

Transformaciones en la cultura política y demandas de participación: nuevos retos para los actores políticos y las instituciones públicas

Gemma Ubasart-González
Àrea de Ciència Política.
Departament de Dret Públic.
Universitat de Girona
gemma.ubasart@udg.edu

Political Culture Transformations and Participation Demands: The New Challenges for Political Actors and Public Institutions

ISSN 1989-7022

RESUMEN: Los cambios en la cultura política producidos a lo largo de los cuarenta años de democracia en España han venido acompañados de demandas de participación en el ámbito político. Estamos frente a ciudadanos cada vez más preocupados por la cosa pública, en una doble dimensión: más implicados en los retos colectivos y a la vez más críticos en cómo funciona el sistema político. En este artículo se procede a realizar un análisis dialéctico entre las transformaciones producidas en la subjetividad de la ciudadanía y aquellas que se llevan a cabo en los actores políticos y las instituciones públicas vinculadas al alargamiento de los espacios formales e informales de participación política de la ciudadanía.

ABSTRACT: Changes in political culture produced during the forty years of democracy in Spain have been accompanied with demands for increased participation in the political sphere. We are facing citizens that are increasingly concerned about public affairs, and thus in a double dimension: they are far more involved than before in collective challenges and, at the same time, they are more critical with how the political system works. In this paper we make a dialectical analysis between the transformations produced in the subjectivity sphere of citizenship and those that have appeared in political actors and public institutions linked to the lengthening of formal and informal spaces of political participation of citizens.

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana, cultura política, administración deliberativa, ciudadanía, partidos

KEYWORDS: Citizens' participation, political culture, deliberative government, citizenship, political parties

Ubasart-González, Gemma: "Transformaciones en la cultura política y demandas de participación: nuevos retos para los actores políticos y las instituciones públicas", en Cotino Hueso, Lorenzo y Boix Palop, Andrés: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. ILEMATA, Revista Internacional de Éticas Aplicadas, nº 27, 37-54

Los cambios en la cultura política producidos a lo largo de los cuarenta años de democracia en España han venido acompañados de demandas de participación en la esfera pública, tanto en la relación a las instituciones públicas como también en relación a los actores políticos (partidos, sindicatos, organizaciones sociales, etc.). La amplia movilización en contra la guerra de Irak (2003), y la posterior irrupción de la crisis económica (2008-2009) que se extiende también en su vertiente política y territorial, acelera transformaciones en las pautas de orientación hacia objetos políticos en el marco estatal.

Maravall (1982) hablaba de "cinismo democrático" para referirse a la cultura política de la ciudadanía española en los primeros años de democracia que combinaba una fuerte aceptación del sistema democrático a la vez que una percepción muy crítica del funcionamiento del sistema y sobretodo de los actores que en el actúan, junto a una importante desafección política, o dicho de otra manera, poco interés en participar en la cosa pública. Estas características eran coherentes con unos bajos niveles de parti-



Received: 24/02/2018
Accepted: 07/05/2018

cipación electoral y política, una despreocupación por aquello colectivo, así como también un débil o nulo control ciudadano sobre el político o funcionario.

40 años después las cosas han cambiado. Mejor dicho, están cambiando. El debilitamiento de los grandes consensos de la transición, junto a dificultades económicas y de gobernabilidad procedentes del mundo cada vez más globalizado, son realidades que alimentan ciertas transformaciones en la cultura política. La aceptación de la democracia de manera incondicional va acompañada de un agravamiento del descontento frente a la eficacia del sistema, una desconfianza frente a los actores políticos pero un mayor interés por la política y una mayor propensión a la participación. Ciudadanos críticos pero cada vez más activos y politizados.

El fenómeno símbolo de estas transformaciones que se producen a lo largo de una década, más efecto que causa, es el movimiento del 15-M de 2011. Una irrupción de politización que irradia la sociedad y la política en su conjunto (2015). La ola expansiva del terremoto del 15-M fue la formación política Podemos presentándose por primera vez en los comicios europeos de mayo de 2014, así como también las experiencias municipalistas que toman cuerpo en las elecciones de un año después; ambas experiencias transforman el sistema de partidos que había restado estable desde la primera victoria de Felipe González (1982). Pero no solo esto. La ola expansiva también introduce y/o consolida cambios que habían venido gestándose anteriormente en la administración pública y los instrumentos de intermediación entre sociedad y Estado. Transformaciones que se llevan a cabo en los actores políticos y las instituciones públicas vinculadas al alargamiento de los espacios formales e informales de participación política de la ciudadanía.

1. Constatación de cambios en la cultura política española y en las demandas de participación

Una de las principales preocupaciones de la ciencia política española en los primeros años de democracia fue el estudio de la cultura política entendiendo que esta constituía una pieza clave para la consolidación del nuevo régimen político. Almond y Verba (1970, 31) describieron esta como “el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia al sistema político, hacia las partes que lo componen y hacia uno mismo como parte del sistema”. Se trataba de trabajos muy ligados a estudios sobre modernización en España. El objetivo era “conocer, empíricamente, la solidez de las bases socioculturales de la democracia en España, los principales rasgos actitudinales de los ciudadanos frente al sistema político en vistas a establecer el grado de estabilidad del nuevo régimen

democrático” (Magre en Reniu, 2012, 294). Además de las pertinentes transformaciones institucionales, debían producirse también mutaciones más inmateriales y subjetivas para poder realizar con éxito la transición; así pues, el nuevo sistema político requería de nuevas actitudes, valores y pautas de comportamiento. “Precisamente porque el conflicto es el elemento fundamental de la realidad política cotidiana en las democracias, es preciso un sólido sustrato común de valores y actitudes acerca de los mecanismos institucionales, las reglas de juego y el conjunto de los actores políticos. En otras palabras, una cultura política claramente democrática” (Botella, 1992, 121). El análisis de la evolución de la cultura política de los y las españolas ofrece basta información para contextualizar el objeto de estudio de este trabajo alargando las preocupaciones de la ciencia política de aquel momento de cambio hasta la actualidad, contexto también en el que se identifican cambios institucionales y culturales. Así pues, y basándonos en el trabajo de Montero, Gunther y Torcal (1999) se distingue entre legitimidad de la democracia, satisfacción con el funcionamiento y la eficacia del sistema y finalmente interés al funcionar de la cosa pública.

