

# Participación Ciudadana

...para una Administración deliberativa





**Título:**

*"Participación Ciudadana"  
...para una Administración deliberativa*

**Promueve y Edita:**

Dirección General de Participación Ciudadana.  
Departamento de Presidencia.  
Gobierno de Aragón.

**Dirección y coordinación:**

Ignacio Celaya Pérez, Fernando López Martín, Sergio Castel  
Gayán, Tomás Gómez de Valenzuela

**Autores:**

Joan Subirats Vila, Daniel Innerarity Grau, José Tudela Aranda,  
Quim Brugué Torruella, Sergio Castel Gayán, Ignacio Celaya  
Pérez, Fernando Pindado i Sánchez, Fernando López Martín

**Diseño de portada:**

Jorge Gay

**Maquetación y edición:**

Jfactory

Tipo de papel: Offset superior 100% reciclado

Depósito Legal: Z-3.612-2009

ISBN: 978-84-8380-200-7

# Presentación

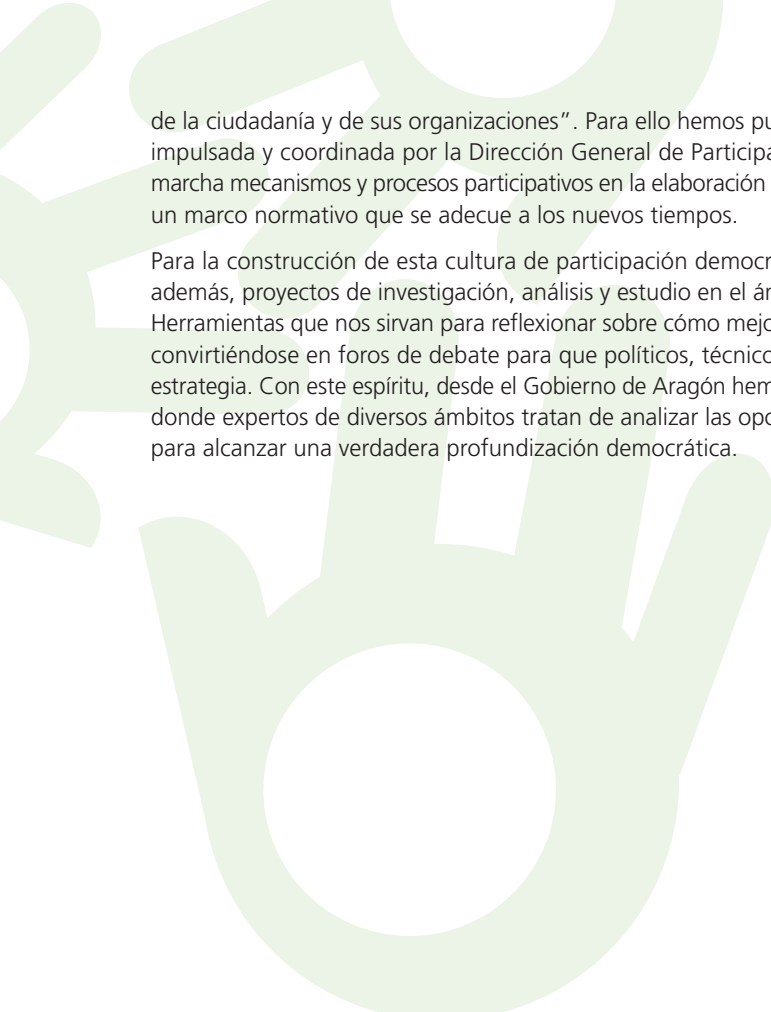
La democracia es, sin duda, el mejor de los gobiernos posibles. Observamos cómo la historia de la política contemporánea ha sido la de la consolidación de procesos y procedimientos democráticos en las principales regiones del mundo. Hoy en día, menos de un tercio de todos los Estados del mundo son autoritarios, habiendo aumentado el número de democracias. De este modo podemos afirmar con total rotundidad que la democracia se ha convertido en el principio central de la legitimidad política de nuestra era.

Ahora bien, este sistema político se encuentra hoy ante un contexto de complejidades que altera en cierto modo sus bases instrumentales. Es cierto que el sistema representativo, como eje del modelo democrático, es el régimen adecuado para las actuales sociedades, amplias, diversas y complejas. Sin embargo, los poderes públicos deben ser conscientes de que la participación de los ciudadanos en la vida pública no debe limitarse al periódico ejercicio de los derechos electorales. La legitimidad política no se basa únicamente en las urnas o en la regla de la mayoría, sino también en deliberar, explicar y motivar la adopción de las decisiones públicas. Por ello, propiciar una mayor intervención de la ciudadanía, como titular de la soberanía, en la construcción de las políticas públicas, se ha convertido en uno de los ejes centrales de la teoría política con el fin de mejorar la calidad del régimen democrático en el siglo XXI.

Este pensamiento político no trata de poner en duda quién toma las decisiones. La participación y la deliberación permiten, como complemento del sistema representativo, adoptar decisiones públicas más eficaces y adecuadas a las necesidades sociales, en tanto la decisión final se adopta teniendo en cuenta la voz de los propios interesados. Esta es la gran apuesta política, abrir vías y procedimientos de participación ciudadana que impliquen una profundización democrática y mejoren la calidad en el funcionamiento de las instituciones públicas.

El propio Estatuto de Autonomía de Aragón se ha hecho eco de esta nueva cultura política y, como norma institucional básica de nuestra Comunidad Autónoma, ha establecido un nuevo marco jurídico-político presidido por el derecho de participación. En concreto, ordena a los poderes públicos aragoneses promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.

El Gobierno de Aragón ha asumido esta apuesta política, ratificada con la afirmación del propio Presidente de que “hoy no se puede gobernar sin contar con la colaboración, las voces y las complicidades

A large, stylized green hand graphic is positioned on the left side of the page, with its fingers spread. The hand is semi-transparent, allowing the text to be seen through it. It appears to be holding or supporting the text.

de la ciudadanía y de sus organizaciones”. Para ello hemos puesto en marcha una estrategia que, impulsada y coordinada por la Dirección General de Participación Ciudadana, trata de poner en marcha mecanismos y procesos participativos en la elaboración de las políticas públicas, redefiniendo un marco normativo que se adecue a los nuevos tiempos.

Para la construcción de esta cultura de participación democrática resulta fundamental impulsar, además, proyectos de investigación, análisis y estudio en el ámbito de la innovación democrática. Herramientas que nos sirvan para reflexionar sobre cómo mejorar la forma de gestionar lo público, convirtiéndose en foros de debate para que políticos, técnicos y ciudadanos contribuyan en esta estrategia. Con este espíritu, desde el Gobierno de Aragón hemos querido publicar la presente obra, donde expertos de diversos ámbitos tratan de analizar las oportunidades planteadas actualmente para alcanzar una verdadera profundización democrática.

**Javier VELASCO RODRÍGUEZ**  
Consejero de Presidencia  
Gobierno de Aragón

# Prólogo

Hace dos años... En tiempos de desafección democrática y crisis de la política, el Gobierno de Aragón hizo una apuesta por una nueva manera de hacer política, una nueva manera de entender la relación entre los poderes públicos y la ciudadanía, una apuesta por recuperar en la ciudadanía el “gusto” por la Política y el respeto y la credibilidad de los gestores de lo público. Una apuesta que es compromiso con la mejora de la formación de ciudadanos, técnicos y políticos. Una opción profunda y de calado para propiciar –entre todos- la construcción de las políticas públicas, siendo capaces de compartir valores democráticos y fortalecer la calidad democrática de nuestras organizaciones.

La decisión fue anunciada por el presidente del Gobierno de Aragón en el propio discurso de investidura. Era una apuesta valiente, pero humilde, desde el convencimiento de que solos no podemos y que en tiempos de complejidad, es necesario implicar a ciudadanos, políticos y técnicos en la solución de los problemas.

Es verdad que no partimos de cero, cantidad de experiencias en el ámbito de lo local, nos marcaron el camino y normativas como Aarhus y la Directiva Marco del Agua, se han convertido en privilegiadas palancas de cambio. Pero el reto era dar respuesta al artículo 15 de nuestro Estatuto, que insta a los poderes públicos a propiciar la participación de la ciudadanía en las construcción de las políticas públicas.

