y se apoyan en un escenario contingente, piensan en cambio la necesidad de vincular la decisión a la deliberación, lo cual requeriría cambios notables en el sistema político contemporáneo, poniendo en cuestión la emergencia de un espacio público semejante al de la obra de Habermas. En lugar de un solo espacio público aquí se abogaría por un espacio público fragmentado. Sólo así, se piensa, se podrá hacer efectivo el principio de inclusión que el mercado no puede garantizar. Para ambas corrientes el espacio público es un espacio de diálogo del que las decisiones políticas no pueden estar ajenas. Es más, políticamente, el grado de influencia en la toma de decisiones se convierte en un factor fundamental. No de otra manera tienen sentido las relaciones contingentes, sin embargo la influencia concebida es distinta, lo cual se refleja también en la configuración de una u otras modulaciones políticas.

Si la teoría sociológica transforma sus relaciones internas tiene como objetivo, en la mayoría de los casos, conformar un cuerpo teórico a partir del cual poder comprender las relaciones contemporáneas y la evolución de la sociedad. En el trabajo no pretendimos concluir sobre la adecuación de unas u otras modulaciones propuestas, sino mostrar la percepción de la sociología sobre los cambios sociales. En este sentido la teoría sociológica vista aquí invoca genéricamente una *politeya* distinta, apoyada en la ciudadanía y una política que no puede permanecer aislada de las relaciones entre la ciudadanía. Con la perspectiva que nos aporta la teoría sociológica hemos abordado así el contexto actual de la política y su eventual crisis con el objetivo de poder comprender adecuadamente la emergencia de la participación en general y los Presupuestos Participativos en concreto. Por un lado, nos hemos acercado al problema de la desafección pública, mediante el cual se entiende que la ciudadanía se distancia progresivamente de la política. Con la evolución que nos aportan los datos del CIS desde principios de los años ochenta, hemos tratado de delinear los límites de la desafección en el contexto español considerando metodológicamente la perspectiva sociológica. Por otro lado, hemos tratado de visualizar la evolución de la misma Administración, desde la evolución de sus modelos de gestión y desde las transformaciones legislativas a las que ha sido sometida durante los últimos diez años en gran parte de Europa, al menos a nivel local, con el objetivo de visualizar los cambios de orden práctico que tuvieron lugar. Esto último nos ayudará a comprender de

una forma más cercana los diferentes puntos de vista de la sociología, pero igualmente nos permite calibrar empíricamente los cambios sociales.

La crisis política queda habitualmente asociada a la falta de interés de la ciudadanía por la política, aunque en ningún caso se constata falta de apego al régimen democrático. Los datos procedentes del CIS nos permitieron abrir de todas formas algunas interrogaciones sobre la posición de la ciudadanía respecto a la política. Más que desinterés, que nos llevaría a plantear el análisis sólo en términos subjetivos, podríamos entender, siguiendo la caracterización elaborada por la sociología contemporánea, que se pone de manifiesto un posicionamiento acorde a las mediaciones propias del sistema político vigente. Recordando a Morán y Benedicto (1995) la no implicación de la ciudadanía en la política podría así responder también a las exigencias institucionales existentes, las cuales hacen prescindible la participación ciudadana y su implicación. Ciertamente este alejamiento ha motivado un interés por hacer más atractivo el sistema político, sobre todo, desde el punto de vista de la Administración, con el objetivo de incrementar el nivel de legitimación de la misma. Sin embargo, se puede constatar que el incremento de las acciones positivas encaminadas a facilitar la implicación de la ciudadanía en el espacio público mediante nuevos instrumentos de participación se apoya mayoritariamente en la idea de un cambio social ligado a lo que la sociología apuntaba.

Al señalar en el trabajo los análisis que instituciones internacionales como el Comité de Ministros del Consejo de Europa o la misma OCDE han realizado en los últimos años sobre este problema, damos cuenta de la perspectiva institucional que desde no más de dos lustros subraya la desafección como una actitud positiva, que podría reflejar el orden político vigente. Las consecuencias de este movimiento son evidentes, pues no se trataría sólo de cerciorar si subjetivamente la ciudadanía está o no interesada en las cuestiones públicas y políticas, sino en cerciorar cuáles son las mediaciones que hacen posible o no tal interés. Esto implicaría considerar la posibilidad de que los diseños institucionales contemporáneos sean corresponsables de la desafección, abriéndose una puerta a modificar la arquitectura institucional con el objetivo de abrazar nuevas relaciones políticas. Las conclusiones a las que se llega en la mayoría de estos estudios recomiendan la implementación de nuevos instrumentos de participación, recogiendo en su seno la creación práctica de un espacio público destinado a debatir y decidir sobre

recursos públicos. Siguiendo este análisis hay una tendencia clara a concebir la participación en términos de eficiencia, incluyendo sus costes como variable necesaria para conseguir un buen gobierno. Igualmente hay una tendencia clara a entender la implicación ciudadana en la política de una forma más directa y vinculada de forma transparente con el proceso de toma de decisiones. En cierta manera la participación se empieza a concebir aquí como algo más que la pura representación de intereses, es decir, se hace acompañar también de una dimensión implicativa que trae de la mano una concepción deliberativa de la política.

A lo largo del trabajo hemos constatado esa evolución desde la propia Administración pública en Europa, viendo de qué manera ha ido transformando durante los últimos lustros su propia configuración interna, primero mediante los modelos destinados a evaluar la gestión de las Administraciones públicas y, segundo, mediante las reformas legislativas destinadas a reformar las Administraciones locales. Respecto a lo primero, hay una tendencia desde los años ochenta a situar a la ciudadanía como un actor principal de la gestión. Pero si bien durante los años ochenta y parte de los noventa ese giro estuvo dominado por una concepción de la ciudadanía como cliente, lo que supone incorporar como criterio de gestión el mercado, a finales de los noventa los modelos de evaluación de gestión empiezan a incorporar criterios de participación, entendiendo a la ciudadanía desde un rol político o activo. Es cierto que los cambios son más sensibles a una gestión eficiente en términos de lógica de mercado y los últimos cambios no dejan de mostrarse aún de forma ambigua, sin embargo resulta destacable la importancia creciente atribuida a otro tipo de criterios que presuponen la ciudadanía desde un rol activo. Dentro de las Administraciones esto puede suponer implementar progresivamente una tendencia destinada a considerar la implicación ciudadana en la gestión política y no tan solo como referencia consumidora. Si bien es pronto constatar esta tendencia desde la lógica interna y técnica de la Administración, las reformas legislativas que tienen lugar en diversos países europeos desde mediados de los años noventa, nos permite pensar que esos cambios son de todas maneras impulsados y apoyados políticamente.

En este contexto la desafección pública no es tratada sólo como un problema relacionado a la subjetividad de los individuos, sino como un problema relacionado al tipo de mediaciones existentes junto al escenario político. Se abre así un amplio campo

de estudio que ciertamente matiza el sentido habitualmente atribuido a la participación ciudadana. Por ejemplo, bajo la idea de que las asociaciones cristalizan el grado de cultura cívica y el aprendizaje político de la ciudadanía, los análisis sociológicos entenderían que la desafección muestra una tendencia crítica de las sociedades contemporáneas, al manifestarse un credo individualista que disminuiría los valores cívicos generales de la sociedad. Hemos visto como desde la perspectiva aquí señalada otros autores (por ejemplo, Norris o Newton) plantean dudas empíricas a dichos asertos. Si consideramos las mediaciones como un hecho necesario a la hora de interpretar o estudiar una realidad, tendremos entonces que pensar cómo se desarrollan las relaciones dentro de las asociaciones, de qué manera la ciudadanía las percibe y cuáles son las características que implican en torno a la participación e inclusión de la ciudadanía. Consideramos que hay suficientes razones para pensar que los términos tradicionales en los que se pensaba y realizaba la participación no recogen el amplio abanico de relaciones derivadas de los nuevos cambios sociales. En este punto hemos sostenido que la emergencia de nuevos instrumentos de participación, la evolución interna y legislativa de las Administraciones públicas, así como la propia desafección no dejan de mostrar un nuevo campo de acción pública que trae de la mano un escenario social apoyado en relaciones contingentes y, en consecuencia, presupone un sujeto de la participación más amplio. En este contexto la participación ciudadana se convierte paulatinamente en un horizonte práctico de la política, pero una participación que va a implicar una mayor transparencia e influencia en la gestión pública, que no estará cerrada a las asociaciones y, en muchos casos, se realizará atendiendo intereses generales y no intereses sectoriales.

