

Gobernanza y Participación Ciudadana en la Administración Pública Española: Avances, Retrocesos y Aprendizajes

Carmen Pineda Nebot¹

Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade²

INTRODUCCIÓN

Diversos países que sufrieron regímenes dictatoriales han buscado desarrollar una democracia plena. En esa transición, la estructura política, legal, geográfica, gubernamental, económica y de administración pública también sufre transformaciones. En este sentido, la participación ciudadana en la administración pública y la gobernanza democrática emergen como enfoques a alcanzar en el proceso de desarrollo de la democracia. Con esta concepción, el objetivo de este artículo es analizar este proceso en España. Específicamente, se buscó identificar en ese proceso los avances, retrocesos y aprendizajes.

En este sentido, España fue el territorio locus de esta investigación cualitativa, cuyos principales datos recolectados son documentales y estadísticos. Con el fin de facilitar la comprensión del tema los avances, retrocesos y aprendizaje son abordados en tres niveles analíticos: macro, meso y micro. El nivel macro construye la trayectoria histórica española desde el régimen dictatorial franquista, pasando por los diversos gobiernos elegidos, hasta la actualidad en términos de apertura democrática a la participación ciudadana. El nivel meso se centra en el asociacionismo y los procesos participativos. Interconectado a los dos primeros niveles mencionados, el nivel micro trata de las estructuras administrativas gubernamentales por las que estos procesos participativos se engendraron.

La participación ciudadana se refiere a la mentalidad, cultura y manera de gestionar los problemas en espacios de diálogo. En la medida en que la interacción Sociedad-Estado se dinamiza en esta forma de gestión dialogante y dialogada se abren espacios para que la gobernanza democrática aflore. En el territorio estudiado, se encontraron diferentes formas de procesos participativos (planes estratégicos, presupuestos participativos, agendas 21 locales, planificación participativa de EIN, planes comunitarios, proyectos educativos de ciudad, pactos locales por el empleo y políticas de cooperación al desarrollo y de inmigración). Las experiencias de gobernanza de estas formas de procesos demuestran que hay distintas profundidades participativas, siendo unos espacios consultivos y otros de cogestión y deliberativos.

Se han realizado estudios con el objetivo de comprender los efectos de la estructura de gobernanza en la calidad de la democracia. Entre los efectos que han generado más interés para los investigadores de la comunidad académica está la división del poder en el nivel local donde actores territoriales tienen una fuerte participación social. De esa forma, se observa que está en marcha la construcción de modelos de gobernanza alineada con los propósitos de la democracia en un paradigma de interacción entre Sociedad y Estado. Pero, esta construcción en España se da en medio de obstáculos, pues

¹ Consultora de Administraciones Públicas, España, Investigadora GEGOP-CLACSO. carmenpinedanebot@hotmail.com

² Profesor e investigador de la Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA). Miembro de GEGOP-CLACSO. admherbert@yahoo.com.br

en el proceso histórico de la administración pública, más recientemente es ella la que pasa a trabajar con la descentralización del poder a los ciudadanos.

En este sentido, el presente artículo está estructurado en dos secciones, además de esta introducción y de las consideraciones finales. La primera trata sobre el proceso de transición política y territorial de la dictadura a una democracia con participación ciudadana en la administración pública española. La segunda debate sobre el asociacionismo y la participación ciudadana para la gobernanza.

El proceso de la dictadura a una democracia con participación ciudadana: aspectos políticos, legales, demográficos, gubernamentales, económicos y de la administración pública.

El proceso histórico de desarrollo español, ahora presentado, se inicia en 1939 con la dictadura franquista hasta el tiempo actual que está marcado por la interacción entre Sociedad-Estado. Durante ese proceso de transición a la democracia distintos aspectos se interconectaron, entre ellos la promulgación de la constitución democrática española, la entrada en la Unión Europea, la creación del estado del bienestar y la crisis económica.

En el periodo franquista (1939-1975) el sistema político-administrativo se caracterizó por su centralismo, sin posibilidad alguna de autogobierno para las regiones que habían logrado un Estatuto de autonomía durante la II República. La Administración que se reconstruyó tras la Guerra Civil estaba fragmentada en compartimentos estancos, los Ministerios, carentes de la necesaria coordinación y dominados por los grandes Cuerpos de funcionarios, y era sin duda un aparato ineficaz (Beltrán, 2010).

Después de casi 40 años de dictadura y a la muerte del dictador, España comienza un proceso de transición a la democracia, en la que no hubo una ruptura con el régimen autoritario, sino una reforma de sus instituciones pactada con la oposición democrática. Fue proclamado rey Juan Carlos I que había sido designado seis años antes por el general Franco como su sucesor. En 1976 se nombra Presidente del Gobierno a Adolfo Suárez y en enero de 1977 se promulgó la Ley de Reforma Política- ley que contenía la derogación tácita del sistema político franquista.

Las primeras elecciones democráticas se celebraron en junio de 1977 - las ganó aunque sin mayoría absoluta Unión de Centro Democrático (UCD), partido creado por Adolfo Suárez. En diciembre de 1978 se ratificó en referéndum la Constitución Española, entrando en vigor el 29 de diciembre. La Administración en su conjunto jugó en la transición un papel decididamente positivo para la recuperación de la democracia, y pulcramente instrumental para las políticas desarrolladas por los sucesivos Gobiernos (Beltrán, 2010:1028).