Para todo ello se creó un instrumento, la Dirección General de Participación Ciudadana. Su sola existencia no significa nada, pero su puesta en marcha tiene un alto valor simbólico y su recorrido, sin duda sorprendente en estos dos años de vida, ha permitido vislumbrar ya un camino, una forma de hacer.

En sólo dos años hemos conseguido, entre todos, una dilatada experiencia en procesos de participación para construir políticas públicas al interior del Gobierno, de gran significatividad: (Cambio Climático, La Mesa de la Montaña, Ley de Servicios Sociales, Seguridad Vial, Modelo de Salud, Menores, Violencia de Género, Decreto de derechos y deberes de los alumnos, Catálogo de Servicios Sociales, Cooperación al Desarrollo, Inmigración...).

También tenemos formulada y en práctica, toda una política sobre participación ciudadana de cara a las entidades locales. Con experiencias de asesoría, formación y apoyo a sus experiencias en este ámbito.

Hemos puesto en marcha un portal [www.aragonparticipa.es](http://www.aragonparticipa.es), en software libre, que nos permite abrir y ofrecer una ventana del Gobierno a la ciudadanía en cuestiones relacionadas con la participación en la construcción de políticas públicas y que en los tres primeros meses de vida ha tenido más de dos millones de páginas consultadas.

Y por supuesto, hemos puesto en marcha una línea de **publicaciones** en la que se enmarca este libro que tienes en tus manos.

A lo largo del año 2008 fuimos desarrollando la idea de contar con esta publicación que queríamos que sirviera para dar respuesta a dos de nuestros objetivos más importantes; el de generar discurso compartido sobre democracia participativa, proporcionando al conjunto de la sociedad instrumentos, valores y prácticas para avanzar hacia el objetivo de profundización democrática, y el de propiciar los instrumentos de información y participación adecuados y accesibles, que hagan posible compartir valores, cultura y prácticas democráticas al conjunto de la sociedad.

Bajo el título de *“Participación ciudadana... para una administración deliberativa”* hemos construido un libro coral, “participado”... por varios autores de reconocido prestigio con visiones distintas pero conformadoras de una visión común.

En esta obra van a encontrar reflexiones esenciales sobre cuestiones relacionadas con la Participación, la Gobernanza y su significado, su relación con los parlamentos, la administración participada, su capacidad de transformación, el ámbito normativo, su papel en las ciudades, la relación con el sector ambiental y una aproximación a la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

Como decía, hemos contado con grandes especialistas, de reconocido prestigio y a los que queremos mostrar nuestro más sincero agradecimiento por su trabajo y amable disponibilidad, porque de alguna manera han sido maestros que nos han ayudado a conformar este sueño.

Nos queda mucho camino por recorrer y muchos procesos que experimentar, pero estamos convencidos que otra forma de hacer política es posible, y a buen seguro que este libro puede contribuir a ello.

**Nacho CELAYA PÉREZ**  
Director General de Participación Ciudadana  
Gobierno de Aragón

# Participación Ciudadana

## ...para una Administración deliberativa

1. Presentación	1
2. Prólogo	3
3. Índice	5
4. Capítulos	7
4.1. Joan Subirats. <i>Los espejismos de la razón y los caminos de la participación</i>	7
4.2. Daniel Innerarity. <i>Recuperar la capacidad transformadora de la política</i>	19
4.3. José Tudela. <i>Parlamento, ciudadanía y democracia representativa</i>	31
4.4. Quim Brugué. <i>Una administración que habla es una administración que piensa</i>	55
4.5. Sergio Castel. <i>La juridificación de la participación ciudadana</i>	73
4.6. Ignacio Celaya. <i>La participación ciudadana como política pública</i>	107
4.7. Fernando Pindado. <i>La participación ciudadana, la vida de las ciudades</i>	119
4.8. Fernando López. <i>La participación en el ámbito de la sostenibilidad</i>	149





# Los espejismos de la razón y los caminos de la participación

Políticas de Intervención en el territorio y procesos democráticos



Joan SUBIRATS <sup>(1)</sup>

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas  
Universidad Autónoma de Barcelona

Los estudios sobre el territorio son cada vez más espacios de intervención, acción y reflexión plurales y diversos. Se mezclan muchas expectativas, proyectos, disciplinas, instituciones, actores y, también, perspectivas temporales divergentes. Hay quienes defiende un “urbanismo veloz” (Vicente Guallart, *El País*, 18 d’agosto, 2007, p.11), mientras que otras buscan respuestas en el “ir despacio” (*slow cities*). Unos siguen confiando en la capacidad de planificar de los expertos, mientras que otros recuerdan que la *expertise* o los conocimientos son también plurales, y que más que encontrar la respuesta “adecuada”, hace falta encontrar la mejor entre las que resulten socialmente y técnicamente posibles. Y es en este punto en el que las nuevas experiencias de participación ciudadana resultan prometedoras para algunos, mientras para otros es una complicación más a superar.

Crece los problemas y las tensiones en unos territorios sobrecargados de realidades y de perspectivas, mientras que casi con la misma intensidad, decrece la confianza de la gente en relación a las instituciones que tienen las competencias legales para intervenir en los mismos. Muchas veces, tanta complejidad e incertidumbre, lleva a algunos a atacar y criticar a los que gobiernan por su falta de decisión y también a aquellos que parece que “lo complican todo”, aunque acaben ellos mismos haciendo propuestas que aparentemente son simples, o revestidas de sentido “común”, pero que también tropiezan de tan simplemente cómo han sido formuladas.

En estas notas, quisiera recorrer esquemáticamente (y sin duda también sesgadamente) lo que han sido algunas de las lógicas imperantes en la intervención territorial <sup>(2)</sup>, y cómo estas lógicas se han visto crecientemente discutidas desde el momento en que se han ido diversificando los actores y las demandas que los mismos transportan, mientras se han ido también multiplicando las esferas y las perspectivas desde las que se proyectan las voluntades de intervenir

<sup>(1)</sup> Joan Subirats es Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Es investigador y dirige el programa de Doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la mencionada universidad.

<sup>(2)</sup> Es interesante la lectura del libro de J.Farinós-J.Romero, *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (Universitat de Valencia, 2007), y en el mismo el excelente resumen que hace Oriol Nel.lo, del proceso de intervención territorial en Cataluña en los últimos años: *La nueva política territorial de Cataluña* (2003-2006, p. 191-236).

en cada uno de los espacios territoriales. Partimos de la hipótesis de que se han ido sustituyendo las tradicionales fronteras entre territorios, entre los estatutos formales de los actores institucionales que luchan por estar presentes en los mismos, y entre delimitaciones competenciales aparentemente completas y rígidas, por dinámicas y procesos más centrados en las capacidades de los diferentes actores para hacer progresar sus proyectos y estrategias desde posiciones que van ganando vía el ejercicio simultáneo de influencia, de articulación de los recursos que se ponen en juego y de las complicidades que unos y otros consiguen ganar.

En este escenario, la capacidad de planificar territorialmente, de intervenir desde posiciones basadas estrictamente en la jerarquía o en la posición institucional de los poderes públicos o desde la hipotética superioridad de las capacidades o competencias técnicas, resultan insuficientes y acaban generando notables frustraciones y situaciones de bloqueo que no acaba por favorecer a nadie. Defenderemos pues aquí, visiones y perspectivas más *soft*, pautas de intervención más centradas en la capacidad de generar visiones y proyectos compartidos, quizás no del todo “canónicas” técnicamente, pero quizás también más viables socialmente.

## 1. Diferentes perspectivas en relación a los problemas públicos y a las perspectivas de intervención

Una visión tradicional de la actuación de los poderes públicos parte de la hipótesis que las políticas públicas son el resultado objetivo de la combinación de la voluntad política de intervenir y de la selección de la alternativa de acción más eficaz y eficiente entre todas las posibles, en relación al problema de carácter colectivo planteado y que ha generado el despliegue de esa política. Normalmente se considera que cada política o intervención desde los poderes públicos debería responder a una doble lógica: especialización y territorio.

