

# Las relaciones Estado-Ciudadanos en la reestructuración del Bienestar. Revisión conceptual para un análisis crítico de la Política Social

M.<sup>a</sup> Ángeles ESPADAS ALCÁZAR

Área de Trabajo Social y Servicios Sociales  
Universidad de Jaén  
aespadas@ujaen.es

*Recibido:* 12 abril 2007

*Aceptado:* 26 abril 2007

## RESUMEN

Durante las dos últimas décadas una parte importante del debate sobre Política Social se centra en los mecanismos de articulación de las relaciones Estado-ciudadanos y concretamente, en la potenciación del papel de éstos en el desarrollo de las políticas públicas. En este contexto, en el ámbito de los Servicios Sociales y del Trabajo Social se ha extendido el uso de una serie de conceptos que, aún compartiendo el planteamiento genérico de ampliación del papel de los ciudadanos y de sus organizaciones, se corresponden, no obstante, con modelos teóricos de Política Social distintos, incluso divergentes. En este artículo proponemos una revisión de algunos términos relacionados con las vías de participación de los ciudadanos con la que pretendemos mostrar las potencialidades y limitaciones que implica tomar como referencia unos u otros conceptos. Entendemos que la clarificación de los propios referentes conceptuales de los que se parte es necesaria para una fundamentación sólida de las perspectivas críticas que abogan por modelos de intervención social transformadores que no supongan la cancelación misma del Estado de Bienestar sino su reinención participativa.

**Palabras clave:** participación social, política social, reestructuración del Estado de Bienestar.

The State-citizens relationships in the Welfare State restructuration.  
Conceptual review for a critical analysis of Social Policy.

## ABSTRACT

During the two last decades, an important part of the debate on Social Policy has been around the articulation tools for State-citizens relationships and, more specifically, around the promotion of their role in the Public Policies development. In this context, in the field of Social Services and Social Work, it is common to find some concepts that, even if they share the generic approach of expanding the role of citizens and their organizations, correspond, however, to different (or even divergent) theoretical models

of Social Policy. In this article, the review of some concepts related to the citizens' ways of participation is suggested in order to show the capabilities and limitations that using each of them as reference points imply. In our opinion, the clarification of the fundamental conceptual referents is needed in order to have a solid foundation of the critical perspectives that defend transformative social intervention models that won't involve the cancellation of the Welfare model but its participative reinvention.

**Key words:** social participation, social policy, restructuring of Welfare State.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Ciudadanía activa e inclusiva versus Capital Social. 3. Participación ciudadana versus Pluralismo. 4. Democracia Participativa versus Gobernanza. 5. Referencias bibliográficas.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Una parte importante de la discusión actual sobre la crisis del Estado de Bienestar se sitúa en torno a las posiciones que plantean como alternativa la sociedad del bienestar y las que subrayan la necesidad de la permanencia del núcleo central del modelo, si bien, con considerables reestructuraciones. De modo transversal existen planteamientos que ponen el acento bien en el estado, bien en la sociedad civil. Desde nuestro punto de vista, los planteamientos críticos que abogan por la consolidación del paradigma participativo hoy emergente, son los que pueden articular alternativas en la Política Social que realmente no supongan la cancelación del Estado de Bienestar sino su reinención participativa. Partiendo de esta perspectiva realizamos una revisión conceptual —a nuestro juicio necesaria— dado que la idea de potenciación de la sociedad civil y de ampliación de la participación de los ciudadanos en la Política Social que subyace a determinados conceptos hace que, con demasiada frecuencia, se entrelazan términos que responden a planteamientos teóricos muy distintos. Así actualmente, en el ámbito del Trabajo Social, los Servicios Sociales, el Desarrollo Comunitario y en general, de la Política Social, conceptos como capital social, pluralismo, gobernanza, ciudadanía, participación ciudadana y democracia participativa se vinculan y utilizan como si fuesen intercambiables entre sí. De este modo se obvian tanto las diferencias teóricas e ideológicas que subyacen a cada uno, como los diferentes modelos de bienestar que en la práctica supone la utilización de unos u otros términos como referencia para la intervención y la planificación social.

Estructuramos nuestro análisis en torno a tres pares de conceptos dando cuenta de los distintos niveles de relación de los ciudadanos con el Estado en función de su participación ya sea individual, ya a través de las organizaciones de que forma parte, y del tipo de estructuras político-institucionales que se pueden establecer para su desarrollo. Finalmente, desde un paradigma crítico, proponemos como conceptos de referencia para la intervención social orientada a la ampliación y profundización del papel de los ciudadanos en el bienestar, los de *ciudadanía activa e inclusiva, participación ciudadana y democracias participativas*.

## 2. CIUDADANÍA ACTIVA E INCLUSIVA *VERSUS* CAPITAL SOCIAL

Son muchos los autores que en la última década defienden que la existencia (o ausencia) de pautas de comportamiento cívico son un punto clave para entender la calidad de la democracia y el nivel de bienestar colectivo en tanto que en función de tales pautas, los individuos se verán (o no) impelidos a participar en los asuntos públicos y a responsabilizarse activamente en la Política Social. Partiendo de ahí, abordamos en primer lugar los conceptos de «ciudadanía» y «capital social».

Respecto del concepto de ciudadanía es una referencia frecuente (y no por ello menos útil para construir el concepto de ciudadanía activa), recurrir al clásico planteamiento de T.H. Marshall. Este autor distingue tres tipos de ciudadanía, a saber, civil, política y social, en función de otros tantos tipos de derechos distintivos: los civiles, los derechos políticos y los sociales. Según Marshall la consecución de estos derechos responde a una sucesión temporal que supone un avance en la universalización de determinados valores que van configurando la ciudadanía. La consecución de los derechos civiles correspondería al S.XVIII, la de los políticos al XIX y el proceso culminaría con la incorporación de los derechos sociales en el siglo XX con el Estado democrático moderno. Este planteamiento, a pesar de gozar de gran popularidad y ser referencia de muchas perspectivas presenta, no obstante, algunas cuestiones sobre la configuración de la ciudadanía muy discutibles en la práctica y cuya revisión puede abrirnos algunas vías para su re-conceptualización en la actualidad.

Por un lado, como señala Jordi Borja (Borja, 2002) los derechos citados tienen un carácter dinámico y han evolucionado a lo largo del tiempo de modo que no quedan resueltos en esa progresión histórica ni los civiles (por ejemplo respecto de las mujeres, de las personas homosexuales) ni los políticos (sufragio universal, autonomías territoriales, legalización de todos los partidos políticos, desarrollo de la democracia participativa y deliberativa) obviamente tampoco los sociales (que incluso en algunos casos retroceden) cuando menos aún, los derechos «complejos» vinculados a la sostenibilidad medioambiental y a la calidad de vida<sup>1</sup>. Por tanto, no se puede hablar de la consecución o consolidación de tales derechos ni de que sean elementos que realmente conformen hoy el concepto de ciudadanía.

Por otro lado, siguiendo a Julio Alguacil (Alguacil, 2002), la concepción de ciudadanía contemporánea se ha vinculado a un modelo político de democracia representativa incapaz de incorporar plenamente a los ciudadanos en los asuntos públicos y a un modelo de Estado de Bienestar incapaz también, de garantizar a la ciudadanía la base material necesaria constitutiva de sus derechos sociales siendo además estos, instrumentales para el ejercicio de los civiles y los políticos.

---

<sup>1</sup> Borja sugiere que es más adecuada la denominación de «derechos complejos» en lugar de otras más utilizadas como «de cuarta generación» en tanto que, como hemos visto, rechaza por su incompletud, la progresión histórica de la consolidación de los derechos.