Dentro de este contexto hemos tratado la crisis democrática y política, la cual puede ser entonces enmarcada dentro de una perspectiva más amplia. Por ejemplo, hemos hablado de la importancia y vigencia de las paradojas de la democracia señaladas por Bobbio, quien ya hace dos decenios planteara la necesaria renovación institucional de los sistemas democráticos contemporáneos con el objetivo de tratar los problemas de clientelismo, ocultación de poder y privatización de lo público. La emergencia de los nuevos mecanismos de participación se insertaría para nosotros dentro de este contexto. Nacen con un espíritu democratizador fuerte, cristalizado en la mayoría de los casos en instrumentos de decisión transparentes que eviten las relaciones de clientelismo. Presuponen una ciudadanía activa y quedan vinculados en mayor o en menor grado a un

nuevo espacio público donde se tratan asuntos generales. En muchos casos estos instrumentos conllevan una vinculación directa a un proceso de toma de decisiones, aunque siempre descansan en procedimientos transparentes que persiguen hacer transparente la influencia práctica de la implicación. En cualquier caso los nuevos instrumentos tienen como referencia su relación a la esfera de toma de decisiones pública (accountability), lo cual cerciora lo que para la sociología era uno de los elementos básicos de la política contemporánea: las relaciones de influencia como factor preponderante en la arquitectura política. Influencia que en un contexto social atravesado por relaciones contingentes tiene que incluir a toda la ciudadanía.

El estudio de caso realizado en torno a los Presupuestos Participativos nos ofrece una deriva práctica de los cambios acaecidos desde la perspectiva de la Administración, además de plantearnos una nueva exégesis sobre la idea de lo público en un medio contingente. Los Presupuestos Participativos plantean un modelo de gestión pública basado en la participación directa de la ciudadanía. Un nuevo modelo que presupone la creación de un espacio público que deliberadamente pretende superar la habitual fragmentación de la práctica administrativa y social. El proceso participativo puesto en marcha pensamos que cristaliza la tendencia contemporánea reflejada por la sociología: inclusión de toda la ciudadanía, influencia en el proceso de toma de decisiones siguiendo criterios de distribución, rendición de cuentas y relaciones deliberativas. No obstante plantea algunas cuestiones que abre posibilidades en el estudio sociológico.

En primer lugar, los Presupuestos Participativos son constituidos como un nuevo espacio de relación entre los gobernantes y los gobernados. Se apoya para ello en un espacio público abierto a toda la ciudadanía, que en mayor o en menor medida hemos visto que todas las experiencias recogen. Ahora bien, el proceso participativo descansa en la relación transparente que se da entre la deliberación y el proceso de toma de decisiones público. Lo que denominamos en su momento el círculo virtuoso. Esta vinculación nos habla de la importancia que adquiere, desde el punto de vista de la Administración, la relación directa y transparente entre las discusiones públicas y las decisiones adoptadas, lo cual obliga a introducir en las relaciones políticas criterios deliberativos y no tan solo criterios de mercado. Esto es claro en relación a los Presupuestos Participativos, pero también es claro en los nuevos instrumentos de participación empleados desde hace no más de dos lustros por las Administraciones

públicas (jurados ciudadanos, conferencias de consenso, etc.). También se puede ver reflejado en la evolución de los modelos de gestión de la Administración, de una forma más ambigua pero ciertamente clarificadora respecto a la evolución experimentada desde los años ochenta. En particular el Presupuesto Participativo pone aquí de manifiesto su preocupación por establecer unas condiciones que igualen la capacidad de influencia entre la ciudadanía, habilitando una plural concurrencia. De este modo el espacio público se convierte en algo susceptible de crítica, en algo práctico que vincula su conformación práctica a la ciudadanía. El proceso nos muestra la importancia que tiene aquí la vinculación de la deliberación a la toma de decisiones, no su desacoplamiento.

En segundo lugar, los Presupuestos Participativos presuponen un espacio público general y a su vez la idea de una comunidad política basada en relaciones contingentes, fruto de la implicación práctica de la ciudadanía en pensar lo mejor para esa comunidad política presupuesta. En este sentido el debate público del presupuesto de la Administración local no se hace a partir de la fragmentación previa del espacio, sino precisamente a partir de un espacio general: el municipio. Tanto las tres lógicas que vimos atravesaban el proceso de toma de decisiones en los Presupuestos Participativos, como un proceso que siempre busca la adopción de las mejores decisiones desde un punto de vista general (barrio, distrito o ciudad), el Presupuesto Participativo trae de la mano un espacio en el que los individuos son forzados siempre a adoptar una posición deliberativa y, por tanto, están forzados a adoptar una posición general, como mostraba Habermas, que incluya las proposiciones de los otros y una discusión acerca de los recursos limitados.

Ambas tendencias dibujan una realidad práctica que nos permite ampliar los límites concebidos para pensar la arquitectura política, abriéndose un rico campo de estudio. Si es cierto que podemos hablar de la extensión de las relaciones contingentes, pareciera que éstas no nieguen directamente la generación de un espacio público general. Se establece la condición abiertamente inclusiva del mismo, relacionándolo directamente al proceso de toma de decisiones público, pero queda presupuesta una comunidad política. El proceso esboza una alternativa al hecho de la gobernabilidad haciendo converger, por un lado, las instituciones representativas (tanto las políticas: el Ejecutivo o el Legislativo, como la propia Administración como entidad técnica) y, por el otro, las

instituciones participativas (Asambleas, Consejo de Presupuestos Participativos). La novedad emerge en trasladar dicha convergencia a un espacio público regulado, cuyas reglas y normas pueden ser decididas con la participación de los implicados (como los Presupuestos Participativos en España). En este sentido los Presupuestos Participativos quizás nos muestre que la razón práctica asociada a la elección, en los viejos términos aristotélicos, no se diluye con la emergencia de relaciones contingentes, como así parecía dibujar Habermas, sino que es precisamente sobre ella sobre lo que descansa la democratización de la política. De igual manera se pone de manifiesto una evolución que prioriza una regulación deliberativa del espacio público, en oposición al dominio de regulaciones mercantiles.

Por otro lado, a diferencia de las teorías inclinadas a fragmentar el espacio público, los Presupuestos Participativos, apoyándose igualmente en la emergencia de las relaciones contingentes, presuponen un espacio público general, trasladando a ese espacio regulado un espíritu práctico que implica a cada ciudadano desde su singularidad. De este nuevo diseño público podríamos abstraer importantes elementos de debate en torno a la idea de ciudadanía. Por ejemplo, se prima una concepción general de la ciudadanía, aunque en ningún caso se sustenta sobre derechos naturales, sino contingentes. La generalidad emerge con la discusión práctica de los elementos implicados en la definición de lo que es mejor para una comunidad, que sólo es entendida en términos políticos. En este sentido no se presuponen lazos de identidad tradicionales y, por tanto, no se presupone una comunidad basada en lazos identitarios.

Los Presupuestos Participativos nos permiten así pensar de una forma práctica el desarrollo de una teoría sobre la democracia participativa en términos racionales y apoyada en las relaciones entre ciudadanos. No se alude a un ciudadano “activista”, sino a una regulación del espacio público que diluya los obstáculos a la participación de cualquier ciudadano. No implica la disolución de las instituciones representativas, sino la transparencia del proceso de toma de decisiones. No diluye la pluralidad de ideas, pero tampoco parte de los ámbitos privados de la ciudadanía. Los Presupuestos Participativos, en definitiva, ponen en común una problematización (lo público) que afecta a todos y cuya solución partirá de los agentes implicados. El hecho de que el punto de partido sea desde los inicios un problema común y público dota a los Presupuestos Participativos de atributos políticos distintos.