Desde esta perspectiva, cada intervención se dirigiría a un problema específico, y por lo tanto requeriría una visión especializada (sanitaria, educativa, de creación de infraestructuras, de vivienda...), y se haría desde la posición jerárquica y competencial que cada institución pública tendría en el territorio dónde ha surgido el problema y dónde se debería desarrollar la actuación. Y lo cierto es que, al menos aparentemente y desde una perspectiva formal, las instituciones públicas y las políticas que ponen en práctica responden a estos principios.

Tenemos en España, un organigrama institucional ordenado aparentemente por el alcance territorial que cada instancia gubernamental ostenta. El conjunto de España sería competencia de la Administración Central del Estado, cada ámbito autonómico de las instituciones autonómicas correspondientes, y a cada gobierno local le tocaría intervenir en su demarcación territorial, con presencia no obstante de otras instancias de poder local como son las diputaciones (límites provinciales) y, en su caso, los consejos comarcales (mapa de comarcas). Sin olvidarnos, de la presencia más bien indirecta y regulatoria de las instituciones europeas. Y en cada territorio, la hipótesis formal establecida, es que intervienen de manera especializada las diferentes instancias gubernamentales a partir de las delimitaciones competenciales previamente establecidas.

En la práctica todo ello funciona, al fin y al cabo, de manera mucho más mezclada y con abundantes solapamientos y redundancias. En un mismo territorio “llueven” programas y actuaciones de las diferentes instancias gubernamentales, de forma que, por ejemplo, una ciudad puede decidirse por descentralizar servicios a los barrios, al mismo momento que sufre una restricción presupuestaria que le impide abordar un proceso de revitalización de un espacio de la ciudad, mientras simultáneamente anuncian desde la administración central que le darán nuevos recursos para un programa de creación de puestos de trabajo, y el gobierno autonómico establece simultáneamente una norma por la que deberá poner en marcha un nuevo sistema de recogida centralizada de residuos sanitarios, cumpliendo así una regulación europea. Las lógicas de intervención no tienen porque coincidir, pero lo cierto es que cada instancia gubernamental parte de una agenda propia, y de una presunción de certeza tanto técnica como legal que estaría detrás de cada decisión.

Al fin y al cabo, pese a partir de esta presunción de certeza, de racionalidad y de intervención reglada y ordenada, se acaba generando en el territorio la sensación de descoordinación y desorden, o incluso, de que “lo que uno hace, el otro lo estropea”. Los expertos trabajan en una perspectiva racional y de planificación, y se encuentran con que a la hora de la verdad, todo parece complicarse por la interacción intergubernamental, que “contamina”, dificulta o bloquea la puesta en práctica final de aquello que estaba previsto. Por otra parte, hasta ahora sólo hemos mencionado los actores institucionales, pero hemos de tener en cuenta que, además de las instituciones, en el territorio encontramos otros muchos actores, otros muchos intereses, otras muchas perspectivas de intervención o de no intervención.

Todo lo cual, al final genera una gran sensación de complejidad, cuando en cambio, muchas veces, la perspectiva de cada intervención es simple o “única”, al ser hecha desde la lógica ya mencionada de territorialización y especialización. Se trabaja y se planifica desde una hipotética certeza, pero

la realidad interinstitucional y social sitúa la puesta en práctica de las decisiones en un escenario de incertidumbre donde sólo queda negociar y transaccionar. Y lo curioso, es que pese que ello suceda una y otra vez, los procedimientos de planificación persisten en los puntos de partida ya mencionados.

En el análisis de políticas públicas se usa a menudo un esquema que permite situar y diferenciar las políticas públicas atendiendo al grado de certeza existente sobre los objetivos a lograr y los medios o la tecnología adecuada por conseguirlos (figura 1). Podríamos pues distinguir entre objetivos compartidos o no, y entre el grado de conocimiento y de confianza (eficacia) de los instrumentos técnicos a disposición.

Figura 1:  
Problemas públicos y políticas de respuesta

Objetivos Medios	Claros, compartidos	Poco claros, no compartidos
Conocidos	A	B
No conocidos	C	D

Fuente: Adaptación de Thompson, J.D.-Tuden, A., *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959

De manera habitual, se tiende a considerar que la mejor situación es la que expresa la casilla A, y tácitamente se procede, muchas veces, como si este fuese el punto de partida más natural. Así, a menudo, la lógica planificadora de la administración, al partir de una posición normativamente jerárquica, basada en el monopolio formal de la defensa de los intereses generales, y desde la seguridad que aparentemente proporciona la delimitación territorial y especializada ya mencionada, se sitúa “técnicamente” en esta situación de “objetivos compartidos” y “medios técnicos conocidos”. Pero, como ya hemos dicho, las cosas no acaban de funcionar así.

En la figura 2, hemos tratado de situar un conjunto (seguramente incompleto) de actores e instancias que están presentes en el escenario en el que

Figura 2:  
Relaciones con el entorno de la institución pública con capacidad de intervención en el territorio



Fuente: Elaboración propia

se desarrolla la capacidad de intervención en el territorio de una institución pública. En la mayoría de casos, esta voluntad de intervención, basada quizás en una primera hipótesis de actuación que partía de objetivos bien estructurados y de medios e instrumentos técnicos bien conocidos y probados, deberá someterse al “fuego cruzado” de los otros operadores públicos y no públicos presentes en el escenario de intervención, todos ellos con otros intereses, visiones del problema y propuestas de intervención seguramente muy diferentes, aunque racionales y lógicas desde su particular punto de vista. La interdependencia de cada institución pública en relación con esta constelación de actores es muy evidente, y además, cada escenario o ámbito de actuación afecta y es afectado por otros ámbitos y escenarios dónde esta situación también se da.

Al fin y al cabo, todo ello es sobradamente conocido y no estamos descubriendo ningún secreto. Pero, a pesar de todo, sorprende la constante letanía y el lamento habitual en relación a que “las cosas no se hacen cómo deberían hacerse”, “todo es demasiadas complicado”, que acostumbra a acabar con la coletilla: “hace falta racionalizar la intervención pública en el territorio”. Es evidente que la mayoría somos conscientes de que hace falta siempre ajustar las perspectivas de los diferentes actores, y que, por tanto, acabaremos con decisiones y vías de acción que no son las que habíamos imaginado desde el despacho,

a partir del proceso de diagnóstico, de la selección de alternativas y de la operacionalización del proceso a seguir. Pero, nos resistimos a aceptarlo como la “normalidad democrática”, y más bien lo entendemos como una especie de constante interferencia entre la racionalidad deseable y un resultado poco estimulante, fruto del exceso de intereses y de actores que acaba generando confusión y una mezcolanza final muy alejada de lo que en un principio parecía deseable a cada actor particular.

## 2. Más allá de las certezas y los desengaños

No creemos que el tipo de problemas con los que normalmente se enfrentan las instituciones públicas, permitan una aproximación basada sólo en las certezas de carácter técnico. Pero, como ya hemos dicho, las administraciones acostumbran a trabajar desde la hipótesis de la certeza. Y este es un hecho que es todavía más preocupante cuando hablamos de intervenciones en el territorio. El territorio es un gran contenedor en el que la confusión y densidad de intereses, casi siempre contradictorios, las redes de actores de toda condición, las expectativas de intervención muy pocas veces armónica de los diferentes operadores públicos y privados, o las redundancias y solapamientos de competencias y controles de unos y otros se torna muy visible. No conviene caer en el desengaño o la pasividad cuando, como bien sabemos si acostumbramos a seguir en la prensa o en los medios las abundantes noticias sobre proyectos que van y vienen en un sinfín de territorios, las necesidades son grandes, las pasiones muchas y las expectativas muy altas. Lo que nos conviene a todos es ir aprendiendo a como conseguir hacer avanzar las intervenciones en el territorio con los criterios de calidad técnica que sean adecuados, pero también con la capacidad de escuchar y aprender de las desazones, conocimientos y perspectivas de los diferentes actores presentes en el escenario territorial en cuestión. Si queremos avanzar en esa perspectiva, ¿que nos falla más?, ¿la tecnología disponible?, ¿la carencia de conocimientos de la gente?, ¿una mala definición de objetivos?, ¿la incapacidad de los políticos para decidir de forma adecuada?, ...

