

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: LA EXPERIENCIA DE MESAS DE SOLIDARIDAD**

**Elena Gadea Montesinos**

**Departament de Sociologia i Antropologia Social, Universitat de València**

### **INTRODUCCIÓN**

Desde hace tres décadas asistimos a un intenso debate sobre la reforma del Estado y la profundización en la democracia. La crisis económica de los 70, las transformaciones del Estado en el contexto de la globalización y los límites de la democracia representativa han traído a un primer plano cuestiones vinculadas a la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas ciudadanas, la mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos y la falta de implicación política de los ciudadanos.

En todos estos temas juega un papel destacado la participación ciudadana, que ha llegado a convertirse en referencia obligada de las propuestas para ampliar la democracia, mejorar la gestión pública o dotar de legitimidad a los mecanismos de la democracia representativa<sup>1</sup>. La intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos es considerada tanto una buena inversión, como una condición para la gobernabilidad. Representa, en el primer caso, un recurso que facilita la toma de decisiones y mejora la ejecución de políticas públicas y, en el segundo, un elemento que dota de mayor legitimidad a las instituciones y decisiones públicas (Halliburton, 2002).

El interés por la reforma del Estado y la ampliación de la democracia ha trascendido del debate a la práctica política, de manera que la mayor parte de gobiernos democráticos han comenzado a llevar adelante procesos de reforma que, como señalan diversos autores (Navarro, 1997; Colino y Del Pino, 2003), podemos agrupar en dos grandes tendencias: de un lado, reformas de tipo administrativo que persiguen la eficiencia y la calidad de los servicios; de otro, reformas políticas dirigidas a democratizar la labor de las instituciones públicas.

En relación a estas últimas cabe destacar que, desde hace unas décadas, países con condiciones económicas y tradiciones políticas y culturales muy diferentes han puesto en marcha instrumentos que permiten una mayor intervención de los ciudadanos en diversos ámbitos de las políticas públicas, especialmente en la administración local.

Los instrumentos convencionales de participación ciudadana, como la iniciativa popular o la consulta, se han visto complementados con toda una serie de mecanismos y procedimientos novedosos. Foros y mesas sectoriales de entidades, consejos consultivos de carácter territorial o sectorial, planes estratégicos, agendas locales-21, planes integrales, encuestas deliberativas, presupuestos participativos, gestión asociativa de servicios e infraestructuras públicas, jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa, son algunos de los instrumentos de participación llevados a la práctica.

Estas experiencias presentan, sin embargo, algunas limitaciones para profundizar en la democratización de la gestión pública. Tales limitaciones están vinculadas a una serie de tendencias en su diseño: la primacía de la iniciativa gubernamental en su creación, el establecimiento de sesgos en la selección de los actores llamados a participar, la gran capacidad de control reservada a las administraciones públicas, el carácter consultivo de la mayoría de estos mecanismos y el privilegio de los aspectos técnicos sobre las cuestiones políticas.

La ponencia que presento trata de aproximarse a estas cuestiones a partir del análisis de un caso concreto: las Mesas de Solidaridad, del Ayuntamiento de Valencia, que fueron concebidas como un instrumento para canalizar de participación de los ciudadanos en el ámbito del bienestar social<sup>2</sup>.

## **2. LA EXPERIENCIA DE MESAS DE SOLIDARIDAD**

Las Mesas de Solidaridad pueden definirse, de manera operativa, como un foro en el que se reúnen representantes de la administración local y de las organizaciones voluntarias para debatir, diagnosticar las necesidades sociales y llevar a cabo proyectos que actúen de manera preventiva sobre dichas necesidades. Según la normativa que regula su organización y funcionamiento, constituyen “órganos de detección de necesidades, asesoramiento y colaboración entre las entidades de iniciativa social y la administración para la prevención y el tratamiento de los problemas sociales” (Ayuntamiento de Valencia, 1998:2), que tienen como finalidad principal fomentar la colaboración entre los poderes públicos y los ciudadanos en el ámbito del bienestar social para actuar ante problemas que afectan a personas y grupos con riesgo de exclusión social.