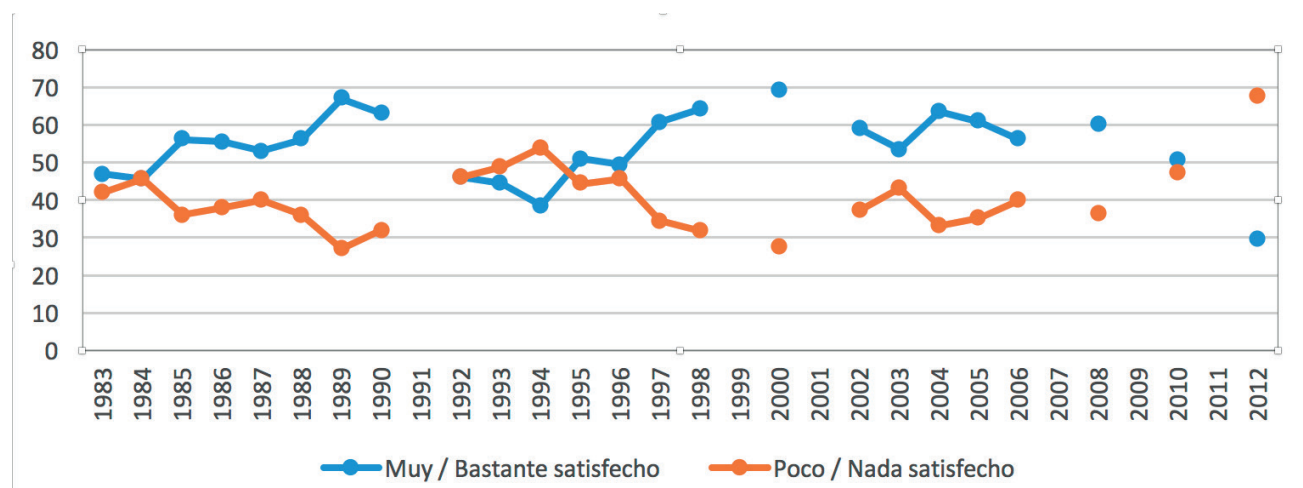
1. La democracia: un sistema legítimo

Un primer elemento a tener en cuenta es la legitimidad que goza un sistema democrático. Así pues, y en palabras de Montero, Gunther y Torcal, se trataría de “una actitud positiva de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, consideradas como la forma de gobierno más apropiada” (1999, 111). Dicho de otra manera, se trata de una “reserva de confianza que le permite superar los períodos en los que el sistema no recibe apoyos específicos a sus instituciones” (Magre en Reniu, 2012, 295). Una manera de operativizar esta variable es preguntando directamente sobre la preferencia de régimen político. Ya en el último período franquista se detecta un apoyo cada vez mayor a la democracia. Datos demoscópicos de entonces detectan una tendencia al alza de las opiniones favorables a un sistema político pluralista a partir de 1966, tendencia que se acelera con la muerte de Franco (Botella, 1992). Las series históricas arrojan una cierta estabilidad al alza del indicador hasta la actualidad: mientras que en 1985 un 69,8% de la población consideraba que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno”, esta cifra alcanza el 88,5% en 2008¹. Se trata de una cifra homologable al resto de países europeos. Si se focaliza en el período de crisis económica, política y territorial y, utilizando otro indicador², se puede afirmar que esto se mantienen. Mientras que en diciembre de 2008 se registra un 79,9, experimentando una ligera tendencia a la baja hasta llegar a 75 en diciembre de 2013, para volver a remontar y situarse en 85,1 en abril de 2017. Pareciera que el indicador tiende a la consolidación.

1.2. Mayor descontento frente al funcionamiento del sistema

Mientras que la legitimidad con el sistema democrático se consolida en España, la satisfacción con el funcionamiento del sistema se resiste. Ya desde los primeros años de la transición se detecta un considerable descontento frente al rendimiento del sistema y sus instituciones. Mientras que el indicador sobre la legitimidad del régimen continúa estable en el tiempo, con una tendencia al alza, el índice de satisfacción con el funcionamiento de la democracia parte de cotas más bajas y es más volátil. En la serie histórica que se presenta en el Gráfico 1 destaca el hecho que solamente existen tres períodos en la reciente historia democrática española en que aquellos que afirman que están poco o nada satisfechos con el funcionamiento de la democracia superan a los que están muy o bastante satisfechos y ambos coinciden con importantes crisis: 1983, 1993-94 y de manera más radical en 2012 (con un cambio de tendencia ya iniciado en 2008). La serie histórica se interrumpe aquel año y para alargar la serie puede utilizarse otro indicador³. En una escala de satisfacción (1-10) con el funcionamiento de la democracia en España en 2006 se registra un 5,8 de media, que se reduce a 5,19 tres años más tarde, para registra un 4,96 en 2011 y un 4,54 en 2016. Pareciera que la tenencia continúa a la baja⁴.

Gráfico 1. Evolución satisfacción funcionamiento democracia (1983-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS⁵