Por tanto, estaríamos hablando entonces de una ciudadanía incompleta, pasiva, carente de la autonomía suficiente para participar realmente en las decisiones y en la construcción de los asuntos colectivos, e insuficiente en el momento actual para integrar las nuevas demandas democráticas.

Ante este estado de cosas son muchas y muy diversas las perspectivas que abogan por el reconocimiento de un nuevo papel de mayor responsabilidad para los ciudadanos, así como por la importancia de la sociedad civil como agente en la provisión del bienestar. En esto se fundamentará toda una línea de profundización teórica de la Política Social desde finales de los años 70 que plantea no sólo diferentes alternativas ante la crisis del Estado de Bienestar sino también, una posible solución de continuidad mediante su reestructuración.

Como decíamos, en las dos últimas décadas se ha ido asentando bajo marcos teóricos e ideológicos muy distantes, la idea de la centralidad del ciudadano en los procesos socio-políticos, y de modo especialmente significativo, en la provisión del bienestar. El nuevo papel otorgado al ciudadano se configura bajo un amplio arco de planteamientos que recorre desde el protagonismo individualizado del neoliberalismo y el neoconservadurismo hasta la concepción de ciudadano que se reconoce miembro de una comunidad política en la que actúa no como individuo aislado sino como partícipe en un espacio colectivo, tal y como lo plantea la concepción democrático radical (Morán y Benedicto, 2002). Ambos extremos subrayan un rol protagonista del ciudadano caracterizado por su dimensión «activa» frente a la pasividad que había marcado su actuación en el Estado de Bienestar socialdemócrata. Se acuña así el nuevo término de *ciudadanía activa* con ambivalentes significados, que brevemente revisamos a continuación.

Como señalan Morán y Benedicto (*ibidem*) el concepto de ciudadanía activa fue uno de los resortes en torno a los que giró una campaña de los conservadores británicos a finales de los ochenta y principios de los noventa encaminada a superar el Estado de Bienestar heredado de los laboristas y a resucitar a la vez los valores tradicionales que entendían perdidos en los años precedentes. Desde este planteamiento el ciudadano es un individuo que ejerce y reclama sus derechos de modo que sus intereses y deseos individuales se sitúan en un espacio central de la política social. Su dimensión de ciudadano activo no reside en el ejercicio de participar políticamente sino en el que deviene de asumir una responsabilidad de solidaridad para con la comunidad; ésta se materializa en una colaboración voluntaria, despolitizada y de corte asistencial de ayuda a la comunidad. En este sentido la participación del ciudadano se circunscribe a la colaboración, ya sea a través de redes informales o de organizaciones de voluntariado pero, en todo caso, centrada en las funciones de asistencia y no en las expresivo-reivindicativas ni en la toma de decisiones<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En este sentido recupera gran vitalidad (especial e inicialmente en el entorno anglosajón) toda la línea de intervención social del Community Care entendido como «asistencia de la comunidad» que, aún a pesar de tener una denominación muy parecida (especialmente confusa si se muestra sin traducir al castellano), se aleja meridianamente de nuestra concepción de servicios sociales comunitarios.

Frente a esta concepción de ciudadanía activa, como señalan Morán y Benedicto, para el enfoque democrático-radical el ciudadano activo «es aquel que a través de su acción mancomunada en el espacio público crea comunidades políticas» (Morán y Benedicto, 2003: 35); es un ciudadano que se define por los lazos que mantienen dentro de la comunidad política a la que pertenece y en la que se reconoce como tal; se trata de actuar como participante en un entorno colectivo en el que el reconocimiento de su condición de actor activo en la esfera pública le confiere capacidad de influencia sobre la formulación y la decisión de las políticas públicas y no sólo la posibilidad de intervenir colaborando en funciones de asistencia.

Se trata pues, en el momento actual caracterizado por claros síntomas de desafección de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, de avanzar en la consolidación de una concepción de ciudadanía activa que pueda generar un tipo de identidad en la que los ciudadanos se reconozcan y de la que se sientan parte integrante y activa de modo que podamos responder colectivamente a los retos que a todos nos afectan. A esta renovada concepción de ciudadanía es a la que nosotros nos referimos cuando hablamos de *ciudadanía activa e inclusiva*.

Entrelazado al concepto de ciudadanía encontramos mucho más recientemente el de «capital social» defendido a menudo, como el elemento clave en la configuración de unos valores cívicos que propician la participación de los ciudadanos. Entendemos que la revisión de este término puede aportar elementos interesantes respecto de la reconceptualización de la ciudadanía.

En la última década en el campo académico de disciplinas como la Sociología, la Ciencia Política y la Economía se han abierto líneas de investigación muy prolíficas en torno al concepto de «capital social». Así mismo, es sorprendente la popularidad que ha alcanzado el concepto traspasando el campo académico y siendo hoy de uso frecuente entre las instituciones públicas y privadas y de manera ostensible forma parte de los discursos de agencias internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la OCDE y de las agendas de muchos gobiernos, como una referencia para encontrar soluciones a problemas sociales de diversa índole.

Así, en los últimos años se ha desarrollado una amplia producción de investigaciones orientadas a explicar si el capital social tiene un papel central en el buen funcionamiento de distintos procesos sociales. Pero desde nuestro punto de vista, una de las dimensiones de más interés de esta línea de trabajos es la que vincula el capital social con la calidad de la democracia (representativa) y el nivel de bienestar colectivo, analizando su influencia en las políticas públicas y asociándose a otros conceptos como «empowerment», ciudadanía, pluralismo o democratización.

Pero a pesar del extendido uso del término es importante subrayar que no existe una definición única del capital social, ya que encontramos conceptualizaciones que proceden de perspectivas diferentes. Como es sabido, la construcción de la teoría dominante actualmente del capital social se ha fundamentado a partir de los planteamientos de Coleman (en 1997) y Putnam (en 1993) popularizándose

el concepto con la publicación del conocido trabajo *Making Democracy Work* de este último. Pero para profundizar en este concepto es importante revisar también perspectivas bien distintas como la que plantea el análisis sobre el capital social realizado con anterioridad por Pierre Bourdieu en 1982.

Por tanto, trazando una línea muy gruesa se podría distinguir, siguiendo a Pérez Yruela (Pérez, 2003), dos maneras de entender el capital social: por un lado como los recursos de que puede disponer un individuo por su pertenencia a determinadas redes sociales como por ejemplo información, ayudas de diverso tipo, influencias y recomendaciones. Por otro, el capital social estaría constituido por los valores y las actitudes con que unos se relacionan con otros y muy en particular, la confianza en la relación; esta puede darse entre individuos, entre estos y las instituciones con las que se relacionan y entre las instituciones entre sí (confianza particularizada y confianza generalizada). La confianza particularizada ayudaría a generar confianza generalizada. Según esto, una parte de los teóricos del capital social, fundamentalmente a partir de los trabajos de Putnam, deduce que la pertenencia a asociaciones acaba generando confianza y aumentando el capital social, cuestión que puede tener efectos positivos en la eficacia de las instituciones democráticas y en la resolución de problemas colectivos. Una interpretación de estos términos ha llevado a una parte importante de la escuela del capital social a deducir que sólo en un clima social en el que haya un grado razonable de confianza pueden desarrollarse actitudes emprendedoras, la innovación y el desarrollo, de lo que se explica la actual extensión del término al ámbito de la gestión empresarial y de las agencias públicas y para-gubernamentales, como hemos señalado más arriba.