La Constitución Española de 1978 estableció la organización territorial de España. Siendo desde ese momento España uno de los países más descentralizados del mundo, formado por: unas instituciones comunes para todo el territorio; comunidades autónomas (regiones) con amplios poderes; dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) y más de 8.100 entes locales. Las diecisiete Comunidades Autónomas (Figura 4), cuentan con órganos políticos de autogobierno y Administración pública diferenciada, que si en el plano político han supuesto el establecimiento de un sistema quasi federal, en el administrativo han reestructurado por completo el sistema de la acción pública, rompiendo con el centralismo tradicional (elecciones autonómicas de 1999).

Figura 4 - División territorial en Comunidades Autónomas



Fuente: Dictalia, 2017

España cuenta con 8.122 municipios, de los cuales, como se puede ver en la Tabla 1, el 83,94% tienen menos de 5.000 habitantes y casi 5.000 menos de 1.000 habitantes, que representan 6.818 municipios pero solo el 12,58% de la población. En cambio solo hay 6 municipios que tienen más de 500.000 habitantes. El grupo de municipios entre 50.000 y 500.000 hab. Es el más numeroso, representando el 36,16 % de la población de España y un total de 17.090.437 hab.

Tabla 1 - Municipios Españoles

Habitantes (mil)	Número de municipios	% de Municipios	% de Habitantes
Más de 500.0001	6	0,0007	16,00
De 100.001 a 500.000	56	0,68	23,55
De 50.0001 a 100.000	83	1,02	12,76
De 20.001 a 50.000	254	3,12	16,05
De 10.001 a 20.000	353	4,34	10,74
De 5.001 a 10.000	552	6,79	8,30
De 2.0001 a 5.000	983	12,10	6,65
De 1.001 a 2.000	917	11,29	2,78
De 501 a 1.000	1.036	12,75	1,58
De 101 a 500	2.662	32,77	1,42
Menos de 101	1.220	15,02	0,15
Total	8.122	100,00	99,98

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2017.

Durante el gobierno democrático de UCD (1977-1982) intentaron una reforma sistemática de la administración que no consiguieron realizar al carácter del respaldo parlamentario necesario, consiguiendo solamente la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

Posteriormente, los gobiernos socialistas (1982-1996) renunciaron a una reforma total optando por un planteamiento de reformas escalonadas, basadas en la modernización y además firmaron en 1985 el acta de Adhesión a la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) que produjo un período de prosperidad económica.

Después, los gobiernos del partido popular (1996-2004) no propugnaron una reforma integral de la Administración, pero tampoco se identificaron con una estrategia meramente modernizadora, se diría que seleccionaron unos cuantos temas críticos para llevar a cabo en ellos reformas de importancia.

Entre 2004 y 2008, hay un nuevo gobierno socialista en el poder que sigue el proceso de modernización con la ampliación de derechos civiles y sociales y comienzan un proceso de revisión de los Estatutos de Autonomía. En su segundo mandato (2008-2011) tales medidas se producen en el marco de la crisis económica, lo que implica la presencia de un poderoso factor que, sin duda, afecta al diseño y operatividad de las políticas públicas.

La vuelta al poder del gobierno del partido popular (2011-2014) se produce en un momento de una crisis económica espectacular y eso ha tenido una incidencia sobresaliente y negativa sobre la gestión del día a día de nuestras administraciones públicas y, lo que es peor: sobre su estructura y sobre su fortaleza institucional.

La crisis económica no generó el anhelado escenario para plantearse una reforma de la Administración pública. La Administración General del Estado (AGE) se demoró un año y medio en plantear una reforma de la Administración pública de la mano de la denominada *Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA). El estudio supuso una interesante y exhaustiva auditoría sobre la Administración General del Estado y las duplicidades entre ella y las administraciones autonómicas. Lo que se vendió como una gran reforma que permitiría ahorrar unas tres decenas de miles de millones de euros no ha sido más que una positiva pero simple y cicatera poda de organismos públicos (Ramíó, 2013). Las propuestas no atendían a una lógica de visión profunda y estratégica de los problemas que aquejaban al entramado público sino que eran simples propuestas, carentes de un sólido marco conceptual, que buscaban de forma táctica y a corto plazo aligerar la deuda pública. Las administraciones autonómicas no se han planteado ninguna reforma importante y se han limitado a implementar recortes de forma totalmente reactiva, obligados por el poder central, y sin ninguna visión estratégica. La única iniciativa de reforma profunda que se ha planteado en el sistema público español ha sido el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

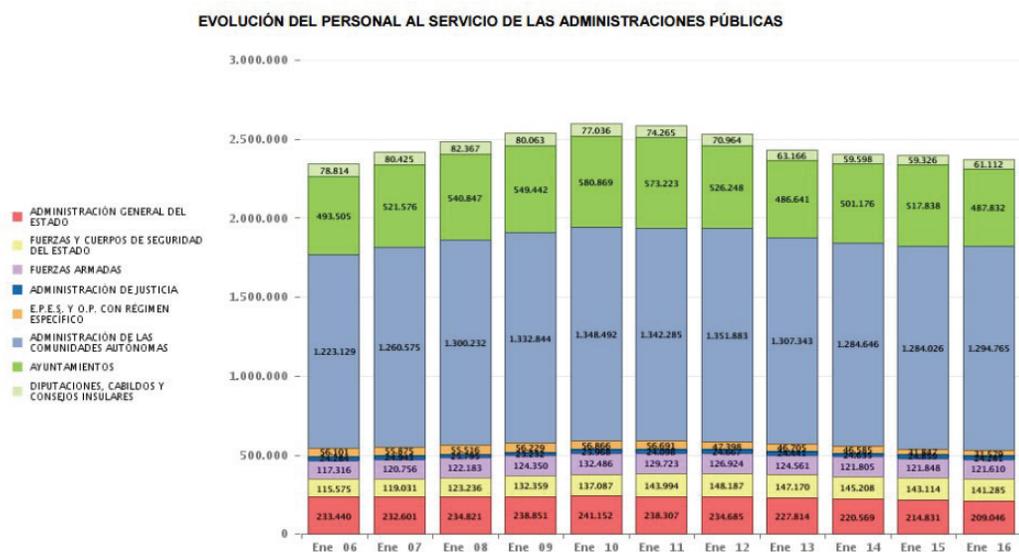
El gobierno del Partido Popular impulsó, en los años más duros de la crisis, una reforma local. Se trató de una propuesta legislativa muy compleja en contenido y en el proceso de elaboración (decenas de borradores). Se realizó de forma muy accidentada y a base de “ocurrencias” y con “calculadora” (Jiménez Asensio, 2013). Las razones para la reforma partían de una convicción política (equivocada) del Gobierno: que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado para el conjunto del Estado³ (Pineda, 2014). Unas veces, porque realizan tareas que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo (actividades impropias y duplicadas).