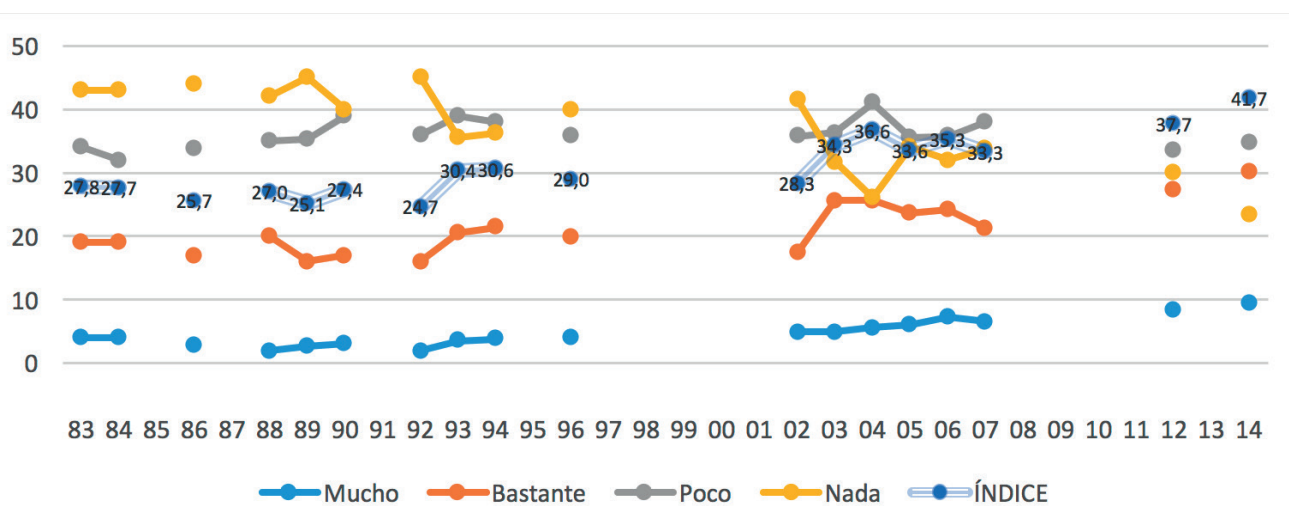
1.3. Aumenta el interés y la implicación por la política

Otra de la característica de la cultura política española después de la transición era el bajo grado de interés por la política de la ciudadanía. 40 años de dictadura dejan huella. La represión y el miedo, y el activo ejercicio que hizo el régimen franquista para despolitizar la

sociedad -considerando la cosa pública como algo ajeno a la vida de la ciudadanía-, dejan como resultado una ciudadanía poco activa en la cosa pública. Montero, Gunther, Torcal apuntaban que este alejamiento de la ciudadanía respecto a la política (instituciones y actores) es una de las características que más diferencia a España respecto a los países europeos (1999, 126). Entonces el interés de los y las españolas por las cuestiones políticas se reducía a casi la mitad respecto a otros países de la UE que habían desarrollado democracias de largo recorrido.

Existe un componente generacional importante en el interés por la política: son remarcables las diferencias entre las generaciones que crecieron durante el franquismo y aquellas que ya desarrollaron su vida en democracia (Politikon, 2017). Los procesos de socialización política de los nacidos a partir de los años setenta tienden a alejarlos cada vez más de aquella cultura política de súbdito (retomando otra vez Almond y Verba, 1970) que caracterizó la dictadura militar. En el Gráfico 2 puede observarse una tendencia creciente en el grado de interés por la política de la ciudadanía española. Utilizando un índice de síntesis a partir de un indicador del CIS sobre la cuestión, se pasa de un 27,8% en 1983 a un 41,7% en 2014. Ya en el nuevo milenio se destaca el fuerte aumento de este entre 2002 y 2003 y posteriormente entre 2007 y 2012 (no existen datos entre estos dos años).

Gráfico 2. Grado de interés por la política



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS⁶

1.4. Desconfianza en los dirigentes pero mayor confianza en la acción ciudadana

Otros indicadores a tener en cuenta son los de autopercepción del papel de la ciudadana en la vida política: la eficacia política subjetiva. Por un lado se encuentran aquellos que

hacen referencia a la eficacia interna, eso es, la imagen que el propio individuo tiene de sí mismo como ciudadano con capacidad para actuar en la cosa pública. Estos indicadores registrarían una evolución que iría desde un alejamiento del ciudadano frente a la política a un mayor interés y capacidad de comprensión de la vida institucional y política. También se destaca la mejora en el indicador sobre la valoración de la acción política. Por otro lado se encuentran aquellos que hacen referencia a la eficacia externa, eso es, la imagen que tienen los ciudadanos sobre si el sistema político tiene capacidad de ser sensible a las demandas de la sociedad. Los indicadores muestran un aumento de la desconfianza hacia políticos y aquellos que ostentan poder.

Tabla 1. Principales indicadores sobre eficacia interna y externa

	03-2000	01-2006	01-2007	04-2007	01-2008	03-2008	06-2009	01-2011	10-2011	10-2012	10-2013	05-2014	10-2014	10-2015	10-2016
Eficacia interna															
Generalmente, la política le parece tan complicada que la gente como ud. no pueden entender lo que pasa (de acuerdo)		68,8	43,1	42,9	43,2				40	40,7	38,7		40,6	39,1	36,9
En general, se considerara un/a ciudadano/a que entiende de política (de acuerdo)		29,8	29,5	30,1	32,1				34,5	35,3			35,6	36,1	37,7
Es mejor no meterse en política (de acuerdo)		53,3	53	52,4	53,5				48,5	46,4	44,8		43,7	43,6	41,7
La política tienen una gran influencia en la vida de cualquier ciudadano (de acuerdo)		64,8	62,2	62,5	66,9				73,3	77,6	77,9		80,2	77,5	78,3
Eficacia externa															
Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo (índice)	58,7					59,7	67,0	75,6					77,0		
Esté quien esté en el poder siempre busca sus intereses personales (índice)	61,5					58,8	67,9	74,1					76,5		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS⁷

En definitiva, y a modo de resumen, podemos afirmar que la ciudadanía española no pone en duda la legitimidad del sistema democrático pero es muy crítica con su funcionamiento y cada vez más desconfiada con los dirigentes. Por el contrario, aumenta e interés e implicación por la política, a la vez que los ciudadanos se sienten cada vez más protagonista de la cosa pública. Una cultura política con estas características puede hacer entrever un aumento de las demandas de dinámicas de participación tanto en las instituciones como en los actores políticos, así como también de experiencias de control social y fiscalización de los poderes públicos.