Las Mesas de Solidaridad tienen una clara orientación preventiva, tanto por el colectivo al que se dirigen como por el tipo de acciones que pueden desarrollar. Su objeto de actuación son, preferentemente, “las personas y grupos vulnerables o en situación de riesgo de exclusión, es decir, con peligro de caer en el futuro en situaciones de marginación debido a la precariedad de su situación laboral y a la escasez y/o fragilidad de sus redes socio-relacionales” (Ayuntamiento de Valencia, 2000:11).

Las actuaciones que se pueden llevar a cabo desde las Mesas de Solidaridad tienen un carácter flexible aunque, en términos generales, la normativa establece las siguientes: “actividades de fomento del asociacionismo, la ayuda mutua y la acción voluntaria; actividades dirigidas a la coordinación entre grupos, asociaciones e instituciones para lograr una actuación compartida en la promoción de los barrios; actividades de promoción y sensibilización del interés de las entidades y grupos para llevar a término actuaciones que contribuyan a elevar el nivel de vida de los ciudadanos del barrio; y actividades de colaboración con la red pública de servicios sociales para una mayor rentabilización de los recursos” (Ayuntamiento de Valencia, 1998:5).

### **2.1. Origen de las Mesas de Solidaridad**

A finales de 1995 la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Valencia pone en marcha el programa de Mesas de Solidaridad con la constitución de ocho de ellas, vinculadas al ámbito territorial de los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS) que en aquel momento existían en Valencia: Malvarrosa, Nazaret, Salvador Allende, Quatre Carreres, Fuensanta, Olivereta, Ciutat Vella y Campanar. Posteriormente, con la apertura de tres nuevos centros, se crean las Mesas de Solidaridad de Cruz Cubierta (1999), Benimaclet (2000) y Trafalgar (2002).

Las Mesas de Solidaridad están muy vinculadas en su origen al ámbito político de la administración local y, en concreto, a la figura del concejal Acción Social. No surgen, por tanto, como respuesta a una demanda ciudadana de mayor participación o colaboración, ni a la definición de una necesidad planteada por los técnicos municipales.

Esto ha tenido importantes consecuencias en la creación y desarrollo de las Mesas de Solidaridad. De un lado, el hecho de que las entidades ciudadanas implicadas en la experiencia perciban las Mesas como un instrumento de la administración pública y no como un espacio propio (*La sensación que yo tengo cuando vengo a la Mesa es que vengo*

*a contarle a la administración lo que hago, no vengo a intercambiar con los demás, representante de entidad ciudadana). De otro, la desconfianza que un gran número de organizaciones voluntarias muestran frente a los objetivos explícitos de las Mesas. Para estas entidades las Mesas constituyen, sobre todo, una estrategia de la administración para controlar al tejido asociativo y conseguir su fidelidad, para garantizar su dependencia a través de las subvenciones económicas (¿Cómo me garantizo la fidelidad y el control de una serie de agentes sociales que antes de que sean conflictivos necesito que sean dependientes de mí?. Y ya está, ésa es la filosofía real política de las Mesas: tener la fidelidad garantizada de un sector asociativo que, además, tengo controlado y con la garantía de la dependencia económica, representante de entidad ciudadana).*

## **2.2. Los actores de las Mesas de Solidaridad**

Las Mesas de Solidaridad tratan de integrar, en su composición, los sectores público y voluntario de la acción social. La administración participa en las Mesas a través de los Servicios Sociales municipales, la Policía Local, la delegación de Sanidad y Consumo, la vocalía de Servicios Sociales de la Junta Municipal de Distrito correspondiente al ámbito territorial donde está ubicada la Mesa.

El tejido social está representado por miembros de asociaciones o entidades de carácter social, cívico o cultural que tengan su sede social o desarrollen su labor en el ámbito territorial de la Mesa. Respecto a estas entidades, se establece que “con el propósito de garantizar la representatividad de sus componentes hay un requisito que se debe guardar celosamente: que los integrantes de las Mesas representen intereses colectivos y no individuales” (Ayuntamiento de Valencia, 2000:12).

El proyecto de Mesas pretendía aglutinar los esfuerzos de los diferentes actores sociales, públicos y privados, que actuaban en el ámbito del bienestar social. En cierta medida, este interés por articular las energías del tejido asociativo obedecía a un reconocimiento, de un lado, de los límites del sistema público de servicios sociales y, de otro, de la contribución que las entidades voluntarias venían haciendo a la provisión de bienestar.