Muchas de las aproximaciones “racionales” relacionadas con la producción de decisiones públicas, acostumbran a fallar, al no entender que lo que seguramente es la esencia del proceso es el debate de ideas que los diferentes actores y protagonistas de la comunidad política dónde se desarrollan las decisiones, transportan y defienden. Lo que moviliza a la gente es el compartir visiones,

maneras de ver los problemas y compartir vías de salida. Cada idea es un conjunto de argumentos que, en relación al problema planteado, expresa una concepción del mundo. Y, como bien sabemos, las ideas están en el corazón del conflicto político.

Las decisiones públicas son pues el terreno en el que se enfrentan los diferentes puntos de vista, criterios, y definiciones de problema de los respectivos actores y grupos implicados. Tenemos por lo tanto objetivos, tenemos problemas, tenemos discrepancias entre objetivos y realidad, y tratamos de encontrar una alternativa que reduzca o incluso acabe con las discrepancias. Como bien sabemos, en la práctica este esquema no funciona tan ordenadamente. Muchas veces se ve primero el problema, se buscan soluciones y acaban definiéndose objetivos. O incluso, a veces se tiene primero la solución (o los recursos) y se busca el problema dónde aplicarla (o invertir la subvención o el fondo). Pero, la perspectiva que proponemos permite generar un cierto orden en esta confusa realidad, y posibilita el aprender de las experiencias pasadas, sin falsas expectativas de racionalidad general. Es más importante entender la lógica del juego que se desarrolla en cada caso, que aplicar de manera estandarizada un repertorio de soluciones previamente establecido.

Desde nuestro punto de vista, la unidad de análisis debería ser la colectividad o comunidad afectada por la intervención territorial objeto de análisis o de proceso decisional. Es decir, el conjunto de personas y colectivos que encontramos en un determinado territorio. La motivación que acostumbra a justificar la actuación pública es el interés común (pero, sin olvidar que en cada intervención concreta existen también intereses sectoriales y particulares). Las claves de los conflictos acostumbran a establecerse en los puntos de contraste entre los intereses de cada actor, y los intereses comunes (definidos colectivamente a partir de concepciones compartidas del problema).

La lógica de la movilización colectiva es tanto la cooperación como la competencia entre actores y personas. Cada actor busca defender su propio interés, pero también trata de “trabajar” y

argumentar desde los intereses comunes, y se mueve por lo tanto en terrenos que exigen lealtad entre estas personas y actores, y ello exige que se garanticen las decisiones cuando son asumidas de manera colectiva. La información de que se dispone para decidir, es muchas veces ambigua, incompleta, llena de opiniones y posiciones sesgadas, y no es del todo raro que encontremos informaciones o argumentaciones que podemos calificar como de estratégicamente manipuladas. Las bases de un cambio, de una modificación del *status quo*, son las ideas, la persuasión, las alianzas entre actores. Y lógicamente, la voluntad de ejercer poder, de conseguir el propio bienestar y el bienestar colectivo.

Este conjunto de criterios conceptuales, entendemos que son notablemente distintos de los que todos conocemos en relación a como se presupone que funciona el mercado, o como el orden jurídico formal nos presenta los procesos decisionales. Desde la perspectiva aquí adoptada, entendemos que la definición del problema que da lugar o desencadena la política es una fase crucial. No podemos confundir el definir un problema presente en un territorio con la simple descripción de una situación que no nos gusta y que se desea cambiar.

Hace unos cuántos años, el almacenaje de los residuos urbanos y domésticos de una determinada comarca del país, no suponía un “problema público”, en el sentido que cada ayuntamiento se espabilaba para arreglárselas como buenamente podía o entendía. Era simplemente “un efecto no deseado del consumo”, que había ido creciendo a medida que la gente aprovechaba menos los desechos, y que crecía el uso de los embalajes y contenedores no reciclables. En un campo sectorial muy diferente, deberíamos recordar que también, hasta hace sólo unos años, temas como las pensiones de las personas o la regulación de las adopciones de niños no se consideraban temas merecedores de la intervención pública. En nuestra actual forma de entender la sociedad, los poderes públicos han de actuar de manera diferente a como lo hacían en relación a los desechos urbanos, puesto que normativamente se considera la defensa del medio ambiente y su sostenibilidad como un tema prioritario y que

requiere una especial protección. Pero, si nos limitamos a señalar la distancia que existe entre lo que debería ser (eliminación de los residuos no reciclables) y lo que acontece (toneladas de residuos no reciclables), esto no nos ayuda demasiado a definir la política a seguir.

Una política necesita una definición de problema más operativa, que de alguna manera indique el camino a recorrer entre la situación de partida no deseada, y una situación que sin ser la óptima (el “no problema”) sea claramente mejor que la que originó la percepción de la situación como problemática. En otro contexto, tampoco podemos simplemente señalar que sería conveniente, desde un punto de vista sanitario o de convivencia colectiva, que se acabara con el uso de sustancias tóxicas como el tabaco. La realidad nos indica que muchos ciudadanos consideran como natural y propio de su libertad de elección el tipo de consumo. Las políticas que se han impulsado para reducir y tendencialmente eliminar estas conductas, han partido no tanto de lo deseable, como desde lo que era en aquel momento posible. La cuestión clave reside siempre en como definir e impulsar políticas y medidas que vayan en el sentido deseado y que reúnan el máximo consenso social para conseguir su viabilidad, ampliando los apoyos de individuos y grupos sociales conscientes de lo que debe hacerse, y reduciendo y restringiendo la capacidad de maniobra y de alianza de los actores que tratan de mantener las cosas tal y como están.

Si seguimos con el ejemplo de los residuos domésticos, la cosa se complica cuando nos damos cuenta que cada actor implicado en la situación indeseada de depósitos no controlados, tiene definiciones del problema diferentes y contradictorias. Unos opinan que el problema principal es la forma como las empresas producen y ofrecen sus productos, y que es absurdo trabajar sólo “al final de la cañería” y no centrarse en el punto de partida o de origen del problema. Otros creen que el tema central es la poca sensibilidad y educación ambiental de la gente, que no colabora en la reducción de esta clase de residuos. Mientras, algunos entienden que es la administración la principal responsable, puesto

que lo que debería hacerse es simplemente prohibir la fabricación de ciertos productos y obligar a todo el mundo a seguir la norma establecida. Desde visiones diferentes, hay quienes creen que es la recogida de residuos la que genera problemas, puesto que si se hiciera la recogida puerta a puerta y diferenciando tipo de residuos, las cosas irían mejor. También los hay que defienden que lo que se necesitan son incentivos y desincentivos económicos para conseguir cambios en la industria y en la actuación de la gente, grabando especialmente aquellos productos más peligrosos o distorsionadores, o haciendo pagar más a los ciudadanos que más residuos generan.

En el momento de decidir que hacer, el decisor de la política sabe con qué recursos cuenta, cual es la correlación de fuerzas existentes, y por mucho que sepa que existen muchas causas y elementos que confluyen en el caso, acaba por definir el problema desde las limitaciones en las cuales opera, y desde la conciencia de la capacidad de influencia y presión del resto de actores que rodean el escenario de la producción de residuos. Y esto le puede llevar a una concepción restringida del problema, como es la recogida selectiva y el almacenaje de los residuos no reciclables. Así despliega contenedores, normas de reciclaje, crea plantas de selección y construye *ecoparks*, y busca emplazamientos para depósitos controlados donde almacenar la fracción no reciclable, aun cuando sea consciente de los otros muchos elementos que convergen en la situación.

En muchos casos, estos otros elementos dependen de otras esferas de gobierno, y también de departamentos o agencias especializadas. Por ejemplo, para eliminar o reducir decisivamente la gran cantidad de envases de agua de boca que se generan, haría falta conseguir que las autoridades correspondientes trabajasen para mejorar la calidad organoléptica del agua distribuida por la red, y reducir así la compra de la ya envasada. Pero, todos somos conscientes de que mucha gente se gana la vida en actividades medioambientalmente inadecuadas, y que la gente quiere respeto y respeto del medio ambiente, pero también quiere puestos de trabajo, quiere

aprovechar las facilidades en el consumo, y por tanto no es fácil entender como “una mejora” el tener que ir a buscar el pan con una bolsa desde casa, u optar por los envases de vidrio y su retorno posterior en vez de seguir usando las aparentemente cómodas y sin problemas latas.