2. Transformaciones en las instituciones públicas: la administración deliberativa

Las transformaciones operadas en la cultura política como las apuntadas anteriormente demandan progresivamente ciertos cambios en la manera de entender y hacer funcionar las instituciones públicas. En este apartado se va a proceder a realizar una descripción de las mutaciones producidas en la administración pública también durante el periodo, sobretudo relativas a la relación entre sociedad e institución, desde la recuperación democrática hasta

la actualidad. Nuevas realidades a nivel interno e internacional han actuado de catalizador: generaciones más formadas, el desarrollo de las nuevas tecnologías, la globalización económica, la complejidad mayor de nuestras sociedades, la consolidación de nuevas corrientes ideológicas, entre otras.

Ahora bien, es necesario no olvidar que España, junto a Portugal y Grecia, representan una anomalía en la Europa occidental por las largas dictaduras que padecen hasta una época muy reciente. Este hecho condiciona el desarrollo institucional y cultural del país. Durante la transición política existe un proceso profundo de transformación institucional, junto con la introducción del sufragio universal y de la constitucionalización de derechos civiles, políticos y sociales. Pero también se opera un proceso de modernización de la administración pública y la introducción de una concepción más pluralista en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Así pues, en el caso que nos ocupa, los actores políticos y sociales democratizadores empujan hacia la construcción de un país homologable a los países democráticos de la Europa occidental (el constitucionalismo social se consolida ya después de la segunda guerra mundial en la Europa continental, nórdica y anglosajona), pero también son portadores de demandas introducidas en el ciclo de protesta de los años 60 y 70 y que buscan superar los modelos keynesianos-fordistas de bienestar, así como también el modelo de administración tradicional burocrática con fuerte inspiración weberiana (el ideal burocrático que formuló Weber en 1964). En España se construye y a la vez deconstruye, y en un periodo muy corto de tiempo, un modelo exitoso de instituciones públicas que se expande durante los "30 gloriosos" en el entorno europeo.

2.1. Administración tradicional en un contexto keynesiano-fordista

El constitucionalismo social de después de la II Guerra Mundial, el desarrollo del Estado de Bienestar keynesiano-fordista, se sustenta en un modelo de administración pública burocrática de corte weberiana que sintoniza muy bien con el momento histórico y con los desafíos del momento. La prioridad del momento era generar estados fuertes que asumieran también funciones económicas y de bienestar, democracias consolidadas no solo desde el punto de vista formal sino también material, y administraciones públicas eficientes capaces de asumir con éxito los retos crecientes que suponían la extensión de funciones y competencias. Algunos autores a modo pedagógico han conceptualizado la administración del momento como Administración Pública Tradicional (APT). Esta "se construyó pensando en el control político externo, en la estricta jerarquía burocrática, en la disponibilidad de

unos empleados anónimos y neutrales, y en la presencia de un interés público al que objetivamente se podía servir. Los pilares básicos sobre los que descansaba este modelo era la teoría burocrática y la dicotomía política-administración wilsoniana. Sobre estos dos soportes, la administración se nos aparece como un tema exclusivamente técnico y alejado de la política” (Brugué y Subirats, 1996, 13). Este modelo se basa sobre fundamentos garantistas, concebido con la finalidad de respetar el principio de legalidad. Los atributos definidos por el autor que caracterizan este modelo son los de especialización, jerarquía, formalización y profesionalidad (Ballart/Ramió, 2000, 536).

Este tipo de administración pública encajaba muy bien con el ideal de democracia representativa que se consolida de manera intensa durante el periodo. Así pues, “la idea de gobierno representativo surge en el s. XVIII, como un sistema más adaptado al gobierno de ciudadanos que tienen entre sus principales ocupaciones, al contrario de lo que sucedía en la polis griega, el intercambio, la producción y la supervivencia económica. El gobierno representativo aparece como una forma de gobierno más adecuada para sociedades complejas” (Anduiza y Bosch, 2012, 23). El derecho a sufragio se configura como la forma principal de participación política, y adquiere fuerza el papel de las organizaciones intermediadoras de los intereses colectivos especialmente activas durante el período: partidos, sindicatos y patronal. La ciudadanía canaliza su acción política principalmente a través del voto y de su afiliación en partidos y organizaciones sindicales. Se llegaron a consolidar auténticos “triángulos de hierro” en el desarrollo de políticas públicas estatales dónde estas se concertaban entre Estado-sindicato-patronal: políticas laborales, educativas, sanitarias, de protección social, etc. El cleavage moldeador de la vida política era el de clase y alrededor de él se organizaba la disputa política.

En el caso español, la larga dictadura franquista dificulta la consolidación del esquema dibujado. Es evidente que no se desarrolla una democracia representativa ya que no existe derecho al sufragio ni la consolidación de un marco democrático liberal. En lo que hace referencia a las organizaciones de intermediación, estas se construyen de manera precaria en la clandestinidad, sobretodo en el último periodo franquista, hecho que tendrá consecuencias en su fragilidad durante el periodo democrático, las bajas tasas de sindicación son una característica española. Las lógicas corporativas necesitan de un marco pluralista para poder actuar. Por último, el modelo de administración pública, sobre todo a partir del acceso al poder de los tecnócratas del Opus Dei intenta acercarse a aquel ideal weberiano apuntado pero con evidentes disfunciones que introduce un régimen dictatorial al limitar el funcionamiento neutral y objetivo que propone el modelo.

2.2. La nueva gestión pública como respuesta a la crisis Nueva Gestión Pública

En la década de los años setenta a nivel internacional surgen importantes críticas a esta manera de gobernar y de concebir la administración pública, en un entorno cambiante y globalizado. La crisis económica y fiscal adquiere su máxima potencia en 1973 pero no es la única dinámica tensionadora del período. Por un lado, la propuesta neoliberal propugnada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan como respuesta a la crisis económica y fiscal. Se agota un modelo y empiezan a aparecer vectores de cambio de distinto signo. Por otro, se identifica el impacto del ciclo de protesta de los años 60 y 70 que plantea las limitaciones del modelo keynesiano-fordista ante el desafío de cambios productivos (postfordismo), sociales (nuevos cleavages: el género o la generación) y culturales (nuevos valores: postmateriales). En el caso español esta década convulsa lo es de manera especial por el tránsito a la democracia. Un momento de alta complejidad tanto a nivel interno como internacional.

