

## La guerra de las democracias

*«La mayoría de la gente corriente cometerá cada día menos errores al gobernarse a sí misma de los que cualquier cuerpo más reducido cometería al intentar gobernarla».*

F. D. ROOSEVELT

*«El pueblo es admirable para elegir a aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad... ¿Pero sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos, y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá».*

MONTESQUIEU

Sumario: I. CIUDADANÍA Y SOCIEDAD CIVIL.—II. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ¿UNA NUEVA FORMA DE DEMOCRACIA?.—III. UNA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN.—IV. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA.—V. LA PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA.—VI. CONCLUSIONES. LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

La IV Cumbre de Jefes de Estado de Europa, Latinoamérica y el Caribe celebrada en mayo de 2006 en Viena terminó con una declaración conjunta, como suelen terminar las cumbres, pero sin grandes acuerdos. Una frase de esta declaración final no pasó desapercibida: «No existe un solo tipo de democracia y esta no es exclusiva de ningún país o región»<sup>1</sup>, para algunos no era más que una frase protocolaria, para otros era prácticamente una declaración de guerra: la guerra de las democracias.

La guerra de las democracias se plantea entre los partidarios de la democracia representativa y los que presentan la participación como un tipo de democracia diferente, contrapuesta y, en ocasiones, negadora de la democracia tal y como hasta ahora la entendemos. Desde que Fukuyama anunciara el triunfo de la democracia representativa como uno de los componentes más

---

\* Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Declaración final de la IV Cumbre de Jefes de Estado de Europa, Latinoamérica y el Caribe, mayo 2006.

claros del «fin de la historia» son muchos los que se preguntan si este triunfo se ha producido de verdad proponiendo cambios radicales en su ejercicio. La ruptura de las hostilidades viene de la mano de la «profundización» en el sistema democrático para llegar a una sociedad democrática avanzada. Bajo la bandera de la participación política, entendida como el objetivo final al que deben aspirar los distintos sistemas políticos, sus partidarios llevan años predicando el rescate de la sociedad civil, el consenso de los afectados, la superación de la crisis de los partidos y la utilización de las vías de participación directa establecidas para los ciudadanos<sup>2</sup>. Su consigna: una democracia formada por hombres más libre y más iguales que, en consecuencia, participen de forma plena en las decisiones y en la dirección política y económica de la sociedad, la «democratización de la democracia», utilizando las palabras de Laski<sup>3</sup>, que Anthony Giddens había tomado prestadas en sus últimos libros<sup>4</sup>.

Aunque no se trata de algo nuevo, algo similar ocurrió a finales de la década de los 50, sorprende ver como frente al modelo de democracia representativa, que en la actualidad está legitimado por niveles suficientes de participación electoral y por la opinión pública que la considera mayoritariamente como la forma de gobierno preferible a cualquier otra, renacen con cierta fuerza voces críticas contra esta forma de gobierno que reclaman la búsqueda de formas alternativas de legitimación<sup>5</sup>.

Hasta ahora la toma de decisiones se viene resolviendo en torno al concepto de representación territorial. De ahí que el parlamento se configure como un órgano representativo de la sociedad, su forma de integración en el Estado, con lo que se convierte en el elemento clave, la pieza medular de la vida política, su fundamento último de legitimación. El problema es que para muchos en los últimos tiempos la democracia representativa ha ido arrinconando a la ciudadanía como un elemento marginal, mera fuerza electoral y no política, cuya presencia se requerirá única y exclusivamente en el período electoral, reducida en expresión de Lippmann a «espectador que vota»<sup>6</sup>. El proceso político se centraliza en los partidos políticos, que ejercerían su labor en las distintas instituciones de manera independiente y con la responsabilidad electoral como único límite de sus decisiones, a través de un proceso de representación que se va haciendo cada día más opaco, generando una creciente desconfianza entre los ciudadanos.

<sup>2</sup> Durante, Fernández Suárez y Del Pino, *Dinámica política*, Galeón Editorial, Buenos Aires, 1996.

<sup>3</sup> H. Laski, *Los Sindicatos en la Nueva Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

<sup>4</sup> A. Giddens, *La tercera vía*, Taurus, Madrid, 1998. pp. 86-95.

<sup>5</sup> En el año 1977 dos autores norteamericanos, Neuhaus y Berger, comenzaron una línea de trabajo en su libro *To empower people*, que en poco más de quince años, se convertiría en preponderante en la doctrina política. Estos autores defienden como soluciones a la crisis del Estado Moderno que denuncian desde sus páginas, la idea de las instituciones intermedias, de las que sostienen «que no sólo han de existir en la sociedad porque el individuo abstracto que genera el estado Moderno necesita vivir en comunidades, sino porque no es posible que exista un gobierno legítimo que se halle privado del fundamento moral de los valores que se crea en el seno de la sociedad misma».

<sup>6</sup> W. Lippmann, *Public Opinion*, Nueva York, 1922.

Los defensores de la democracia participativa denuncian que los actuales sistemas políticos —cada vez más homogéneos— parecen haber entrado en una situación inercial. En los últimos años el sistema representativo ha sufrido un desajuste con la realidad política. El protagonismo de los partidos políticos y el incremento del papel legislativo del poder ejecutivo han provocado la discordancia entre el sistema institucional, establecido sobre los principios del Estado Liberal del siglo XIX que tiene al Parlamento como protagonista, y la realidad constitucional en la que, frente a las carencias de un sistema disfuncional, se trata de reconstruir el edificio democrático sin alterar sus valores fundamentales que siguen estando plenamente vigentes. Estas fallas en el sistema de la representación, unidas a las circunstancias sociopolíticas, y quizás con más fuerza las socioeconómicas, frente a los que han pretendido presentar la democracia como la garantía de resolución de los problemas cotidianos de la sociedad<sup>7</sup>, han provocado un desencanto político que ha ido reduciendo el papel de la sociedad en la política, provocando un debilitamiento de la legitimidad del sistema, que se articulaba en torno al concepto de soberanía nacional, radicada en los Parlamentos a través de la representación política. La Comisión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza<sup>8</sup> señalaba tres indicadores de esta caída de los niveles de confianza:

- La participación en las elecciones es cada vez más baja.
- El nivel de afiliación a los partidos políticos decrece continuamente.
- Las encuestas reflejan una falta de interés, menos confianza y descontento general de los ciudadanos con la clase política y las Instituciones.

Esto ha provocado un cambio radical en la legitimación del poder, planteada en términos que se alejan cada vez más de la representación, para derivar hacia elementos como la eficacia o la imagen, que crean una confusión absoluta del concepto de la opinión pública como sustento último de toda legitimidad democrática. Lentamente se ha comenzado a cuestionar abiertamente el concepto de representación como pilar fundamental del principio democrático; cuestionando si los sistemas representativos son democráticos, y si lo son suficientemente.

El sistema representativo se presenta insuficiente. Como señala Sartori, su problema es la debilidad de la elección, convertida en el único elemento legitimador. La sociedad reclama una mayor relación con sus gobernantes y la doctrina se ha fijado, en los últimos años, en el concepto de participación política. Se buscan formas alternativas, o complementarias, a la representación. Se busca desarrollar plenamente el concepto de «representación» frente a interpretaciones erróneas que lo asimilan con conceptos como «cesión» o «concesión». Surge así un complejo entramado de entidades (conocidas

---

<sup>7</sup> A esta errónea «gestión de expectativas» se refería G. Sartori, «En defensa de la representación», Conferencia pronunciada en el Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 9.

<sup>8</sup> Comisión Europea, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, 25 de julio de 2001.

como sociedad civil) que, aunque puede adaptarse a las estructuras tradicionales, reclama vías alternativas para participar en la toma de decisiones. Vías que rompen el sistema tradicional de la representación y permanecen ajenas al control político dentro de un sistema en el que el protagonismo se traslada a las personas reales y concretas, miembros activos y responsables de la sociedad, que procuran participar activamente en su configuración política. Sartori se refiere a ellos como elementos, la minoría intensa, que pueden optimizar la participación, señalando que ésta «sólo es real en ámbitos reducidos, los pequeños grupos pueden ser igual de intensos y duraderos ante un conjunto global de problemas, frente a lo ocasional de las mayorías, que no son más que agregados efímeros o movilizadas por minorías»<sup>9</sup>. Su punto de partida es la capacidad de los ciudadanos de distinguir lo bueno de lo malo en la vida pública, a través de una discusión racional. Su método, el diálogo social, un diálogo que a través de las nuevas tecnologías puede volver a convertirse en el método propio de la razón política en una sociedad democrática.

En estos términos se plantea la necesidad de una reforma, especialmente a nivel local e internacional, exigiendo la necesidad de dar una traducción institucional a los complejos procesos de toma de decisiones entre una pluralidad de actores, poniendo la toma de decisiones al alcance de todos y evitando la exclusión de personas afectadas. Se busca modelo político, un modelo capaz de articular políticamente estas nuevas realidades sociales y «devolver» el poder al pueblo, en manos de un ente omniabarcante, el Estado, que va sumiendo a los ciudadanos en la más profunda indiferencia. Si una sociedad democráticamente configurada no facilita y fomenta la activa intervención de los ciudadanos en proyectos con relevancia pública, la frustración que provoca es inmediata y continua.

Los daños colaterales de esta batalla son considerables. El más importante se produce cuando, con el objetivo de «profundizar» en la democracia, quienes defienden la democracia participativa socavan el consenso básico alcanzado en torno a la definición de la democracia, utilizando para la democracia vigente nuevos apellidos peyorativos (neoliberal) y argumentos críticos sobre su agotamiento, sus carencias o sus límites<sup>10</sup>.

## I. CIUDADANÍA Y SOCIEDAD CIVIL

Desde esta concepción surge con nueva fuerza el concepto de ciudadanía, considerada como el vínculo político por excelencia. La ciudadanía consistiría en la relación social que vincula entre sí a los miembros de una comunidad política y se ejerce mediante la participación en el proceso de decisión sobre los asuntos de la comunidad de la que se forma parte.