El Presupuesto Participativo plantea una importante reflexión sobre el sujeto político, que afecta directamente al núcleo de la teoría de la democracia. Las tensiones experimentadas en las experiencias españolas en torno al protagonismo de los grupos corporativos, muestra una tensión latente sobre el papel que tienen que jugar en el escenario público. Las afirmaciones de Tocqueville, haciendo converger civilización con asociacionismo, han dominado tradicionalmente los debates políticos. En cierto sentido el asociacionismo ha sido el colchón político que sirvió de contrapunto a la “violenta” práctica derivada de la modernidad (el individualismo), capitalizando un conjunto de valores sobre los cuales (solidaridad, comunitarismo, educación cívica) han pivotado los termómetros que medían el estado de lo social y el estado democrático. Los nuevos instrumentos de participación, incluidos los Presupuestos Participativos, presuponen en cambio un sujeto político más amplio, lo cual en principio puede desvincular la idea de ciudadanía del ser asociado, ligándola a la autonomía individual. Y, sin embargo, no se plantea como horizonte un proceso político alrededor de los derechos individuales, sino alrededor de una comunidad política conformada desde las relaciones ciudadanas.

Esto abre un amplio espectro sobre el cual pensar las relaciones democráticas, apoyado en la emergencia de las relaciones contingentes. Si atendemos, metodológicamente hablando, a las mediaciones implicadas en las relaciones asociativas observamos una acción social dirigida a la consecución de unos fines concretos. Su aparición en el espacio público vendrá mediada por dichos intereses, siendo su consecución el objetivo de la acción. Probablemente la extensión de tales prácticas derivarán en la segregación del espacio público. Confundir individualismo con egoísmo de una forma general diluye aquí la posibilidad de discutir sobre las acciones asociativas o corporativas, las cuales podríamos pensar que de suyo no son individuales por el simple hecho de presentarse corporativamente. John Dewey en su libro sobre “viejo y nuevo individualismo” hablaba ya a principios del siglo XX del surgimiento de un nuevo individualismo como horizonte normativo diferente al expresado y encarnado por el corporativismo. En este punto podemos volver a la insaciable búsqueda de Weber por aquellos instrumentos capaces de obstaculizar el avance desenfrenado de una burocracia cuya mayor víctima sería el individuo. Frente a dicha burocracia el Parlamento, como lugar que tiene que ver con relaciones deliberativas, sería, para el sociólogo alemán, el obstáculo que podría

conseguir frenar la deriva tecnoburocratizadora de la modernidad, en tanto en cuanto un espacio deliberativo presupone, primero, la autonomía de sus miembros. Sólo a partir de ella se puede entablar, según Weber, un diálogo sobre un espacio general en torno al cual alcanzar compromisos y acuerdos. Para Weber esto implicaba serias condiciones para el Parlamento, como disponibilidad de información, transparencia y autonomía respecto a poderes ajenos, pero en definitiva se alejaba de acciones corporativas. No está claro hasta qué punto los grupos corporativos podrían entablar una relación deliberativa en tales términos.

Las teorías constructivistas que hemos visto se inclinan por fragmentar el espacio público en torno a la agrupación de intereses, lo cual deja de presuponer un espacio público general, que por otro lado piensan desvanecido. La ampliación del sujeto político que conllevan los nuevos instrumentos de participación nos abren, en cambio, un horizonte distinto. Podemos pensar que el individuo de suyo no implica sólo y únicamente “individualismo”, pues también pareciera abrir la posibilidad a entender el espacio público en términos deliberativos. Incluso la experiencia de Presupuestos Participativos de Albacete, dirigida específicamente por y para los grupos corporativos, trasciende el sentido tradicionalmente vinculado a la acción corporativa. Allí la creación de un espacio general (el Consejo de los Presupuestos Participativos), así como la introducción de mediaciones deliberativas, ha superpuesto sobre los intereses de cada grupo un espacio público que a todos incluye y a todos posiciona autónoma y argumentativamente.

No nos parece menor la idea práctica presupuesta por estos nuevos instrumentos de participación. El hecho de apoyarse en un espacio público nos invita a estudiar las relaciones mediadas desde una perspectiva que implica además autonomía y contingencia. El sujeto imaginado es desde aquí siempre activo, es decir, es dimensionado políticamente, aunque nunca sea autosuficiente, sino junto a un espacio general en el que es incluido, pero obligado a observar sus relaciones con otros. Esta vinculación nos lleva directamente a imaginarnos una comunidad política en términos contingentes. Podemos pensar que el intento de la sociología por abandonar sus lazos con la filosofía del sujeto y sus implicaciones cobra forma a partir de aquí. Es necesario entonces considerar las mediaciones. Siguiendo la evolución de los instrumentos de participación podemos pensar que las relaciones contingentes no tienen que implicar de

suyo la relativización práctica y normativa, sino un desplazamiento de la práctica política a un escenario encarnado por las relaciones públicas y las mediaciones implicadas. Desde ahí se hace plausible la idea de comunidad política contingente, en tanto en cuanto es ella la que se convierte y emerge como objeto de discusión en los procesos participativos.

Antes de finalizar no quisiéramos abandonarnos a los ideales normativos que presuponemos a los nuevos instrumentos de participación y los Presupuestos Participativos en concreto. En el estudio realizado hemos dado cuenta de la dificultad y los problemas con los que se enfrenta su puesta en marcha. Primero políticamente, después social y técnicamente. No obstante hemos querido resaltar la importancia de las implicaciones que en mayor o en menor medida se pueden vislumbrar en aquellos municipios que implementan los Presupuestos Participativos. Esto no pretende aseverar categóricamente la realidad de unos cambios que en algunos lugares son ambiguos. El llevar precisamente el análisis al punto de vista de la Administración perseguía estudiar también los cambios prácticos que una experiencia de democracia participativa puede provocar en su organización.

Es indudable que la experiencia de los Presupuestos Participativos pone en marcha un proceso de gestión que afecta directamente a la Administración. No se habla así tan solo de la necesidad o las ventajas de cambiar. Aquella se ve obligada a realizar cambios prácticos con el objetivo de responder al Presupuesto Participativo y a la inversa, éste se configura atendiendo a los procesos internos de la Administración, desde el marco legal hasta el contexto técnico. En este sentido es importante considerar, al hablar de la importancia e influencia de los Presupuestos Participativos, de qué manera se interrelacionan la Administración y el proceso participativo. Por ejemplo, la Administración es obligada a actuar de forma coordinada internamente, por tanto, podemos pensar cuáles son los órganos pensados para ello o cuáles son las estructuras creadas a tal fin. De este modo podremos conocer la implicación práctica de los Presupuestos Participativos, como por ejemplo la coordinación interna de la Administración. Si la experiencia de Porto Alegre ha conseguido sostenerse durante más de 15 años, probablemente sería irónico pensar que solo con la voluntad política ha sido suficiente. Las estructuras internas creadas en la Administración (por ejemplo, el GAPLAN y el CRC en Porto Alegre) han sido fundamentales para viabilizar el

Presupuesto Participativo, así como permeabilizar la Administración con un modelo basado en la participación (Fedozzi, 2001; Santos, 2002; Sintomer y Gret, 2003). Si en las Administraciones españolas apenas son visibles los cambios prácticos inducidos por el proceso participativo, su desarrollo y apuesta no han dejado de mostrar, aunque sea tímidamente, unas iniciativas políticas en esa dirección. No obstante, es de presuponer que el desarrollo de los Presupuestos Participativos va a estar relacionado a los cambios prácticos generados en el seno de las Administraciones, lo cual abre para el futuro un interesante campo de investigación en torno al papel que juegan las Administraciones en la democratización de la política y hasta qué punto la burocratización de las relaciones pueden relacionarse con una modulación política basada en la participación directa de la ciudadanía. Si así fuera, como presupone y concita el Presupuesto Participativo, podríamos hablar de un nuevo espacio público que trasladaría el problema de la política hacia cuestiones deliberativas, públicas y vinculadas al proceso de toma de decisiones.