Las Mesas respondía al intento de desarrollar políticas que, orientadas desde la proximidad, dieran respuesta a las necesidades sociales de una manera flexible. Para cumplir este objetivo, las organizaciones voluntarias eran percibidas como actores

privilegiados, frente al sector público y al sector mercantil. Las entidades ciudadanas no sólo ofrecían ventajas en términos de diagnóstico, planificación y gestión, sino que su acción poseía unas bondades específicas: la proximidad a las personas, la capacidad de adaptación a la peculiaridad de las situaciones y, sobre todo, la virtud cívica que se deriva de una intervención basada en la voluntariedad y la corresponsabilidad de los ciudadanos.

En el inicio de las Mesas, la convocatoria de las entidades a participar se realizó mediante invitación del Centro Municipal de Servicios Sociales, a partir de una propuesta realizada por la Delegación de Acción Social. El interés por aglutinar a todos los actores sociales presentes en los barrios hizo que, en este primer momento, se invitase a entidades muy diversas: asociaciones de comerciantes, festivas, de bienestar social, de sociabilidad, etc. La selección inicial de entidades respondía, básicamente, a dos criterios: que fueran entidades que trabajaran o pudieran trabajar en el ámbito del bienestar, de un lado, y que representaran los intereses de colectivos en situación de riesgo de exclusión social.

Las únicas asociaciones que, de manera explícita por parte de la Delegación, quedaban excluidas de las Mesas de Solidaridad, eran las asociaciones de vecinos, por considerar que su papel reivindicativo no tenía cabida en un espacio de colaboración. Sin embargo, las asociaciones de vecinos venían desarrollando, desde hacía años, una importante labor en el área del bienestar social y, en la práctica, entraron a formar parte de algunas Mesas desde el principio.

Las Mesas se crean, por tanto, con una composición heterogénea, dando cabida a entidades de muy diverso tipo. Pese a ello, ya desde sus inicios, el propio diseño de las Mesas y su funcionamiento en la práctica han favorecido que algunas entidades permanezcan y otras abandonen. En este sentido, podemos afirmar que muestran lo que Navarro (1999) denomina un *sesgo participativo*<sup>3</sup>.

Además de la exclusión de las asociaciones de vecinos, el diseño ha sesgado la participación de las entidades de dos maneras. De un lado, la orientación de las Mesas hacia problemáticas y colectivos propias de los servicios sociales ha generado que, en algunos casos, aquellas entidades que no tienen una vinculación directa con el bienestar social abandonen la Mesa (entidades de comerciantes, asociaciones festivas, deportivas...). De otro, la concepción de las Mesas como un órgano exclusivamente de colaboración ha favorecido el abandono de entidades que priman su labor reivindicativa y de control sobre la gestión.

Pero no sólo el diseño de las Mesas ha introducido un sesgo en las entidades que la componen. El funcionamiento real de éstas, centrado de manera casi exclusiva en el desarrollo de proyectos, hace que aquellas entidades que no llevan a cabo proyectos vean muy limitado su papel en la Mesa. Podemos hablar, en este sentido, de un sesgo orientado a privilegiar la gestión sobre los aspectos de análisis social y debate colectivo.

### **2.3. El ámbito de la acción participativa**

La normativa que regula el funcionamiento de las Mesas de Solidaridad distingue tres niveles de trabajo, en base a las competencias y funciones que tienen atribuidas cada uno de los actores que participan en ella.

Un primer nivel de trabajo incluye al conjunto de entidades, públicas y privadas, que componen la Mesa. En este nivel, se funciona a través de reuniones de trabajo en las que se lleva a cabo el diagnóstico de necesidades, la propuesta de actuaciones y el seguimiento de la ejecución de los proyectos.

En un segundo nivel, las asociaciones voluntarias que participan en la Mesa presentan y gestionan proyectos de prevención que den respuesta a las necesidades detectadas, bien de manera individual, bien organizadas en grupos de trabajo o comisiones.