En el escenario de las políticas públicas, podríamos afirmar que el que se acabe haciendo o no haciendo no debe ser considerado muchas veces como la solución racional o óptima, sino simplemente como la definición de problema que ha resultado triunfante en el debate público entre actores y sus definiciones de problema. Esta decisión tampoco indica un final del debate, puesto que los actores “perdedores” tratarán de evitar que la decisión adoptada oficialmente se ejecute en la práctica, o harán campaña para demostrar que esta opción es errónea y conseguir que se revise.

Desde la perspectiva del análisis de políticas no se considera que la lista de problemas que la gente considera más urgentes, o que figuran en la agenda de los poderes públicos, sean necesariamente los más perentorios o graves. Se considera que cada actor trata de impulsar sus puntos de vista, y presiona para que un tema sea objeto de atención (o al contrario, trata de evitar que sea percibido como problema por la población).

Muchas veces se utiliza o se genera el que, en el argot del *policy analysis*, se denomina como una ventana de oportunidad: se aprovecha que se dan a conocer y tienen publicidad unos hechos que van en la línea deseada, y se presentan alternativas que pueden ser positivas para este actor o conjunto de actores. Puede asimismo crearse esta ventana. Recordemos la cuidadosa preparación de la muerte del parapléjico Ramón Sampedro por parte de los partidarios de una regulación inmediata de la eutanasia, para desencadenar un debate social sobre el tema. A veces, la concatenación de problemas y noticias sobre un ámbito de intervención de las políticas públicas se aprovecha para presentar alternativas que estaban “a punto” desde hacía tiempo, y si esta “ventana de oportunidad” es recogida por

algún “emprendedor” político, podría producirse un cambio significativo en las políticas. Se trata de una asociación de hechos que posibilita la oportunidad: a partir de ellos se plantea una nueva posibilidad para que se adopten decisiones. Y esta oportunidad puede o no ser aprovechada por los actores que tratan de impulsar su resolución, mientras que tratará de ser bloqueada por parte de quien consideran lesivos a sus intereses tal modificación de la situación.

Hace falta saber relacionar mejor los problemas y las políticas de respuesta con la forma de operar de los políticos y con las instancias y los recursos de poder. Toda la teorización que se ha hecho de la formación de la agenda de intervención de los poderes públicos, nos habla de la necesidad de conectar adecuadamente la voluntad política de actuar de alguna institución, una solución (surgida del debate existente de como resolver una situación problemática) y un problema (es decir, un tema que por las razones que sea ha irrumpido en la agenda social, o sea aquello que en aquel preciso momento atrae las miradas del la gente y de los medios de comunicación). Una buena idea en un mal momento no sirve de gran cosa. La lógica democrática exige a los políticos, como expresión de la legitimidad social que su representatividad los otorga, que estén mucho más interesados en encontrar soluciones socialmente posibles, que no aquellas que sean técnicamente inmejorables, pero de muy difícil puesta en marcha.

### 3. ¿Cómo hacer actuaciones en el territorio asumiendo la incertidumbre y buscando alternativas posibles?

Seguramente, la mejor manera de enfocar las perspectivas de cambio en las intervenciones en el territorio, sería partir de un cierto escepticismo. La manera de responder a la complejidad de actores, perspectivas e intereses presentes en el territorio, no es incrementando las especializaciones y las fragmentaciones. La especialización crea lo que podríamos denominar como pseudocerteza. Si diseccionas el problema en diferentes componentes y pides a diferentes especialistas que busquen alternativas, o ante un escenario demasiado concurrido de actores, decides reunirlos por separado para tratar de desencallar el tema, aparentemente estarás avanzando con mayor celeridad, pero al final te encontrarás con el inconveniente no menor, de ensamblar perspectivas, aproximaciones e intereses, sin haber aún construido espacios comunes de interacción entre los actores afectados, que les hagan dar cuenta de la complejidad general del tema.

¿Cómo trabajar desde la variabilidad y la complejidad?. Seguramente sólo se puede hacer incorporando los principios de la descentralización, de la redundancia y del reconocimiento de la diversidad. Cada uno de estos elementos nos debería dar más capacidad de aceptación de la variabilidad que forzosamente acompaña cada proceso específico de intervención en el territorio. La descentralización nos proporciona más capacidad de respuesta a situaciones específicas. La redundancia evita la idea que sólo hay una manera correcta de hacer las cosas, y genera controles cruzados de actores y propuestas. Y la diversidad nos proporciona más opciones y más espacio para decidir.

De alguna manera, esta forma de proceder nos “vacuna” contra la incertidumbre, puesto que de hecho incorpora esta incertidumbre en el propio proceso decisional. Nos hace partir de un cierto escepticismo sobre la existencia de soluciones posibles, pero, en cambio, nos asegura



que estas alternativas surjan. Por otra parte, y esto es sumamente importante, comporta la incorporación de las dinámicas participativas en los procesos decisionales. Alienta la multiplicidad de aproximaciones, respeta las diferencias, y usa el conflicto como mecanismo de innovación en los procesos decisionales públicos.

La acumulación de experiencias y su sistematización, nos ayuda también a aprender haciendo, alentando respuestas que se adapten a circunstancias cambiantes. Todo lo que vamos diciendo no implica que no se pueda planificar desde los poderes públicos, o que no se pueda trabajar en buscar medios técnicos que se consideren adecuados para determinadas intervenciones en el territorio. Planificación y descentralización, o planificación y participación, no tienen por que ser vistos como contradictorios. Los poderes públicos deben ejercer sus responsabilidades que derivan de la legitimidad general que les sigue confiriendo los mecanismos de democracia representativa. Pero la proximidad y la participación pueden ser instrumentos muy poderosos tanto para mejorar el proceso, como en relación a los contenidos o los resultados de la intervención a implementar.

Se viene discutiendo mucho últimamente en España sobre la denominada "cultura del no". Y con esa expresión se ha querido estigmatizar a aquellos que defendían sus puntos de vista, sus concepciones sobre que hacía falta entender como "desarrollo territorial", su rechazo a decisiones que entendían hechas sin ninguna consideración por los escenarios y los contextos locales. Y se ha presentado a estos grupos como personas "negativas", o sólo defensoras de los intereses particulares, cuando lo que estaba en juego eran los intereses generales. Y, en cambio, lo que muchas veces encontramos detrás de esos conflictos son incomprensiones locales frente a decisiones vistas como prepotentes, jerárquicas, tecnocráticas e indiferentes en relación a las realidades locales.

Cuando se habla de pasar del "aquí no" al "así sí", se quiere poner de relieve que es posible encontrar maneras de intervenir en el territorio

que respeten las atribuciones y los roles de los poderes públicos legitimados para intervenir, y las ideas, valores y percepciones de los actores que viven y trabajan en aquel territorio, y que lo valoran y lo sienten como suyo. Y que, en definitiva, esta interacción no debe ser vista como un estorbo más de un proceso ya de por sí complicado, sino una oportunidad de mejora y de garantía en relación a la posterior implementación de las decisiones que se tomen.

En este sentido, la creciente interacción de los movimientos en defensa del territorio y núcleos de profesionales y expertos, ha ido generando una capacidad propositiva de la que ya tenemos prueba en muchos puntos del país y que en buena parte está construyendo lo que ya se denomina "una nueva cultura del territorio".

Por otra parte, desde algunas instancias de gobierno y desde algunas direcciones generales de participación creadas, se han impulsado debates y reflexiones bastante bien asentadas sobre el papel de la participación, sus ventajas y sus límites, en la planificación territorial, y en algunos casos se ha puesto de relieve las ventajas de la participación ciudadana en complejos procesos de instalación de centros penitenciarios o en complejos conflictos relacionados con la gestión del agua. Se puede comprobar así, que los procesos participativos impulsados han ido consiguiendo dinámicas que sin evitar el conflicto, lo han canalizado y han favorecido la incorporación de aportaciones positivas al propio proyecto, gracias a las dinámicas emprendidas en cada territorio afectado.

Si recuperamos la figura con la que empezábamos estas reflexiones, y tratamos de ver nuevas perspectivas a partir de lo que ya hemos comentado (Figura 2), podemos encontrar diferentes situaciones que pueden requerir más o menos dosis de apertura y de dinámicas de implicación y participación social en los procesos de intervención en el territorio.