<sup>9</sup> G. Sartori, «Gruppi di pressione o gruppi di interesse?», en *Il Mulino*, núm. 87, p. 9.

<sup>10</sup> L. López Nieto, «Los nuevos apellidos de la democracia: retos de la participación dirigida o mediatizada en España», *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 109, enero-marzo de 2007.

El resurgir de la ciudadanía, incide directamente en la separación entre el Estado y la Sociedad, entendida esta como la separación entre lo natural (la sociedad) y lo artificial (el Estado). Podemos decir que la democracia participativa retoma de formas diversas el pensamiento «republicano» de Maquiavelo para el que *vivere civile* y *vivere libero* son dos categorías que tienen que ir inexorablemente unidas.

Como advierte de Vega en el momento en que se separa la Sociedad, ámbito de la libertad, y el Estado, ámbito de la Democracia, nos vamos a encontrar con que la libertad termina convirtiéndose en una forma de esclavitud<sup>11</sup>. En la misma línea se manifestaba Smith cuando criticaba la «atmósfera espiritual del parlamentarismo»<sup>12</sup>: cuando la libertad se convierte en una categoría social desvinculada de las leyes, cuando la vida privada (el *vivere libero*) se plantea como desvinculado de la vida pública (*vivere civile*), la democracia se convierte en una institución caduca y desvinculada de la realidad, de los ciudadanos.

De ahí la reivindicación principal de afirmar la soberanía de los ciudadanos. Son las personas las que, independientemente de su ideología, se unen poniendo en común diversos intereses o desafecciones, lo que suele ser más común. Los lazos que les unen son en general personales, un círculo de estrechas afinidades que se convierte en una red. Los ciudadanos se asocian con otros ciudadanos para defender con más eficacia un interés específico: la industria textil, el cultivo del café, o la transparencia en el tráfico de armas, pero esto no impide que un ciudadano pueda estar asociado a distintas asociaciones, en defensa de intereses dispares que no guardan relación entre sí. Los ciudadanos reivindican su papel a través de la participación en distintas asociaciones, que forman la sociedad civil; son muchos los que, como señala Held, reclaman «una nueva distribución del poder»<sup>13</sup>.

Desde que en septiembre de 1980, en Gdansk, un grupo de trabajadores fundaran en la Polonia comunista el sindicato Solidaridad, la sociedad civil es un concepto en auge. Durante toda la década de los ochenta y los noventa, el protagonismo de los ciudadanos se fue extendiendo por el mundo, pero principalmente por Europa del Este y América Latina. En 1989 la caída del Muro de Berlín, empujado por millones de ciudadanos, que no querían seguir viviendo bajo regímenes dictatoriales, extendió por todo el mundo, el protagonismo ciudadano. Los movimientos sociales están tomando en los últimos años un protagonismo básico en la democracia. Si lo que Vaclav Havel había denominado «el poder de los sin poder» se reveló como un vendaval imparable a la hora de luchar contra estados totalitarios, desde hace unos años los ciudadanos de la sociedad occidental, en su doble papel de votantes o consumidores, están adquiriendo un protagonismo especial en democracia. Son los herederos de otros grupos cívicos, los que a mediados del siglo XVIII comenzaron a luchar contra la esclavitud en Inglaterra o aquellos que hace 30 años,

<sup>11</sup> P. de Vega, *Legitimación y representación en la crisis de la democracia actual*, Barcelona, 1998.

<sup>12</sup> C. Smith, *Sobre el Parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.

<sup>13</sup> D. Held, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005.

en el sur de los Estados Unidos, comenzaron un movimiento por la igualdad racial, a través de una serie de acciones de boicot, autobuses, restaurantes... la estrategia se resumía en una tres palabras «*spread the Word*» («pásalo»).

En la última década las nuevas tecnologías de la información han servido para impulsar la expansión de estas redes ciudadanas, lideradas por empresas, sindicatos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales... que aspiran a compartir parcelas de poder con los gobiernos. Quizás el elemento más innovador de entre los que definen la estructura de la sociedad civil es su estructura de red. Castells señala que las redes son «la nueva morfología social»<sup>14</sup> de la era contemporánea. Las relaciones en la sociedad civil son formas de relación basadas en el intercambio de información y en la confianza. Son flexibles y fluidas, permitiendo su adaptación a un modelo social y político cambiante, globalizado. Y, además, permiten la multipertenencia, cualquier ciudadano puede participar en distintas organizaciones y hacerlo de muy diversas maneras, tantas como intereses, tiempo y ganas de involucrarse disponga. Esto hace que la sociedad civil no pueda regirse exclusivamente siguiendo los criterios de la representación política, sino que tenga que tener en cuenta otros elementos. Se trata de una política de múltiples niveles y estratos, por lo que la gobernanza deberá actuar cada vez en más niveles, institucionalizándose de manera intrincada y espacialmente dispersa, «mientras que la representación, la lealtad y la identidad siguen tozudamente enraizadas en las tradicionales comunidades étnicas, regionales y nacionales»<sup>15</sup>.

Gracias a estas nuevas estructuras los grupos que forman la sociedad civil se configuran como un auténtico poder político y social, que muestran una gran capacidad para conectar con la ciudadanía y enfrentarse tanto a políticas del Estado como a los de los grandes intereses comerciales de las grandes empresas. La sociedad civil se erige como condición *sine qua non* para la realización de la participación política. Una sociedad civil que «se sustenta en una ciudadanía con mayor nivel de formación y en la libre circulación que proporcionan las nuevas tecnologías y los medios de comunicación», y que como advierte Tony Blair, «demanda de mayor capacidad de autogobierno democrático»<sup>16</sup>.

El concepto de sociedad civil se ha vinculado a los nuevos movimientos sociales que, al margen de los partidos políticos, extienden por todo el mundo reivindicaciones de democracia y participación ciudadana, unida a una conciencia global creciente. Son muchos los que recurren a sus estructuras y métodos para lograr unos objetivos, estableciendo estructuras estables, procurando fuentes de financiación... Desde el entendimiento de la vida política como un espacio de diálogo ciudadano y articulados fundamentalmente en torno a grupos y organizaciones, los individuos tratan de influir en los centros de autoridad política y económica. Sus reivindicaciones tratan de acercar la política a la gente, ofrecer la posibilidad de que los ciudadanos puedan

<sup>14</sup> M. Castells, *La Sociedad Red. La era de la información*, vol. 1, Alianza, 1996.

<sup>15</sup> D. Held, *Un pacto global*. Taurus, Madrid, 2005.

<sup>16</sup> A. Blair, *La tercera vía*, El País-Aguilar, Madrid, 1999.

participar en los debates públicos, que sus voces puedan ser escuchadas y tomadas en cuenta por los distintos poderes públicos.

Como señala Mary Kaldor este fenómeno «podría definirse como una especie de organizaciones intermedias, una expresión de los límites difuminados entre lo estatal y no estatal, lo público y lo privado»<sup>17</sup>. Sería como si estas instituciones «institucionalizaran» la respuesta social dentro del marco de las «esferas públicas organizadas» —en expresión Habermasiana— y lo harían en nombre de valores como la confianza, según Fukuyama o el capital Social en la versión de Robert Putnam. Hoy Estado, mercado y sociedad civil, son los actores principales de la nueva gobernanza, y están construyendo nuevas estructuras de poder distintas del modelo tradicional.

Se trata de nuevos actores políticos que actúan dentro del sistema parlamentario y que deberán dirigir su acción hacia y desde el Parlamento. Un Parlamento al que, como reclama Cascajo, se le exige «una mayor apertura del procedimiento Legislativo a los diferentes sectores interesados junto al suficiente grado de flexibilidad... mejorarían la funcionalidad de la institución parlamentaria»<sup>18</sup>. Una manera de adaptarse a la creación de un Estado flexible, más adaptable a los cambios sociales que el modelo burocrático tradicional.

Lo que hemos observado hasta el momento, es el cambio de determinados paradigmas firmemente arraigados en las teorías políticas de otros tiempos y la progresiva consolidación de una serie de principios que se presentan como pilares necesarios de la «nueva democracia». Una «nueva democracia» que tendrá que ser acorde con las nuevas realidades como la abigarrada gama de iniciativas solidarias y subjetividades sociales que hoy es posible encontrar entre el Estado-nación y la familia nuclear y que, para algunos, brindan hoy el campo de acción más prometedor para una regeneración de la democracia liberal. El problema principal es si esta sociedad civil, supone una vía legítima de participación en las decisiones del poder público o si por el contrario puede convertirse con facilidad en un elemento distorsionador de la misma. En síntesis el problema real es si esta propuesta tiene validez democrática. Si es posible combinar o sustituir la representación con la participación en el camino hacia una democracia «sin apellidos».

## II. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ¿UNA NUEVA FORMA DE DEMOCRACIA?<sup>19</sup>

La participación política es un valor democrático en alza. Parte de su éxito procede, tal vez, de los tremendos márgenes de indefinición en los que se

<sup>17</sup> M. Kaldor, *La sociedad civil global, una respuesta a la guerra*, Kriterion, Tusquets Editores.

<sup>18</sup> J. L. Cascajo, «El Congreso de los Diputados y la forma de Gobierno en España», en A. Martínez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, 2000.

<sup>19</sup> Un tratamiento más a fondo de la cuestión se puede encontrar en R. Rubio, *Los grupos de presión*, CEPC, Madrid, 2003.

maneja, lo que posibilita su apelación casi sin compromiso. La participación política, las acciones que ejercen los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas que les conciernen, no es más que un concepto general que adquiere su contenido en cada uno de los sistemas políticos del país en los que se puede llevar a cabo, en el marco de su cultura política. La participación cubre, por tanto, un amplio abanico de posibilidades, lo que nos permite acudir a la tipología clásica que distingue entre participación institucionalizada, organizada y contestataria. Conviene aclarar que no nos encontramos ante una tipología cerrada, más bien al contrario, ya que es frecuente encontrar fenómenos de participación política que desarrollan sus actividades en los tres campos.