El tercer nivel involucra a los representantes de la administración pública que tienen competencias en el área de bienestar, esto es, los directores de los CMSS y la Delegación de Acción Social. A través de una comisión técnica, ellos son los encargados de elaborar la propuesta de aprobación y dotación presupuestaria de los proyectos. Esta propuesta se presenta a la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, que es quien finalmente decide la aprobación o denegación de los proyectos y la cuantía de la subvención. En este nivel de trabajo, los directores de los CMSS realizan, además, el seguimiento técnico de los proyectos aprobados.

Las Mesas de Solidaridad presentan, por tanto, una clara diferenciación de funciones y competencias entre los actores que las componen: el diagnóstico de necesidades, la propuesta de actuaciones y el seguimiento de los proyectos, se realiza de manera conjunta entre todos los miembros de la Mesa; el tejido asociativo se ocupa de la ejecución de los proyectos; y la administración tiene atribuida la función de toma de decisiones.

### Atribución de funciones en las Mesas de Solidaridad

		Actores	
		Administración pública	Organizaciones voluntarias
Acciones	Diagnóstico de necesidades		Diagnóstico de necesidades
	Propuesta de actuaciones		Propuesta de actuaciones
	Aprobación o denegación de los proyectos		
			Ejecución de los proyectos
	Seguimiento y control de los proyectos		Seguimiento y control de los proyectos

Además de esta diferenciación de funciones y competencias, el análisis empírico de las Mesas muestra lo que podríamos calificar como “dejación de funciones” por parte de las entidades, que afecta al diagnóstico, la propuesta de actuaciones y el seguimiento y control de los proyectos, de manera que sus actividades quedan limitadas a la gestión de los proyectos.

La normativa de Mesas de Solidaridad establece que sus miembros deben elaborar, conjuntamente, un diagnóstico de los problemas y necesidades sociales de la zona como paso previo a la presentación de proyectos. Sin embargo, este diagnóstico, que debería constituir la base sobre la que planificar las actuaciones, se ha visto reducido a la mínima expresión y ha perdido su sentido, en tanto que se lleva a cabo cuando las entidades ya han presentado sus propuestas de actuación.

Las entidades tampoco realizan una valoración de los proyectos presentados, ni un seguimiento y control de las actuaciones, especialmente, por los posibles conflictos que ello puede implicar (*La tendencia es a una dinámica de yo propongo, tú no me criticas y yo no te critico*, Responsable de la administración pública). Al no pronunciarse sobre este tema, las asociaciones están dejando de ejercer la única función que les otorga algún poder sobre la toma de decisiones y, en cierta manera, están eludiendo su responsabilidad de determinar en qué tipo de proyectos se invierte un dinero que es público.

Pero, además, el hecho de que las Mesas no constituyan un espacio para la planificación colectiva introduce un riesgo importante: la despolitización de las cuestiones sobre las que intervienen las entidades.

La ausencia de debate sobre los problemas del barrio y sobre las posibles soluciones hace que las Mesas sean percibidas por las entidades como un espacio de ejecución de proyectos, perdiendo así su potencial para la discusión política.

### **3. CONCLUSIONES**

El análisis de la experiencia de *Mesas de Solidaridad* viene a confirmar lo que señalan diversos autores sobre las limitaciones que los mecanismos de participación ciudadana tienen para contribuir a una profundización democrática. Tales limitaciones están vinculadas, como ya hemos señalado, a determinadas tendencias presentes en su diseño.

#### **3.1. Iniciativa gubernamental**

El protagonismo de la administración pública en la creación de mecanismos participativos puede imponer una serie de limitaciones al ejercicio de la participación ciudadana. En primer lugar, introduce una fuerte dosis de discrecionalidad en la puesta en marcha de éstos mecanismos y en su permanencia. Como afirma Cunill (1999), al depender su validación de una convocatoria pública, los continuos cambios en la administración pública, en los funcionarios y en los programas provocan la inestabilidad institucional de la participación. Las entidades que participan en las Mesas de Solidaridad son conscientes de esta inestabilidad (*Las mesas son una cosa graciable de una subvención de una convocatoria anual del ayuntamiento. No tienen personalidad jurídica. Si desaparecen no pasa nada, nadie puede decir nada*, representante de entidad ciudadana) y plantean la necesidad de dotarlas de un estatuto jurídico propio y de dotarlas de los recursos necesarios.