No tenemos aquí espacio suficiente para desarrollar cada una de estas situaciones, pero es fácil constatar que cada vez son menos frecuentes las situaciones en que exista un gran

Figura 2:  
Tipos de problemas públicos y situaciones de planificación e intervención en el territorio

Objetivos Medios	Claros, compartidos	Poco claros, no compartidos
Conocidos	Planes estandarizados, previsibles, aproximaciones "de experto" (- participación necesaria)	Aproximaciones facilitadoras, negociadoras (+ participación necesaria)
No conocidos	Procesos innovadores, pragmáticos, experimentales (+ participación necesaria)	Aprendizaje social, construcción colectiva de problemas y soluciones (+ participación necesaria)

Fuente: Elaboración propia a partir de Thompson, J.D. y Tuden, A., *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959

consenso sobre los objetivos a lograr mediante las acciones a emprender (entre otras cosas, sabemos que existen marcos cognitivos muy diferentes en relación a que se ha de entender como desarrollo y crecimiento...). Y la propia dinámica de avance del conocimiento y de concepción pluralista del mismo, tiende también a no aceptar fácilmente los instrumentos técnicos o los medios a emplear como elementos exentos de debate. Esto no quiere decir que siempre estamos en la casilla "no acuerdo en los objetivos, no acuerdo en los medios", pero sí que es cierto que la frecuencia con la que nos encontramos en situaciones que podemos caracterizar como tal, es notable. En estos casos, hace falta encontrar un cierto "orden" en la línea de ponernos de acuerdo sobre de qué problema estamos tratando, y esta será la primera tarea del planificador.

De esta manera puede irnos acercando a espacios o situaciones mucho más gestionables, como sería la que expresa el recuadro de "acuerdo en los objetivos, medios no conocidos". Podríamos incluso no estar de acuerdo del todo con la definición del problema, puesto que esto podría implicar un debate sobre valores e ideas que acabaría quizás convirtiéndose en paralizante,

pero sí se puede avanzar en las opciones que tenemos para mejorar la situación de partida de manera compartida.

Podemos pues planificar las intervenciones en el territorio, desde las posiciones y roles que tengan la legitimidad para hacerlo, explicitando los puntos de partida, y aceptando la variabilidad y la incertidumbre como elementos naturales propios de sociedades plurales que aceptan el conflicto como una palanca de cambio y no como un estorbo paralizante. Y para ello hace falta acercarse a las variables territoriales, desde el máximo consenso posible con entidades y grupos que tengan visiones globales del territorio y aceptando que en cada lugar concreto y en cada perspectiva de intervención se entrecruzan muchas instancias de los diferentes gobiernos, y que por lo tanto, como ya hemos dicho, hace falta evitar visiones segmentadas y jerárquicas.

## 4. A modo de conclusión. La intervención en el territorio como proceso político

Los elementos de fondo que han guiado estos comentarios hasta aquí son relativamente simples. Desde el punto de vista expresado, todo proceso de intervención pública, toda política pública es, básicamente, un proceso político. Proceso que tiene como base el encontrar formas de racionalidad colectiva que nos permitan actuar en un marco que por definición es plural, conflictivo y lleno de diferentes ideas sobre lo que hace falta hacer frente a cada situación social que requiere respuesta. Para entender cómo funciona la acción pública hace falta entender cómo funciona la dinámica política (no confundir con la dinámica institucional).

Los decisores públicos se ven obligados a moverse y encontrar salida a los problemas en el escenario social, y no pueden ni quieren limitarse a actuar en el espacio científico o tecnológico. Buscan, buscamos, formas de acción colectiva que sean lo más legítimas posibles, y esto nos obliga a salir de la aparente comodidad de las certezas predeterminadas, para ir construyendo combinaciones viables de análisis y convicciones socialmente compartidas. De hecho, así funcionan las cosas ahora y aquí. Pero muchas veces nos empeñamos en explicar lo que pasa desde perspectivas más normativas que positivas. Todos tenemos una predisposición natural a evitar incertidumbres, y por lo tanto tendemos a postular y a esperar actuaciones guiadas por la previsibilidad. Pero, los gobiernos han incorporado la incertidumbre a sus formas de acción y buscan mecanismos para acomodarse. Así, se lanzan pre-propuestas para ver la reacción que generan, se diseñan programas que implican la incorporación voluntaria de otras instancias de gobierno o de actores a quienes se incentiva mediante fondos, se crean "grupos ad hoc" para superar las contradicciones entre departamentos gubernamentales o entre esferas de gobierno,

se potencian "mesas" no institucionales para facilitar la negociación, etc. En definitiva, hemos de concluir que si bien la incertidumbre muchas veces genera problemas, es también el camino para su resolución colectiva. Y, en este sentido, a través de los procesos participativos, todos los actores acostumbran a entender mejor la complejidad como algo inherente a todo proceso decisional público, y no como una anomalía a superar.



# Recuperar la capacidad transformadora de la política



Daniel INNERARITY <sup>(1)</sup>  
Universidad de Zaragoza

Las sociedades actuales, si quieren asegurar su supervivencia y bienestar, están obligadas a incluir cada vez más el futuro en sus cálculos. Pero son escasos los diseños de ese futuro. El futuro tiene malos abogados en el presente y padece una debilidad crónica. El problema de nuestras democracias es que el antagonismo político está absorbido por el presente. Vivimos a costa del futuro, en una completa irresponsabilidad en relación con él. La lógica del *just in time* y del corto plazo se pone de manifiesto en fenómenos muy diversos: en la hegemonía de la lógica de los mercados financieros que se impone sobre otras dimensiones de la economía; en la presión que ejerce el tiempo de los medios de comunicación y frente a la que el sistema político muestra una preocupante vulnerabilidad; en el sensacionalismo que antepone lo espectacular y catastrófico frente a, por ejemplo, a la ayuda al desarrollo; en la concepción instantaneista de la democracia que se manifiesta en el hecho de que las decisiones políticas estén atrapadas por los plazos electorales... La lógica de lo urgente desestructura nuestra

relación con el tiempo, subordinado siempre al momento presente.

Este es el contexto en el que se inscribe la falta de ambición colectiva de nuestras sociedades, la extenuación del deseo, nuestro miedo difuso, el repliegue sobre los intereses individuales y la carencia de perspectiva. Se podría decir que ha triunfado el proceso sobre el proyecto, el *post* sobre el *pro*, y las conductas de anticipación tienen un tono más bien de prevención y precaución que de prospectiva y proyecto. Esa miopía temporal está afectando a nuestra capacidad de representación del porvenir. No es la urgencia la que impide elaborar proyectos a largo plazo sino la ausencia de proyecto la que nos somete a la tiranía del presente. El movimiento contemporáneo, la adaptación incesante al cambio que se nos exige, es vivido conforme a una lógica de la supervivencia, no de la esperanza. A fuerza de explicar que los "grandes relatos" han muerto, su lugar ha sido ocupado por la defensa de los "derechos adquiridos"; el hueco dejado por la imaginación del futuro ha sido ocupado por la preocupación del instante; donde no se prepara el futuro, la política se limita a gestionar el presente.

<sup>(1)</sup> Daniel Innerarity es Doctor en Filosofía y Catedrático de Filosofía en la Universidad de Zaragoza.

# 1 ■ ¿Adaptación o proyecto?

Este panorama de incertidumbre respecto del futuro está en el origen de algunas renuncias al esfuerzo de la prospectiva y a la configuración intencional del futuro. La semántica del progreso que impulsó los procesos de modernización, ha sido sustituida por la retórica de la necesidad, bajo conceptos como competencia o modernización. Hay quien ha transformado el principio hegeliano del “conocimiento de la necesidad” en “aceptación de las tendencias”. Los programas, reformas y estrategias se han rendido ante una lógica de adaptación.

Si no hay anticipación, la acción política se reduce a gestionar las urgencias, cuando ya no hay márgenes de maniobra. Como decía Talleyrand, “cuando es urgente, ya es demasiado tarde”. La política se abandona al *muddling through*, en el que mandan los plazos cortos y las soluciones provisionales sustituyen a los grandes proyectos de configuración, de manera que los mismos problemas reaparecen una y otra vez en la agenda política. La política pierde así su función de actor configurador y adopta el estatuto de jugador reactivo o reparador de daños.