Con independencia del tipo de participación se proponen distintas vías para incrementar la participación política de los ciudadanos dentro de un modelo que se ha venido en llamar de democracia participativa o de consenso. Es difícil encontrar un modelo unificado dentro de esta denominación, más allá de un extenso número de propuestas que van desde la democracia directa hasta la abolición de los partidos políticos, pasando por el uso frecuente y preceptivo del referéndum. Todas coinciden en la reducción de la delegación y el aumento de la participación<sup>20</sup>, una democracia cívica para que los ciudadanos deliberen y participen políticamente y asuman los asuntos públicos como cuestión propia. Podríamos definir la democracia participativa como la resolución de conflictos mediante un proceso participativo de autolegislación próxima y continua y la creación de una comunidad política capaz de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres y los intereses parciales y privados en intereses públicos. Su bandera es el autogobierno de los ciudadanos, no siempre ni en todo, como propondría la democracia directa sino «cuando hay que decidir las políticas básicas y cuando se despliega un poder relevante»<sup>21</sup>. Su argumento principal es la confianza ilimitada en la capacidad de los individuos para gobernarse a sí mismos, en lugar de buscar una base independiente, prepolítica o racional, se apoya en la participación en una comunidad de resolución dinámica de problemas, que crea fines públicos donde antes no existían. Son literalmente forjados mediante el acto de participación pública, creados mediante la deliberación común, la acción común y el efecto de esta acción y esta deliberación. En resumen, el gobierno, no del pueblo, ni de las masas, de los ciudadanos, como personas educadas y formadas por la propia deliberación, por sus contribuciones mutuas. El problema se produce al tratar de insertar de estos nuevos actores en la vida política del Estado. Las personas y los grupos demandan localizaciones estructuradas del espacio social para orientar sus acciones, para obtener una representación de la práctica social; de sus derechos sociales reconocidos generalmente en el constitucionalismo moderno y cuyo ejercicio precisa de nuevas instituciones.

---

<sup>20</sup> Documento marco «un partido para la España del siglo XXI» aprobado por la Conferencia Política de PSOE (junio de 2001), p. 4.

<sup>21</sup> *Idem*.

Esta «nueva democracia» se viene planteando desde hace tiempo de manera programática. La democracia participativa se presenta como paradigma democrático, ya sea en instituciones internacionales como el Consejo de Europa (1978), la declaración de Bremen (mayo de 1983), la Carta Europea de la Autonomía Local, proclamada en Estrasburgo en 1985, que establece el principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos reconocido y fomentado por los propios gobiernos locales, o la OCDE en su documento *Citizens as Partners* (2001), en el que señala que «implicar a los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas es una buena inversión y un elemento clave de la buena gobernanza»<sup>22</sup>. En todas ellas se subraya la conveniencia de que la práctica política y ciudadana se localice a efectos de que se genere la participación activa de los grupos. Paralelamente se ha comenzado a institucionalizar esta práctica, ya sea en organismos internacionales<sup>23</sup> o en administraciones públicas, habitualmente municipales<sup>24</sup>.

El problema de fondo a la hora de configurar las características de este nuevo sistema es determinar si las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se plantean como una alternativa a la representación o como un complemento funcional que en circunstancias resultará preponderante mientras que en otras representará un papel secundario. En un principio el sistema se articula en torno a mecanismos complementarios a la representación política. No cabe considerar como intrínsecamente perversas, y esencialmente disfuncionales, para la democracia representativa, a las instituciones de democracia directa. Su disfuncionalidad comienza cuando dejan de ser instrumentos correctores de hipotéticos defectos en el funcionamiento de la democracia representativa, para convertirse en medios, a cuyo través, al sistema de legitimidad del estado constitucional, se opone un sistema de legitimidad diferente, alternativo. El foco de la legitimidad se desplazaría, como señala Bernard Manin «de la voluntad predeterminada de los individuos, al proceso de su formación, es decir, la deliberación misma»<sup>25</sup>.

En esta línea avanzan las reivindicaciones de algunos movimientos sociales, como el popularmente conocido como movimiento antiglobalización, que plantean como objetivo «establecer el control de la sociedad sobre sus instituciones tras el fallo de los controles democráticos tradicionales». Ese es el gran peligro de la democracia participativa la sustitución de la representación por otros criterios de decisión que como señala Sartori se convierten en «alternativa más que en complemento de la representación (cuando no enmascaran la bien distinta realidad de una manipulación orquestada e impuesta desde lo alto)».

---

<sup>22</sup> También en 2001 el Consejo de Europa aprobó la Recomendación 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

<sup>23</sup> C. Teijo, *Organizaciones Internacionales No Gubernamentales y Derecho Internacional*, Diles, 2005; D. Held, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005; M. Kaldor, *La sociedad civil global, una respuesta a la guerra*, Kriterion, Tusquets Editores, y R. Rubio, «Los ciudadanos ¿protagonistas de la globalización?», en *El derecho en el contexto de la globalización*, Universidad del Externado, Colombia, 2007.

<sup>24</sup> En España ha sido Cataluña la pionera en la institucionalización de estas prácticas.

<sup>25</sup> B. Manin, «On Legitimacy and Political Deliberation», *Political Theory*, vol. 15, 1987.

Así lo señalan sus detractores que emplean todo tipo de argumentos, desde los de Pedro de Vega que define certeramente la democracia participativa como «el resultado inconsecuente y procaz de dos grandes frustraciones históricas, la pérdida de legitimidad de la democracia representativa y la incapacidad del mercado para crear por sí solo unos niveles mínimos de integración social»<sup>26</sup> e identifica participación con la consolidación del orden económico y social existente para recordar con Touret la necesidad de que todos no sean más que ciudadanos como único modo de que el poder legislativo pueda desarrollar y expresar una voluntad común, con lo que se condena irremisiblemente el concepto de interés general, hasta los de Huntington que nos presenta el ciclo siguiente: a. El incremento de la participación política lleva hacia una mayor polarización en la sociedad; b. el aumento de la polarización produce desconfianza en las instituciones y la sensación entre los individuos de una creciente ineficacia política; c. esta sensación conduce a su vez a una baja en la participación.

Sin llegar a ese grado de crítica Sartori adopta una postura ambivalente respecto a la democracia participativa. En primer lugar, analiza los modos en los que cabe hablar de democracia participativa: *a)* participación en términos de interés, atención, información y competencia; *b)* participación en apoyo de la voz, la democracia de las manifestaciones; *c)* participación efectiva y real en la adopción de decisiones, y *d)* participación equivalente a una democracia directa verdadera. Sobre el primero nos alertará, con Darnstädt<sup>27</sup>, sobre la inmovilidad que puede causar la participación permanente de todos en todo que llevaría a la inmovilidad total, a causa de la mezcla de debate teórico permanente y la falta de acción práctica, también permanente. La sobrecarga en la que se sumerge el ciudadano, le crea unas condiciones que inutilizarían el mismo principio que pretende establecer. Sobre el segundo pasa de puntillas, del tercero advierte sobre la costumbre de identificar la participación con el gobierno de comités, lo que demorará el iter decisional y provocará la descoordinación, perdiéndose en eficacia y eficiencia. Además no puede dejar de denunciar, para referirse a la verdadera democracia directa, la ingenua creencia de que el hombre por ser hombre es portador de ideas políticas, este nuevo naturalismo que ensalza lo espontáneo, lo natural, lo original por el hecho de serlo, y admite como igualmente válidas las opiniones del sabio y el loco por el sólo hecho de ser suyos, y que como apunta con gracia Sartori, supone una licencia universal de conducción, sin necesidad de un test de capacidad, que sin duda produciría consecuencias funestas para la circulación, el tráfico y las vidas de miles de personas.

Más allá de estos ataques doctrinales que denuncian el cambio de paradigma democrático que supone el establecimiento de la democracia participativa, es preciso señalar los principales obstáculos con los que se encuentra en la actualidad la aplicación práctica de la democracia participativa:

<sup>26</sup> P. de Vega, *Legitimación y representación en la crisis de la democracia actual*, Barcelona, 1998.

<sup>27</sup> T. Darnstädt, *La trampa del consenso*, Trotta, 2005.

En primer lugar «el carácter todavía precario y no claramente definido de la acción de estos nuevos actores no estatales»<sup>28</sup>.

En segundo lugar, la falta de representatividad, o la sobrerrepresentación que estos detentan al margen de la legitimidad representativa. Aquí el problema deriva de la dificultad de ponderar el peso ciudadano, de la existencia de infinidad de organizaciones cuya razón de ser no pasa por contar con una amplia base social y del anonimato en el que suelen trabajar estos grupos, que impide el control de la opinión pública. Hoy la base social de las organizaciones no es *conditio sine qua non*, para actuar en los mecanismos democráticos participativos, con lo que el peligro de utilización de la sociedad civil a través de la creación de grupos ficticios, incluso falsos, es bastante real. Además al otorgar una representación paralela a los grupos sociales de composición indefinida se corre el peligro de consagrar el derecho a voto suplementario de ciertas personas, muchas veces meramente jurídicas, a las que se consideraría portadores de valores o rasgos de superioridad respecto a los demás<sup>29</sup>. Quizás en este renacer de la sociedad civil, al que estamos asistiendo en los últimos años, sea necesario plantearse hasta que punto es necesaria una base social para ejercer como actor político en los nuevos esquemas de gobernanza. Esta base social no sería imprescindible, en el entendimiento de que la base social viene representada por las estructuras representativas, pero de lo que no hay duda es que de una forma u otra necesitan de la ciudadanía, ya que ésta contribuye notablemente en la consecución de los objetivos por los que trabajan, ya sea como forma de mantener su *auctoritas* ya para garantizar su supervivencia.

En tercer lugar lo que algunos autores denominan la trampa del consenso. La existencia de un buen número de sujetos implicados en cualquier toma de decisión, que hace imposible buscar responsables, y provocan la creación de nuevos mecanismos de tomas de decisiones que se basan en rebajar las propuestas, imposibilitando la realización de reformas, en algunos momentos necesarias.