En relación a este tema, Restrepo (1997) señala que las convocatorias ocasionales a la participación no contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil. La participación debe ser un ejercicio permanente y esto requiere hacer de ella un derecho consagrado y no sometido al capricho del funcionario o del gobierno de turno. La permanencia y la no discrecionalidad constituyen requisitos básicos para fortalecer las capacidades de formulación de políticas públicas por parte de la sociedad.

En segundo lugar, la ausencia de una demanda ciudadana hace que los mecanismos participativos aparezcan, frecuentemente, como una prolongación de los aparatos públicos en la sociedad. Ésta es una cuestión que aparece claramente en las Mesas de Solidaridad, cuando las asociaciones afirman que éstas son *una cosa de la administración* (representante de entidad ciudadana).

El hecho de que las entidades implicadas en la experiencia perciban las Mesas como un instrumento de la administración y no como un espacio propio refuerza su dependencia de las instancia públicas y limita, por tanto, las posibilidades de autoorganización de las organizaciones ciudadanas.

### **3.2. Capacidad de control reservada a las administraciones públicas**

El proyecto de Mesas de Solidaridad se diseña íntegramente desde la administración, sin la participación de los actores implicados en su desarrollo y sin canales que permitan una posterior intervención de las entidades ciudadanas. Además, su diseño concede una gran capacidad de control al Ayuntamiento: no es sólo que las Mesas carezcan de entidad jurídica propia, lo que las convierte en algo graciable, sino que éste se reserva la decisión sobre múltiples cuestiones: la inclusión de las entidades, la dotación presupuestaria del programa, la valoración y aprobación de los proyectos, la decisión de modificar los protocolos de funcionamiento, etc.

El diseño de las Mesas de Solidaridad introduce fuertes asimetrías de poder en el control de los recursos y procesos participativos, de manera que refuerza la dependencia de la administración y limita las posibilidades de autoorganización de las entidades ciudadanas. Para algunos autores, el fomento de la participación social sin incentivar la capacidad propositiva de la sociedad sobre las políticas públicas implica el riesgo de una instrumentalización de la sociedad por el Estado.

La dependencia de decisiones técnicas, la competencia entre las entidades por las subvenciones públicas y la subordinación de las propuestas sociales a las instancias representativas tienden a negar a autonomía social de las organizaciones ciudadanas y, de esta manera, perpetúan la dependencia organizacional de la sociedad respecto de las propuestas de participación del Estado (Restrepo, 1997)

### **3.3. Carácter consultivo**

Las políticas públicas de participación ciudadana han tendido a favorecer el desarrollo de procedimientos que facilitan la canalización de la demanda política, sin que se garantice la participación efectiva en la toma de decisiones (Navarro, 2002:73). Esta tendencia se haya presente en las Mesas de Solidaridad, cuyo diseño establece una diferenciación de funciones y competencias entre éstas y la corporación municipal y limita la actuación de las entidades a los niveles consultivo y ejecutivo, sin competencia real en la toma de decisiones.

### **3.4. Privilegio de los aspectos técnicos sobre las cuestiones políticas.**

Las Mesas de Solidaridad están vinculadas, territorial y organizativamente, a las instancias técnicas encargadas de ejecutar la política social local: los Centros Municipales de Servicios Sociales. Al integrarse en un espacio que es, por definición, técnico, las Mesas ven limitadas sus posibilidades de intervención al ámbito político de la gestión pública.

La inclusión de los actores sociales en mecanismos que favorecen el carácter técnico de sus intervenciones se inscribe en una tendencia general de las políticas de participación ciudadana, que privilegia la concepción de los sujetos como consumidores (de servicios, de subvenciones...) más que como sujetos políticos.

Esto afecta a la capacidad de las organizaciones ciudadanas para ejercer una función de crítica y control que trascienda intereses particulares, al mismo tiempo que opera a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones públicas (Restrepo, 2001).

Supone, además, movilizar capacidades técnicas que pueden operar como principio de exclusión, en tanto que no están presentes en todos los sujetos sociales y establece un sesgo en los esquemas de relación previstos al presuponer que, más que la confrontación de perspectivas, lo que está en juego es la optimización de decisiones asumidas como despolitizadas (Cunill, 1995).

### **3.5. Sesgos en la selección de los actores**

El análisis de los actores que participan en las Mesas muestra que una composición sujeta a diversos sesgos.