No es extraño entonces el fenómeno de la desafección, que refleja, no tanto una decadencia de las obligaciones cívicas, cuanto una cierta racionalidad de los electores, que expresan así con su desinterés la pérdida de significación real de la política en relación con el curso de la historia. La actual crisis de la política no es una crisis asociada a momentos de ruptura y decisión sino el hecho de que no hay nada que decidir, que las dinámicas sociales se hayan emancipado frente a las posibilidades de configuración intencional haciendo de la política algo irrelevante.

La renovación de la política pasa por una reformulación de la anticipación cognoscitiva del futuro y su configuración, bajo las condiciones de la actual complejidad. No habrá ningún futuro mejor si no podemos hacernos una imagen de él. Cuando se está interesado en modificaciones

reales, el primer paso es un buen análisis del propio presente que permita hacerse una idea de los futuros posibles desde aquello que se considera deseable.

Y no se trata sólo de acertar en la observación de un entorno al que simplemente hubiera que adaptarse. Hay que explorar también todas las posibilidades de anticipación y configuración. Hablar hoy en día, en una época que disfraza su falta de ideas como improvisación inteligente, de gobierno del futuro equivale a hacerse acreedor de la acusación de propiciar un estatismo planificador. Las actuales evidencias colectivas hablan de la lógica de la competencia, la dinámica del mercado y la contingencia de la evolución. Pero este mundo aparentemente desregulado exige planificación y anticipación en una medida hasta ahora desconocida.

La idea tradicional del estado soberano se encuentra muy debilitada ciertamente, pero esto no significa que las sociedades deban renunciar a su deseo de autoconfiguración. Lo que ocurre es que la configuración del futuro se ha de llevar a cabo ahora con mayor reflexividad y conciencia de los propios límites, de una manera coordinada y flexible, más a través de regulaciones que de intervenciones directas. Son formas de abordar la complejidad del futuro para las que no resulta útil la contraposición entre mercado y jerarquía, pues requieren sistemas de cooperación, con una constelación de actores múltiples. Lo que de este modo se pierde de soberanía es recuperado bajo la forma de iniciativa e intervención. Para elaborar un proyecto concertado no es necesario tener una idea determinista del porvenir. Que se haya perdido el control absoluto sobre la sociedad no significa que se hayan desvanecido las posibilidades de configurarlas por relación a un futuro deseable, sino que esta aspiración debe ahora ser llevada a cabo de otra manera, tal vez sea incluso más democrática y eficaz que las viejas planificaciones supuestamente soberanas.

Es una gran verdad aquella idea de Hannah Arendt de que los seres humanos vinculados por un proyecto concertado tienen una superioridad sobre aquellos a los que no vincula ninguna

promesa y carecen de intención. Pero cualquier proyecto sólo es posible en un entorno considerado como abierto y, al menos parcialmente, indeterminado. Presupone una visión optimista de la realidad social y de nuestras capacidades de combatir el destino que ahora se presenta con diversos ropajes: como aceptación sin crítica de lo que hay, como pasividad reactiva que sólo se pone en marcha en el registro de la urgencia o como declaración de que otro mundo es posible y bastaría para lograrlo con recurrir a los procedimientos tradicionales.

## 2. La configuración política del futuro

La política es precisamente el intento de civilizar el futuro, de impedir su colonización por un pasado determinante, su monopolio ideológico, o su abandono a la mera inercia administrativa. La política tiene por objetivo configurar un horizonte común de sentido en el que se articulen las expectativas individuales con el progreso colectivo. Desde hace ya tiempo se viene constatando la dificultad de la política para configurar ese futuro, en la medida en que va dejando de ser una actividad que constituye, renueva y transforma el orden social. Tres son, a mi juicio, los factores que están contribuyendo a la pérdida de relevancia de la política: la privatización de la realización personal, el asedio que procede de otras esferas de la vida pública como la economía, el derecho o la comunicación, que quieren hacerla superflua y, correlativamente, la propia debilidad de la política a la hora de generar el cambio social.

Dicen las encuestas que los jóvenes están imbuidos de "optimismo individual y pesimismo colectivo" y muestran interés por "la cosa común", pero no "de forma colectiva". Tienden a pensar que el futuro es un asunto exclusivamente individual y no algo que compete a la política. Ha tenido lugar lo que Klaus Offe ha llamado "privatización de la utopía": el futuro se privatiza, pluraliza y fragmenta. Tenemos una idea privada de la felicidad, que ya no está asociada a proyectos colectivos, ni se entiende como algo posibilitado por un contexto social. Concebimos el espacio público como irrelevante en orden a nuestra felicidad, como mero garante de lo privado, no como lugar de ampliación de lo privado. Nuestro actual destino parece ser el *sálvese quien pueda* en medio de unas fuerzas impersonales que proceden de la globalización, la burocracia y la tecnología, en una sociedad sin política, sin esperanza colectiva, incapaz de imaginar y promover un futuro común alternativo.

De la política se espera solamente protección para desarrollar un proyecto de realización personal. Desprovista de toda fuerza de transformación

social, la política queda subordinada a una sociedad entendida como amalgama de individuos privados, consumidores, accionistas, clientes, cuya única relación con la política es su aparición ocasional como electores, a través de la protesta o en la auscultación de los sondeos.

Al mismo tiempo la política se encuentra asediada por otras lógicas que achican su espacio. La política se desvanece frente al poder de lo mediático y lo financiero, de los mercados y la judicialización. La política es débil frente a la poderosa competencia de los flujos financieros y los poderes mediáticos; su espacio propio se pierde en los formatos inéditos de la globalización y frente a las exigencias particulares que plantean los procesos de individualización. Se trata de fuerzas que pretenden convertir a la política en una actividad prescindible. El mundo se unifica en el plano económico y comunicativo, sin que hayamos conseguido una correspondiente sincronización política como la que designan los objetivos, todavía incumplidos, de la multilateralidad o la gobernanza global. La agilidad y sincronización de los mercados contrasta con el analfabetismo político de la sociedad mundial.

Nuestro principal desafío es cómo reaccionar frente a las nuevas figuras del destino, que ya no son la tradición, el orden público o el sometimiento, sino esas formas de agitación que nos exigen adaptarnos a un movimiento planetario ineluctable. Porque, si fuera verdad que se ha acabado la política, ¿qué significaría esto para nosotros?. Supondría el fin de ese limitado control sobre el destino que conseguimos las sociedades humanas cuando decidimos entre todos los asuntos colectivos, sin confiarlos al saber de los expertos, a la furia de los fanáticos o a la burocracia administrativa.

Pero la principal amenaza contra la política procede de su propia debilidad, que imposibilita esa forma de futuro que hace posible la política cuando transforma, reforma o plantea alternativas. Las reformas sociales profundas, entendidas como el resultado de una acción planificadora llevada a cabo por actores eficaces y conscientes, son un fenómeno inverosímil en las sociedades

contemporáneas. *En sistemas veloces y dinámicos, orientados a unos presentes extremadamente cortos, no se puede y tal vez no se debe querer cambiar significativamente las condiciones de la acción futura* (Luhmann). Se ha impuesto la idea de que la complejidad social no puede ser políticamente modificada. Este pesimismo alcanza incluso a la idea misma de gobierno y planificación, obsoleta y frente a la que se impone el "ir tirando", o, en el mejor de los casos, una improvisación inteligente. Hemos pasado de la euforia de la planificación al pesimismo de la gobernanza. Frente al "gobierno", lo que se presenta son más bien "evolución sin plan", "autorregulación social", "cierre autorreferencial de los subsistemas sociales", régimen de los "efectos secundarios" e incluso "ingobernabilidad". Y el estado se transforma desde una concepción como centro de poder a una instancia de coordinación que ha de ocuparse de *gestionar las interdependencias sociales* (Mayntz). La decisión y la iniciativa ha sido sustituidas por la interactividad. En cualquier caso, las constelaciones y las dinámicas son más importantes que las intenciones de los actores.

Ahora bien, se puede subrayar un aspecto positivo de la crisis de gobernabilidad y entenderla como una oportunidad para transformar la política en una línea más democrática y respetuosa con el protagonismo de la sociedad civil. Porque la capacidad de configuración de la política no se realiza a pesar de sus límites sino bajo las condiciones de limitación. Podríamos decir que esa resistencia de las cosas y de las sociedades a ser gobernadas constituye una fuente de aprendizaje para la política y una garantía frente a los liderazgos incontestables. Probablemente era tan ilusoria la fe en el carácter todopoderoso de la política como la actual creencia de que es impotente o irrelevante. Lo que ocurre es que hay otras formas de actuación sobre la sociedad diferentes de la dirección autoritaria.