En cuarto lugar es necesario señalar el problema de las minorías, que corren el riesgo de ser silenciadas por grupos más numerosos, o más poderosos, y no hacer llegar sus reivindicaciones a las instituciones. Es frecuente en este tipo de sistemas el mecanismo llamado control de entrada, que usa de técnicas como la de elevar el umbral organizativo requerido, proponiendo acciones o niveles de negociación inalcanzables para los recién llegados al juego político. Según los críticos esto facilitaría la actuación de los grandes poderes económicos, favorecidos por la ausencia de un orden claramente establecido, y en clara situación de ventaja frente a otros agentes de la sociedad civil. La ruptura del principio de igualdad, al hacer depender la defensa de los propios intereses de los medios de los que se disponga, daría lugar a la exclusión de un buen número de grupos, que no podrían hacer oír su voz.

<sup>28</sup> FVallespín, «Estado, globalización y política», en *Ciudadanía y política*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 35.

<sup>29</sup> L. López Nieto, «Los nuevos apellidos de la democracia: retos de la participación dirigida o mediatizada en España», *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 109, enero-marzo de 2007, p. 116.

Otro peligro serían la politización de estos movimientos hasta su conversión en plataformas partidistas, que sirvan para alcanzar el poder, como ha ocurrido o está ocurriendo en países como Perú, Brasil, Bolivia o México, o para colaborar de manera directa con un partido político determinado, convirtiéndose en su «brazo civil»<sup>30</sup>.

Por último deberíamos referirnos a los peligros de estatalización y privatización que en determinadas circunstancias pueden producir en estos grupos. La estatalización sería consecuencia directa de la especial dependencia que muchas de estas organizaciones tienen del Estado en determinados sistemas, esto hace que de una forma u otra las organizaciones corran el peligro de convertirse en altavoces gubernamentales en su actuación, procurando ganarse la simpatía del gobierno de turno para conservar la financiación necesaria para continuar desarrollando su labor. Por otro lado la privatización que provocaría el hecho de que la producción del derecho abandone sus centros tradicionales, los del poder legislativo. Se produce así una privatización de la producción del derecho que exigiría redoblar la atención hacia los derechos fundamentales.

### III. UNA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN

Una de las causas de la reiterada apelación a la democracia participativa es su indefinición a la hora de construir o insertarse en el sistema político. A pesar de las continuas reivindicaciones de democracia participativa el derecho parece caminar ajeno a estos planteamientos y tarda en hacerse eco de estas propuestas. Es difícil negar las reivindicaciones a los que claman por una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública, el problema lo encontramos en la traducción institucional de los principios, al tratar de insertar esta «estructura polisínodal paralela»<sup>31</sup> dentro de las estructuras del sistema democrático. De ahí que el elemento clave a la hora de analizar la democracia participativa no sea el concepto de participación política sino sus distintas formas de institucionalización dentro del sistema político. Desde esta perspectiva son varias las dificultades a las que se enfrenta esta institucionalización de la soberanía popular. El mismo Habermas se apresura en alertar que su modelo es un «modelo puramente normativo que todavía necesita una sobria confrontación con las estructuras y los mecanismos de las complejas sociedades en las que vivimos»<sup>32</sup>. Rawls que también se manifiesta partidario de este modelo insistiendo en la necesidad de crear y defender foros públicos en los que la ciudadanía pueda debatir y ponerse de acuerdo acerca

<sup>30</sup> Algo así le ocurrió al movimiento zapatista en 1996, tras una consulta popular en la que participaron más de 2 millones de personas que decidieron la incorporación del movimiento en la lucha partidista.

<sup>31</sup> L. López Nieto, «Los nuevos apellidos de la democracia: retos de la participación dirigida o mediatizada en España», *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 109, enero-marzo de 2007, p. 118.

<sup>32</sup> J. Habermas, «Derechos humanos y soberanía popular; Las versiones liberal y republicana», *Ratio Juris*, núm. 7, Blackwell Publishers Ltd., 1994.

de cómo resolver los conflictos centrales que se presentan en su comunidad<sup>33</sup>, tampoco ofrece una propuesta institucional con el que llevarlo a la práctica.

El problema viene de lejos. El primero en diseñar instituciones de participación complementarias al sistema representativo fue Rousseau, que partiendo de la imposibilidad material de la democracia directa, admite la elección de representantes como un mal necesario, estableciendo dos condiciones inexcusables para la actuación de los representantes para proteger la parcela irrenunciable de soberanía de cada ciudadano: que los elegidos por el pueblo como representantes no tengan un poder propio, de suerte que sólo puedan actuar en los términos de un mandato imperativo y en segundo lugar, que lo que los elegidos decidan debe ser siempre ratificado por el pueblo. De estas condiciones derivarán las principales manifestaciones constitucionales de la participación política.

En la actualidad las instituciones de participación política efectiva de los ciudadanos más habituales son el referéndum y la iniciativa legislativa popular, y en determinados países el derecho de petición. Como señala De Vega «el referéndum y la iniciativa popular son consideradas con razón como las dos instituciones más expresivas del ejercicio de la democracia directa en el marco del Estado constitucional y representativo moderno. No obstante, conviene indicar que desempeñan papeles y cumplen objetivos radicalmente diferentes. Si el referéndum, en cuanto instrumento de control, tiene como finalidad evitar que las Asambleas representativas puedan hacerse portadoras de un falso poder constituyente, la iniciativa popular lo que procura, ante todo, es dinamizar la instancia legislativa, para impedir que el sistema constitucional quede secuestrado por ella. Si el referéndum actúa de freno a las pretensiones expansivas de las Asambleas, la iniciativa popular, por el contrario, aparece como acicate»<sup>34</sup>. Aunque salvo contadísimas excepciones estas instituciones se ven reducidas a meros instrumentos de consulta que sirven a las instituciones representativas para legitimar sus decisiones.

Al margen de estos instrumentos, en los que se cuestiona el elemento participativo, hoy la creciente demanda de democracia participativa tropieza con la dificultad de establecer una normatividad para enlazar las acciones de la sociedad civil con las decisiones públicas, sin cuyo concurso las iniciativas sociales están condenadas al narcisismo y a la ineficacia. Unos y otros apuestan por la participación más activa de los ciudadanos pero sin llegar a plantearse con profundidad los posibles retos y efectos de estos novedosos modelos, ni siquiera sus formas de aplicación.

Si atendemos, por ejemplo, al programa electoral del PSOE en las elecciones municipales de 2003, no resulta suficiente que el ciudadano proponga, decida o ejecute sino que dialogue, congestione, codecida hasta lograr que las instituciones públicas y las organizaciones asociativas construyan y man-

---

<sup>33</sup> J. Rawls, «The Idea of Public Reason Revisited», *The University of Chicago Law Review*, vol. 64, núm. 3, 1997.

<sup>34</sup> P. de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.

tengan la democracia desde el día a día. Estos principios pueden aplicarse en distintos momentos de la vida política: la información, la elaboración de las políticas, la decisión y su control. Sería necesario diseñar instituciones para facilitar una continua participación cívica en la fijación de la agenda, la deliberación, la legislación y la ejecución de las políticas. «Debemos satisfacer esta demanda mediante la devolución del poder y procurando que la gestión sea más transparente y responsable... lo que importa es instaurar un debate democrático abierto, vibrante y diverso que sea un laboratorio de ideas sobre cómo afrontar las necesidades y demandas sociales»<sup>35</sup>.

Para que su acción sea estable y pueda engarzar con las grandes estructuras —por más que aligeradas, descentralizadas y flexibilizadas— del Estado de bienestar, resulta necesario, como ha insistido Donati, ir creando una nueva normatividad que confiera un cierto carácter estatutario a tales iniciativas sociales, para que no se desvíen de su finalidad y estén en condiciones de conseguir los medios imprescindibles para la realización de sus tareas específicas<sup>36</sup>. No se trata, a estas alturas, de que la burocracia llegue hasta los patios de vecindad: los estatutos habrán de ser autónomos, pero amparados y protegidos por la Administración pública, cuya misión no es sustituir a las autonomías sociales, sino ordenar los marcos generales de la convivencia, según la función arquitectónica que le compete.

Hoy en día esto corresponde a la función estructuradora de la sociedad que debe asumir el derecho, constatando una realidad como es que un monto importantísimo del Producto Interior Bruto de países avanzados como Alemania y Estados Unidos se vincula al ámbito de las asociaciones sin ánimo de lucro (*non-profit*), a instituciones, agrupaciones o asociaciones cuya declarada finalidad no es el lucro económico, sino la cultura, la ciencia, la enseñanza, el deporte, la religión, la defensa del medio ambiente o la atención a los pobres y marginados. Como dice Herrera, este ámbito: «es el lugar donde la sociedad va más allá de sí misma. Es decir, estamos ante esferas relacionales que no son ni comunitarias, ni societarias, ni públicas, ni privadas, en el sentido que estos términos han tenido para la modernidad. Más explícitamente, es aquí donde la sociedad moderna, caracterizada por la emergencia de fenómenos asociativos, amplía su propia complejidad»<sup>37</sup>.

La realidad nos dice que, a pesar de las brillantes construcciones teóricas, que hemos ido presentando, el problema real de la participación lo encontramos siempre a la hora de proponer una configuración jurídica para la democracia participativa. A la hora de afrontar los principios generales que debería recoger esta institucionalización de procesos para conciliar intereses, Offe nos da la primera nota «una combinación que deje a salvo la democracia representativa

<sup>35</sup> A. Blair, *La tercera vía*, El País-Aguilar, Madrid, 1999.

<sup>36</sup> P. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma, 1993. En esta obra se refiere al agotamiento del proyecto político moderno con sus notas características de universalismo, representación y emancipación y la emergencia progresiva de tres dimensiones opuestas, un creciente pluralismo, un nuevo sentido de la privacidad y un fuerte sentido de dependencia.