El primero de ellos deriva del concepto de ciudadanía implícito en el proyecto de Mesas que limita la participación a los individuos organizados en asociaciones voluntarias (*En ningún momento pensamos en la participación individual. Lo que tenía sentido no era la participación individual de una persona con el ayuntamiento. Lo que tenía sentido era impulsar que una persona que quisiera participar tuviera una organización cerca donde pudiera hacerlo, representante de la Administración Pública*).

Subyace aquí la aceptación de un presupuesto muy extendido pero que pocas veces se verifica empíricamente: la aceptación de que las organizaciones sociales representan los intereses del conjunto de la ciudadanía. Al hablar de la representatividad de las entidades ciudadanas es necesario tener en cuenta dos cuestiones: que las entidades defiendan intereses públicos y no particulares, de un lado, y que representen al conjunto de colectivos implicados en relación a un tema determinado. Los datos disponibles sobre el tipo de organizaciones que participan en las Mesas y sobre los proyectos que realizan apuntan, de un lado, a la especialización de las entidades y, de otro, a la existencia de intereses subrepresentados.

Estamos ante un tipo de representación más sectorial que territorial, lo que puede implicar un riesgo de corporatización. Los esquemas de participación asentados sólo en la representación funcional pueden consolidar el poder de los sectores que ya tienen voz y reforzar las asimetrías en la representación, lo que plantea límites al potencial democratizador de la participación. Como señala Cunill (1995), este potencial está vinculado a la posibilidad de producir, a través de ella, una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor organización. La posibilidad de alterar las asimetrías de la representación en el sistema político concierne, en primer lugar, a los sujetos sociales que son reconocidos como sujetos políticos. Si a este nivel no opera el principio de la discriminación positiva, favoreciendo la inclusión de los colectivos menos organizados, la asimetría en la representación social resulta fortalecida.

El segundo sesgo que aparece en las Mesas está referido a una concepción de la participación entendida, única y exclusivamente, como colaboración y que lleva a la exclusión de aquellos grupos que venían desempeñando un papel reivindicativo, como las asociaciones de vecinos.

Colaborar significa trabajar con otras personas en una tarea común. Sin embargo, en el proyecto de Mesas, la colaboración ha sido concebida como un “apoyo a” o, al menos, como una ausencia de oposición. Al eliminar la reivindicación, las Mesas impiden a las entidades llevar a cabo dos de las dimensiones básicas del ejercicio de participación ciudadana democrática: la traducción de cuestiones de interés general a la esfera política y el control sobre la gestión pública. Al prohibir la voz, las Mesas fuerzan a las entidades bien a la salida, bien a la lealtad<sup>4</sup>.

La orientación de las Mesas hacia problemáticas y colectivos propios de los servicios sociales y la centralidad de los proyectos introducen un tercer sesgo en la composición de las Mesas. Esto ha favorecido una cierta homogeneidad entre las entidades que actualmente componen las Mesas, al menos en dos sentidos: el campo al que se dedican (los servicios sociales) y la dimensión de la intervención que priman (la gestión de proyectos).

La existencia de sesgos en la selección de los actores que componen los mecanismos participativos introduce el riesgo de que éstos se conviertan en instrumentos de clientelismo político, riesgo que es todavía mayor si tomamos en consideración la gran dependencia económica de las entidades sociales respecto de la financiación pública.

La inclusión de las asociaciones voluntarias en instrumentos de participación ciudadana abre la posibilidad de que éstas desarrollen una labor relevante, tanto en la representación de intereses públicos como en el ejercicio del control ciudadano en la gestión pública. Sin embargo, las organizaciones ciudadanas se encuentran sometidas a diversas presiones (burocratización, profesionalización, mercantilización...) que imponen límites al ejercicio de estas funciones. La incapacidad de las entidades para generar sus propios recursos se traduce en una fuerte dependencia de las administraciones públicas, lo que hace que la colaboración entre el sector voluntario y el Estado no se produzca en términos de igualdad y complementariedad, sino que tenga más bien un carácter instrumental, tanto para unos como para otros.

El desarrollo de mecanismos participativos que favorezcan la profundización democrática supone un reto para la administración: aceptar que las entidades sociales tienen diferentes papeles sociales que cumplir y que es necesario garantizar que los ciudadanos puedan ejercer la reivindicación y el control sobre la gestión pública.