³ Para Rebollo (2012:214) es infundado y hasta frívolo culpar a los pequeños municipios de generar el déficit público o pensar que se reducirá gracias a su supresión.

Otras veces, porque son ineficientes al gastar en sus actividades una cantidad mayor de la que sería procedente. Su finalidad aparentemente, por tanto, no es tanto “racionalizar” como “ahorrar” (o pretender hacerlo), pero a pesar de ello el texto no se encuentra acompañado de una memoria económica sobre los impactos reales de la misma y sus consecuencias sobre los gobiernos locales y las Comunidades Autónomas (Velasco, 2013). Un ejemplo claro de ello se percibe en la repetición de determinados términos en el texto: estabilidad presupuestaria se utiliza cuarenta veces (veinte en la exposición de motivos) y sostenibilidad financiera, treinta y dos veces (Pineda, 2014).

En la figura 5 se puede apreciar como la crisis ha influido en el número de personal al servicio de las administraciones públicas. Desde 2006 el número de empleados iba aumentando hasta su máximo en 2011 (3,1 millones), a partir de entonces ha ido disminuyendo hasta niveles de 2007, siendo 2012 y 2013 en los que se produjo una mayor reducción (cerca de 350.000 efectivos). A pesar de los problemas que presentaba la disminución de empleados públicos el nivel de confianza que los ciudadanos tienen de ellos se ha incrementado significativamente en los años de la crisis, pasando del 55% en 2010 al 69% en 2014. Siendo los bomberos (97%), los médicos (87%) y los profesores de centros públicos (86%) los que mayor confianza inspiran (AEVAL, 2015).

Figura 5 - Evolución número empleados públicos por año en España



Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de la Administraciones Públicas, 2017.

Además de la crisis otro problema al que se ha enfrentado la sociedad española en los últimos años es la corrupción⁴. España junto con Libia, Australia, Brasil y Turquía se encuentra entre los países que han tenido un mayor descenso en sus posiciones durante los últimos cuatro años. Ha pasado de la posición 28 en 2008 hasta la posición 41 en 2016 (TI, 2016). La factura de la corrupción en la contratación pública en España fue en 2015 de 48.000 millones de euros anuales que equivalía al 4,5 del PIB del país, lo que representaba tres décimas más del déficit público comprometido con la Unión Europea para ese ejercicio presupuestario (4,2). Eso significa, ni más ni menos, que si las administraciones públicas hubieran contratado bien a nivel técnico y sin derivas corruptas, España no tendría que haber acometido apenas ningún recorte en los servicios públicos por culpa de la crisis económica (CNMC, 2015).

España es el país europeo líder en la percepción por parte de las propias empresas de que hay corrupción en la contratación pública (83% a nivel nacional y 90% a nivel autonómico y local), cuando la media europea es del 56% y el 60% respectivamente

⁴ El 80% de los españoles denuncian que la corrupción es "generalizada" en el seno de los partidos políticos y el 74% la percibe entre los propios políticos —nacionales, regionales y locales—, los porcentajes más elevados en toda la UE, según los resultados del último Eurobarómetro publicado.

(Eurobarómetro 2013). El 91% de las empresas perciben excesivos vínculos entre dinero y política (la media europea es el 80%) y el 78% considera que los sobornos y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (la media europea es el 69%). Jesús Lizcano, Presidente de Transparencia Internacional España ha manifestado que: “Hay muchas cosas que mejorar en España en la lucha contra la corrupción, y es tan necesario como urgente que los Partidos políticos consideren la corrupción como un asunto de Estado y de claro interés social, y adopten por fin un acuerdo integral sobre las medidas legales e institucionales más importantes para combatir este importante problema social, que tanto sigue preocupando a los ciudadanos”.

La transparencia ha sido durante muchos años otro de los asuntos pendientes de la administración pública española, a pesar de ser una idea que ha ido ganando presencia en las administraciones públicas contemporáneas. En tiempos de profunda desafección política, de crisis de legitimidad de las instituciones, y en que la información se configura como un elemento central de las relaciones entre los actores, la apertura de datos y de procesos se manifiesta como una de las (principales) opciones que promueve la renovación de la confianza de las relaciones. Los ciudadanos españoles consideran que la transparencia mejoraría la eficiencia de las administraciones públicas (70,3 %) así como la confianza en el Gobierno (72,1 %) (ONTSI, 2013: 88). Pero hasta la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno no existía en España una norma jurídica que tratase el tema.