<sup>37</sup> M. Herrera, *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

sobre la base del individuo autónomo, pero que al mismo tiempo refleje la real complejidad del pluralismo social»<sup>38</sup>; Habérmas aporta una segunda nota determinante, al apuntar que esta «no tendrá lugar bajo la forma (de ningún modo deseable) de un Estado universal. Deberá contar con la propia independencia, la propia voluntad y la cohesión de los antiguos Estados nacionales»<sup>39</sup>.

El desarrollo institucional de esta participación implica:

- Adecuar las instituciones y procedimientos democráticos vigentes a las nuevas realidades sociales.
- Crear nuevas estructuras políticas que permitan una participación más activa de los ciudadanos.
- Promover una sociedad civil fuerte y vertebrada en las que las organizaciones y colectivos sociales, desde diferentes expresiones y propuestas, contribuyan con un necesario protagonismo a la democracia y a la transformación de la sociedad.

Como hemos ido viendo a lo largo de la exposición, con las crecientes dificultades del sistema representativo, han proliferado nuevos cauces, como consecuencia de las reivindicaciones de una sociedad con mayores grados de pluralismo político y social. Las soluciones se articulan en diversas líneas, por un lado las que surgen de las discusiones entre las distintas escuelas, comunitaristas, pluralistas... La clave de uno u otro sistema es ver en quién radica el ejercicio último de la soberanía.

Los pluralistas, por lo general, plantean dos ámbitos de poder simultáneos y paralelos en los que el ejercicio último correspondería al Estado y a los grupos, respectivamente. En esta línea Zampetti nos habla de Estado de estructura mixta, «en parte dualista (poderes del Estado, por un lado, e individuos, por otro, protegidos por aquél), que comprende los órganos funcionarios, o sea, los órganos no electivos, que son órganos representativos (de la nación), y, en parte, monista, en la que el pueblo ejerce los poderes participando en ellos, y no ya delegando el ejercicio de los mismos y limitándose al ejercicio del derecho de voto»<sup>40</sup>. Este podría considerarse el esquema básico, el punto de partida para la configuración pluralista.

Otra alternativa nos la ofrece la propuesta neocorporativista, un sistema cuyas bases serían un marco de decisión política que incluyera no sólo a los órganos legislativos y ejecutivos del Estado sino también a las organizaciones sindicales y empresariales, actuando ambas, y esto es lo característico del modelo neocorporativo, con un cierto status público reconocido por el Estado, en el que el método de decisión sería la negociación y el consenso. Así se plantean propuestas como «un sistema bicameral en el cual una institución es expresión del individuo como ciudadano titular de los derechos personales, mientras que la segunda es la expresión del individuo como ciudadano titu-

<sup>38</sup> C. Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

<sup>39</sup> J. Habérmas, «Derechos humanos y soberanía popular; Las versiones liberal y republicana», *Ratio Juris*, núm. 7, Blackwell Publishers Ltd., 1994.

<sup>40</sup> P.L. Zampetti, *La participación en el mundo político*, Unión Editorial, Madrid, 1970.

lar de los derechos sociales»<sup>41</sup>. Desarrollando esta propuesta bicameral Mendes France, aboga por la institucionalización de los grupos sindicales y socio-profesionales en el ámbito de una segunda Asamblea política nacional, una asamblea económica, cuya constitución se revise a intervalos reducidos para evitar la cristalización de los intereses y cuya participación sea preceptiva en todas las leyes. En este marco de la representación de intereses, y en ámbitos más reducidos, se va más allá al plantear vías mucho más consistente y participativas de institucionalización de los grupos de intereses a nivel local...

Dentro de la doctrina neocorporativa se plantean también otras fórmulas alternativas. En el ordenamiento laboral encontramos una figura que puede resultar tremendamente orientativa en el estudio de esta materia, la legislación negociada, «un corpus de reglas acordadas, bien entre el poder público y las organizaciones de representación de intereses de trabajadores y empresarios, bien entre estas últimas, en el marco de un proceso de negociación colectiva que cuenta con el compromiso del poder público de transferir su resultado a una norma estatal».

Otra de las ideas claves para ir perfilando la participación en un marco de complementariedad funcional al sistema representativo, es la de la participación en el diseño del programa político de los representantes. Rokkan presenta las elecciones como el elemento que determina quienes van a ser los miembros de los organismos representativos, mientras que los grupos son los que proporcionan un *input* más importante a las decisiones políticas, determinando así, en gran medida, cuál va a ser el contenido de la política<sup>42</sup>. Aquí radica uno de los puntos fuertes de la configuración del sistema participativo, el control sobre los temas que forman parte de la agenda, incidiendo en la inclusión o exclusión de determinadas materias.

A lo largo del tiempo se han ido consolidando en el ámbito parlamentario y administrativo algunos modelos de integración de la sociedad civil en la vida pública, aunque donde más se ha consolidado este sistema es en las instituciones internacionales. Es interesante un repaso a las acciones emprendidas por estos organismos para escuchar las opiniones de las ONGs y poder sopesar sus consejos y reivindicaciones, ya que este es uno de los campos en el que las vías de participación están más desarrolladas. La creación de órganos y mecanismos de consulta; de departamentos y comités destinados a estos fines; y la inclusión de estas organizaciones no gubernamentales en los foros mundiales de debate son los más significativos, en los que se han adoptado algunos de los principios planteados por las mismas.

Ejemplos como los de las *policy network*, en las que el poder se ejerce de forma colaborativa entre los actores afectados en materias como la sanidad o la educación, sirven como primeros test del sistema. Esto plantea la necesidad de crear, o integrar, estructuras multinivel. Algunos como Rischard al hablar de soluciones proponen la constitución de redes sobre problemas globales

<sup>41</sup> P. Mendes France, *La república moderna*, Barcelona, Andorra, 1968.

<sup>42</sup> S. Rokkan, «Numerical Democracy and Corporate Pluralism», en R. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966.

(RPG), que englobaría representantes gubernamentales, ONGs y personas del ámbito empresarial<sup>43</sup>. Estas redes, tras su formación, se encargarían de la producción de normas y posteriormente de su aplicación. Algo que Held compara con el «método de coordinación abierto» de la UE.

Held apunta a los criterios de inclusión y subsidiariedad, como determinantes a la hora de decidir quienes deben intervenir en los distintos asuntos señalando que aquellos afectados de manera importante por decisiones públicas deben tener las mismas oportunidades de influir en ellas y conformarlas<sup>44</sup>. Este concepto, según Held, sólo resulta convincente cuando se asocia con la idea de comunidad política, como lugar en el que se reúnen los que toman decisiones con los que las reciben. Así se replantea el principio de inclusión, «todos aquellos cuyas esperanzas de vida y opciones vitales se vean afectadas de manera importante por fuerzas sociales y procesos deberían poder opinar sobre sus condiciones y regulación». En este sentido se propone ponderar el impacto en tres categorías: enorme, cuando afecta a necesidades o intereses vitales, moderados, que ponen en cuestión la capacidad de las personas para participar en su comunidad y ligero, que tenga impacto en formas de vida o opciones de consumo.

El principal reto al que se enfrenta la sociedad civil en este campo ape-la a su legitimidad. La autoridad que estas instituciones tienen reside tanto en la representación de la sociedad civil que afirman ostentar, cuestionada por muchos, como en su labor. Las organizaciones de la sociedad civil sue-len conocer de primera mano las necesidades, las pretensiones y las conse-cuencias de adoptar una u otra decisión. Su poder no es un poder de deci-sión; es su capacidad de discutir, proponer, experimentar, denunciar y servir de ejemplo.

Dentro del concepto de inclusión, aparece el problema de la aceptación de los resultados. Cuando las negociaciones se realizan entre miembros no representativos es más fácil que aquellos que no comparten las decisiones adoptadas puedan oponerse a las mismas. Algo así ocurrió en Chiapas donde los zapatistas tras la negociación con el gobierno en la que las comunidades participaron plenamente, imponía la decisión a toda la comunidad que tenía que seguirla hasta el punto de que vecinos que se negaron a participar en el levantamiento fueron expulsados.

Concluimos, por tanto, con la misma idea con la que comenzamos este estudio de la configuración jurídica de la participación, la necesidad de estu-diar, comprender y aplicar las figuras de democracia directa dentro del siste-ma representativo, como figuras que no pretenden suplantar los mecanis-mos de los poderes constituidos. Sólo desde ahí será posible la configuración de la participación como una complementación del sistema de los *checks and balan-ces*, de los frenos y contrapesos que más genuinamente define y caracterizan al Estado Constitucional.

<sup>43</sup> J. F. Rischard, *High noon: Twenty global issues, twenty years to solve them*, Basis Books, 2002.

<sup>44</sup> D. Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cam-bridge: Polity Press, 1995.

Como conclusión de este punto podemos señalar que sólo un reforzamiento del sistema de representación podrá permitir que la participación se convierta en algo saludable, complementario, para la legitimidad democrática. Rechazando la falsa antítesis entre democracia representativa y otras formas de participación sustantiva de los ciudadanos en la vida pública, no podemos olvidar la necesidad de fortalecer el impulso democrático para encontrar nuevas formas de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan. Y esto sólo es posible hacerlo a través de una configuración jurídica distinta que, respetando los principios del sistema representativos como principios básicos del sistema, dé entrada a formas de realización de la participación política.

#### IV. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

En España las formas de democracia participativa han sido objeto de discusión desde el período constituyente. Mientras que algunos como Oscar Alzaga, veían en estas fórmulas la consagración de instituciones de clara inspiración fascista, otros, como Manuel Fraga, defendieron desde un principio la institucionalización constitucional de la participación política. Estos debates se concretaron finalmente en un régimen mixto en el que se incluían determinadas figuras propias de la democracia participativa (derecho de petición, referéndum consultivo, iniciativa legislativa popular) pendientes de un desarrollo legislativo que, en algunos casos, tardó décadas en realizarse.

Como en el resto del mundo en España también se ha ido introduciendo el discurso de la democracia participativa que el propio constituyente en nuestro país consagró como principio constitucional al establecer que corresponde a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»<sup>45</sup>. De un tiempo a esta parte el legislador resalta con frecuencia en sus leyes (especialmente en la exposición de motivos) el elemento participativo como obligación del moderno Estado de Derecho que «debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad» para continuar diciendo «el Estado necesita de la responsabilidad de sus ciudadanos y estos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan».