La primera acepción que hemos señalado se correspondería con la concepción originaria planteada por Pierre Bourdieu. Este autor, al desarrollar su teoría de la reproducción cultural y social, afirma que es imposible dar cumplida cuenta de la estructura y el funcionamiento del mundo social circunscribiéndose a una sola forma del capital, esto es, a la reconocida por la teoría económica. Para él, es imprescindible reintroducir el concepto de capital en todas sus manifestaciones (Bourdieu, 2000: 133). Así las distintas formas de intercambio social están mediadas por tres tipos de capital: el capital económico, el cultural y el social. Este último «está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos» (*Ibidem*, 148). Para Bourdieu tal red de relaciones es el producto de estrategias de inversión, individuales o colectivas, consciente o inconscientemente dirigidas a establecer y mantener relaciones sociales que prometan, más tarde o más temprano, un provecho. Esto requiere un esfuerzo continuado de institucionalización que, así mismo, es fundamental para regular mecanismos de control de acceso al grupo o de su delegación-representación en pro del mantenimiento o mayor acumulación del capital social de éste.

Por otra parte Bourdieu señala que el capital social, aunque no sea algo que pueda reducirse inmediatamente a ninguna de las otras dos presentaciones del

capital, está estrechamente vinculado al capital económico y al capital cultural que un individuo posea y al de la totalidad de individuos relacionados con este. Dado que la creación y acumulación de capital social es una inversión de sociabilidad a largo plazo y que el mantenimiento de las relaciones necesarias para esto implica una dedicación de tiempo y energía, en última instancia, es el capital económico el que le sirve de base, al igual que del mismo modo, actúa respecto del capital cultural.

Partiendo de este planteamiento podemos vislumbrar ya la diferente concepción que subyace bajo los conceptos de ciudadanía activa (tal y como nosotros la planteamos) y la acepción más extendida de capital social y, por tanto, las implicaciones que supone privilegiar la utilización de uno u otro término, especialmente en su aplicación al diseño e implementación de políticas públicas de cara a formular estrategias de reestructuración del Estado de Bienestar. Pero antes de entrar en esta cuestión, haremos un breve recorrido por la concepción —como decimos— más extendida y dominante de capital social que se ha consolidado a partir de los trabajos de Putman.

Como hemos señalado la investigación de Robert Putman sobre los factores que determinan la existencia o no de gobiernos eficaces, llevo a la conclusión de que aunque los factores económicos tienen una influencia importante, la existencia de una vida asociativa densa condiciona, muy directamente, el rendimiento gubernamental.

De entrada, a pesar de que su trabajo le llevó a estudiar las organizaciones voluntarias y asociaciones, su planteamiento de partida no se interesa por los efectos de la participación social en el sentido de ejercicio de un el derecho de los ciudadanos a tomar parte en los asuntos colectivos y como mecanismo de ampliación y profundización democrática más allá de su dimensión representativa, sino que la participación es meramente valorada en tanto que instrumento para el rendimiento gubernamental en el ámbito de la democracia representativa. Desde nuestro punto de vista esto es muy importante porque explica, tanto la sorprendente importancia y el repentino interés que ha tomado la participación en el discurso dominante (así como la ambigüedad de éste) como la dirección que están siguiendo una gran parte de las iniciativas gubernamentales y de diferentes agentes sociales respecto del fomento de la participación social<sup>3</sup>. Pero sin abundar ahora en estas cuestiones creemos, no obstante, que es interesante revisar algunos aspectos del trabajo de Putnam (siguiendo fundamentalmente el exhaustivo análisis de Boix y Posner, 1999) ya que, la exitosa difusión de su trabajo (incluyendo algunas inconsistencias importantes) ha supuesto, como decíamos más arriba, una asunción demasiado rápida de los postulados de este autor por parte de muchas instituciones.

---

<sup>3</sup> Tal y como hemos observado en una investigación que hemos realizado sobre este tema en Andalucía, nos referimos, a privilegiar por parte de la administración el aumento cuantitativo del asociacionismo más que a favorecer el desarrollo de prácticas participativas entre los ciudadanos, en el interior de las organizaciones cívicas, de éstas entre sí y a crear cauces reales de participación y cooperación entre los ciudadanos, el Tercer Sector y la administración.

Nos referimos principalmente a que Putnam sostiene que es el hecho mismo de asociarse lo que facilita la cooperación social que hace avanzar la democracia y que el espíritu cívico es el resultado de la interacción social *per se*; infravalora en definitiva, el peso que tienen en su conformación la finalidad y misión de las organizaciones, así como sus mecanismos de funcionamiento, modos de producción de decisiones y el tipo de prácticas que desarrollan de hecho. Tal y como señalan Boix y Posner (1999: 165) determinados grupos que fomentan la intolerancia y tienen prácticas no democráticas difícilmente inciden de forma positiva en lo que se refiere a generar confianza y cooperación mutua en la sociedad. En todo caso, «la simple existencia de capital social entre los miembros de una organización no garantiza su utilización en aras del conjunto de la comunidad» (*ibidem*) ni tiene porque necesariamente traducirse en formas de confianza generalizada. Más aún, una sociedad llena de asociaciones con finalidades únicas, exclusivas y particulares cuyos intereses chocan y las hacen entrar en competencia y adoptar mecanismos clientelares, no necesariamente contribuye al establecimiento de consensos, a la cooperación y desarrollo de valores cívicos o a mejorar la gobernabilidad. Así, más en la línea de la definición de Bourdieu, puede ser que exista una sociedad con grupos con una gran cantidad de capital social pero no llegar a traducirse esto en absoluto en el desarrollo de los valores cívicos de la comunidad en general.

Finalmente la metodología propuesta por Putnam para medir la cantidad de capital social en una determinada sociedad basada en la cuantificación de asociaciones existentes para sobre esto, hacer luego inferencias sobre la calidad de la vida política, nos parece tremendamente inconsistente. Más aún, según lo observado en nuestras investigaciones hemos podido comprobar que el registro de un alto número de asociaciones (incluso cuando se refiera a las consideradas legalmente como de interés social), no garantiza en absoluto la socialización en valores democráticos de sus miembros. Tampoco asegura la densa práctica participativa interna o externa a la organización. Por consiguiente, no nos parece sensato afirmar que tales organizaciones, simplemente por el hecho de serlo, estén contribuyendo a una reestructuración más participativa del bienestar, a aumentar la eficacia de la administración o a facilitar el «buen gobierno»<sup>4</sup>.

Así, nos parece necesario cuando se habla de capital social, no restringirse a la visión idealizante que lo presenta como una realidad siempre y en sí misma virtuosa, sino incluir el análisis de Bourdieu según el cual, tal y como hemos visto, el capital social opera también como una inversión personal o grupal que espera consciente o inconscientemente una rentabilidad mediante la obtención de beneficios privados (ya sean personales o grupales). La condición de privados vendría dada por no estar orientados necesariamente por una vocación de hacerlos extensibles a otros grupos o a universalizar tales beneficios, sino más bien al

---

<sup>4</sup> Sobre este aspecto concreto de la eficacia y para el caso de Andalucía, véase el trabajo de Navarro (2004) en el que se profundiza sobre la eficiencia y los «costes de agencia» de la relación Tercer Sector y agencias gubernamentales en el desarrollo de políticas públicas.

contrario, para ser disfrutados por los miembros del grupo de pertenencia a quienes proporciona una posición ventajosa frente a otros, siendo ventajas diferenciales basadas en la desigualdad. Esto condiciona como hemos visto, una articulación de rigurosos mecanismos de control y regulación de pertenencia al grupo dado que la apertura al exterior entraña riesgos de pérdida o de dispersión del capital acumulado. Así, en muchos casos, el grupo lejos de facilitar la cooperación cívica y la confianza generalizada actúa como un dispositivo excluyente. Más aún, cuando desde el punto de vista de Putman siguiendo las teorías de la elección racional, cada individuo es simplemente un agente interesado en maximizar su utilidad; con independencia de los valores y aspiraciones internas de cada individuo, la existencia de cooperación y civismo depende de la medida en estos encuentren racional cooperar y participar en la comunidad política de acuerdo con normas cívicas.