Para las entidades voluntarias el reto es doble: de un lado, ser conscientes de que su inclusión en tales mecanismos obedece a su consideración como organizaciones que defienden bienes públicos y que, en este sentido, su participación implica un compromiso con los ciudadanos a los que representan; de otro, tratar de conjugar su doble papel en la intervención social: la prestación de servicios y la reivindicación de derechos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arbós, X. y Giner, S., (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid
- Ariño, A. (dir.), (2001), *La ciudadanía solidaria. El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Fundació Bancaixa, Valencia.
- Ayuntamiento de Valencia, (1998), *Criterios de funcionamiento y organización de las Mesas de Solidaridad*.
- Ayuntamiento de Valencia, Sección de Estudios y Planificación de la Delegación de Acción Social, (2000), *Candidatura del Ayuntamiento de Valencia al premio UNESCO "Ciudades para la Paz". Acción Municipal: Las Mesas de Solidaridad*.
- Baño, R., (1997), "Consideraciones acerca de la participación ciudadana", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, FLACSO, Santiago de Chile
- Beck, U.; Giddens, A. y Lash, S. 1997. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza Editorial, Madrid.
- Benedicto, J. y Reinares, F. 1992. *Las transformaciones de lo político*. Alianza Editorial, Madrid.
- Bresser Pereira, L.C. y Cunill Grau, N. (eds.), (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Barcelona, Paidós.
- Brugué, J.; Amorós, M.; y Goma, R., (1994), "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, INAP, Madrid.
- Cohen, J.L. y Arato, A. (2000) *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México
- Colino, C. y Del Pino, E. (2003), *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*. Fundación Alternativas. Barcelona.
- Cruz, R. (2000), "El derecho a reclamar derechos, acción colectiva y ciudadanía democrática", en Pérez Ledesma, M. (comp.), *Ciudadanía y Democracia*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid
- Cunill Grau, N., (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Reforma y Democracia*, nº 4, Caracas.

-Cunill Grau, N., (1999), “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?. Retos de las reformas de segunda generación”, *Revista Nueva Sociedad*, nº 160, Caracas.

-Diamond, L. 1997. ”Repensar la sociedad civil”. *Metapolítica*, nº 2, vol 1

-Donati, P. (1999), *La ciudadanía societaria*, Granada, Universidad de Granada, (e.o.1993).

-Font, J. (coord), 2001: *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.

-Fuentes, F. (Coord.), (2000), *Análisis y evaluación de los mecanismos de control ciudadano en la Administración Pública nacional. Límites y posibilidades para su ejercicio*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina.

-Giner, S. 1995: “Lo privado público, altruismo y politeya democrática”, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

-Giner, S., (1996), “Sociedad civil”, en Díaz, E. y Ruiz Miguel, A., *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Ed. Trotta, Madrid.

-Godoy Fuentes, R. (2000), *Participación ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile*, Estudio de Caso nº 50, Magister en Gestión y Políticas públicas, Universidad de Chile (<http://www.dii.uchile.cl>). Consulta 9-2-2003.

-Halliburton, E. (2002), *Participación ciudadana en la Administración Pública*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaria de la Gestion Publica, Argentina, (<http://www.sgp.gov.ar>). Consulta 6-2-2003.

-Held, D. (1996), *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid

-Held, D. (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.

-Hernández i Martí, G-M. (2002), *La modernitat globalitzada. Anàlisis de l'entorn social*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

-Morán, M<sup>a</sup> L. y Benedicto, J., (2000), *Jóvenes y ciudadanos. Propuestas para el análisis de las culturas ciudadanas de la juventud*, Instituto de la Juventud, Madrid.

-Navarro Yáñez, Cl. J., (2002), *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Tirant Lo Blanch, Valencia

-Navarro Yáñez, Cl. J., (1997),. "El nuevo localismo democrático: análisis descriptivo de algunas tendencias". Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 9, INAP, Madrid.

-Navarro Yáñez, Cl. J., (2002), Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993), Tirant lo Blanch, Valencia.