La participación en España es por lo general escasa, son pocos los que participan mucho y muchos los que apenas participan en algo o nada. Desde el punto de vista de la cultura participativa, en España apenas el 22 por 100 de los españoles dice estar asociado a algo, y sólo un 12 por 100

<sup>45</sup> Constitución Española, artículo 9.2.

reconoce tener un papel realmente activo en la entidad a la que pertenece. En otras palabras, el 78 por 100 de españoles no entra en la dinámica de la participación activa. Además suele estar restringida al ámbito cultural entendidas de modo amplio (artísticas, deportivas, literarias, científicas, costumbristas, etc.) asistencial y del voluntariado, y es difícil encontrar su traducción en la participación política. Se trata además de una participación delegada. La ciudadanía está acostumbrada a quejarse, a reivindicar, pero no a participar y cuando lo hace, prefiere hacerlo a través de asociaciones como las de consumidores. Esto hace que existan muchas asociaciones, sin que esto suponga la participación de la gente, ni siquiera en sus asuntos más cercanos: la asociación de padres de alumnos, la comunidad o asociación de vecinos o las juntas de distrito.

Podemos deducir que la democracia participativa en España es fundamentalmente asociativa, ofreciendo escasos espacios a la participación individual, salvo en el caso de los expertos. Como hemos visto, desde esta perspectiva el punto de partida de la democracia participativa en España no puede ser más desolador, sólo una cuarta parte de los ciudadanos está asociado y participa de alguna forma en alguna actividad. La mayoría de estos lo hacen en asociaciones deportivas y culturales (26 por 100), y en aquellas relacionadas con el ámbito público la participación no supera nunca el 5 por 100. Al tratar de profundizar en los porqués crece aun más el desaliento al comprobar que en su inmensa mayoría, un 65 por 100, el motivo es sencillamente la falta de interés <sup>46</sup>.

En España el modelo más institucionalizado de participación lo encontramos en el ámbito laboral. El modelo podría clasificarse, según la clasificación de Lehmbuch, como oscilante entre un neocorporatismo medio y débil (teniendo en cuenta como criterios valorativos no sólo el número de normas que provienen de esta fórmula sino, sobre todo, su ámbito material). Se puede afirmar, como ha hecho notar Pérez Díaz, que la legislación laboral en España avanzó con un «mesogobierno funcional» con capacidad de control sobre las decisiones más importantes de contenido social y económico acordadas entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas. Para esto el sistema se apoyó fundamentalmente en los sindicatos, logrando un doble objetivo, el de los poderes públicos de recabar el apoyo social de unas organizaciones públicas bien implantadas y capaces de garantizar el cumplimiento de los pactos sociales y el de los sindicatos que lograban así su legitimación como agentes políticos. La ley 11/1994 de reforma laboral ha supuesto la conclusión lógica de un giro paulatino hacia formas de corporatismo débil, más asimiladas a las teorías pluralistas, que se venía produciendo en España desde mediados de los años ochenta, con la promoción de la descentralización contractual y la incentivación de la negociación colectiva en el seno de la empresa.

---

<sup>46</sup> A pesar de esto en encuestas como las realizadas por la Diputación de Barcelona se descubre que el 85 por 100 de los entrevistados estaría dispuesto a participar en un proceso que decidiera algún aspecto municipal que le afectara directamente.

En los últimos tiempos el movimiento asociativo español ha adquirido mayor protagonismo, en torno a la participación política, aunque dando siempre mayor relevancia al contenido de las reivindicaciones que al proceso o a la institución en si. El asociacionismo español aun adolece de falta de organización, de representatividad, sufre de exceso de liderazgo, y carece de fuentes de financiación propias por lo que termina siendo absolutamente dependiente de la administración pública, que corre el peligro de crear instituciones satélites de afinidad ideológica más que órganos de participación. Así en grandes movilizaciones sociales como la del No a la guerra, la que se oponía al matrimonio entre personas del mismo sexo o la que reivindicaba la calidad de la educación, se producía el conflicto entre los que presentaban estos movimientos sociales como una emanación real y representativa de la sociedad frente a los que los planteaban como monigotes de los partidos políticos de turno, poniendo en duda su legitimidad y fiabilidad.

Desde el punto de vista institucional la experiencia constitucional de estos casi treinta años nos muestra que las instituciones de participación política se han convertido en figuras simbólicas cuya aplicación es prácticamente nula. El caso español no es más que el fruto de unos preceptos erráticos, elaborados en un clima de oposición a las formas de participación a las que se consideraba herederas del régimen franquista. El resultado son unos preceptos en los que las instituciones participativas, el referéndum, el derecho de petición y la iniciativa legislativa popular, aparecen como instituciones jurídicas vacías, sin ningún tipo de obligación de desarrollo y por tanto condenadas al olvido.

De todos modos últimamente se pueden observar tendencias a facilitar desde los distintos poderes la participación política de los ciudadanos<sup>47</sup>; ya sea a través de los Consejos Consultivos, instituciones mixtas con estructura pluralista en las que el poder ejecutivo se reserva el control, o de las cada vez más utilizadas comisiones de estudio, alrededor del Congreso y del Senado.

La participación ciudadana se recoge en los nuevos Estatutos. Por ejemplo en el Estatuto de Cataluña desde el preámbulo se habla del deseo de Cataluña de avanzar en democracia basada en la participación ciudadana. En el artículo 4.2 y recogiendo el espíritu constitucional se habla de facilitar la participación de todas las personas en la vida política. Es el artículo 29 el que, referido al Derecho de participación, más se extiende sobre la materia refiriéndose a la participación en las elecciones, en la actividad parlamentaria y en las políticas locales y autonómicas, haciendo referencia también a la posibilidad de promover convocatorias de consulta popular. El estatuto se refiere también como un principio rector que ha de guiar la acción de los poderes públicos (art. 43), al fomento de la participación, el desarrollo de

---

<sup>47</sup> Cotino realiza un completo análisis de la situación legal en «El débil compromiso normativo por la transparencia y la participación electrónicas. Situación actual y posibilidades de futuro», en L. Cotino (coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007.

políticas participativas y el compromiso por facilitar y ayudar a promover una participación ciudadana efectiva y de calidad. A la vez que concede a la Generalitat la competencia exclusiva en la realización de consultas populares (art. 122).

El Estatuto de Castilla y León, el de Andalucía o el de la Comunidad Valenciana también se refieren a la democracia participativa al permitir a los ciudadanos presentar iniciativas legislativas y participar en la elaboración de leyes, promover la convocatoria de referéndum y ejercer el derecho de petición (art. 30, Estatuto Andalucía), o estableciendo la obligación de los poderes públicos de «promover la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre y autonomía» (art. 43 del Estatuto de la Comunidad Valenciana).

Pero es sobre todo en el nivel local donde la democracia participativa se ha convertido en un elemento recurrente, y no sólo en reglamentos, discursos y programas electorales.

## V. LA PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

Algunas instituciones autonómicas ya están tratando de poner en práctica medidas en este sentido. En Galicia encontramos este tipo de prácticas en el Parlamento que en su página *web*, promueve la participación ciudadana en una sección titulada «Legisla con Nosotros»: «En esta sección podrá opinar sobre los proyectos de ley que se encuentran en tramitación en el Parlamento de Galicia, así como de otros temas de interés». Hoy, mayo de 2007, existen tres debates abiertos con cinco opiniones en uno de ellos, los otros dos no contienen participación.

En Cataluña la Dirección General de Participación Ciudadana también ha realizado procesos de participación para la elaboración de leyes como el Statut, la Llei de serveis socials, la Llei d'infància o el Pla de Presons, aunque no ha hecho públicos datos sobre la participación y la incidencia de estos procesos.

Aún así es en el ámbito local donde más se está trabajando para incorporar instrumentos participativos. La descentralización se revela como elemento imprescindible en la formulación del modelo participativo a través del Municipio, espacio idóneo para articular la democracia participativa, puede acercar al ciudadano al conjunto de actividades y servicios que más incidan en sus condiciones de vida; son los ámbitos más apropiados para ese impulso político y social para transmitir información, para investigar, actuar y participar.

En los últimos años en muchas ciudades españolas se han venido configurando instrumentos de participación ciudadana, que han tenido como base y referencia en la mayoría de los casos los reglamentos y normas de partici-

pación<sup>48</sup>. Aunque por lo general su aplicación práctica sigue siendo aún más bien escasa, e incluso en lugares donde han comenzado proyectos en esta línea se hayan visto obligados a dar marcha atrás ante las dificultades encontradas. Las instituciones proyectadas han sido víctimas de una excesiva burocratización, con órganos de participación que paulatinamente han ido perdiendo interés para los ciudadanos, pero también existen prácticas positivas especialmente en Cataluña y el País Vasco.

El marco en el que se establecen estos procesos de participación ciudadana es el de derechos como audiencia pública, iniciativa y propuesta ciudadana, iniciativa popular, consulta ciudadana, información, petición, participación de los vecinos y entidades ciudadanas en los órganos del Ayuntamiento.

Estos derechos se plasman en instrumentos como Carta de derechos y deberes de los ciudadanos, una Carta Municipal de Ciudadanía, una guía de participación, o un Pacto Cívico. Para facilitar su ejercicio se crean instituciones como el Registro de entidades de participación ciudadana (Bilbao) o la Comisión de sugerencias y reclamaciones y se fomenta la participación a través del Plan director de participación ciudadana (San Sebastián).

Desde el punto de vista de la inserción de estos mecanismos de participación en las instituciones municipales destacan la **Concejalía de Participación Ciudadana**, cuyas funciones son:

- Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida local.
- Impulsar la participación en la gestión de las Corporaciones a las Asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos.
- Regular el reglamento orgánico, los órganos y procedimientos adecuados, para la efectiva participación de los vecinos, tanto en el conjunto del municipio como en los distritos.
- Gestionar una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuyo objeto es la defensa de los derechos de los vecinos ante la administración municipal y que se regula por su propio Reglamento Orgánico.
- Impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y comunicación vecinal.