La articulación entre la Administración y el Presupuesto Participativo que podamos encontrar trae de la mano innumerables cuestiones relacionadas a la gobernabilidad. De alguna manera se abrazan cambios en todos los niveles de la política. En este sentido el Presupuesto Participativo pareciera articular en un mismo proceso la preocupación política por ampliar la base de legitimación de la acción pública, la preocupación de la Administración por extender la corresponsabilidad y la inclinación ciudadana por incrementar la transparencia de la gestión pública. En este orden de cosas el Presupuesto Participativo plantea desafíos importantes. El primero, señalado más arriba, pone de manifiesto las dificultades y la importancia de articular el proceso participativo con las prácticas administrativas instituidas. Por el otro lado, podemos hablar de los problemas con los que se enfrenta el Presupuesto Participativo en torno a la cualificación de la deliberación y a la participación de la ciudadanía en ese proceso de articulación.

Dentro de los Presupuestos Participativos habrá siempre un elemento cardinal asociado a la idea de la participación: quiénes, cuántos y cómo se participa. Aquí la importancia de la representación como elemento motriz de la política planteará importantes cuestiones. Hasta ahora en España las experiencias llegan a alcanzar una participación en torno al 1% de la población mayor de 16 años. La preocupación por ampliar la representatividad de la participación va a plantear reformas que se dirijan a incrementar la misma. La implicación activa de los grupos corporativos puede maquillar los

interrogantes acerca de la representatividad, al menos desde una perspectiva administrativa. No obstante es posible que se acrecienten los esfuerzos por establecer condiciones favorables a la participación de sectores de población específicos. Hasta ahora no se ha hablado nunca de un umbral que indique una participación suficiente, por tanto es difícil establecer un límite claro a este respecto. Una razón para entenderlo puede ser la convergencia entre los mecanismos representativos y los participativos dentro del escenario político. De alguna manera esa convergencia puede hacer innecesaria la búsqueda de una legitimación de los niveles de participación, en tanto en cuanto todos los actores tradicionales (ejecutivo, legislativo y corporaciones) desempeñan papeles en el nuevo escenario político. No obstante el nivel óptimo de participación es presumible que se convierta en un punto de discusión medular, estimulando la puesta en marcha de mecanismos dirigidos a primar la participación de aquellos grupos que se crean subrepresentados o, en su defecto, la mayor implicación de los grupos corporativos.

Junto a la participación hablaremos del grado de cualificación de las deliberaciones, lo cual esconde una preocupación elevada por la eficiencia administrativa. Si bien este desafío sitúa el Presupuesto Participativo dentro de un proceso racional, también nos adelanta los posibles conflictos que se puede encontrar. Si la deliberación es abierta al conjunto de la ciudadanía de qué modo se asegura que los resultados son adecuados. ¿Puede la ciudadanía participar garantizando resultados óptimos? ¿Tiene la ciudadanía conocimiento suficiente, información adecuada? En cuatro años en España los Presupuestos Participativos, sobre todo en Córdoba, han puesto de manifiesto esta tensión. La deriva que podemos observar en España pone en práctica un proceso deliberativo enmarcado dentro de planificaciones estratégicas o diagnósticos previos, a partir de los cuales la deliberación es sujeta a una racionalización previa. Si bien se resuelven así algunos problemas con relación a la cualificación de los resultados, es cierto que también esto puede esconder la burocratización del proceso deliberativo. En cierta manera, la reforma del Presupuesto Participativo en Córdoba se apoyó en la burocratización corporativa de los diagnósticos, sujetando la deliberación en las asambleas a las planificaciones previas realizadas por los grupos corporativos.

No pensamos que las tensiones encuentren soluciones definitivas, aunque lo que aquí destacamos es el nuevo escenario sobre el que aquellas descansarán: la participación de

la ciudadana y el espacio público. De este modo el Presupuesto Participativo ofrece un nuevo contexto abierto a conflictos y nuevas modulaciones, pero en cambio presuponen un escenario diferente, es decir, un problema y, en definitiva, una *politeya* distintas.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar García, J. I. (2002), “Asociaciones, derechos ciudadanos y convivencia” en VV.AA, La aportación vecinal en la acción pública, Convención estatal de Badalona (25-27 de octubre del 2002), ed CeiRV, Barcelona 2003.

Arendt, H. (1958), La condición humana, ed. Paidós, Barcelona 1998.

Aristóteles, Política, ed. Gredos, Madrid, 1994.

Articus, S. (2002), “The future of the city?- City of the future! Reflections on the situation and future of municipal self-government in Germany” en German Journal of Urban Studies, vol 41 (1).

Atlan, H. (1979), Entre el cristal y el humo, ed. Debate, Madrid 1990.

Augé, M. (1992), Los “no-lugares”, espacios del anonimato: una antropología de la sobremodernidad, ed. Gedisa, 1998.

Baierle, S. (2003), *La experiencia brasileña en el Presupuesto Participativo: el caso de Porto Alegre*, en Prefectura Municipal Porto Alegre, Financiación local y Presupuesto Participativo, Seminario de lanzamiento, Red 9 Urb-al.

Barber, B. (1984), Strong democracy: participatory politics for a new age, ed. University of California Press, Berkeley, California.

Bastida Freijedo, F. J. (1992), “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos” en González Encinar, J.J.(coord.) Derecho de partidos, ed. Espasa-Calpe, Madrid 1992.

Bauman, Z. (1999), En busca de la política, ed. FCE, Buenos Aires, 2001.

- (1991), Modernity and ambivalence, Polity Press, Cambridge 1991.

Beck, U. (1994) *La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva* en Beck, U, Giddens, A y Lash, S, Modernización reflexiva, ed Alianza, Madrid 2001 (pp13-74)

Beck, U y Beck-Gernsheim, E (2001), La individualización, ed. Paidós, Barcelona 2003.

Bendle, Mervyn F. (2002), “The crisis of ‘identity’ in high modernity”, en British Journal of Sociology, vol nº 53, Issue nº 1 (March 2002), pp1-18.

Benhabib, S. (1992), *Models of public space* en Craig Calhoun (ed.), Habermas and the public sphere, Cambridge, Mass: MIT Press (pp73-98).

Blanco, I y Gomá, R (2003), “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones” en Revista CLAD Reforma y Democracia, nº 26, Caracas.

- Bourdieu, P** (1997), *Meditaciones pascalianas*, ed. Anagrama, Barcelona 1999.
- Bobbio, N.** (1985), *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, ed. F.C.E, México, 1998.
- (1984), *La crisis de la democracia y la lección de los clásicos* en Bobbio, N; Pontara, G y Veca, S, *La crisis de la democracia*, ed. Ariel, Barcelona 1985.
- Bowler, S; Donovan, T; y Hanneman, R** (2003), “Art for democracy’s sake? Group membership and political engagement in Europe”, *Journal of Politics*, vol 65, issue 4, noviembre 2003.
- Bremaeker, F.E.J** (2004) “Panorama das finanças municipais em 2003” ed. Instituto Brasileiro Administração Municipal, Série Estudos Especiais nº77, Rio de Janeiro.
- Brugue Q, Font, J y Goma, R** (2001) “Consejos consultivos en Barcelona: un balance” en Font, J (coord), *Ciudadanos y decisiones públicas*, ed. Ariel, Barcelona. 2001 (pp111-124)
- Budge, I. y Keman, H.** (1990), *Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*. New York, Oxford University Press.
- Cabbanes, Y.** (2003), *Presupuestos Participativos en ciudades latinoamericanas y europeas*, en Prefectura Municipal Porto Alegre, *Financiación local y Presupuesto Participativo*, Seminario de lanzamiento, Red 9 Urb-al.
- Callon, M y Law, J** (1982), *De los intereses y su transformación. Enrolamiento y contraenrolamiento* en Doménech y Tirado (1998).
- Callon, M** (1992), *El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis sociológico*, en Doménech y Tirado (1998).
- Camps, V.** (1990) *Virtudes públicas*, ed. Espasa-Calpe, Madrid.
- Carvalho, Maria do Carme y Felgueiras, Débora** (2000), *Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirao Pires, Santo André*, ed. POLIS, Sao Paolo.
- Castro Nogueira, L** (1997), *La risa del espacio*, ed. Tecnos, Madrid.
- Castoriadis, C.** (1990), *Imaginario político griego y moderno*, en Castoriadis, C., *El ascenso de la insignificancia*, ed. Frónesis, Cátedra, Unv. de Valencia, Madrid, 1998a (pp157-180).
- (1995) *La democracia como procedimiento y régimen*, en *El ascenso de la insignificancia*, ed. Frónesis, Cátedra, Unv. de Valencia, Madrid, 1998b (pp218-238).
 - (1990) *Antropología, filosofía, política*, en *El ascenso de la insignificancia*, ed. Frónesis, Cátedra, Unv. de Valencia, Madrid, 1998b (pp105-123).