La perspectiva neoliberal apunta cambios en la administración pública que toman el nombre de Nueva Gestión Pública (NGP), esta dejará huella sobretodo a lo largo de los años ochenta. Se trata de propuestas muy diversas pero que comparten entre si “una mayor preocupación por los resultados, mas atención a la responsabilidad gerencial, necesidad de promover exhibibilidad laboral y organizativa y preferencia por las soluciones contractuales y mercantiles” (Brugué y Subirats, 1996, 14). Este modelo se basa sobre fundamentos de competitividad y parten de la premisa de que el Estado es demasiado voluminoso y la administración pública ineficiente. Tienden a emular el modelo de la empresa privada también en el ámbito público. Así pues, el objetivo de la NGP se basaba en tres “E”: 1) Economía: hacer las cosas con menos recursos. 2) Eficiencia: hacer las cosas aprovechando mejor los recursos disponibles. 3) Eficacia: conseguir aquello que teníamos previsto hacer.

De esta manera, como recuerda Brugué (2010), quieren expulsar la irresponsabilidad burocrática y sustituirla por la obligación de rendición de cuentas, siguiendo la lógica del mercado. Como propuestas modernizadoras aparecen mecanismos y procesos que introducen la lógica de la competencia: la externalización de los servicios y prestaciones públicas, la segmentación por roles, la dirección por objetivos, los contratos programa, la creación de casi-mercados, etc. Como propuestas que podrían parecer contradictorias, y en muchos casos así ha resultado ser, desde estas posturas también se afirma que la principal perversión burocrática es su alma racionalizadora y profesionalizadora: esta impediría la comunicación y la coordinación, y no permitiría capacidad de respuestas, flexibilidad y creatividad. Para fomentar esta lógica de la cooperación proponen, y siguiendo a Brugué (2010), programas de calidad, reformas en la gestión de recursos humanos, equipos de mejora, cartas de ser-

vicios, círculos e calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, etc.

Este periodo coincide con el proceso de reestructuración del modelo de bienestar (Adelantado y Gomà, 2000) así como también con la instauración de experiencias que alargan el ámbito de decisión de la cosa pública hacia la ciudadanía organizada y a título individual. Se trata de dinámicas de cambio no exentas de conflicto y lejos de poder establecer una idea de linealidad. Ya no solo son las organizaciones intermediadoras surgidas del cleavages de clase aquellas que participan en la vida pública e inciden en la agenda política y en todo el proceso de elaboración de políticas pública (partidos y sindicatos). Devienen importantes nuevos actores sociales y formas de agregación colectiva que politizan otros ámbitos de disputa política. En el ámbito de las instituciones públicas, sobretodo locales, es momento del ensayo de los primeros procesos y mecanismos de participación ciudadana.

2.3. Los retos de la Administración deliberativa

En los años noventa, y retomando algunas ideas introducidas en el ciclo de protesta de los años sesenta y setenta, así como las propuestas más postfordistas de la NGP, se apuesta por modelos más centrados en el diálogo, la cooperación, la mediación y la confianza, que en este texto, de la misma manera que lo hace Brugué (2010), le damos el nombre de Administración Deliberativa. Reivindican la gestión pública como actividad política y no solamente técnica. Parten de la premisa de reconocer las dificultades de la administración pública tradicional para responder a las demandas de una sociedad cada vez más compleja, inestable y diversa. Buscan hacer una administración suficientemente creativa e inclusiva para responder a los problemas colectivos y demandas sociales. Toman importancia la participación ciudadana y el control social.

Este modelo se basa sobre fundamentos de inclusión y diálogo. La propuesta parte de la premisa de que en sociedades complejas, como las nuestras, no es fácil fijar y medir objetivos de la misma manera como lo hace una empresa privada. Introduce la idea de que, si bien el discurso de la NGP puede permitir mayor economía y eficiencia de la administración, ésta puede olvidarse de cumplir con su finalidad última: resolver conflictos y generar bienestar colectivo. Esta nueva perspectiva, aún en un terreno más teórico que de aplicación práctica, buscaría desarrollar algunas de las propuestas enunciadas anteriormente, que tenían el objetivo de fomentar la cooperación, a la vez que potenciaría el diálogo, la autonomía, la mediación y la búsqueda de consensos. Y no sólo en el interior de la propia administración sino, y sobre todo, con otras instituciones y actores sociales. Es decir, le daría importancia

a los procesos de democratización y construcción del poder social, así como instituciones públicas abiertas y flexibles.

Una perspectiva más acorde con las transformaciones en la cultura política de la ciudadanía apuntadas anteriormente y las demandas de participación podría surgir de una modificación del principio de la triple-E thatcheriana. Se mantendría el objetivo de conseguir mayor economía y eficiencia en la actuación del Estado. Pero, sobre todo, poner en el centro el concepto de Eficacia. Este tiene que ver con la materialización de lo que habíamos decidido hacer, con la plasmación en la práctica de los acuerdos sociales enunciados. Además, a la ecuación planteada por la Nueva Gestión Pública sería bueno añadir el concepto de Democracia, entendido en una doble vertiente: 1) tener en cuenta la participación y el control social en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como también del funcionamiento de la administración y los servicios públicos; y, 2) entender cómo la implementación de derechos constituye una extensión de la democratización del Estado, no sólo en el ámbito formal sino también material.

La Administración deliberativa trabajaría en tres dimensiones diversas, caracterizadas por tres vectores: 1) el horizontal; construir administraciones públicas que consigan establecer dinámicas intersectoriales y transversales; 2) el vertical; caminar hacia una buena coordinación y cooperación productiva en el marco de un gobierno multinivel cada vez más complejo; 3) el diagonal; la interface Estado-sociedad, la capacidad de generar flujos comunicativos y deliberativos de participación ciudadana y de control social. Esta última dimensión es la que se desarrolla en este artículo.