Respecto de estas cuestiones, el concepto de ciudadanía activa que, como hemos dicho, supone una reconstrucción del propio concepto de ciudadanía en el sentido de ejercicio de la actividad crítica y responsable del compromiso político (Alonso, 1999), opera en un sentido diferente que nos parece mucho menos ambiguo, más sugerente y transformador. Así, no se trataría sólo del establecimiento de confianza sino de responsabilidad para colaborar en la obtención, no ya de beneficios mutuos, sino colectivos. Nos referimos a la construcción de una identidad compartida que implica a los ciudadanos (tanto colectivamente como a título personal) en la defensa de la universalización de determinados valores y derechos y en la extensión de los derechos adquiridos o del status propio de ciudadano a otras personas. Por eso además, tiene carácter inclusivo, de lo que deviene que la apertura del tejido social al exterior no es interpretada como un riesgo que resta, sino como una suma. Esta concepción de ciudadanía activa e inclusiva supone una «inversión» de sociabilidad pero que se recrea en el presente, en el hecho de tomar parte y de decidir en los asuntos públicos junto a otras personas y por tanto, su lógica no reside en la representación aunque la contemple. A nuestro parecer es únicamente desde ésta concepción y a través del tipo de relaciones y prácticas que genera, desde la que los ciudadanos puedan llegar a responsabilizarse e implicarse en los asuntos públicos y desde la que se puede contribuir a la reestructuración del Estado de Bienestar, esto es, a construir el nuevo modelo de Estado de Bienestar Participativo.

### 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA *VERSUS* PLURALISMO

A final de los años 70 y principios de los 80 en el contexto de las preocupaciones de los organismos internacionales entorno a la crisis del Estado de Bienestar, comienzan a gestarse en el ámbito de la política social las ideas que posteriormente darán lugar a lo que se conoce como Pluralismo del Bienestar.

Una de las primeras publicaciones que hacen referencia al pluralismo del bienestar fue en 1978 el Informe Wolfender sobre el futuro de las organizaciones vo-

luntarias que planteaba que existen diferentes actores que intervienen en el bienestar y que las organizaciones voluntarias eran un elemento más a tener en cuenta para hacer frente a las necesidades. Por ello, se subrayaba que su papel en ese sentido debería ser ampliado si bien, no con vocación de sustitución de la provisión pública.

Como indica Johnson esta idea no suponía novedad alguna ya que los estados de bienestar han sido siempre pluralistas en el sentido de que los proveedores de bienestar han sido siempre múltiples. La novedad del pluralismo respecto del Estado de Bienestar, reside en la propuesta de una nueva articulación de las relaciones entre los distintos actores en la que la disminución considerable del papel del Estado se correspondería con uno mayor a los sectores voluntario, informal y comercial (Johnson, 1990: 16)

En ese momento, todas las argumentaciones a favor del pluralismo se fundamentaban en el despliegue de un amplio catálogo de fallos del Estado de Bienestar pero, sobre todo, enfatizando el exceso de centralismo, de burocracia y la falta de participación. En ese sentido, el aumento de la intervención del Tercer Sector encajaba perfectamente ya que contribuiría a mejorar sustancialmente esa línea de críticas al Estado de Bienestar. Así pues, el pluralismo abogaba —en principio— por un mayor protagonismo de la iniciativa social como solución para flexibilizar el burocratismo, la rigidez y el alejamiento de los ciudadanos en la provisión de los servicios sociales, además subrayando que el cambio de dirección que suponían estas estrategias no debería ser utilizado como una excusa para reducir el gasto público.

Planteado así —y además por lo que estas ideas implicaban de antiburocráticas y anti profesionistas— se puede explicar en parte, el inicial alto grado de consenso político y de adhesión en torno al Pluralismo desde posiciones ideológicas muy distantes. Pero como señala Norman Johnson (Johnson, 1990: 86), las ideas iniciales del pluralismo si desde el principio atribuían al Estado un papel menos dominante mediante el reemplazamiento parcial de los servicios del bienestar públicos existentes. Lo que el pluralismo planteaba en el fondo no era sólo una mayor participación de los ciudadanos a través de la iniciativa social, sino un cambio profundo en la relación de fuerzas y una reducción del protagonismo del Estado. Aunque el Estado debería continuar como financiador principal del bienestar y ejerciendo ciertas funciones de regulación, se exigía resituar los roles de los otros sectores aumentando su papel en la gestión de servicios públicos. De esta manera se abría también la puerta de la gestión a una multitud de proveedores muy diversos, incluyendo a las empresas lucrativas que no tienen por que estar interesadas en la equidad ni implicadas con los principios redistributivos del Estado de Bienestar. En este sentido el pluralismo entroncaba con los planteamientos económicos neoliberales.

Por otra parte, desde el punto de vista de la participación de los distintos actores sociales en la regulación de la política social, las teorías pluralistas sostenían que con la eliminación de la hegemonía del Estado se propiciaría una situación de mayor equilibrio y de redistribución del poder entre la pluralidad de

actores, estableciéndose entre ellos un equilibrio armónico de intereses similar a los supuestos equilibrios del mercado. Obviamente estos presupuestos no tienen en cuenta, como señala Norman Lechner (Lechner, 1996), que ni la «mano invisible del mercado» ni el pluralismo resuelven aspectos cruciales como la organización frecuentemente poco democrática de los distintos actores y la relación asimétrica entre unos y otros. Tampoco, como apunta Johnson, que la posición privilegiada del Estado —aún con los consabidos déficit— es necesaria para planificar la política social, para garantizar a los ciudadanos una cobertura más amplia e igualitaria que la que puedan ofrecer otros sectores, así como para desarrollar actividades de prevención, sensibilización y también de coordinación, control y ejercicio de responsabilidad sobre los servicios.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, el discurso pluralista estaba ya claramente incorporado a las recomendaciones en materia de política social de organismos internacionales como la ONU (en las reuniones de los ministros de asuntos sociales se emplea ya el concepto de Welfare mix) y la OCDE que en 1994 lo incorpora al documento «Nuevas orientaciones de la Política Social».

Para muchos autores el pluralismo del bienestar se concibe no como la superación y cancelación del Estado de Bienestar sino como una reestructuración del mismo; como un reajuste del modelo para solucionar los problemas que le habían hecho entrar en crisis. Desde nuestro punto de vista y siguiendo a Peter Abrahamson, la nueva perspectiva de la política social que formulan ya en los años noventa las instituciones internacionales y que habían puesto en marcha muchos gobiernos difiere, sustancialmente, de la idea del Estado de Bienestar posterior a la II Guerra Mundial al abandonar la idea de que una institución prime sobre otra (y desde luego que la que lo haga sea el Estado), sugiriendo en su lugar, una colaboración flexible y de corresponsabilidad variable (Abrahamson, 1995: 118). Este autor distingue, por tanto, entre diferentes regímenes de bienestar —no de Estados de Bienestar— según la ideología que los sustenta (católico, conservador, liberal, socialdemócrata), presentando marcadas diferencias en función de distintas variables según la cuales uno de estos regímenes, el socialdemócrata, se correspondería con el que es, en sentido estricto, el Estado de Bienestar.