En paralelo a la reflexión sobre la necesaria democratización de la administración, se ha generado un interesante debate sobre la necesidad de configurar un nuevo modelo de relación entre esta y los ciudadanos bajo el enfoque de innovación abierta, cuya adaptación concreta ha venido cristalizando en las llamadas iniciativas de Gobierno Abierto, espacio este en el que los aspectos relacionales son fundamentales y en el que la gestión en red surge como eslabón de una nueva forma de gestionar lo público. El concepto de «gobierno abierto» (*open government*) está asociado a mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (RISP); facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas y entre éstas y la sociedad civil y el sector privado (Ramírez-Alujas y Villoria, 2012: 32). En 2011 se lanzó la Alianza para el Gobierno Abierto (www.opengovpartnership.org) impulsada por USA y Brasil, a la que España se incorporó en septiembre de ese año.

A pesar del tiempo transcurrido, los cambios tecnológicos y la crisis, sigue siendo válido el diagnóstico de modelo dominante de Administración pública española realizado por Prats (2005) y cuyos aspectos básicos recoge el cuadro 2.

Cuadro 2- Modelo dominante de Administración pública en España

- Bajo nivel de estado de derecho
- Escasa y desigual información y participación ciudadana
- Bajo nivel de responsabilidad
- Carga burocrática y procedimental excesiva para ciudadanos y empresas
- Escasa orientación a los resultados
- Bajos niveles de transversalidad y coordinación interadministrativa
- Excesivos niveles de corrupción
- Aprovechamiento escaso, desigual e insuficiente de las potencialidades brindadas por las TIC

Fuente: Prats, 2005.

España en estos años ha cambiado mucho, sobre todo con la llegada de la democracia y la integración del país en el proyecto europeo. Demográficamente hemos pasado de 23,7 millones de habitantes a los 46,5 millones de 2016, a pesar de que de 2010 a 2016 ha bajado, debido a la crisis, en más de 500.000 el número de habitantes. Con la entrada en vigor de la Constitución española se aprobó el sistema monárquico parlamentario y se abrió paso al multipartidismo, se legalizaron los partidos políticos y se convocaron en 1979 las primeras elecciones generales democráticas. Desde entonces, exceptuando el golpe de estado fallido de 1981, los españoles viven el periodo democrático más prolongado de su historia.

El primer gobierno socialista introdujo importantes reformas que racionalizaron los sistemas de pensiones y sanidad, ampliando la cobertura y moviéndose en la dirección de garantizar la cobertura universal del segundo. Además, se establecieron las bases para la prestación de servicios sociales a nivel regional por parte de las Comunidades Autónomas y municipios. También se crearon otros servicios públicos que con los años y el crecimiento económico se fueron mejorando, intentando llegar a los niveles de otros países europeos sobre todo del norte.

En todos estos años de democracia el país ha crecido, excepto algún período pequeño de crisis, hasta llegar a estancarse con la fuerte crisis económica última. No hay más que ver que en 2007 teníamos una renta per cápita de 26.062 euros, que se situó en 24.100 en 2014, nivel similar al que existía en 2003.

España ha logrado en los 35 años de experiencia democrática un buen nivel de calidad en los servicios que prestan, incluso por encima de los países más avanzados de nuestro entorno, las instituciones han sido eficaces y también bastante eficientes. Este éxito no deja de ser extraño ya que se han dotado de diseños organizativos toscos y burocráticos. La única dificultad grave y hasta el momento insalvable es la falta de voluntad, valentía y generosidad política para acometer estas reformas.

Algunas de los cambios necesarios son: a) renovación y de adecuación de las estructuras organizativas a las nuevas formas de organización del trabajo; b) renovación de los procesos de selección de los empleados públicos para preservar los principios de igualdad, capacidad y mérito; c) mayor transparencia; d) un reenfoque de las tecnologías de la información y e) mejorar los sistemas de gobernanza de los partenariados público-privados.

La Administración pública debe adaptarse rápidamente a las transformaciones de la economía, de la política, de la tecnología y de la sociedad pero si posee solvencia conceptual de carácter estratégico puede, en parte, conducir y condicionar la evolución del resto de las variables más significativas.

Asociacionismo y participación ciudadana: caminos para la gobernanza.

La vitalidad y fortaleza de una sociedad depende del grado de pluralismo social y de la densidad del tejido asociativo que sustentan la acción social en la esfera pública. Las asociaciones voluntarias son consideradas el principal elemento constitutivo del capital social de una comunidad, destacando su carácter productivo en la obtención de fines sociales y colectivos que no serían alcanzables en su ausencia. Por esta razón, las asociaciones aparecen como actores claves de la vertebración de la sociedad, ofreciendo a las personas la posibilidad de ejercer de manera activa su condición de ciudadanos y ciudadanas, de gestionar su parte de poder colectivamente.

Un primer examen general de la realidad asociativa en España muestra la persistencia de su tradicional debilidad histórica, las razones esgrimidas para ello son: la falta de libertades individuales, políticas y sociales bajo una dictadura que hizo de la privatización

completa de la vida de los ciudadanos su principal garantía de supervivencia; las características del acelerado proceso de modernización económica y social en la etapa final del franquismo; el parcial proceso de secularización asociado al anterior; una larga tradición cultural asociada al carácter clientelar de las relaciones sociales y; el particularismo, la intolerancia y la insolidaridad como rasgos de la cultura política.

El asociacionismo tradicional español estaba limitado prácticamente a la población masculina de las zonas urbanas, estando concentrado principalmente en las regiones pioneras del desarrollo industrial. En 1960, una investigación realizada por J. Linz mostraba la estrecha relación entre el grado de industrialización, de alfabetización y el nivel de renta de las regiones españolas, por una parte, y los índices de asociatividad, por otra. Eran las regiones más industrializadas y que gozaban al mismo tiempo de mayores niveles de renta per cápita y tradición cultural, las que destacaban por su mayor tasa de asociacionismo.