Cavatcanti Fadul, E. M. y Maia Muniz, R. (2000), “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del Presupuesto Participativo en las ciudades brasileñas”, Revista CLAD Reforma y Democracia, nº18, Caracas.

Chandler, J.A (2004), “Accounting for the evolution of British local government”, Political Studies Association Annual Conference, april 2003, University of Lincoln (www.psa.ac.uk/cps)

Chambi, G. (2003), “Ley comunal, ley municipal, el Presupuesto Participativo en Villa el Salvador” en Ganuza y Álvarez (coords.) (2003), Democracia y Presupuestos Participativos, ed. Icaria, Barcelona.

Clarke, P. B (1996), Ser ciudadano, ed. Sequitur, 1999.

Cohen, J. (1995), *Secondary associations and democratic governance*, en Wright, Erik Olin (ed), Associations and democracy, New York, Verso 1995.

Cohen, J. and Arato, A. (1997), Civil society and political theory, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1997.

Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001), Recomendación (2001) 19: “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”, ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autnòmics i Locals, 2002. (puede consultarse en www.pisunyer.org)

Dahl, Robert A. (1963), Modern political analysis, ed. Prentice-Hall, New Jersey, 1991.

- (1989), Democracy and its critics, New Haven.
- (1998) On democracy, Yale University Press.

Dallmayr, F. (1990), “Rethinking the political”, Review of Politics, vol. 52, nº 4. University of Notre Dame.

Davies, S. J (2004), “Urban regeneration partnerships: a challenge to new labour’s hegemonic project?”, Political Studies Association Annual Conference, april 2003, University of Lincoln. (www.psa.ac.uk/cps)

Deleuze, G (1969), Diferencia y Repetición, ed. Júcar.

Delgado, M (1999), El animal público, ed. Anagrama, Barcelona.

Delhey, J y Newton, K (2002), “Who trusts? The origins of social trust in seven nations”, ed. Social Science Research Center Berlin (WZB), Berlin.

Denhardt, R.B (1999), “The future of public administration”, en Public Administration and Managment Journal, vol 4 (2), pp279-292.

Denters, B y Klok, P-J (2002), “Crushed between strong executive leadership and weakening democratic legitimacy? The changing role of municipal councils in dutch local democracy”, Paper presentado en la Conferencia internacional sobre Reforma del gobierno local: “Closing the gap between democracy and efficiency”, Universidad de Stuttgart, 26-27 septiembre, 2002.

Deth, Jan W van (2001), “The proof of the pudding: social capital, democracy and citizenship”, EURESCO Conference “*Social capital: interdisciplinary perspectives*”. Exeter, UK, 15-20 Septiembre 2001.

Doménech, M y Tirado, F.J (1998), Introducción, en Doménech, M y Tirado, F.J (comp), Sociología Simétrica, ed. Gedisa, Barcelona 1998.

Dutra, O. (2001), Orçamento participativo e socialismo, ed. Fundação Perseo Abramo, Sao Paulo, Brasil.

Eder, K. (1992) “La paradoja de la “cultura”. Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual”, en Zona Abierta, nº 77/78, año 1996/97 (pp95-126).

Edwards, A y Hupe, P (2000) “France: a strong state towards a stronger local democracy?” En Daemen, H y Schaap, L (2000) Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe, ed. Delft, Eburon (pp129-144)

Eliasoph, N. (1998), Avoiding politics. How Americans produce apathy in everyday life, ed. Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge University Press 2001.

Evans, P. (2003), “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, en Revista CLAD nº 25, febrero 2003. (versión digital)

Federación AA.VV Al-Zahara (2003), Nueva comisión de trabajo sobre Presupuestos Participativos: Propuesta de base. Córdoba, mimeo.

Fedozi, L (2001), Orcamento participativo: reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre, ed. Tomo, Porto Alegre.

FEMP (2001), La participación ciudadana en los ayuntamientos, en www.femp.es.

- (2002) Análisis y perspectivas de Modernización y Calidad: “Estado de situación de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales” en www.femp.es.
- (2002b) Conclusiones Jornadas “Análisis y perspectivas de modernización y calidad en la Administración local” en Málaga el 4 y 5 de noviembre del 2002.
- (2003) Pautas para la aplicación de las normas ISO 9000 en la Administración local, en www.femp.es.

Fernández-Martorell, M (1988), Leer la ciudad, ed. Icaria, Barcelona ¿1997?.

Font, J (coord.) (2001) Ciudadanos y decisiones públicas, ed. Ariel, Barcelona.

- “Participación Ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos”. Ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Participación Ciudadana de la Ciudad de Alicante, 29 de noviembre-1 de diciembre, 2002.
- (2001b) “Participación local. Más allá de la democracia asociativa”. Paper presentado al Seminario sobre Nueva política, CCCB, Barcelona, Junio 2001.

Font, J y Gomá, R (2001), *La democracia local: mapa de experiencias participativas* en Font, J, coord. (2001), pp61-73.

Font, J; Gomá, R; Blanco, I y Jarque, M (2000), “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica” XIV Concurso de ensayos del CLAD “Administración pública y ciudadanía, Caracas 2000.”

de Francisco, A. (1999) “Republicanism y modernidad” en Claves nº95, mayo-junio (pp42-48)

Franke, T. y Löhr, R-P. (2001), “Neighbourhood management, a key instrument in integrative urban district development” Ponencia presentada en EURO-Conference “Area-based initiatives in contemporary urban policy-innovations in city governance”, Copenague, 17-19 Mayo 2001.

Frey, B.S; Kucher, M y Stutzer, A (2001) “Outcome, process and power in direct democracies” en *New Economic Results, Public Choice* 107 (3-4) pp271-293.

Frías, S. (2001), *Cultura política en España: conocimiento, actitudes y práctica*, ed. CIS, Madrid.

García Rodríguez, I y Pérez Yruela, M (2004), *Condiciones de vida de la población en Córdoba*, ed. IESA/CSIC, Córdoba.

García Selgas, F (2003), *Preámbulo para una ontología de la fluidez social. La teoría de la Sociedad de la Información como crónica de una transición ontológico-política*, publicado en la revista electrónica *Athenea*, nº 1, primavera 2002: www.blues.uab.es/athenea/num1/Selgas.pdf

Gargarella, R (1998) “Full representation, deliberation and impartiality”, en Elster, John (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, 1998 (pp260-280)

- (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls*, ed. Paidós, Barcelona.
- (2001) “Ni política, ni justicia: sobre los déficit del sistema democrático” en Claves nº114, julio-agosto (pp14-21)

Genro, T. y de Souza, U. (1997), *El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*, ed. del Serbal, 2000, Barcelona.

Giddens, A. (1971) *Capitalism and modern social theory*, Cambridge University Press.

- (1984), *The constitution of society*, Polity Press, Cambridge, 1986.
- (1990) *Consecuencias de la modernidad*, ed Alianza, Madrid, 1999.
- (1994) *Vivir en una sociedad postradicional* en Beck, U, Giddens, A y Lash, S, *Modernización reflexiva*, ed Alianza, Madrid 2001 (pp75-136)
- (1998) *La tercera via*, ed. 62, Barcelona, 1999b.
- (1999) *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días*, ed. Taurus, Madrid 2000.