Por su parte Johnson, tras valorar detenidamente las características, ventajas e inconvenientes de la provisión de servicios por cada actor, plantea una profunda crítica en el sentido de que el repliegue del Estado no es la única ni la mejor solución posible ante las dificultades del Estado de Bienestar. Y va aún más allá (Johnson 1990: 15) al afirmar que debido a la falta de compromiso político de los gobiernos con el Estado de Bienestar, han sido estos mismos gobiernos quienes han promovido la noción de crisis como un medio para justificar los recortes en el gasto social que trataban de llevar a cabo por razones ideológicas. En definitiva, este autor evidencia que el Pluralismo no es una solución a la crisis del Estado de Bienestar por la vía de una reestructuración que amplíe la participación de los ciudadanos sino que marca en sí mismo, la transición hacia otro modelo.

En definitiva, la perspectiva pluralista formulada en muchas ocasiones resaltando sus términos iniciales, ha tenido una amplia aceptación puesto que se pue-

de abogar por la descentralización, la participación de los ciudadanos y la gestión menos burocrática de los servicios sociales, como hemos dicho, desde muy distintas posiciones ideológicas y estratégicas. El desacuerdo surge cuando se trata de diferenciar las vías de solución y su puesta en práctica. Aún a riesgo de simplificar en exceso, nos estamos refiriendo a si las alternativas a los fallos del Estado de Bienestar en la provisión de servicios se orientan, prioritariamente, hacia la gestión privada-lucradora de los intereses públicos con cierta financiación y regulación pública («privatización de la gestión del bienestar» incluyendo las versiones comunitaristas conservadoras de la sociedad civil de vuelta a la familia y redes informales como medio de satisfacción de las necesidades); o bien, hacia un modelo de provisión y gestión pública con importantes garantías del Estado pero con mayores márgenes de descentralización y participación social, que podríamos llamar «socialización de la gestión del bienestar». A pesar de que ambas posiciones se suelen enmarcar teóricamente en la reestructuración del Estado de Bienestar, desde nuestro punto de vista y como hemos referido más arriba, en la práctica se construyen como modelos distintos que responden a concepciones ideológicas también muy distintas. En el último caso hablaríamos de una reestructuración participativa del Estado de Bienestar acorde con la refundación democrática del Estado que se postula desde la democracia radical y las democracias participativas, mientras que en el primero, no sería exacto hablar de reestructuración sino de un cambio de modelo, hacia el modelo Pluralista (Welfare mix) o de la Sociedad del bienestar, funcional al neoliberalismo y como requisito previo para la consolidación de éste.

Según el análisis anterior, de las dos salidas probables a la crisis del Estado de Bienestar en la línea de superación de los déficit de democracia y de participación que se articulan «desde abajo», esto es, poniendo énfasis en la sociedad civil, una lo hace desde el mayor protagonismo de todos los actores sociales (pluralismo); la otra (reformismo crítico), desde una mayor implicación y participación real de los ciudadanos individual y colectivamente a través de la repolitización de la ciudadanía y de la participación ciudadana, que serían ejes centrales del Estado de Bienestar Participativo. Acorde con este planteamiento debemos avanzar ahora en la clarificación y reformulación del concepto de Participación Ciudadana.

Centrándonos por tanto en esta última perspectiva, es importante recordar que, contrariamente a lo que postula el pluralismo, el papel del Estado debe ser central respecto del desarrollo de la participación. Dado que la desigualdad estructural es un obstáculo para la participación social, el papel compensatorio del Estado es necesario para el propio ejercicio de la participación, si bien es cierto que es imprescindible una transformación de sus estructuras para que se conviertan en instancias reguladoras efectivas y accesibles para los ciudadanos.

Es en este sentido que frente al modelo pluralista, la Participación Ciudadana en el contexto de un Estado de Bienestar Participativo, se constituiría como uno de los pilares sobre los que se sostendrían las posibles estrategias para democratizar la esfera pública y ampliarla más allá del propio Estado. Esto es, me-

dian­te la descentralización y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en los modos de implementar las políticas públicas. Como indica Nuria Cunill la participación ciudadana puede hacerlo operando en un doble sentido: como un modo de control sobre la administración pública y como medio de transmisión de las necesidades sociales a la administración y de mecanismos de colaboración en la satisfacción de éstas. Supone que los individuos «toman parte» en cuestiones públicas en tanto que ciudadanos y actores políticos, como portadores de intereses sociales o colectivos (Cunill, 1991).

Para definir el concepto de participación ciudadana Cunill diferencia entre participación política (en sentido estricto), participación social y participación ciudadana. Señala que es difícil, en muchos casos, deslindar unas formas de otras especialmente la participación social y comunitaria de determinadas experiencias autónomas de la sociedad civil y los movimientos sociales. La participación ciudadana se refiere a las actividades que se desarrollan en relación con las administraciones públicas, excluyendo también la participación política indirecta (voto), la militancia en partidos políticos o la participación personal en órganos de representación y de gobierno.

Según lo anterior, Cunill argumenta que, dado que no todos los intereses se integran en el sistema tradicional de partidos de la democracia representativa, la participación ciudadana es necesaria pero ésta, no se plantea entonces como una alternativa a la democracia representativa sino precisamente como un complemento ante su incompletud. La finalidad de la participación ciudadana no es tanto solucionar (aunque pueda contribuir a ello) la crisis que experimentan los actuales sistemas de representación y que se evidencia en la baja participación electoral o la desafección hacia los partidos políticos (cuestiones que tendrían que ser abordadas con otras soluciones), sino complementar estos mecanismos para en definitiva, ampliar y fortalecer el sistema democrático.

Pero la participación ciudadana, aún siendo fundamental desde esta perspectiva, por sí misma no garantiza el incremento de la representación social en los asuntos públicos puesto que también ésta puede devenir (especialmente cuando se centra en el desempeño de funciones meramente asistenciales y de gestión de servicios) en una canalización apolítica de las energías sociales (despolitización) o en un mayor nivel de corporativización y clientelismo al entrar en juego intereses económicos y profesionales derivados de la producción de servicios, tal y como hemos comprobado en las últimas investigaciones que hemos realizado (Espadas, 2006).

Para que la participación ciudadana pueda contribuir a la democratización y «publicación» de la esfera estatal es necesario según Cunill (1997: 166) reinventarla como participación política (en sentido amplio), esto es, repolitizarla. Para ello señala que es necesario superar una serie de obstáculos que marcan generalmente su modo de institucionalización y que giran en torno al «para qué», «quiénes», «dónde» y «cómo» se desarrolla la participación ciudadana.

En primer lugar respecto del *para qué*, siguiendo a Tomás Alberich, el objetivo que persigue la participación ciudadana en los asuntos públicos no es otro

que darle contenido y ampliar la democracia; «en las sociedades complejas la participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en el que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos» (Alberich, 2004: 27). Frente a esto, el modelo predominante de participación ciudadana convoca a los sujetos más para lograr acuerdos que garanticen la implementación de las políticas públicas que para ejercer una influencia y control sobre ellas. Así mismo, el carácter de los acuerdos adoptados suele ser consultivo y no vinculante.

En referencia a *quiénes* son convocados, también pueden aparecer limitaciones respecto de las posibilidades de la participación como mecanismo de profundización democrática. Por lo general, cuando los órganos de participación tienen una función política se diseñan estructuras de carácter mixto donde los representantes de los intereses sociales tienen un menor peso cuantitativo; también se recurre a la designación directa impidiendo que sean las propias organizaciones quienes los elijan o privilegiando la presencia de determinadas organizaciones sobre otras. Esto favorece, así mismo, la defensa de los intereses corporativos de determinadas organizaciones y acentúa las asimetrías en la representación de modo que, lejos de funcionar como un mecanismo de ampliación y profundización democrática, deja fuera los intereses de grupos sociales subrepresentados.