Durante los años 60 comienzan a surgir algunos pequeños intentos de participación social y en el año 1964 con la aprobación de la Ley de Asociaciones se abre la posibilidad, aunque muy limitada, de la creación de asociaciones. Ello permite la creación de asociaciones como Cáritas o Cruz Roja Española, ligadas a la Iglesia Católica.

En los años 70 se registra un gran avance de los movimientos ciudadanos, en un contexto de fuerte movilización socio-política, con un carácter más reivindicativo que defensivo. Estos años suponen un protagonismo importante de la participación ciudadana, participación que era negada en los años anteriores. La baja institucionalización de las entidades asociativas de los años setenta se pone de manifiesto cuando el movimiento ciudadano entra en crisis a partir de 1977.

Razones de esta crisis son tanto la pérdida de parte de los afiliados como el abandono de sus dirigentes, que se incorporan a tareas políticas, fundamentalmente en los ayuntamientos. Este abandono hace que las organizaciones pasen por un cierto período de desconcierto y de pérdida de objetivos, produciéndose una disminución de su capacidad de movilización y de crítica frente a las nuevas corporaciones democráticas.

Algunas de las causas de esta crisis, que durara prácticamente todos los años 80, son:

- abandono de las asociaciones. Parte de los cuadros se van de las asociaciones para trabajar en la Administración;
- falta de reconocimiento público y de interés hacia el asociacionismo;
- temor de las asociaciones a ser controladas;
- falta de nuevos horizontes globales;
- desconfianza radical hacia todo poder público;
- creer que la democracia lo resolvería todo;
- debilidades del movimiento asociativo: escasez numérica de afiliados, falta de recursos humanos y falta de recursos humanos adecuados;
- falta de adecuación de formas y contenidos a las nuevas circunstancias políticas;
- organización y funcionamiento interno no participativo de las asociaciones;
- falta de reconocimiento social del trabajo voluntario. (Alberich, 1993).

A finales de los 80 se produce un intento de relanzar el asociacionismo que se centra en el desarrollo de las organizaciones más clásicas y menos problemáticas y reivindicativas, centradas en el trabajo social. Se produce así un incremento del llamado voluntariado social, en detrimento de otros movimientos sociales más comprometidos (Rodríguez y Ortí, 1996).

En los 90 se produce una situación de fragmentación y atomización, donde prima la indiferencia y el desconocimiento de lo que hacen las demás asociaciones. A partir de 1992 con la Expo y la Olimpiada comienza un nuevo período, con las siguientes características:

- asociacionismo subvencionado;
- mantenimiento y nuevas presencias de movimientos radicalizados;
- creación de nuevos servicios desde las asociaciones;
- formación de cuadros y de nuevos dirigentes;
- constitución de las nuevas asociaciones

autodenominadas ONG; f) un voluntariado convertido en moda o en forma de iniciación profesional; g) localista y atomizado, incluso corporativista, pero menos que antes (Alberich, 2007:81).

En los últimos años nuevos problemas globales (contaminación, deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida, nuevos movimientos migratorios, mayor desigualdad, crisis económica, aumento de la pobreza) provocan la aparición de nuevas asociaciones con una visión más global y por tanto, más política. Cada vez más asociaciones son conscientes de que la solución a los problemas concretos no puede venir sólo desde la actuación gubernamental. El movimiento es mucho más variado, rico y heterogéneo, generalmente poco estructurado y organizado de forma espontánea en torno a los intereses más diversos. Incluso, en muchos casos, no es fácil trazar la frontera entre los grupos informales y los grupos formalmente asociados. También emergen con fuerza otros valores sociales alternativos (valores postmaterialistas), auténticos grupos de mentalización colectiva que han logrado (y están logrando) que determinados valores sociales no muy en boga puedan ser asumidos como algo natural y normal por la población. Se produce también un mayor desarrollo de las asociaciones “especializadas” frente a las “generalistas” y predominantemente urbano. Las asociaciones mantienen una compleja relación amor-odio con la Administración, por un lado reivindican legítimamente las ayudas de la Administración, pero por otro lado temen una excesiva dependencia de ella. Quieren recibir ayudas pero teniendo libertad de elegir las acciones que realizan.

La abstención electoral, la crisis de confianza en las instituciones y en los partidos, la complejidad de los entornos y la incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes (Pineda, 2005) son factores que, en los últimos veinte años, han provocado la necesidad de la puesta en marcha de mecanismos para la participación de los ciudadanos en la vida pública, sobre todo en el ámbito local.

Al término participación se le han otorgado tantos significados y se ha usado en proyectos tan diversos que ha acabado por referirse a cualquier cosa o por no significar nada (Pindado, 2008). Eso hace necesario explicitar claramente a que nos referimos cuando usamos este término. Para ello es necesario destacar cuatro ideas clave: a) la participación es una manera de gestionar los problemas; b) la participación se concreta en la generación de espacios para el diálogo; c) la participación no sustituye sino que complementa la democracia representativa y; d) la participación es, sobre todo, una mentalidad, una cultura, una manera de hacer. En cambio no es: a) una forma de legitimar decisiones o actuaciones gubernamentales; b) una herramienta para gestionar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos; c) no es ni un encuentro de mucha gente ni una encuesta (Brugué, 2008). La participación ciudadana es, según PARÉS (2009): “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público”