3. La introducción y desarrollo de iniciativas de participación ciudadana

El surgimiento de iniciativas de participación ciudadana en el Estado español ha sido un proceso relativamente reciente. Las primeras demandas de alargar el ámbito de decisión sobre la elaboración y la implementación de políticas públicas a la ciudadanía parten de las reivindicaciones vecinales que se desarrollan en el ámbito local durante la transición (Bonet y Ubasart, 2010). El papel protagonista del tejido social en la construcción de ciudad de aquellos momentos convulsos de la historia española deja huella (Mungui y Ubasart, 2010), las asociaciones vecinales pasan a ser consideradas como entidades prioritarias en el tejido social municipal y se introducen de manera temprana espacios de interacción sociedad-Estado en la administración de proximidad. Así pues, los primeros mecanismos de participación ciudadana se ensayan durante la segunda mitad de los años ochenta en diver-

sas ciudades españolas. A diferencia de la mayoría de países occidentales, se produce un casi-solapamiento del proceso de consolidación de la democracia parlamentaria y representativa y del proceso de radicalización democrática mediante la instauración de iniciativas participativas con lógicas de democracia deliberativa, participativa y/o directa.

Las primeras elecciones municipales después de la recuperación democrática (1979) suponen la normalización de la democracia local, pero aparece el reto sobre el que hacer con la enorme vitalidad ciudadana heredada. Algunos de sus cuadros entran en los ayuntamientos como políticos o técnicos, descapitalizando las asociaciones, pero a la vez ofreciendo una mirada distinta al gobierno local. Además, el capital social que resta en el tejido social demanda la abertura de canales de incidencia en la acción pública. Ya en mitad de los años ochenta, empiezan a proliferar mecanismos que se diseñan desde algunas administraciones locales pioneras y que permiten escuchar a grupos organizados en el proceso de elaboración de políticas públicas locales. El mecanismo más habitual en este periodo es el llamado "consejo consultivo". Se trata de órganos informativos y/o deliberativos, conformado por políticos y técnicos de la institución local, junto con miembros de organizaciones sociales, culturales y empresariales del municipio (por ejemplo, un consejo de jóvenes o un consejo social). Existen otras experiencias puntuales, que alargan aún más la voluntad de participación. Un ejemplo bastante conocido podrían ser los plenos participativos de Arbúcies impulsados por la agrupación de electores que accedió al gobierno del municipio ya en las primeras elecciones locales de 1979 - la Candidatura Unitària i Popular d'Arbúcies (CUPA).

3.1. Mecanismos innovadores y procesos en los 90'

La segunda ola de iniciativas de participación ciudadana se sitúa ya en la segunda mitad de los años noventa. En este periodo se produce un doble proceso: por un lado la consolidación y expansión numérica de iniciativas participativas en todo el Estado español; y por otro la puesta en marcha de nuevas fórmulas participativas introduciendo innovaciones: menores (cambios en la composición de los consejos consultivos, haciéndolos más plurales) o rupturistas. En este periodo ya no hablamos solamente de mecanismos sino también de procesos, teniendo en cuenta una perspectiva más dinámica y relacional, más conectada a políticas públicas concretas. También en estos años se ensayan de manera intensiva mecanismos participativos de carácter individual, es decir, en los que los sujetos protagonistas de las dinámicas de participación no son solo representantes de organizaciones sino que son personas a título individual.

Una de las tipologías más utilizadas para hacer referencia a las experiencias empíricas de participación ciudadana en el ámbito local es la diferenciación entre “mecanismos” y “procesos”. Siguiendo a Font y Blanco (2003)⁸, los primeros serían un “conjunto de formatos participativos pensados para eso, para ordenar y facilitar la intervención ciudadana en la toma de decisiones, y que son aplicables a casi cualquier temática”. Los segundos harían referencia a “experiencias que se caracterizan precisamente por lo contrario, porque tienen en común la temática a la cual se han aplicado, aunque desde el punto de vista metodológico pueden ser muy diversos e incorporar diversas metodologías (...) No estamos solo frente mecanismos participativos sino a procesos de elaboración de políticas públicas municipales que incorporan una dosis importante de participación, más o menos formalizada” (2003, 47).

Uno de los debates teóricos y políticos que se desarrolla con intensa polémica en aquel momento hace referencia a la forma de la participación ciudadana, eso es, si esta es individual o colectiva. En el momento actual tienden a considerarse ambos tipos de manera complementaria. A los primeros mecanismos, los consejos consultivos de los años ochenta, se les añaden otros mecanismos como los consejos consultivos innovadores, los fórums (ambientales, etc.), las audiencias ciudadanas o las asambleas de barrio todos ellos conformados de manera mixta, por personas a título individual y otros en representación de colectiva. Finalmente, también se crean jurados ciudadanos (a medio camino entre los jurados populares estipulados en el ámbito de la justicia y las encuestas de opinión), consultas populares, plenos participativos (ambos radicalizan instrumentos ya previstos por la legislación) o consejos de infancia, con una participación únicamente de carácter individual.

Junto con estos mecanismos deben destacarse también procesos de participación que empiezan a construirse alrededor de distintas dinámicas de elaboración e implementación de las políticas públicas. Existen procesos que tienen un carácter sectorial - dedicados a temas ambientales (Agenda 21), y culturales (proyectos educativos de ciudad y planes de igualdad); así como también específicos para un sector de la población (planes de infancia, juventud o personas mayores)- otros de carácter territorial –planes comunitarios, planes integrales, planes de inversión-; y finalmente los procesos participativos globales - planes estratégicos o los presupuestos participativos (Font y Blanco, 2003).

3.2. Participación ciudadana en los años 00': etapa de madurez

Un cuarto de siglo después de las primeras experiencias el panorama es distinto: tanto en la cultura política de ciudadanía e instituciones como en el número de experiencias. Existe una gran proliferación de iniciativas básicamente centradas en el ámbito local. El crecimen-

to de este tipo de experiencias ha sido tan rápido que se detecta en muchos casos exceso y descoordinación que no permiten alcanzar la integralidad deseada del marco de la democracia directa y deliberativa. Este es pues uno de los principales retos que se plantean y trabajan en el cambio de milenio. En este sentido, aparece el debate sobre la plasmación normativa de estas experiencias de participación. Se trata a la vez de ordenar el mapa participativo y de fijar las reglas de juego en algún tipo de documento. Los instrumentos mayoritariamente utilizados son las ordenanzas municipales, los reglamentos o las reformas de los Reglamentos de Organización Municipal (ROM) (sobre el tema ver Pindado, 2002). Algunos procesos de elaboración del marco participativo se desarrollan, valga la redundancia, a partir de iniciativas participativas abiertas a actores colectivos y/o ciudadanía.