Dependiente de este órgano van apareciendo los órganos participativos en los que nos encontramos con dos grandes limitaciones, la primera establecida en el artículo 69 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del régimen local, que impide al municipio crear un órgano de participación ciudadana cuyas decisiones sean vinculantes para el gobierno local y la segunda la imposibilidad de exigir la presencia en estos consejos de responsables de otras administraciones.

Por lo general nos encontramos con los siguientes órganos:

---

<sup>48</sup> La Ley de Bases de Régimen Local establece estos reglamentos de participación ciudadana como estándar mínimo.

El **Consejo de Ciudad**, que adopta distintos nombres: Consejo director en Madrid, Consejo Social en ciudades como Oviedo o Vitoria... Se configura como un órgano consultivo y de Gobierno, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y vecinales, cuya misión fundamental es la de ofrecer un espacio de pensamiento estratégico que oriente y sirva de soporte a la gestión de los principales temas y asuntos públicos de la ciudad. Se constituye como un órgano de participación amplio y plural de discusión sobre la ciudad y su futuro, tiene entre sus competencias promover la participación ciudadana y la mejora de la calidad de la democracia local, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo social, cultural y económico local, la planificación estratégica de la ciudad y los grandes proyectos urbanos.

Los **Consejos Sectoriales** son los órganos de participación en las grandes áreas de actuación municipal, de los ciudadanos y las Entidades más representativas. Como órganos complementarios de carácter consultivo su finalidad esencial es la de facilitar asesoramiento y consulta a los responsables de las Áreas, desarrollando funciones de información, estudio y propuesta en relación con los asuntos propios de las mismas. Las materias son de lo más diversas como cooperación al desarrollo, consumo, voluntariado, salud, accesibilidad, medio ambiente, igualdad, tercera edad, promoción del comercio o la sostenibilidad de la ciudad.

Forman parte de los mismos los responsables de las Áreas de Gobierno, los representantes de las organizaciones sociales más representativas y de las instituciones directamente relacionadas con el sector de actividad de que se trate y expertos de reconocido prestigio en las áreas de conocimiento propias del Consejo en cuestión.

**Consejos territoriales.** Órganos colegiados de gobierno del distrito, de carácter representativo, que tienen como objeto facilitar la participación vecinal en el gobierno de la villa y consejos sectoriales. Son los órganos de participación por excelencia que tienen como prioridad la búsqueda del consenso entre ciudadanos, asociaciones y Ayuntamiento para la gestión dentro del ámbito territorial del Distrito.

Se reúnen una media de tres o cuatro veces al año en sesión pública y su composición incluye al Concejal del Distrito; representantes de las asociaciones inscritas en el distrito (tales como asociaciones de vecinos, asociaciones de padres y madres de alumnos, juveniles, deportivas, medioambientales, culturales, de mayores, etc.); vocales vecinos de la Junta Municipal del distrito, pertenecientes a los grupos políticos; vecinos elegidos de forma aleatoria entre los inscritos en el censo electoral del distrito; y un representante de los Consejos sectoriales, con voz y sin voto.

Su principal función será fomentar la participación directa de los ciudadanos y sus entidades, así como potenciar el diálogo y el consenso entre éstos y las instituciones municipales. Pero, además, tendrá otras funciones, entre las que destacan: recabar propuestas ciudadanas relativas a la mejora del funcionamiento de los servicios y actuaciones municipales en el distrito, informar anualmente al Ayuntamiento de las necesidades del distrito, indicando las

prioridades para su posible inclusión en los Planes de actuación municipal y en los Presupuestos municipales, exponer y defender los acuerdos que se adopten en el Consejo Territorial ante el Pleno de la Junta Municipal del distrito.

En algunos lugares se están empezando a crear **Mesas de diálogo** que se configuran como espacios territoriales de participación vecinal para estudiar, debatir y proponer iniciativas que propicien la convivencia social e intercultural y fortalezcan el asociacionismo en los barrios. Reconocen el sufragio activo y pasivo a todos los vecinos mayores de 16 años empadronados, con independencia de cuál sea su origen o nacionalidad. Sus representantes serán elegidos a través de un proceso electoral de votación directa. Cada distrito cuenta con una mesa compuesta por vecinos a título individual, en representación de las organizaciones sociales, las administraciones y los centros de atención social a inmigrantes.

En la misma línea se plantean los **presupuestos participativos** (Albacete, Sevilla, Archidona, Cabezas de San Juan, Sabadell, Rubí) que permiten a los ciudadanos seleccionar el destino de los gastos en determinadas partidas como educación, juventud, vivienda o empleo. La experiencia de momento deja mucho que desear. En Sevilla, por ejemplo, y según los cálculos dados por la misma organización, la participación ha sido del 0,3 por 100 de la población. Albacete también nos sirve de ejemplo al haber puesto en práctica el modelo en 1999. En un principio los vecinos podían presentar propuestas sobre proyectos y servicios a través de una asamblea abierta a todos los ciudadanos, el consejo del Foro, integrado por representantes de asociaciones de diversos ámbitos (vecinos, cultura, educación, ecología, inmigrantes, etc.) y ciudadanos no organizados, que después de estudiar las propuestas negociaba con el ayuntamiento los proyectos de inversión que se iban a realizar, teniendo en cuenta los recursos del presupuesto y la viabilidad técnica y legal para realizar, posteriormente, un seguimiento de la ejecución de los proyectos aprobados. Además, el Foro amplió su ámbito de actuación al pasar a discutir otros gastos e ingresos municipales como tasas y precios públicos. Dadas las dificultades de adaptar este mecanismo de participación abierta a los plazos administrativos, en los últimos años se han elaborado y aprobado unos criterios de priorización que tienen en cuenta cuestiones como la necesidad de equipamientos urbanos, la población beneficiada, etc.<sup>49</sup>

Destaca también como determinados ayuntamientos están apostando por la formación y la profesionalización de la materia. En muchos municipios tienen técnicos en la materia que realizan este trabajo, un equipo independiente dedicado exclusivamente a la tarea de gestionar el proceso de participación ciudadana.

Hay algunos como el Ayuntamiento de Zaragoza, que junto a la Universidad han creado la Escuela de Asociacionismo y Participación Ciudadana. Esta Escuela imparte un Diploma Universitario de «Técnicas de Participa-

---

<sup>49</sup> Para próximas convocatorias se plantea cuantificar las propuestas para conocer mejor cuánto vale lo que se pide. De esta forma el proceso ganará en credibilidad.

ción Ciudadana» que este año llega ya a su tercera edición. La Universidad Autónoma de Barcelona, la de Girona y la del País Vasco imparten también posgrados sobre la materia.

En algunas instituciones se ha llegado a crear incluso una metodología de los talleres de grupo para elaboración de leyes con participación ciudadana. Tras una breve exposición inicial sobre el contenido de la ley se divide a los asistentes en grupos de no más de cinco personas que trabajaran durante dos horas para elaborar unas propuestas. Una vez que los asistentes expongan sus ideas el moderador realizará una recapitulación de todas ellas, señalando las aplicaciones concretas y las ideas fuerza que se obtienen de ella. A continuación se abrirá un debate entre los asistentes para decidir las propuestas que el moderador expondrá al resto de los grupos. De cada sesión de trabajo se realizará un informe parcial que dará lugar, una vez realizadas todas las sesiones, a un informe final que se pondrán a disposición del público en internet y se entregará a los órganos implicados en la toma de decisiones sobre el asunto concreto que ha dado lugar al proceso.

Además de estas instituciones los ayuntamientos abren las puertas de sus órganos de trabajo para que los ciudadanos de manera individual formulando, previa petición o sin ella, ruegos y preguntas en las sesiones plenarias de su ayuntamiento o Junta Municipal o a través de asociaciones que podrán solicitar la inclusión de proposiciones en el orden del día de los plenos de los distritos; mientras que las federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones lo harán en el Pleno del Ayuntamiento, a través de los consejos territoriales o sectoriales.

Algunos ayuntamientos establecen la **consulta popular** para recabar la opinión de los vecinos de un municipio, distrito, barrio o varios, sobre asuntos de competencia municipal propia y de carácter local que resulten de especial relevancia para los intereses de los vecinos del municipio, con excepción de los relativos a la Hacienda Local. Cuando la consulta popular responda a una iniciativa de dos tercios de los miembros del Consejo Social de la Ciudad o del Consejo de Participación vecinal, o a una iniciativa ciudadana avalada por las firmas de personas inscritas en el Censo Electoral en número igual o superior al 10 por 100 de vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, aunque para acordar la realización del referéndum aún «será necesario el acuerdo mayoritario del Pleno Municipal».

Otras iniciativas son el Pleno Infantil (Mérida, Cuenca...), que puede ser interesante desde el punto de vista lúdico y didáctico. Se trata de Consejos Sectoriales de Niños y Niñas con características singulares. Su función primordial es incorporar las vivencias de la población infantil y favorecer la intervención de los chicos y chicas en los debates, propuestas, sugerencias y quejas respecto de cualquier actuación municipal, así como ser informados y opinar sobre todas las actuaciones de otras administraciones públicas que actúan en la ciudad.

Se suele incluir en el mismo saco las herramientas para facilitar los trámites administrativos como la firma electrónica y de las nuevas tecnologías

en las administraciones públicas. También es frecuente encontrar dentro de este apartado todo tipo de iniciativas destinadas a recabar información como buzones abiertos o carpetas ciudadanas con escasa interactividad y más dirigidos a recoger quejas, reclamaciones y sugerencias que a convertirse en verdaderas herramientas de participación política de los ciudadanos. A éstos se añaden otras vías de participación: Consultas, encuestas, sondeos de opinión, foros temáticos, jurados ciudadanos y medios de comunicación interactiva.