Los instrumentos más utilizados por las Administraciones públicas para encauzar sus procesos participativos fueron: en la década de los 80 los reglamentos de participación ciudadana y los consejos consultivos de base asociativa; en los 90 las experiencias de co-gestión asociativa en ámbitos de políticas sociales y culturales como son la gestión asociativa de servicios y los centros cívicos; a principios del siglo XXI los procesos participativos mixtos (Agendas 21 y Planes Estratégicos) además de mecanismos deliberativos como los Jurados Ciudadanos y los Presupuestos Participativos. Estos mecanismos tenían como objetivo complementar a la participación asociativa y llevarla a un escenario deliberativo y no tan sólo consultivo o informativo como se llevaba haciendo hasta ese momento; posteriormente se comienzan a evaluar las experiencias de participación. No sólo se trata de mejorar su calidad sino que, sobre todo, se trata de garantizar que éstas

sean útiles y funcionales para la sociedad; los últimos años, con la emergencia de nuevos partidos políticos y plataformas ciudadanas, han visto surgir un creciente interés por hablar sobre participación ciudadana (“moda participativa”) y por impulsar experiencias concretas de participación, sobre todo digital.

En un marco de restricción económica -que obliga a priorizar los procesos participativos que se quieren impulsar- sólo tiene sentido que las administraciones abran procesos participativos si pueden garantizar, primero, que no frustraran las expectativas de los participantes, y segundo, que los resultados se traducirán en políticas eficaces que serán capaces de producir mejoras efectivas en la calidad de vida de sus conciudadanos.

Blanco y Gomá (2003: 8) destacaban nueve tipos de experiencias, por su grado de generalización y su relevancia temática, como se puede ver en el cuadro 3. Caracterizándolas a partir de cinco variables básicas: a) el grado de profundización participativa, es decir, de pluralismo, apertura y extensión participativa; b) la transversalidad, tanto de contenidos como de la red de actores implicados; c) la innovación conceptual; d) el impulso a redes de capital social, en referencia a la capacidad que tengan esos procesos de generar dinámicas de confianza, acuerdo, intercambio, cooperación y participación de los actores; e) finalmente, todas estas experiencias tendrían quizá poco sentido si no demostraran una capacidad de transformación sustantiva de las condiciones de vida de la gente y sólo adquirieran sentido en el plano formal-procesal.

Cuadro 3 – Modelos de planificación participativa

Experiencias	Profundización Participativa	Transversalidad	Innovación	Impulso a redes de capital social	Rendimientos Sustantivos
Planes Estratégicos (PEL)	Baja	Avanzada	Media	Débil	Medios
Presupuestos Participativos	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Altos
Agendas 21 Locales	Media / Alta	Limitada	Potente	Moderado	Medios
Planificación Participativa de EIN	Media / Alta	Avanzada	Potente	Moderado	Altos
Planes Comunitarios	Alta	Avanzada	Potente	Fuerte	Altos
Proyectos Educativos de Ciudad	Media	Limitada	Potente	Moderado	Bajos
Pactos Locales Por el Empleo	Media / Baja	Limitada	Media	Débil	Medios
Políticas de Cooperación al Desarrollo	Alta	Limitada	Media	Fuerte	Altos
Políticas de Inmigración	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Medios

Fuente: Blanco y Gomá, 2003.

En la primera variable modelos como los presupuestos participativos, los planes comunitarios, las políticas locales de cooperación y las políticas de inmigración tienden a presentar elevados rendimientos frente a las dinámicas restrictivas y elitistas de muchos planes estratégicos. La segunda se manifiesta, en un estado avanzado, en los planes estratégicos, los presupuestos participativos, la planificación participativa de Espacios de Interés Natural, los planes comunitarios y las políticas de inmigración. En la tercera se muestran potentes los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) o las Agendas Locales 21 (A21-L). En cambio la cuarta variable parece fuerte en experiencias como los presupuestos participativos, los planes comunitarios, las políticas locales de cooperación y las políticas de inmigración. Por último, en la quinta las que tienen rendimientos más altos son la planificación comunitaria, los presupuestos participativos, las políticas de cooperación al desarrollo o la planificación participativa de Espacios de Interés Natural. Como se puede apreciar los planes comunitarios son los que tienen una mejor valoración en todos los indicadores, seguidos por los presupuestos participativos.

Todas estas prácticas se ubican en el paradigma de gobernanza democrática, pero como ocurre en todo proceso de cambio histórico de paradigma, lo viejo (el gobierno tradicional) y lo nuevo (la gobernanza participativa y de proximidad) coexisten, se solapan, algunas veces se complementan, otras muchas entran en tensión. Nada es nítido, ni se producen sustituciones de lo tradicional por lo emergente de la noche al día, y sin costes de aprendizaje colectivo (Blanco y Gomá, 2003).

Después de un período “oscuro” para la participación, debido tanto a la crisis económica como al triunfo del Partido Popular tanto en las elecciones generales como en las municipales⁵, la situación comienza a cambiar con la irrupción del movimiento 15M y la victoria de muchas candidaturas que se reclamaban herederas de ese espíritu en grandes ciudades. El cambio político que se da en ellas después del triunfo de muchas de estas candidaturas en las elecciones municipales de 2015 ha supuesto un nuevo empuje para el discurso y las prácticas participativas. Aunque los caminos seguidos por las ciudades para avanzar y dar forma a políticas participativas ha sido muy diverso y ha tenido que ver con dos grandes factores: la composición de cada una de las nuevas coaliciones sociopolíticas gobernantes y la lectura que los principales socios de las mismas han hecho de la trayectoria participativa del municipio. Pero todos ellos parten del pequeño decálogo implícito de la vanguardia participativa de esos años: fuerte confianza en la ciudadanía, a la que se otorga capacidad de decisión, voto individual y pequeños intentos de que el proceso pueda tener algún debate, aunque el acento se pone más en el voto y en el uso intensivo de las herramientas *on line* que en la deliberación (Font, 2017).