Giner, S. (2003), *La urdimbre moral de la modernidad*, en Giner, S, *Carisma y razón, la estructura moral de la sociedad moderna*, ed. Alianza, Madrid, 2003 (pp 17-66)

- (2000) *Cultura republicana y política del porvenir*, en *La cultura de la democracia: el futuro*, ed. Ariel, Ayto Lleida (pp137-174)

González Encinar, J.J (1992) “Democracia de partidos ‘versus’ estado de partidos” en González Encinar, J.J.(coord.) *Derecho de partidos*, ed. Espasa-Calpe, Madrid 1992.

González García, J. M^a. (1988), “Crítica de la teoría económica de la democracia” en González, J.M y Quesada, F. (coords), *Teorías de la democracia*, ed. Anthropos, Barcelona 1992.

Habermas, J. (1981), *La Teoría de la acción comunicativa*, vol I, ed. Taurus, Madrid, 1988a.

- (1981) *La teoría de la acción comunicativa*, vol II, ed. Taurus, Madrid, 1988b.
- (1987) *¿Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad?* en Habermas, *Escritos sobre moralidad y eticidad*, ed. Paidós, Barcelona 1991.
- (1987) *Conciencia histórica e identidad postradicional*, en Habermas, *Identidades nacionales y postnacionales*, ed. Tecnos, Madrid 2002 (pp83-110).
- (1990) *Ciudadanía e identidad nacional* en Habermas (2000), ed Trotta, Madrid 2000b.
- (1992) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, ed. Trotta, Madrid, 2000.
- (1997), *Más allá del Estado nacional*, ed. Trotta, Madrid.

Haraway, Donna J. (1991), *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinvención de la naturaleza*, ed. Cátedra, Universitat Valencia, 1995.

- (1991) *Las promesas de los monstruos: una política regeneradora para otros inapropiados/bles*, en *Política y Sociedad* (1999), nº 30, pp 121-164.

Held, D. (1996), *Modelos de democracia*, ed. Alianza, Madrid 2001.

Hoffmann-Martinot, V. (2002), "The french republic, one and divisible?" Paper presentado en la Conferencia internacional sobre Reforma del gobierno local: "Closing the gap between democracy and efficiency", Universidad de Stuttgart, 26-27 septiembre, 2002.

Hyland, J.L (1995), *Democratic theory*, Manchester University Press, Manchester.

Inglehart, R. (1990), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, ed. CIS, Madrid 1991.

Jamenson, F. *Teoría de la posmodernidad*, ed. Trotta, Madrid 1996.

Klages, H. (2002), "Voluntary civic engagement in the local community" en *German Journal of Urban Studies*, vol. 41 (2).

Klingemann, H. D. y Fuchs, D. (1995), *Citizens and the state: a changing relationship?*, en Klingemann, Hans Dieter y Fuchs, Dieter (eds.), *Citizens and the state*, New York, Oxford University Press 1995.

Koyré, A (1990) *Estudios sobre historia del pensamiento científico*, ed. F.C.E., Madrid.

Laporta, F. (2000), "El cansancio de la democracia" en *Claves* nº99, enero-febrero (pp20-25).

Latour, B. (1991), *Nunca hemos sido modernos*, ed. Debate, Barcelona 1993.

- (1991), *La tecnología es la sociedad hecha para que dure*, en Doménech y Tirado (1998a)
- (1994), *De la mediación técnica: filosofía, sociología, genealogía*, en Doménech y Tirado (1998b)
- (2002) *Morality and technology: the end of the means*, en <http://www.ensmp.fr/latour/Articles/80-TECHNIQUE-GB.html> (consultado el 20-05-2002)

Law, J. (1999) *Political philosophy and disabled specificities*, publicado por Centre for Science Studies and the Department of Sociology, Lancaster University en <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc026jl.html>

Law, J. y Mol, A. (1998), *On metrics and fluids: notes on otherness*, en *Organized worlds*, Chia, Robert C.H (ed.), Routledge, London.

Lee, N y Brown, S (1996), *La alteridad y el actor-red. El continente no descubierto*, en Doménech y Tirado, comp. (1998), pp219-248.

Lipovestky, G (1983), *La era del vacío: ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, ed. Anagrama, Barcelona, 1998.

Lizcano, E. (1993), *Imaginario colectivo y creación matemática. La construcción social del número, el espacio y lo imposible en China y en Grecia*, ed. Gedisa, Barcelona.

Luhmann, N. (1970) *Ilustración sociológica en Ilustración sociológica y otros ensayos* (pp92-138), ed. Sur, Buenos Aires, 1973.

- (1975) *Poder*, ed. Anthropos, Barcelona, 1995.
- (1984), *Los sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*, ed. Anthropos, Barcelona, 1998.
- (1981) *Teoría política en el Estado de Bienestar* en *Teoría política en el Estado de bienestar*, ed. Alianza, Madrid, 1997a.
- (1987) *El futuro de la democracia* en *Teoría política en el Estado de Bienestar* (op. cit) (1997b)
- (1998a) *Intersubjetividad o comunicación: dos diferentes puntos de partida para la construcción sociológica* en *Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia* (pp31-50), ed. Trotta, Madrid, 1998.
- (1998b) *El concepto de la sociedad* en *Complejidad y modernidad* (pp51-70) (op. cit)
- (1998c) *Lo moderno de la sociedad moderna* en *Complejidad y modernidad* (pp131-150) (op. cit)

Lyotard, J.F., *La condición postmoderna*, ed. Cátedra, Madrid, 1998

MacIntyre, A (1984), *Tras la virtud*, ed. Crítica, Barcelona 2001.

Manin, B. (1997), *Los principios del gobierno representativo*, ed. Alianza Editorial 1998, Madrid

Marchetti, A. (2002), *Democracia, equidad y eficiencia: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre*, en Verle, J y Brunett, L (coords), *Construyendo un nuevo mundo*, ed. Guayi, Porto Alegre.

Marx Ferree, M; Gamson, W; Gerhards, J y Rucht, D (2002), "Four models of the public sphere in modern democracies", en *Theory and Society*, nº 31, ed Kluwer Academic Publishers, Netherlands (pp289-324).

Maturana, H. y Varela, F. (1990), *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del conocimiento humano*, ed. Debate, Madrid, 1996.

Milner, S. (2003), “Urban governance and local democracy in France” Political Studies Association Annual Conference, april 2003 (www.psa.ac.uk/cps)

Montero, J.R., Gunther, R. y Torcal, M. (1998), *Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección*, en *Reis*, nº 83, 1998 (pp9-49)

Morán, M^a Luz (1996), *Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural* en *Zona Abierta*, nº 77/78, año 1996/97 (pp1-30).

Morán, M^o Luz y Benedicto J. (1995), *La cultura política de los españoles*, ed. CIS, Madrid 1995.

Mouffe, Ch (1993), *The return of the political*, ed. Verso, London.

Moya, C. (1970) *Max Weber y la vocación actual de la sociología* en Moya, C, *Sociólogos y Sociología* (pp113-145), ed. Siglo XXI, Madrid

Muguerza, J. (1988), *Ética y comunicación. (Una discusión del pensamiento ético-político de Jürgen Habermas)* en González, J.M y Quesada, F. (coords), *Teorías de la democracia*, ed. Anthropos, Barcelona 1992.

Navarro, C. (1998), *El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, ed. Diputación de Córdoba.

- (1999), *El sesgo participativo*, ed. CSIC, Madrid.

Newton, K (2001), “Social trust and political disaffection: social capital and democracy”, EURESCO Conference “*Social capital: interdisciplinary perspectives*”. Exeter, UK, 15-20 Septiembre 2001.

Norris, P. (2001), “Making democracies work: social capital and civic engagement in 47 societies”, EURESCO Conference “*Social capital: interdisciplinary perspectives*”. Exeter, UK, 15-20 Septiembre 2001.

OCDE (2001), *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, ed. OCDE, París.

- (2002), *Open Government, fostering dialogue with civil society*, ed. OCDE, París.

Offe, Claus y Preuss, Ulrich (1990), “Instituciones democráticas y recursos morales”, en *Isegoría* nº2 (pp45-74)

Office of the Deputy Prime Minister (2002), *Public participation in local government – a survey of local authorities*, a Research report in www.odpm.gov.uk.