Otra cuestión a destacar en el período es que se produce un salto de escala. Este tipo de iniciativas que han restado en un ámbito local traspasan a este: la participación ciudadana no es solamente una preocupación de los gobiernos municipales sino que también se desarrollan iniciativas en esto campo desde el ámbito autonómico y estatal. Cabe tener en cuenta el impacto que supone el cambio de color político del gobierno estatal (gobierno Zapatero) y autonómicos (tripartit en Cataluña, Pacte de Progrés en las Illes Balears, etc.). Será importante para la consolidación de mecanismos y procesos en otros niveles de gobierno la insistencia de las formaciones políticas minoritaria que forman parte de coaliciones gubernamentales o parlamentarias y que incluyen la cuestión en la agenda política (esto ya pasó a nivel municipal anteriormente, ver Font, 2001). También deben destacarse las transformaciones en la cultura política de la ciudadanía que se producen a partir de la movilización contra la guerra de Irak (2003) (puede verse el impacto en el primer apartado).

A los mecanismos y procesos de se le añade una nueva fórmula de participación ciudadana, de interface entre estado y sociedad, que se desarrolla con una cierta importancia en el período: las "metodologías" participativas: sin la formalización que presentan los procesos participativos, estas metodologías son tomadas en cuenta en la elaboración de determinadas políticas públicas, sobre todo en aquellas que presentan algún componente destacado de conflictividad o disenso entre actores institucionales y actores sociales. En otras publicaciones (Ubasart, 2010) se han descrito alguna de estas experiencias que alternan y solapan procesos de participación ciudadana (como podrían ser los descritos anteriormente pero que tienen un primer liderazgo social, no institucional) con procesos de negociación entre actor social y administración.

Un primer ejemplo a citar es el proceso participativo "KM0" en Gernika (Vizcaya). La antigua fábrica armamentística Astra es ocupada por una coordinadora ciudadana que, a la vez que

mantiene un pulso con el Ayuntamiento, desarrolla un proceso de participación para alargar el ámbito de decisión sobre el futuro del edificio. La administración local acaba incorporando este espacio de deliberación, pactando un desenlace en el que se acepta la gestión vecinal de este edificio propiedad del ayuntamiento. Un segundo ejemplo lo podemos encontrar en el llamado "Plan Urbanístico Alternativo (PUA)" en el humilde barrio madrileño de Las Californias en plena reordenación urbanística. Para conseguir un realojo de "calidad" de los vecinos y vecinas, así como también un realojo del Centro Social Seco, edificio ocupado por un grupo de jóvenes, se desarrolla un proceso participativo desde abajo que, como el anterior, alterna con momentos de reivindicación y negociación. El Ayuntamiento de Madrid acaba aceptando gran parte de las demandas surgidas del PUA, integrando el proceso participativo impulsado desde el tejido social como espacio decisonal (Casadevant et al, 2006).

Estos procesos participativos se generan en la borrosa frontera entre los movimientos sociales y la institución pública. El movimiento ciudadano se ha transformado en muchas ciudades y en algunas de ellas son paraguas de experiencias de este tipo (Murgui y Ubasart, 2010). Con dinámicas y subjetividades diversas, pero recogen el hilo de lo que fueron las experiencias vecinales de la transición y de los primeros años de democracia. Cabe recordar que varios de los procesos formalmente consolidados de desarrollo comunitario - IAPs, Planes Comunitarios o Planes de inclusión - encuentran su origen en iniciativas ciudadanas que se desarrollan al margen (aunque no en contra) de la administración pública en aquel entonces.

4. A modo de conclusión. Participación ciudadana en un contexto de cambio

Los mecanismos, procesos y metodologías participativas devienen una realidad normalizada ya con el cambio de milenio. Los instrumentos de democracia representativa se complementan con los de democracia deliberativa y directa (conocidos también con el nombre de democracia participativa). Junto con esto, durante los primeros años 00' en algunos territorios como en el caso de Cataluña, las iniciativas ciudadanas que trabajan para el alargamiento de los espacios de decisión y de impacto en las políticas públicas se materializan en candidaturas municipalistas. Con un carácter marcadamente local estas activan un nuevo *cleavage* en la política municipal: el de radicalidad democrática, complejizando los mapas electorales. Así pues, junto a los tradicionales *cleavages* ideológico (derecha e izquierda) y nacional (centralista y descentralista), aparece el que hacer referencia al alargamiento de la participación ciudadana en las instituciones y organizaciones políticas, el control social y la transparencia (Alemany, Serrà y Ubasart, 2010). Se identifican experiencias de este tipo en las elecciones municipales de 2003 y se consolidan en

2007. En 2011, momento de desarrollo más completo, existen un centenar de candidaturas alternativas y populares que consiguen representación en municipios de diverso tamaño, destacando un activo protagonismo en la región metropolitana de Barcelona (Ubasart, 2012a). En ellas no solo es importante el desarrollo de procesos y mecanismos de participación ciudadana en las instituciones, sino que también generar actores políticos y sociales que consigan alargar los espacios de decisión y deliberación en el municipio y politizar la arena local (Ubasart, 2012b). Estas realidades transforman el mundo local e intuyen cambios que están por llegar (Ubasart, 2013).