La gobernanza sólo puede ir avanzando en la medida que avance también culturalmente su dimensión normativa, ética, y demuestre además de forma convincente sus niveles de rendimiento sustantivo. Hay que realizar también un cambio cultural y eso lleva bastante más tiempo y más en países que han pasado por dictaduras prolongadas, como es el caso de España.

Consideraciones Finales

En el nivel macro, el proceso de desarrollo de la democracia en España ha sido un camino largo con muchas dificultades, políticamente hubo que crear un sistema de partidos después de casi cuarenta años sin ellos y devolver los derechos civiles y sociales a los ciudadanos; también se tuvo que aprobar una constitución y modificar las leyes; crear un estado de bienestar que no existía y modernizar la economía. Con esta trayectoria histórica española desde el régimen dictatorial franquista, pasando por los diversos gobiernos

⁵ En España como en otros países el mayor desarrollo de los procesos participativos se han dado a nivel local (Font, Della Porta y Sintomer, 2014).

electos, hasta los días actuales en términos de apertura democrática a la participación ciudadana, se aprende que si existe una voluntad política real es posible llegar a una democracia, que esta democracia sea de calidad es un proceso más largo que se debe seguir con constancia.

El nivel meso sería el papel de los distintos actores y las prácticas de los procesos participativos. En el caso de los electos se percibe que no existe una voluntad política ni para poner en marcha ni para mantener los procesos de participación. La implementación de estos procesos tampoco responde a una estrategia nacional, ni tan siquiera se podría decir que es la estrategia de un partido político concreto, responden más a una acción aislada, concreta, que no tiene por qué tener continuidad entre los cargos electos de un mismo partido en diferentes lugares. Esa falta de apoyo político es la que provoca la ausencia de los medios necesarios, tanto económicos como de personal, para gestionar los proyectos. Algo que termina influyendo en su desarrollo y que provoca la desconfianza de los ciudadanos. Además se debería buscar, cuando se pone en marcha una experiencia de participación, el apoyo de los partidos de la oposición con el fin de alcanzar un acuerdo para su continuidad, retirándola de la contienda política y de la incertidumbre de todo proceso electoral.

Tampoco existe control ciudadano de las actuaciones que se realizan durante los procesos. Los ciudadanos deben exigir que las autoridades respondan ante ellos sobre los medios empleados (diseño y presupuesto elegido, empresas contratadas, recursos puestos a disposición, etc.) para la consecución de los objetivos planteados en los proyectos. Es indispensable, por tanto, instaurar herramientas de control, seguimiento y evaluación, ello mejoraría los procesos y crearía confianza entre los ciudadanos. La transparencia es otro de los temas que debían exigir los ciudadanos ya que puede evitar la corrupción y el clientelismo.

Para mejorar las prácticas de los procesos participativos sería necesario mejorar la comunicación. Elaborar diseños metodológicos más sencillos, pues los que se utilizan son muy complicados lo que dificulta su funcionamiento y su conocimiento por parte de los ciudadanos. Hay que vincular los proyectos de participación al debate de los grandes temas estratégicos territoriales y sociales urbanos, algo que normalmente no ocurre. En lo que respecta a la participación de los ciudadanos son necesarias estrategias concretas para la participación de todos los colectivos. Para conseguirlo habría que identificar acciones efectivas de comunicación (por ejemplo, entre otras, a través de nuevas tecnologías) y ofrecer formación para grupos y beneficiarios determinados (como jóvenes, emigrantes o colectivos menos favorecidos por circunstancias sociales, geográficas, culturales, etc.). Además es necesario articular el trabajo de los expertos externos con los funcionarios, para eliminar el recelo de estos últimos y entender que los procesos no son una tecnología neutra de gestión que pueda ser trasladada mecánicamente de un lugar a otro, sino que deben amoldarse a las realidades sociopolíticas de cada territorio.

El nivel micro serían las estructuras administrativas donde se sitúan los procesos participativos. Lo primero que hay que señalar es que las arquitecturas organizativas están quedando obsoletas de una forma alarmante por su falta de renovación y de adecuación a las nuevas formas de organización del trabajo de la mano de las tecnologías de la información. En definitiva, una Administración con mucho músculo (aunque escasamente en forma) y con muy poca inteligencia institucional y organizativa, lo que sirve como excusa y argumento para profundizar más en su privatización y externalización. Ese modelo de administración hace que las estructuras técnico-administrativas ofrezcan resistencia a los proyectos de participación, al haber sido diseñadas para trabajar desde la seguridad

y la simplicidad se encuentra con muchos problemas cuando tienen que salirse de ese esquema de trabajo.

La administración debería habilitar procedimientos internos para responder a una relación más directa con la ciudadanía con el objetivo de atender las preguntas, devolver información y valorar las propuestas de la ciudadanía, lo que supondría una mayor transparencia. Además sería necesario crear puentes entre todas las formas de participación institucionalizada y con el tejido asociativo. Se requiere también un proceso participativo en el interior de los gobiernos, con el fin de movilizar voluntades y conocimientos del personal de la administración.

Debería ponerse en marcha un nuevo modelo de administración más centrado en la resolución de problemas, menos burocratizado y más implicado con el conjunto de la sociedad, con una nueva manera de trabajar y relacionarse. La administración, como señala Q. Brugué, no tiene que hacer las cosas mejor de como las ha hecho hasta ahora sino que tiene que hacerlas de otra forma.