Por último cabe señalar el papel de la iniciativa privada a través de la iniciativa Ciudadanos.net, promovida por Europapress, en el que a través de Internet los habitantes de una localidad podrían manifestar sus ideas y propuestas de mejora, así como valorar las iniciativas que propusiesen los demás y a la que se han incorporado en forma de proyectos autonómicos (Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla-León) un buen número de municipios de toda España. En este proyecto, tanto los ciudadanos como sus representantes políticos y civiles exponen públicamente aquellas propuestas que consideran de interés para la comunidad y las someten a debate y deliberación del conjunto de los participantes. Aquellas propuestas con un mayor respaldo ciudadano son susceptibles de ser votadas por el Ayuntamiento en el pleno municipal y puestas en marcha con la implicación de los ciudadanos y las asociaciones que han participado en el proceso de deliberación. Aún así actualmente y como consecuencia de la poca receptividad de los ayuntamientos el foro no recibe apenas visitas ni propuestas.

## VI. CONCLUSIONES. LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

De lo visto en el punto anterior podemos concluir que en España, salvo contadas excepciones, los municipios carecen de vías efectivas de participación ciudadana y la eficacia de la sociedad civil, carente de vías de participación en los asuntos relacionados con el gobierno, sigue dependiendo de su labor en los medios de comunicación. Aunque por lo general los municipios cuentan con una Concejalía de participación y/o un Reglamento de Participación ciudadana, la concejalía, en la mayor parte de los casos, apenas ha tenido presupuestos ni equipos técnicos, convirtiéndose en una concejalía desvalorizada y los Reglamentos se han convertido en un colchón amortiguador de las tensiones entre dirigentes ciudadanos y Ayuntamientos, a veces favorecidas por la militancia en un mismo partido. De ahí que las únicas políticas efectivas de promoción de la participación generalizadas sean las medidas de fomento del asociacionismo y la ampliación de los centros cívicos u otros espacios que sirvan como punto de encuentro ciudadano.

La participación se ha desarrollado, como una relación administrativa entre los Ayuntamientos y las asociaciones de vecinos del municipio, dejando poco espacio a la participación activa de los ciudadanos individualmente considerados.

Los escasos órganos existentes carecen de visibilidad suficiente, tanto su existencia, como sus actividades y conclusiones. Todos ellos, consejos sociales, sectoriales o territoriales funcionan con una estructura piramidal construida por los representantes políticos o técnicos del municipio, el número de participantes es muy pequeño y en su mayoría de base puramente asociativa.

Por lo general las instituciones participativas están copadas por personas nombradas por los grupos políticos, los únicos con derecho al voto, y por los movimientos asociativos. Serán los «grupos motores», elegidos en la primera asamblea, los que establezca el funcionamiento de las siguientes, la priorización de las propuestas y la valoración de las mismas. Estos grupos, que suelen estar en manos de representantes o afines de partidos políticos, utilizan de técnicas asamblearias para lograr sus objetivos. Como ellos eligen el orden de discusión de las propuestas; el método más usado para que no se aprueben las que no les interesan es convocar las asambleas tarde, empezar por lo que les interesa y cuando la gente prácticamente ha abandonado por cansancio, y por que tienen otras cosas que hacer, plantean las otras que nunca serán aprobadas. Al final los dirigentes ciudadanos se convierte en profesionales de la participación que comienzan a hablar el lenguaje de los técnicos y los concejales, y muy poco o nada en los términos en que se expresan en la calle. Encontramos un ejemplo de esto en Sevilla donde, ante la solicitud de 243 vecinos de abrir un tramo de calle de apenas 10 metros que facilitaría la salida de una calle que era fondo de saco, se llevó a una asamblea y fue rechazada por 17 a 6 votos. Naturalmente los 17 no eran ni vecinos de la plaza ni de la calle afectadas.

En los lugares en que se han puesto en práctica estos mecanismos, las principales dificultades se han producido a la hora de coordinar de manera efectiva el eje técnico, que comprende las áreas del ayuntamiento; el eje político y el eje participativo, tanto en sus acciones en los tiempos de presentación de propuestas y los plazos que marca la ley para la elaboración de los presupuestos municipales.

Las experiencias de mayor éxito las encontramos en temas relacionados con el urbanismo en ciudades como Pamplona donde se ha desarrollado el proyecto URBAN o Bilbao. La experiencia muestra que los ciudadanos actúan cuando cuentan con información suficiente y siempre sobre propuestas concretas en las que pueden expresar su opinión, y manifestar su apoyo o las mejoras que consideran más convenientes. En lo que podríamos llamar labores de control, aunque sea un control constructivo.

Donde más abundan las promesas de democracia participativa es en el período electoral, donde se pueden encontrar infinidad de ofertas para participar en la elaboración de los programas de los distintos candidatos (programas abiertos)<sup>50</sup> y las propuestas de participación ciudadana. Es en los programas electorales donde encontramos reivindicaciones constantes de la democracia participativa: «La acción política no es sólo lo que se hace desde

---

<sup>50</sup> Los ejemplos son infinitos, por su originalidad podríamos destacar el del candidato del P.P. de Sevilla, habla Sevilla, o el del Partido Popular de la Comunidad Valenciana, imagina más comunidad.

las instituciones; los ciudadanos y ciudadanas y sus asociaciones tienen mucho que decir. Juntos hemos de encontrar los medios que permitan la máxima implicación del máximo número de personas en aras del interés general. La participación ciudadana en la sociedad actual abarca diversos aspectos de vida de la ciudad, desde la información hasta la gestión concreta de servicios municipales»<sup>51</sup>. Todas coinciden en la falta de concreción y cuando lo hacen las medidas propuestas se limitan en la creación/ampliación de centros cívicos o al fortalecimiento del asociacionismo local a través de subvenciones, introduciendo la creación de Consejos participativos en aquellos lugares donde todavía no existen.

La agenda local para la participación, aprobada por la F.E.M.P., es un buen ejemplo de la falta de perspectivas en esta materia. Sus aportaciones para el futuro son: *a)* organización municipal de líneas de actuación relacionadas con la mejora e innovación de la organización municipal para dotar de más eficacia las políticas de participación; *b)* el fortalecimiento de las asociaciones del municipio y su capacidad de intervención social; *c)* la capacitación de la ciudadanía para su incorporación individual en la construcción de la ciudad y/o su implicación en asociaciones ciudadanas; *d)* El reforzamiento el papel estructurador de la comunidad a través de los equipamientos y servicios de proximidad; *e)* la evaluación para la mejora de la calidad democrática, y *f)* La coordinación con el gobierno autonómico y el gobierno central para el fomento del derecho a la participación y el desarrollo de procesos participativos. Todas ellas medidas genéricas que inciden en el discurso legitimador de la democracia participativa sin establecer de ninguna forma vías para su ejercicio.

Con esta mirada al futuro, podemos concluir este trabajo no sin antes advertir del peligro que subyace en este planteamiento, como en otros muchos de los estudiados, que, aunque institucionalmente plantean la participación como complementaria al sistema representativo, se presenta ante la opinión pública como exponentes de la teoría de la soberanía compartida entre representantes y entidades asociativas, como ponen de relieve instrumentos como los presupuestos participativos. Es esencial para la estabilidad democrática que la democracia participativa entienda la participación como refuerzo del sistema de representación, sólo de esta manera la participación supondrá algo salvable, complementario, para la legitimidad democrática.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BLAIR, A., *La tercera vía*, El País-Aguilar, Madrid, 1999.
- CASCAJO, J. L., «El Congreso de los Diputados y la forma de Gobierno en España», en A. MARTÍNEZ (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, 2000.
- COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza, 25 de julio de 2001*.
- DARNSTÄDT, T., *La trampa del consenso*, Trotta, 2005.

<sup>51</sup> Programa electoral del candidato del P.P. a la alcaldía de Santander.

- Declaración final de la IV Cumbre de Jefes de Estado de Europa, Latinoamérica y el Caribe, mayo de 2006.
- DURANTE, FERNÁNDEZ SUÁREZ y DEL PINO, *Dinámica política*, Galeón Editorial, Buenos Aires, 1996.
- DONATI, P. P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma, 1993.
- GIDDENS, A., *La tercera vía*, Taurus, Madrid, 1998.
- HABÉRMAS, J., «Derechos humanos y soberanía popular; Las versiones liberal y republicana», *Ratio Juris*, núm. 7, Blackwell Publishers Ltd., 1994.
- HELD, D., *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005.
- *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press, 1995.
- HERRERA, M., *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- KALDOR, M., *La sociedad civil global, una respuesta a la guerra*, Kriterion, Tusquets Editores.
- LASKI, H., *Los Sindicatos en la Nueva Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- LÓPEZ NIETO, L., «Los nuevos apellidos de la democracia: retos de la participación dirigida o mediatizada en España», *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 109, enero-marzo de 2007.
- MANIN, B., «On Legitimacy and Political Deliberation», *Political Theory*, vol. 15, 1987.
- MENDES FRANCE, P., *La república moderna*, Barcelona, Andorra, 1968.
- OFFE, C., *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.
- RAWLS, J., «The Idea of Public Reason Revisited», *The University of Chicago Law Review*, vol. 64, núm. 3, 1997.
- RISCHARD, J. F., *High noon: Twenty global issues, twenty years to solve them*, Basis Books, 2002.
- ROKKAN, S., «Numerical Democracy and Corporate Pluralism», en R. DAHL (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966.
- RUBIO, R., «Los ciudadanos ¿protagonistas de la globalización?», en *El derecho en el contexto de la globalización*, Universidad del Externado, Colombia, 2007.
- *Los grupos de presión*, CEPC, 2003.
- SARTORI, G., «En defensa de la representación», Conferencia pronunciada en el Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- «Gruppi di pressione o gruppi di interesse?», en *Il Mulino*, núm. 87.
- TEIJO, C., *Organizaciones Internacionales No Gubernamentales y Derecho Internacional*, Diles, 2005.
- VALLESPÍN, F., «Estado, globalización y política», en *Ciudadanía y política*, Tecnos, Madrid, 2004.
- VEGA, P. de., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.
- ZAMPETTI, P. L., *La participación en el mundo político*, Unión Editorial, Madrid, 1970.