Por otro lado, respecto de los *ámbitos de participación*, se tiende a desarrollar tantos órganos como necesidades a las que responden las distintas agencias gubernamentales (y fundamentalmente en áreas consideradas como de «menor importancia») de manera que el abordaje de los temas es estrictamente sectorial. Esto, por un lado, favorece que el tipo de participación sea más técnica que política y dificulta la participación de los sujetos directamente afectados y «no expertos»; por otro, resta posibilidades tanto de enfocar los problemas desde una perspectiva integrada como de incidir sobre los problemas globales que afectan a la vida colectiva. Este último aspecto, la fragmentación de los ámbitos de participación, supone también la fragmentación de los sujetos en tanto que actores políticos reduciendo sus posibilidades de incidencia en las decisiones que afectan a temas globales.

En ese sentido, y centrándonos ahora sólo en las cuestiones arriba indicadas, concluimos este apartado señalando que, para que la iniciativa social mediante la participación ciudadana pueda contribuir a la democratización del Estado, en la dirección de ampliar los mecanismos de participación política y —en palabras de Cunill— «hacer de la esfera pública un espacio real y efectivamente público», es necesario superar tales obstáculos, teniendo en cuenta prioritariamente:

- La inclusión de los grupos socialmente subrepresentados creando estructuras de oportunidades para los grupos en exclusión, dotándoles de los medios institucionales para su reconocimiento y representación.
- Trascender la mera expresión de los intereses particulares. La participación ciudadana debería centrarse en —o al menos incluir— a las organi-

zaciones que, movilizados por fines públicos, no buscan la distribución de ventajas relativas en una organización dada, sino que persiguen desarrollar una política de influencia sobre el sistema político orientada a modificar determinadas situaciones.

- Introducir en la agenda pública asuntos de interés general que no son tratados por los partidos políticos o por las organizaciones más convencionales.
- Conectar e incorporar a los nuevos movimientos sociales, las experiencias desarrolladas mediante metodologías participativas en colaboración con las administraciones, otras del tejido social no institucionalizadas y también, a los simples ciudadanos, mediante mecanismos de participación mucho más abiertos y creativos que los actualmente establecidos.

Planteada de esta forma, la participación ciudadana va mucho más allá del mero ejercicio de representación que actualmente supone la inclusión en un consejo consultivo a miembros de determinadas entidades (generalmente en España las entidades singulares), o de la reunión coyuntural de un representante de una asociación con un concejal para resolver algún problema o tema concreto. Se refiere a articular formas de relación estables, decisorias, con objetivos claros, sobre concepciones integrales que interrelacionen todas las dimensiones que inciden en los procesos que tienen lugar en el ámbito concreto de que se trate, ejerciendo además, una función inclusiva, adecuando las estructuras administrativas necesarias para ello y teniendo como sustrato indispensable un compromiso de implicación real y compartido por políticos, técnicos y ciudadanos.

Es sólo en esta dirección que la participación ciudadana verdaderamente se configura como un revitalizado cauce de redefinición de las relaciones estado-ciudadanos en el campo de la intervención social en el sentido de ensanchamiento de los límites de un espacio público ampliado y común a ambos sectores, que abre puertas al establecimiento de estrategias conjuntas y de «conjuntos de acción» (R. Villasante) en la línea de la democracia participativa.

#### **4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA *VERSUS* GOBERNANZA**

Como hemos visto, existe un consenso prácticamente generalizado en torno a que la descentralización y la participación son dos elementos clave para la reestructuración del Estado de Bienestar, en tanto que pueden contribuir la superación del déficit de legitimación y de representación. Ahora bien, enfocando el análisis en el nivel del sistema, los significados de las alternativas que se proponen, de nuevo, no son en absoluto coincidentes.

En este nivel los interrogantes que nos planteamos serían ¿Cómo se consigue regular y articular un entramado tan complejo como el resultante de la confluencia de múltiples actores en el escenario del bienestar? ¿Es posible hacerlo desde el modelo actual de democracia representativa? Y en todo caso ¿Qué cambios institucionales y qué modos de gobierno son necesarios para ello?

Una de las respuestas que, a pesar de tener múltiples interpretaciones y críticas, gozan de mayor crédito en la actualidad es la que se fundamenta en entorno a la teoría de la Gobernanza o Gobernanza moderna.

El concepto de gobernanza, está directamente vinculado con todos los cambios que han tenido lugar en las últimas décadas en la escena mundial y que han tenido claras repercusiones sobre el papel del Estado y sobre las posibilidades de las administraciones públicas para llevar a cabo las decisiones políticas tomadas por los gobiernos. En este sentido, la gobernanza es entendida en dos niveles diferentes, esto es, referida a la forma de implementación y de gestión de las políticas públicas por un lado y por otro, a la forma misma de gobernar, al proceso de toma de decisiones políticas y de negociación de prioridades. En ambos casos subyace no obstante, como correlato de las ideas pluralistas, un cuestionamiento de la centralidad del papel del Estado que, en el primer caso, se materializará en el descenso de la provisión directa de servicios por parte de éste y en el segundo, en la apertura de los procesos de toma de decisiones a múltiples actores.

Según Renate Mayntz, una de las autoras clave en la elaboración de las teorías de la gobernanza moderna, ésta «significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (...) Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad» (Mayntz, 2001). Para esta autora, la gobernanza implica que los actores corporativos privados cumplen funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público. Bajo esta perspectiva la gobernanza es un mecanismo de autorregulación de la sociedad pero en la que de alguna forma el Estado sigue teniendo un cierto control ya que si la autorregulación resulta ineficaz, éste puede intervenir.

Estos procesos de autorregulación de la sociedad, que en el caso de los pluralistas son interpretados como un desplazamiento de la esfera pública que la asentaría definitivamente en lo social, para otros autores como Nuria Cunill (1997: 41), operan precisamente en el sentido inverso, es decir, hacia una problemática «difuminación de lo público», cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Partiendo de un primer nivel en el que opera la gobernanza, este es, como forma de gestión de las políticas públicas, se puede explicar la gran aceptación y popularidad de que goza el término en la actualidad. Las propias administraciones públicas lo adoptarían a mediados de los noventa de un modo generalizado como un nuevo y moderno estilo de gestión, acogiéndose estos planteamientos modernizantes de modo entusiasta por parte de los gestores públicos, en tanto que se presentaba como una solución a los múltiples problemas cotidianos de su quehacer.

Tal acogida tuvo además un efecto multiplicador ya que implicaba la transferencia del modelo a las organizaciones con las que la administración se relaciona (especialmente al Tercer Sector, pues el mercantil ya lo había adoptado anteriormente).

Esta nueva gestión, en principio, proporcionaría a las administraciones públicas la eficacia y rentabilización de recursos suficientes para satisfacer las de-

mandas crecientes de los ciudadanos, valiéndose de modos de organización no jerarquizados y descentralizados, y de la coordinación, la corresponsabilidad y la participación de los distintos actores implicados. Enlaza así, con la aplicación inicial del término procedente del ámbito empresarial en el que concepto de corporate governance (amasado en el campo de los estudios norteamericanos sobre el mundo de las grandes empresas a finales de los años treinta) es utilizado para definir el conjunto de técnicas de organización y de gestión de una empresa, haciendo referencia, sobre todo, a la eficiencia y rentabilidad dentro de la misma.

No obstante, los modernos modelos de gestión pública, no están produciendo siempre los resultados esperados, tal y como hemos observado en nuestras investigaciones respecto del ámbito de los servicios sociales, y especialmente en lo que se refiere a aspectos como coordinación, optimización de recursos y participación del Tercer Sector en la toma de decisiones (Espadas, 2006).