Pero a pesar de las limitaciones y problemas, o quizás precisamente por ellos, el proyecto de una sociedad participativa sigue teniendo vigencia. Ello se aprecia tanto en el número de procesos en marcha como por la mayor calidad de muchos de ellos, quizá por su valor transformador y de empoderamiento de la sociedad. Pero no es una tarea fácil ni rápida, hace falta tiempo, mucho esfuerzo y proyectos solventes y sinceros.

REFERENCIAS

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (Aeval). **Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos**. 2015. Disponible en: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Calidad/Informes_de_Percepcion/Informe_Percepcion2015.html Acceso: 14 nov. 2017.

ALBERICH, Tomas. La crisis de los movimientos sociales y asociacionismo de los años noventa, **Documentación Social** n 90, p. 101-114, 1993.

ALBERICH, Tomas. Asociaciones y Movimientos Sociales en España: Cuatro Décadas de Cambios, **Revista de Estudios de Juventud** n 76, p. 71-89, 2007

ALLEGRETTI, Giovanni y DIAS, Nelson (coord.). Orçamento Participativo como instrumento inovador para reinventar as autarquias em Portugal e Cabo Verde. Uma análise crítica da performance e dos transfers. Proyecto OPtar, **Informe final**. Coimbra. CES. 2012. Disponible en: <http://ces.uc.pt/pt/investigacao/projetos-de-investigacao/projetos-financiados/optar> Acceso: 4 nov. 2017.

BELTRÁN, Miguel. Las reformas de la administración española: una visión de conjunto. In: ARENILLA, M. (coord.) **La administración pública entre dos siglos**. Madrid, INAP, 2010.

BLANCO, Ismael y GOMÁ, Ricard. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones, **Reforma y Democracia** n. 26, 2003.

BRUGUÉ, Quim. Mitos, realidades y expectativas de la participación ciudadana, **Asamblea COSITAL**, Valencia, 2008.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LAS COMPETENCIA (CNMC). Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia. **Informe**, 2015.

FONT, Joan. Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades, **Re-
cerca, Revista de Pensament i Anàlisi** n. 21, p.131-135, 2017.

FONT, Joan; DELLA PORTA, Donatella y Sintomer, Ives. **Participatory democracy
in southern Europe causes, characteristics and consequences**, Londres: The Row-
man & Littlefield Pub. Group, 2014, p. 245.

GARCÍA-ESPIN, Patricia. **La participación ciudadana y sus límites: una aproxi-
mación a través de grupos de discusión, casos comparados y etnografía**. Tesis
Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2016.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. La reforma local: primer análisis de la Ley de racional-
ización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y
algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo. In:
Anuario Aragonés del Gobierno Local. Zaragoza, 2013, p. 281-328.

LÓPEZ RONDA, Sergio y PINEDA, Carmen. Experiencias de Presupuestos Partici-
pativos en el País Valenciano: análisis de variables que intervienen en su paralización,
Revista de Ciencias Sociales (OBETS), v. 8 n° 2, p. 259-286, 2013.

OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS COMUNICACIONES Y DE LA S.I. **Es-
tudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España**, 2013. Disponible en:
[http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/demanda_y_uso_de_gobierno_abier-
to_en_espana.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/demanda_y_uso_de_gobierno_abier-
to_en_espana.pdf). Acceso: 4 nov. 2017.

PARÉS, Marc. Introducción: participación y evaluación de la participación. In: PARÉS,
M. (coord.), **Participación y Calidad Democrática. Evaluando las nuevas formas
de democracia participativa**. Barcelona: Ariel, 2009.

PINDADO, Fernando. **La participación ciudadana es la vida de las ciudades**, Bar-
celona: Ed. del Serbal, 2008.

PINEDA, Carmen. La participación ciudadana en España en el contexto de la ley de
medidas para la modernización del gobierno local, **Jornadas sobre Participación Ciu-
dadana**, Almería, 2005.

PINEDA, Carmen. Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance”. **Re-
vista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)**, n 311, p.
279-301, 2009.

PINEDA, Carmen. Reformas territoriales en España y Portugal. ¿necesidad o imposi-
ción?, **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.19, n° 64, p. 93-102, 2014.

PIRES, Valdemir y PINEDA, Carmen. Presupuesto Participativo: una tipología para
superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas, **Revista de Es-
tudios de la Administración Local y Autonómica** n 308, p. 207-244, 2008.

PIRES, Valdemir y PINEDA, Carmen. Presupuestos Participativos (PPs) e Instituciones
Participativas (IPs) en Brasil: Criterios (y marco) para la evaluación de experiencias y
casos, **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica** n° 317, p.
261-280, 2011.

PRATS, Joan. **De la burocracia al management. Del management a la gobernan-
za. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo**.
Madrid: INAP, 2005, p. 216.

RAMIÓ, Carles. Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucio-
nal sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas,
GIGAPP Estudios/Working Papers n 28, 2013.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y VILLORIA, Manuel. Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?, **Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía** n 80/II-12, p. 20-45. 2012.

REBOLLO, Manuel. La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios. In: COSCULLUELA, Luis; MEDINA, Luis; HERNANDO, María y Carbone-ll, Eloísa (coord.) **Crisis Económica y Reforma del Régimen Local**. Madrid: Civitas, 2012, p. 195-225.

RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio y ORTI, Alfonso. Institucionalización del sector asociativo en España: Estratificación motivacional e ideológica y diferenciación y complementariedad entre sector público y entidades sociales. In: RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio (dir. y coord.) **Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo**. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid 1996.

VELASCO, Francisco. **Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria**. Disponible en: www.idluam.org. Acceso: 28 nov. 2017.