-Navarro Yáñez, Cl.J. y Pérez Yruela, M. (1994): Participación ciudadana en los municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al caso del Municipio de Córdoba, Documento de trabajo 94-15, IESA, Córdoba

-Offe, C., (1992), *La gestión política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid

-Offe, C., (1996), Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Sistema (e.o. 1988)

-Pérez de Yruela, M. y Giner, S., (1988), *El corporatismo en España*, Ariel, Barcelona.

-Pérez Ledesma, M. (2000), "Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio", en Pérez Ledesma, M. (comp.), *Ciudadanía y Democracia*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid

-Restrepo Botero, D. I., (1997), "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, nº 7, Caracas.

-Restrepo, D. I. (2001). "Eslabones y precipicios entre participación y democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, nº 3, vol. 63, México, D.F.

-Revilla, M. (1996), "Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático", en Benedicto, J. Y Morán, Mª L. (eds.), *Temas de sociología política*, Alizanza Universidad, Madrid

-Revilla, M. (ed.), (2002), *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid

-Rodríguez Cabrero, G. y Codorniu, M. (1996), Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

-Vallespín, F., (1996), "Sociedad civil y crisis de la política", Isegoría, 13.

- VV.AA. 2000: Informe España 2000. Una interpretación de su realidad social. Madrid, CESC, Fundación Encuentro.

---

**NOTAS**

<sup>1</sup> El consenso en torno a la necesidad de ampliar la participación ciudadana parece obedecer al carácter impreciso del concepto y a su alto contenido valorativo, que hace que ésta aparezca investida de múltiples virtudes y bondades, sobre las que pocas veces se discute. De esta manera, “la reivindicación por una mayor participación tiende a asumir un carácter general y en torno a ella ha surgido un discurso participacionista de contenido difuso. Crecientemente, la participación se desplaza como una aspiración de todos los sectores políticos y sociales, como un fin social deseable, sin embargo, su contenido más sustantivo permanece en el espacio de la indefinición (Godoy, 2000:5).

<sup>2</sup> El estudio de las Mesas de Solidaridad se centró en cuatro dimensiones: a) los actores; b) el nivel de la política pública en que se ejerce la participación y las actividades en que ésta se concreta; c) los objetivos; d) los valores que legitiman la acción. A partir de estas cuatro dimensiones se realizaron dos tipos de análisis: normativo y empírico. El análisis normativo (del origen, la fundamentación teórica y el diseño) permitió determinar “cómo deberían ser” las Mesas de Solidaridad, proporcionando un referente desde el que valorar su desarrollo práctico. La recogida de la información se realizó mediante la técnica de entrevista semiestructurada a entidades voluntarias y directores de los Centros Municipales de Servicios Sociales que participan en las Mesas de Solidaridad. El trabajo de campo tuvo lugar entre los meses de enero y mayo de 2002. Las entrevistas a organizaciones voluntarias tuvieron un carácter grupal, debido al elevado número de entidades interesadas en colaborar en el estudio. Se realizaron un total de 12 entrevistas, con la participación de 36 asociaciones. Las entrevistas a representantes de la administración pública, de carácter individual, estuvieron dirigidas a técnicos de la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Valencia y a los directores de los Centros Municipales de Servicios Sociales. Se realizaron un total de 12 entrevistas.

<sup>3</sup> Según Navarro, la creación de instrumentos participativos, la democratización municipal, presenta limitaciones estructurales, de manera que la distribución del bien público “oportunidades de participación” no es ni universal ni aleatoria, sino que beneficia a determinados grupos en detrimento de otros.

<sup>4</sup> Salida, voz y lealtad son términos utilizados por Hirschman (1977). La voz “es una respuesta a la decepción que implica reclamar a la administración, apelar a una autoridad superior o ejercer diversos tipos de acciones y protestas. El uso de la voz pretende un cambio en la actuación de las organizaciones y, por tanto, es un modo de articular intereses” (Cotillo, 1998:826). La salida designa la posibilidad de que los miembros de una organización la abandonen cuando ésta no cumple con sus expectativas. Por último, la lealtad “es un sentimiento que vincula a las personas de manera duradera entre sí, o con objetos presentes en su ambiente social (...). La lealtad es un fenómeno relacional y los vínculos que forja conllevan fidelidad, devoción, afecto, solidaridad, compromiso y responsabilidad para con el objeto de lealtad” (López Novo, 1998:427).