Ovejero Lucas, F. (2000), “Democracia liberal y democracias republicanas”, en *Claves* nº 111, abril (pp18-30)

Paramio, L. (1999), “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias” en Revista española de Ciencia Política, vol 1, nº1, octubre, Madrid (pp81-95).

Pateman, C (1970), Participation and democratic theory, Cambridge University Press.

Pérez Yruela, M (2003), “Para una nueva teoría de Andalucía. Cambio y modernización en la sociedad andaluza” en Pérez Yruela, M y Moyano, E (coords), La sociedad andaluza 2000, ed. IESA, Córdoba 2003 (pp21-52)

Pérez Yruela, M. y Navarro, C.J (2003), “Cultura política en Andalucía” en Pérez Yruela, M y Moyano, E (coords), La sociedad andaluza 2000, ed. IESA, Córdoba 2003 (127-147).

Peters, B.G (2002), “De cambio en cambio, patrones de continuidad en la reforma administrativa” en Revista CLAD, noviembre 2002. (versión digital)

Pettit, P. (1997). Republicanismo: una teoría sobre la libertad y el gobierno. Paidós, 1999.

PGU-ALC (1999), “Gobernabilidad participativa para el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local. Presupuesto Participativo Santo André, Sao Paulo, Brasil”, en Cuadernos de trabajo vol. 69, Quito, septiembre.

- (2001), “Relatorias I Encuentro internacional Presupuesto Participativo” en Cuadernos de trabajo vol. 94, Quito, noviembre.
- (2004), “Presupuestos Participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”, en Cuadernos de trabajo vol. 139, Quito.

Pires, V. (2000), “Participação da sociedades nos processos orçamentarios: a experiencia brasileira recente”, V Premio de Monografía do Tesouro Nacional 2000. Puede consultarse en www.federativo.bndes.gov.br.

PMPA (Prefectura Municipal de Porto Alegre)-**CIDADE** (Centro Assesoria e Estudos Urbanos) (2002), Quem é o público do orçamento participativo-2000. Porto Alegre 2002.

PNUD (2002), Informe sobre desarrollo humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado, ed. Mundi-Prensa, Madrid.

Pollit, C y Bouckaert, G (2000), Public management reform: a comparative analysis, Oxford University Press, Oxford

Pont, R. (2000), “Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo”, ed EspaiMarx, nov 2000 en www.espaimarx.es (consultado en febrero del 2001).

- (2003) Democracia, igualdad e qualidade de vida: a experiencia de Porto Alegre, ed. Veraz, Porto Alegre 2003

- Pontual, P.** (2003), “Presupuesto Participativo y participación ciudadana en Santo André” en Ganuza y Álvarez (coords) (2003), Democracia y Presupuestos Participativos, ed. Icaria, Barcelona.

- Prigogine, I.** (1972-82), ¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden, ed. Tusquets, Barcelona 1997.

- Prigogine, I y Stengers, I,** La nueva alianza, ed. Alianza, Madrid 1983.

- Putnam, Robert** (2002), “Bowling together” en The American prospect, vol 13, nº 3, febrero.

- (1993) Making democracy work, Princeton University Press, Princeton.

- Quesada, F.** (1988), “C.B. Macpherson. De la teoría política del individualismo posesivo a la democracia participativa en González”, J.M y Quesada, F. (coords), Teorías de la democracia, ed. Anthropos, Barcelona 1992.

- Ramos, R.** (1999), “Homo tragicus”, en Política y Sociedad, nº 30, pp213-237.

- Rawls, J** (1971), Teoría de la justicia, ed F.C.E, Madrid 1978.

- (1993) Political liberalism, New York, Columbia University Press.

- Reichard, Ch.** (2002), “The ‘New Steering Model’ and the citizen” en German Journal of Urban Studies, vol 41 (2).

- Rhodes, R** (1997), Understanding governance, Open University Press, Londres.

- Rodríguez-Arana Muñoz, J.** (2000), Derecho administrativo y Constitución, ed. CEMCI.

- Rodríguez Villasante, T.** (1998) Cuatro redes para mejor-vivir I: del desarrollo local a las redes para mejor-vivir, ed. Lumen/Hvmanitas, Argentina 1998.

- Rubert de Ventós, X.** (1976), Ensayos sobre el desorden, ed. Kairós, Barcelona 1986.

- Rubio Carracedo, J.** (2000), “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?” en Claves nº105, septiembre (pp76-82)

- Sampedro, V.** (2000), Opinión pública y democracia deliberativa, ed Istmo, Madrid.

- Sánchez, F.** (2003), “Presupuesto Participativo en Sao Paulo”, en Ganuza y Álvarez (coords) (2003), Democracia y Presupuestos Participativos, ed. Icaria, Barcelona.

- (2002), Orçamento participativo: teoria e prática, ed. Cortez, Sao Paulo.

Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar la democracia*, ed. Sequitur, Madrid 1999.

- (2002) *Democracia y participación, el ejemplo del Presupuesto Participativo*, ed. Viejo Topo 2003.

Sartori, G. (1999), “En defensa de la representación política” en *Claves* nº91, abril (pp2-7)

- (1987), *Teoría de la democracia*, ed. Alianza, Madrid (1988).

Saward, M (2003), “Enacting democracy”, *Political studies*, vol 51 (pp 161-179)

Schlozman, Kay Lehman (1995): “Participation’s not a paradox”, *British Journal of Political Science*, nº 25, (pp1-36).

Schumpeter, Joseph A. (1943), *Capitalismo, socialismo y democracia*, ed. Folio, Barcelona 1984.

Sen, A. (1999), *Development as freedom*, ed. Anchor books, New York, 2000.

Sheller, M. (2001), “The mechanisms of mobility and liquidity: re-thinking the movement in social movements”, Department of sociology, Lancaster University: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc076ms.html>

Sennet, R (1978), *El declive del hombre público*, ed. Península, Barcelona.

Silva, Marcelo K. (2001), *Construção da “Participação Popular”*. Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tesina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Mimeo.

Silva, Marcelo K. y Sacco A, F. (2003), *El Presupuesto Participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre*, en Ganuza, E y Álvarez, C (coords), *Democracia y Presupuestos Participativos*, ed. Icaria, Barcelona.

Simmel, G. (1986), *Sociología I: Estudios sobre las formas de socialización*, ed. Alianza, Madrid.

Sintomer, Y. (2001) “Participatory democracy and governance: local politics in France”. Ponencia presentada en el seminario ECPR 29th Sessions of Workshops en Grenoble, abril del 2001.

- (2004) “*Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos*”. Ponencia presentada en el IX Congreso CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 noviembre del 2004. Mimeo.

Sintomer, Y y Gret, M. (2002), *Porto Alegre, la esperanza de otra democracia*, ed. Debate 2003, Barcelona.

Sintomer, Y. y Koehl, E. (2002), *Les jurys citoyens de Berlin*, Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, Berlín. (<http://server.cmb.hu-berlin.de/publi/index1.html>).

Somers, M. R. (1995), “Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública”, en *Zona Abierta*, nº 77/78, año 1996/97 (pp255-337).

Stoker, G; Gains, F; John, P; Rao, N y Hardling, A (2003), *Implementing the 2000 Act with respect to new council constitution and the ethical framework: first report*. Office of the Deputy of Prime Minister (www.elgnce.org.uk)

Stuart Mill, J. (1861), *Del gobierno representativo*, ed. Tecnos, Madrid 2000.

Subirats, J (2003), *Democracia representativa y democracia participativa ¿Dilema o complemento?*, ed. Attac-Catalunya, Barcelona.

- (2004) “Nuevos modelos y enfoques de la participación ciudadana. Tendencias actuales de participación ciudadana en la planificación y la gestión municipal”. Escuela de Gestión Pública, Barcelona, Mimeo.

Telles de Lima, F. y Craveiro, S. (2003), “Tributação e política fiscal no nível municipal, um estudo de caso: o programa de fortalecimento financeiro do município de Vitória da Conquista- BA” en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol 29, ed. Fundação Getulio Vargas e Fundação Ford.