Pero la idea de gobernanza, aún con otras denominaciones, tiene sus raíces también en la esfera política ya en los años 70 cuando, los desafíos de los nuevos movimientos sociales al modelo liberal de democracia, junto con otros factores, contribuyeron a crear un marco apropiado para formular la tesis de la ingobernabilidad. En esa dirección, en 1973 la Comisión Trilateral lanza el concepto de gobernabilidad a partir de un informe sobre las disfunciones que en aquel momento encontraban los regímenes democráticos que los hacían difícilmente gobernables. El informe sostenía que la crisis política de las sociedades desarrolladas era debida, entre otros factores, a la complejización del entramado social y al aumento de expectativas y demandas sociales de los ciudadanos a los estados, condiciones a las que la administración pública tradicional no era capaz de dar respuesta suficiente. En ese sentido se proponía como parte fundamental de la solución, la modernización de las prácticas de gobierno, la descentralización de la administración pública y la conversión de los parlamentos en órganos más técnicos; en definitiva, la gobernanza trasciende el ámbito de la gestión pública afectando también a los modos de toma de decisiones políticas.

A mediados de los ochenta se consolida la utilización del término *governance* que irrumpe con fuerza especialmente en el ámbito de las instituciones internacionales ligadas al desarrollo. Implicaba tener un servicio público eficiente, un sistema jurídico fiable y una administración responsable frente a los ciudadanos, perfilándose como «la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país en desarrollo» (Banco Mundial). Estas características se describen además como las condiciones de «buena gobernanza» y consolidación democrática que deben cumplir los países que opten a créditos de ajuste estructural del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional o a ayudas de la Unión Europea, de manera que la gobernanza, no sólo se plantea como un procedimiento sino que adquiere también un carácter prescriptivo.

Para autores como Boaventura de Sousa Santos, tales propuestas sobre cambios en los modelos de gobierno no suponen una nueva articulación de las relaciones Estado-Sociedad sino una articulación más directa y estrecha entre el prin-

cipio del Estado y el del Mercado. En su análisis plantea que se ha dado una sustitución importante en los focos de interés político: con la crisis del Estado de Bienestar, la preocupación central del Estado, que era la reforma social, es sustituida por la preocupación por la reforma del Estado y la gobernabilidad. Este es un proceso de cambio de enfoque que es necesario para poder llevar a cabo las nuevas articulaciones Estado-Mercado que requiere la globalización neoliberal; para ello era preciso también sustituir la idea del Estado irreformable por la del el Estado reformable (Santos, 1999; 2005).

Santos explica que en los primeros años de la década de los noventa, se hacen evidentes en muchos países una serie de efectos disfuncionales en términos de gobernabilidad que eran resultado de la fase inicial del pensamiento neoliberal cuya prioridad había sido la reducción del Estado a un papel «mínimo». Así se asienta en el pensamiento dominante la idea de que el capitalismo global no puede prescindir de un Estado fuerte para acometer las reformas que este modelo exige. En palabras de Boaventura de S. Santos: «como es el Estado el que tiene que acometer su reforma, sólo un Estado fuerte puede producir con eficacia su propia debilidad. Por otro lado, como toda desregulación nace de una regulación, el Estado tiene que intervenir, paradójicamente, para dejar de intervenir» (Santos, 2005: 317). En este sentido, el problema del Estado para el neoliberalismo no se resuelve por tanto reduciendo la «cantidad» de Estado, sino modificando su naturaleza. Para esto es necesario afianzar la idea de que el Estado sí es reformable y por ello, explica este autor, se pasa de la idea inicial de que el Estado era intrínsecamente ineficaz, burocrático, parasitario, etc. y por tanto, irreformable, a una nueva etapa fundamentada en la idea de que el Estado puede y debe reformarse.

La salida para el pensamiento neoliberal ya no puede ser por tanto —como indica Santos— una simple vuelta al principio del Mercado sino una articulación más directa entre Estado-Mercado. La fuerza del Estado está ahora en someter todas las interdependencias de los múltiples actores sociales a la lógica mercantil, algo que el Mercado no podía hacer por sí sólo. En este contexto toman fuerza, sentido y tremenda utilidad las teorías de la gobernanza.

Siguiendo el análisis de François Graña, la gobernanza sugiere una toma de decisiones colectivas basada en la amplia inclusión de actores afectados por las mismas, junto a una necesaria coordinación de éstos en pos de un mínimo de eficacia, en la que el Estado pierde su antigua hegemonía y debe coparticipar en la gestión del poder junto a una constelación de actores y decisores: banqueros, empresarios, sindicatos, colectivos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales de diversa índole (Graña, 2005: 13). Pero además, los presupuestos de profundización democrática en los que se basa (menor jerarquía, mayor participación, cooperación de múltiples decisores, obligación de rendición de cuentas) no tienen en cuenta el poder desigual de los actores ni tampoco sus asimétricas posibilidades de influencia en la toma de decisiones, cuestiones estas, vitales para que la participación pueda hacerse efectiva como forma de profundización democrática, como ya hemos señalado en apartados anteriores. Por ello, como se-

ñala este autor, hay una serie de competencias del Estado sobre asuntos de interés general y estratégico que no pueden ser dejadas a los acuerdos de intereses privados, corporativos o sectoriales (Graña, 2005: 62).

De este modo bajo el ambiguo concepto de ampliación de la participación de la sociedad civil a través de la «new governance» entra también el Mercado en la esfera misma de la toma de decisiones políticas (y además con un peso desequilibrado respecto de otros actores): Es en ese sentido que señalaba Nuria Cunill que el desplazamiento del centro de gravedad de la esfera pública no se está orientando hacia una nueva articulación de las relaciones estado-ciudadanía sino hacia una concepción «difusa» de lo público por lo que para algunos autores, recurrir a la gobernanza como mecanismo de profundización participativa y democrática constituye una autentica «trampa» (Foro Social Trasatlántico, 2002; Monedero, 2003).

¿Cómo establecer entonces salidas posibles a la crisis de legitimación, de representación y de participación de los sistemas de bienestar que no devengan en la deslegitimación misma de los propios sistemas democráticos? Desde nuestro punto de vista es imprescindible empezar por que el centro de gravedad de la esfera pública se desplace en otra dirección o, como hemos señalado ya, que la esfera pública se amplíe mediante la «publicación» y la democratización del Estado. Si de lo que se trata es de construir alternativas de sociedad que sean participativas e inclusivas una primera cuestión es sentar las bases para que pueda recuperarse un espacio público que gire en torno al eje Estado-ciudadanos. Para ello no se trata simplemente de establecer alianzas y fijar estrategias sino que es fundamental el cómo se hace. Esto, por fuerza, si lo que se pretende es superar la crisis de legitimación, habrá de fundamentarse en metodologías participativas. En este sentido, tras revisar diferentes perspectivas existentes, encontramos que los planteamientos de la democracia participativa son los que están haciendo aportaciones más sugerentes en esa línea, y especialmente porque están basados en experiencias concretas que trascienden el plano teórico y consiguen que la teoría y la práctica se alimenten y se revisen mutua y constantemente.

La democracia participativa supone una interpretación no reduccionista de la democracia ya que entiende que ésta no se agota en una de sus formas (la representación delegada) y tampoco se limita a una lógica única, la de los partidos políticos. Como señala Villasante, «la democracia es un proceso de voluntades que se va construyendo entre personas, entre grupos y entre redes de movimientos. No conviene tomar uno de los mecanismos de objetivación (el voto) por el todo de la democracia» (Villasante, 1995: 277). Así, democracia representativa y democracias participativas (en plural pues como dice el propio autor, no se trata de un modelo a imitar sino de muchas prácticas) no son excluyentes sino que son respuestas múltiples ante realidades abiertas que requieren, por tanto, una lógica de respuestas compleja. Los partidos y la representación delegada e indirecta tienen sentido en determinados espacios y para ciertas cuestiones, pero son insuficientes en escenarios de profunda complejidad social. No se trata, por tanto, de sustituir unos mecanismos por otros sino de utilizarlos simultáneamente y de

trasladar la lógica y los procedimientos participativos también a los mecanismos de la democracia representativa.