El 15M de 2011, como ya se ha comentado, es el evento simbólico que dibuja el fin de una etapa, la plasmación del agotamiento de consensos que se habían ido agrietando en silencio. Las transformaciones en la cultura política, en actitudes, valores y comportamientos vienen ya consolidándose desde hace unos años acentuados por la crisis económica y la revolución tecnológica (Barreiro, 2017). Estas han creado unos ciudadanos desconfiados pero cada vez más interesados en la cosa pública. La famosa “desafección” española empieza a quedar en suspenso. Es cierto que los cambios son más notables en generaciones jóvenes que en adultas, pero también en estas se detecta la tendencia apuntada. Este nuevo marco empuja hacia nuevas demandas de participación, pero que traspasan los mecanismos y procesos de los años noventa y principios de los 00'. También superan las experiencias municipalistas (sociales como el movimiento vecinal o políticas como las candidaturas alternativas y populares). Se produce un salto de escala y una traslación de iniciativas y cuadros a nivel autonómico y estatal (y a nivel municipal en las grandes ciudades). Todo esto significa un vector de cambio para el resto de actores políticos, viejos y nuevos, que también operan transformaciones. Ya no se trata solo de alargar los espacios de participación (mecanismos, procesos y metodologías) en el ámbito local y supralocal, sino también de incidir en los canales clásicos de intermediación: partidos, sindicatos y organizaciones sociales. Se demandan actores políticos más abiertos y transparentes, introduciéndose elecciones primarias para la elección de candidatos y dirigentes de varias formaciones políticas, la limitación de mandatos y responsabilidades, las iniciativas de control de responsables políticos e institucionales, etc. Y en mayor o en menor medida esto se produce en todo el arco partidista y en todo tipo de instituciones.

Las demandas de participación ciudadana han llegado para quedarse. Y quizá después de cuarenta años de democracia, estas se asientan en una ciudadanía con una cultura política más de ciudadano que de súbdito. Podría ser el momento de introducir transformaciones profundas en la administración pública para caminar hacia una administración deliberativa, en consonancia con el momento actual.

Bibliografía

- ACME (2015): Dossier monográfico sobre el 15M, *An International E-Journal for Critical Geographies*, 14.
- Adelantado, José y Ricard Gomà (2000): "El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos", en Adelantado, José (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar*, Barcelona, Icaria, pp. 63-96.
- Alamany, Elisenda; Marc Serrà y Gemma Ubasart-González (2010): *Construint municipi des dels moviments socials. Candidatures alternatives i populars i barris en lluita*, Barcelona, Icaria.
- Almond, Gabrile y Sydney Verba (1970): *La cultura Cívica (1963)*, Madrid, Euroamèrica.
- Ballart, Xavier y Carles Ramió (2000): *Ciencia de la Administración*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Barreiro, Belén (2017): *La sociedad que seremos. Digitales, analógicos, acomodados y empobrecidos*, Barcelona, Planeta
- Bonet, Jordi y Gemma Ubasart (2010): *Guia de Govern Local*, Barcelona, Icaria.
- Botella, Joan (1992): "La cultura política de la España democrática", en R. Cotarelo (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Brugué, Quim (2010): "Burocràcia, nova gestió pública i administració deliberativa", documento mimeografiado.
- Brugué, Quim y Joan Subirats (1996): "Introducción" en Brugué/Subirats (ed.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Casadevant, José Luis; José Haro; Ignacio Murgui y Alfredo Ramos (2006): "¿Desarrollo comunitarios? No lo sé, dímelo tú... (interrogantes desde una "iniciativa barrial")", *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 19, pp. 347-365.
- Font, Joan (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, Joan y Ismael Blanco (2003): *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Maravall, J.M. (1982): *La Política de la Transición*, Madrid, Tecnos
- Montero, J.R.; Gunther, R. y Torcal, M. (1999): "Legitimidad, descontento y desafección. El caso español", *Estudios Públicos*, 74.
- Murgui, Nacho y Gemma Ubasart (2010): "Viejas luchas, nuevos desafíos: una apuesta política desde el movimiento vecinal y el municipalismo alternativa", en Grau, E. y Ibarra, P. (coords.), *Anuario de movimientos sociales*, Barcelona, Icaria-Betiko.
- Pindado, Fernando (coord.); Oscar Rebollo y Joel Martí (2002): *Bases, mètodes i tècniques*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Politikon (2017): *El muro invisible. Las dificultades de ser joven en España*, Barcelona, Debate
- Reniu, Josep Maria (2012): *Sistema Político Español*, Barcelona, Huygens.
- Subirats, Joan et al. (2001): *Experiencias de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d'Administració Pública, Barcelona.
- Ubasart-González, Gemma (2009): "Experimentando la radicalización democrática. Mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación ciudadana en el Estado español", en VVAA, *Estudios sobre modernización de la Administración Local*, Madrid, La Ley.
- Ubasart-González, Gemma (2012a): *Candidatures alternatives i populars a Catalunya. Contruint democràcia*, Barcelona, Icaria.

Ubasart-González, Gemma (2012b): "Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?, *Revista de Estudios Políticos*, 157, pp. 135-162.

Ubasart-González, Gemma (2013): "15M y municipalismo alternativo: otra política es posible", en Carlos Taibo (coord.), *¡Espabilemos! Argumentos desde el 15-M*, Madrid, Catarata.

Ubasart-González, Gemma (2018): "Apuestas municipalistas: un salto de escala" (en prensa).

Notas

1. Serie histórica del CIS "A.3.07.03.001 RÉGIMEN POLÍTICO PREFERIDO: DEMOCRACIA O AUTORITARISMO (I)".
2. Serie histórica del CIS "A.3.07.03.002 RÉGIMEN POLÍTICO PREFERIDO: DEMOCRACIA O AUTORITARISMO (II)".
3. En el primer se pregunta "¿Ahora vamos a hablar de distintos tipos de regímenes políticos. Me gustaría que Ud. me dijera con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo". En el segundo: "¿Cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre la democracia?". Es por esta razón que difieren sensiblemente los datos.
4. Serie histórica del CIS "A.3.07.04.009 ESCALA DE SATISFACCIÓN (0-10) CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA".
5. Serie histórica del CIS A.3.07.04.002 GRADO DE SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA (I) (NACIONAL)
6. Serie histórica del CIS "A.3.03.01.001 GRADO DE INTERÉS POR LA POLÍTICA (II)". El índice es de construcción propia.
7. Varias series históricas del CIS.
8. Ver también Subirats et al (2001).