Thiebaut, C. (1991): “¿La emancipación desvanecida?”, en Thiebaut, C (ed.), *La herencia ética de la ilustración*, ed. Crítica, Barcelona (pp 198-218)

Tiina Rätti (2000), “Deliberation as public use of reason –or, what public? Whose reason?”, en Saward, M (ed.), *Democratic innovation. Deliberation, representation and association*, Routledge, London.

de Tocqueville, A. (1840), *La democracia en América* vol. II, ed. Alianza, Madrid (1985).

Udhen, L. (1996), *The limits of public choice: a sociological critique of the economic theory of politics*, ed. Routledge, New York.

Utzig, J. E. (1994), “El Presupuesto Participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental”, en <http://www.worldbank.org/participation/spanish/B4.pdf> (consultado el 5.03.03)

Vallespín, F. (1996), “Sociedad civil y crisis de la política”, en *Isegoría*, nº 13, Madrid (pp).

Verle, J y Brunett, L (coords) (2002), *Construyendo un nuevo mundo*, ed. Guayi, Porto Alegre.

Villarreal, M. (2000) “La reinención de las mujeres y el poder en los procesos de desarrollo rural planeado”, en *La Ventana. Revista de estudios de género*. N° 11, vol II. Universidad de Guadalajara, México, Junio 2000.

Von Foerster, H. (1991), *Las semillas de la cibernética*, ed. Gedisa, Barcelona 1996.

Walzer, M. (1991), “The idea of Civil Society”, en *Dissent*, primavera (pp293-304).

Weber, M. (1904), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, ed. Albor, Madrid, 1999

- *Economía y sociedad*, ed F.C.E, 1993
- *La naturaleza de la acción social* en Weber, Max, *La acción social: ensayos metodológicos*, ed. Península, Barcelona 1984.
- *Escritos políticos*, ed. Alianza, Madrid, 1991.

Wollmann, H (2002), “German local government under the impact of New Public Managment modernization and new direct citizen rights”. Paper presentado en la Conferencia internacional sobre Reforma del gobierno local: “Closing the gap between democracy and efficiency”, Universidad de Stuttgart, 26-27 septiembre, 2002.

Índice de tablas, gráficos y cuadros.

Tablas.

Tabla nº1. Evolución del grado de satisfacción con la democracia (1985-2002).....	p178
Tabla nº2. Interés por la política (1985-2002).....	p180
Tabla nº3. Colaborar con terceras personas para resolver problemas.....	p180
Tabla nº4. La política es complicada (1985-2002).....	p180
Tabla nº5. Los políticos no se preocupan (1985-2002).....	p180
Tabla nº6. Valoración de las instituciones (1985-2002).....	p181
Tabla nº7. Capacidad de comunicación con los políticos (1985-2002).....	p184
Tabla nº8. Capacidad de influencia en el gobierno (2002).....	p185
Tabla nº9. Sin partidos políticos no habría democracia (1983-2000).....	p180
Tabla nº10. Participación electoral en España (1977-2004).....	p187
Tabla nº11. Derechos de la gente (2004).....	p189
Tabla nº12. Grado de asociacionismo.....	p189
Tabla nº13. Actividades subjetivamente vinculadas a un buen ciudadano.....	p190
Tabla nº14. Tiempo dedicado a participar.....	p181
Tabla nº15. Frecuencia con la que se habla de política con amigos, etc.....	p193
Tabla nº16. Grado de asociacionismo por tipo de asociación.....	p193
Tabla nº16 bis. Grado de vinculación a la asociación según actividad.....	p195
Tabla nº17. Frecuencia con la que se realizan actividades en las asociaciones.....	p195
Tabla nº18. Implicación de las áreas municipales en la participación.....	p206
Tabla nº19. Distribución funcionarios por niveles territoriales de la Administración.....	p290
Tabla nº20. Aplicación mecanismos de participación en los municipios británicos (1998-2001).....	p298
Tabla nº21. Municipios con Presupuestos Participativos en Brasil según partido político.....	p335
Tabla nº22. Percepción del poder de decisión de la ciudadanía en los Presupuestos Participativos de Porto Alegre.....	p337
Tabla nº23. Perfil de los participantes en los Presupuestos Participativos de Porto Alegre.....	p381
Tabla nº24. Perfil “agentes” en los Presupuestos Participativos de Córdoba (2001-2003).....	p423
Tabla nº25. Perfil “representantes” en los Presupuestos Participativos de Córdoba (2001-2003).....	p424
Tabla nº26. Distribución inversiones en Córdoba según presupuesto municipal consolidado (2001-2004).....	p482
Tabla nº27. Relación inversiones obtenidas por distrito y nivel socioeconómico en Córdoba (2001-2003).....	p488
Tabla nº28. Relación inversiones entre distritos de Córdoba según nivel socioeconómico y participación (2001-2003).....	p489
Tabla nº29. Evolución de la participación en los Presupuestos Participativos en Córdoba y Puente Genil (2001-2004).....	p494
Tabla nº30. Asistencia a los Plenos de la participación y el Foro de Participación en Albacete (2000-2004).....	p499

Tabla nº31. Perfil de participantes en Córdoba, según su vinculación a asociaciones (2001-2003).....	p504
Tabla nº32. Perfil de participantes en Córdoba, según sexo (2001-2003).....	p504
Tabla nº33. Perfil de “agentes” y “representantes en Córdoba, según sexo (2001-2003).....	p504
Tabla nº34. Perfil de participantes en Córdoba, según edad (2001-2003).....	p504
Tabla nº35. Relación de la participación en Córdoba por distrito y nivel socioeconómico (2001-2003).....	p505
Tabla nº36. Relación de participación en Córdoba por distrito y año (2001-2003).....	p506

Cuadros.

Cuadro nº1. Organización política en las sociedades contemporáneas.....	p224
Cuadro nº2. Mecanismos de participación en las Administraciones locales en España.....	p307
Cuadro nº3. Mecanismos de participación ciudadana I.....	p312
Cuadro nº4. Mecanismos de participación ciudadana II.....	p313
Cuadro nº5. Implicaciones de los mecanismos de participación ciudadana	p317
Cuadro nº6. Modelos de Presupuestos Participativos..	p359
Cuadro nº7. Municipios españoles con Presupuestos Participativos en el 2004.....	p394
Cuadro nº8. Modelos de Presupuestos Participativos en España.....	p410
Cuadro nº9. Convocatoria y asistencia a los plenos municipales en Albacete (2000-2002).....	p431
Cuadro nº10. Proceso de toma de decisiones en los Presupuestos Participativos....	p442
Cuadro nº11. Aplicación criterios de justicia distributiva en Albacete 2004.....	p452
Cuadro nº12. Aplicación criterios de justicia distributiva en Córdoba 2003.....	p455
Cuadro nº13. Priorización áreas municipales en los Presupuestos Participativos de Puente Genil (2002-2004).....	p464

Gráficos.

Gráfico nº1. Relación de inversiones sobre el gasto municipal en Porto Alegre (1989-2000).....	p331
Gráfico nº2. Participación en la primera ronda en Porto Alegre (1989-2002).....	p334
Gráfico nº3. Relación de inversiones sobre el gasto municipal en Maúa, Riberão Pires y Santo André (1992-1999).....	p339
Gráfico nº4. Relación de inversiones por habitante sobre el gasto municipal en Maúa, Riberão Pires y Santo André (1992-1999).....	p339
Gráfico nº5. Distribución ingresos en presupuesto municipal de Córdoba (2001-2004).....	p476
Gráfico nº6. Distribución ingresos en presupuesto municipal de Puente Genil (2001-2004).....	p477
Gráfico nº7. Distribución ingresos en presupuesto municipal de Albacete (2002-2004).....	p477

Gráfico nº8. Distribución gastos en presupuesto municipal de Puente Genil (2001-2004).....	p480
Gráfico nº9. Distribución gastos en presupuesto municipal de Córdoba (2001-2004).....	p480
Gráfico nº10. Distribución gastos en presupuesto municipal de Albacete (2002-2004).....	p480
Gráfico nº11. Inversiones por habitante en Albacete, Puente Genil y Córdoba (2001-2004).....	p483
Gráfico nº12. Relación entre inversiones y participación en Córdoba (2001-2003).	p480