Una de las potencialidades de la democracia participativa en el contexto actual es que abre posibilidades de ampliación de las formas de legitimación convencionales que están siendo profundamente cuestionadas en las últimas décadas; pero a diferencia de otras salidas, supone una legitimación no sólo por los resultados que produce sino también, por quiénes y en qué condiciones toman parte en los procesos, por cómo se desarrollan éstos, y porque persigue trascender la mera negociación de los intereses particulares o corporativos.

Desde la perspectiva participativa, no es suficiente con «dar la palabra» o «dar parte» sino que es necesario propiciar espacios y relaciones inclusivas para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad y la capacidad de «ser y tomar parte» potenciando las diferencias pero no las desigualdades.

La participación, para que lo sea, debe también desarrollarse de modo procesual: poder intervenir en la formulación de las preguntas, en la definición de los temas a tratar, en la toma de decisiones, en la ejecución y evaluación de las mismas. Además los propios procesos al ser desarrollados de manera participada se retroalimentan y son autoreflexivos en el sentido de que quieren y requieren de una ciudadanía activa que se crea y se re-crea en el hecho mismo de participar (Villasante, 2003).

Finalmente, cabría ahora preguntarnos si la repetida y constatada crisis de legitimación del Estado de Bienestar y la desafección de los ciudadanos hacia la participación política y social no deviene, en gran medida, de la naturaleza de los mecanismos habitualmente instituidos para ello y así mismo, si no sucede igual con la participación en las propias organizaciones ciudadanas que los emulan en sus prácticas. ¿Hacia que tipo de participación tienen desafección y desconfianza los ciudadanos? ¿Nos referimos todos a lo mismo cuando hablamos de participación?

En este sentido y según el planteamiento crítico que venimos siguiendo, es esencial no enredarnos con adaptaciones ambiguas de determinados conceptos sino por el contrario, profundizar en la consolidación de los más creativos y que apunten, sin ambivalencias y con audacia, hacia formas alternativas de relaciones Estado-ciudadanos en el desarrollo del bienestar. Relaciones en las que los ciudadanos, individual o colectivamente, a través de cauces muy diversos, institucionalizados o no institucionalizados, puntuales o permanentes, se instituyan como parte efectiva de los asuntos públicos. Relaciones también, que posibiliten el establecimiento de las bases y los compromisos suficientes para que las experiencias que profundizan en la autonomía de las personas no se trunquen nada más empezar.

Mediante las renovadas concepciones de ciudadanía activa e inclusiva y de participación ciudadana y las múltiples y variadas articulaciones que se puedan dar entre ellos (que tendrán que ser muy diferentes según los casos), se puede ir consolidando experiencias de intervención social en la línea de las democracias participativas que avanzan en la consolidación de un *Tercer Sistema*, (en el sentido que apunta R. Villasante) «que se propone construir otro sistema de valores civilizatorios que no son los dominantes ni en las lógicas del mercado actuales

ni en las de los estados de tipo redistribuidor realmente existentes» (Villasante, 2002: 128).

En este contexto, una ciudadanía que se vertebra, hoy por hoy, mayoritariamente en torno a lo que se conoce como Tercer Sector, está llamada a ser uno de los pilares de ese *Tercer Sistema* que puede contribuir a crear alternativas a la burocracia y a la mercantilización del bienestar. Pero tiene que recorrer un camino plagado de condicionantes profundos que se manifiestan, entre otras dimensiones, en la manera de desarrollar la participación. En ese sentido es importante llevar a cabo reflexiones críticas sobre los presupuestos teóricos que fundamentan las prácticas de los proyectos de intervención social que se impulsan y desarrollan apelando a la implicación con los ciudadanos y de sus organizaciones. En estos proyectos los Trabajadores Sociales —junto con otros profesionales— suelen tener un papel importante como impulsores o como facilitadores, tanto dentro de las propias entidades sociales como desde la administración pública. Por ello, entendemos que es fundamental conocer los propios referentes que sustentan las dinámicas de participación que promovemos pues sólo en la medida que éstas sean realmente participativas y democráticas podrán empezar a contribuir a la construcción de un espacio público y de un modelo de bienestar también participativo y democrático.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRAHAMSON, Meter

- 1995 «Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales» en Sarasa, S., y Moreno, L. *El Estado de bienestar en la Europa del Sur*. CSIC. Madrid.

ALBERICH, Tomás

- 2004 *Guía Fácil de la Participación Ciudadana*. Dykinson. Madrid.

ALGUACIL, Julio

- 2002 «La ciudadanía emergente y sus síntomas» en Ciudades para un futuro sostenible. ([http:// habitat.aq.upm.es/boletín/n24](http://habitat.aq.upm.es/boletín/n24)).
- 2003 «El desarrollo del tercer sector. Experiencia de la Asociación para el Desarrollo Comunitario de Vallecas» en Funes, M.J. y Adell, R. (eds.).

ALONSO, Luis E.

- 1999 «La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición de la ciudadanía» en *Estudios de Juventud*. Nº 45.

BORJA, Jordi

- 1998 «Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea» en *La Factoría* nº 7.
- 2002 «La ciudad y la nueva ciudadanía» en *La factoría*, nº 17.

BOURDIEU, Pierre

- 2000 «Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social» en Bourdieu, P. *Poder, derecho y clases sociales*, Descleé. Bilbao.
- 2001 «El capital social. Apuntes provisionales» en *Zona Abierta* 94/95. Madrid.

COLEMAN, James S.

2001 «Capital social y creación de capital humano» en *Zona Abierta* 94/95. Madrid

BOIX, Carles, y POSNER, Daniel

2000 «Capital social y democracia» en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. I, nº 2. Madrid.

CUNILL, Nuria

1991 *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, CLAD. Caracas.

ESPADAS ALCAZAR, M<sup>a</sup> Angeles

2006 *El Tercer Sector construyendo ciudadanía. La participación del Tercer Sector en los Servicios Sociales en Andalucía*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

GRAÑA, Francois

2005 *Diálogo social y gobernanza en la era del estado mínimo*. Cinterfor/OIT. Montevideo.

JOHNSON, Norman

1990 *El Estado de Bienestar en transición. La Teoría y la práctica del Pluralismo del Bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

LECHNER, Norman

1996 «¿Por qué la política ya no es lo que fue?» en *Leviatán*, nº 63. Madrid.

MARSHALL, Thomas. H.

1997 «Ciudadanía y clase social» en *REIS*, nº 79. Madrid.

MAYNZT, Renate

2001 «El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna» en *Revista del CLAD*, nº 21. Caracas.

MORÁN, M<sup>a</sup> Luz, y BENEDICTO, Jorge

2002 La construcción de la ciudadanía activa entre los jóvenes (<http://www.injuve.mtas.es>).

PÉREZ YRUELA, Manuel

2003 *La sociedad andaluza, 2000*. IESA. Córdoba.

PUTNAM, Robert

2001 «La comunidad próspera. El capital social y la vida pública» en *Zona Abierta* nº 94/95.

SANTOS, Boaventura de S.

1999 *Reinventar la democracia, reinventar el estado*, Sequitur. Madrid.

2005 *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Trotta. Madrid.

VILLASANTE, Tomás R.

1995 *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. HOAC. Madrid.

2006 *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Los Libros de la Catarata. Madrid.