Que la política sea una configuración del futuro quiere decir que en ella se realiza una peculiar lucha contra el destino, contra el mundo de los hechos presentados como indiscutibles. La política es el esfuerzo de transformar la fatalidad en



responsabilidad. Una de las cosas que más merecen ser protegidas de nuestra tradición democrática es precisamente el rechazo del destino que se traduce en la voluntad de descubrir, comprender y transformar. El futuro depende de nuestras decisiones y compromisos más de lo que pensaron quienes elaboraron la idea moderna de progreso como una fuerza irresistible a la que podíamos abandonarnos confiadamente; tampoco los cínicos tienen razón cuando contemplan el presente actual como algo inevitable. El futuro no es tanto algo que deba adivinarse como algo que debemos imaginar y construir. La gran cuestión no es por tanto qué nos espera sino qué vamos a hacer, sustituir las grandes disculpas ideológicas por los proyectos concretos.

Supongamos que efectivamente los grandes relatos que construían y ordenaban nuestra experiencia se han agotado. Esto puede ser algo más liberador que limitante, dado que las grandes narraciones contenían también sus propio fatalismo. Tal vez en ese lugar vacío se inaugure una nueva posibilidad. La política no puede eliminar completamente el destino ya que no es posible imaginar un mundo sin limitaciones. Pero la idea misma de la política ofrece una visión diferente del destino, personal y colectivo. La política es una pequeña rebelión contra el prejuicio de que todo está ya decidido y resulta inalterable.

La política es una combinación singular de visión y pasión, de perspectiva y determinación, por la que no dejamos de percibir la realidad como es, pero al mismo tiempo nos proyectamos más allá de lo meramente dado; es conciencia de los límites y voluntad de superarlos. La política sin visión se pierde en el ajetreo cotidiano y acabamos llegando a dónde realmente no deseábamos; pero si le falta pasión, la política resulta incapaz de hacer frente a la resistencia fatal de los hechos, a los que se acomoda fatalmente, sin llegar a donde se había propuesto.

Puede que el contenido y el estilo de la política dentro de unos años nos resulte irreconocible, comparada con la de hoy. Pero la necesidad de la política no desaparecerá. Más aún: la política

no ha sido nunca tan necesaria, debido a la magnitud de los problemas que nos aguardan y que exigen una acción colectiva. Si no podemos resolver esos problemas a través de la política, no los podemos resolver de ninguna manera.

### 3. Salir del pesimismo

Creo que buena parte de lo que le pasa a la izquierda en muchos países del mundo es que se limita a ser la anti-derecha, algo que no tiene nada que ver, aunque lo parezca, con una verdadera alternativa. Se ha dicho que la izquierda tiene dificultades en movilizar a su electorado y hay quien piensa que esa operación vendría a ser, no tanto despertar la esperanza colectiva como inquietar al electorado para ganarse la preferencia que resignadamente nos hace decidimos por lo menos malo.

Por decirlo sintéticamente: hoy la derecha es optimista y la izquierda pesimista. Tal vez el antagonismo político se articule actualmente más como disposición emocional que como proposición ideológica. Lo que ocurre es que las emociones y las ideas se relacionan más estrechamente de lo que solemos suponer. Si examinamos las cosas de este modo, percibiremos el desplazamiento ideológico que está teniendo lugar. Tradicionalmente la diferencia entre progresivo y conservador se correspondía con el pesimismo y el optimismo, en el orden antropológico y social. Mientras que el progresismo se inscribía en un desarrollo histórico hacia lo mejor, el conservadurismo, por decirlo con expresión de Ernst Bloch, ha estado siempre dispuesto a aceptar una cierta cantidad de injusticia o sufrimiento como un destino inevitable. Pero esto ya no es así, en buena medida. El estado de ánimo general de la derecha, que tiene su mejor exponente en Sarkozy, es todo lo contrario de la resignación: decidida y activa, sin complejos, confiada en el futuro y con una firme resolución de no dejar a nadie el mando de la vanguardia. Esta disposición es lo que está poniendo en dificultades a una izquierda que, aun teniendo buenas razones para oponerse, no las tiene a la hora de proponer algo mejor. Si recoge las causas de los excluidos o se convierte en abogada del pluralismo, no lo hace para construir a partir de todo ello una concepción alternativa del poder, y eso se nota en la mala conciencia de

quien sabe que no está haciendo otra cosa que reclutar aliados.

La izquierda es, fundamentalmente, melancólica y reparadora. Ve el mundo actual como una máquina que hubiera que frenar y no como una fuente de oportunidades e instrumentos susceptibles de ser puestos al servicio de sus propios valores, los de la justicia y la igualdad. El socialismo se entiende hoy como reparación de las desigualdades de la sociedad liberal. Su legitimidad procede únicamente de la pretensión de reparar aquello que ha sido destruido por la derecha o proteger aquello que es amenazado por aquella. Pretende conservar lo que amenaza ser destruido, pero no remite a ninguna construcción alternativa. La mentalidad reparadora se configura a costa del pensamiento innovador y anticipador. De este modo no se ofrece al ciudadano una interpretación coherente del mundo que nos espera, que es visto sólo como algo amenazante. Esta actitud recelosa frente al porvenir procede básicamente de percibir al mercado y la globalización como los agentes principales del desorden económico y las desigualdades sociales, dejando de advertir las posibilidades que encierran y que pueden ser aprovechadas. Movilizar los buenos sentimientos e invocar continuamente la ética no basta; hace falta entender el cambio social y saber de qué modo pueden conquistarse en las nuevas circunstancias los valores que a uno le identifican.

La primera dificultad de la izquierda para configurarse como alternativa esperanzadora procede de esa especie de "heroísmo frente al mercado" (Grunberg / Laïdi) que le impide entender su verdadera naturaleza y le hace pensar que el mercado no es más que un promotor de la desigualdad, una realidad antisocial. Para una buena parte de la izquierda razonar económicamente es conspirar socialmente. Piensa que lo social no puede ser preservado más que contra lo económico. La denuncia ritual de la mercantilización del mundo y del neoliberalismo procede de una tradición intelectual que opone lo social a lo económico, que tiende a privilegiar los determinismos y las construcciones frente a las oportunidades ofrecidas por el cambio social. Desde este punto de partida

es difícil comprender que la competencia es un auténtico valor de izquierda frente a las lógicas de monopolio, público o privado, sobre todo cuando el monopolio público ha dejado de garantizar la provisión de un bien público en condiciones económicamente eficaces y socialmente ventajosas.

Y es que también hay monopolios públicos que falsifican las reglas del juego. A estas alturas sabemos bien que existen desigualdades producidas por el mercado, pero también por el Estado, frente a las que algunos se muestran extraordinariamente indulgentes. En ocasiones, garantizar a toda costa el empleo es un valor que debe ser contrapesado con los costes que esta protección representa respecto de aquellos a los que esa protección impide entrar en el mercado de trabajo, creando así una nueva desigualdad. Enmascarada tras la defensa de las conquistas sociales, la crítica social puede ser conservadora y desigualitaria, lo que explica que la izquierda está actualmente muy identificada con la conservación de un estatus.

Esta actitud conservadora podría redefinirse en términos de innovación política modificando los procedimientos en orden a conseguir los mismos objetivos: se trata de poner al mercado al servicio del bien público y la lucha contra las desigualdades. La nostalgia paraliza y no sirve para entender los nuevos términos en los que se plantea un viejo combate. No es que una era de solidaridad haya sido sustituida por una explosión de individualismo, sino que la solidaridad ha de articularse sobre una base más contractual, sustituyendo aquella respuesta mecánica a los problemas sociales consistente en intensificar las intervenciones del Estado por formulaciones más flexibles de colaboración entre Estado y mercado, con formas de gobierno indirecto o promoviendo una cultura de evaluación de las políticas públicas.

Y la otra causa de que la izquierda se presente actualmente un aspecto pesimista es su concepción únicamente negativa de la globalización, que le impide entender sus aspectos positivos en orden a la redistribución de la riqueza, la aparición de nuevos actores o el cambio de reglas de juego

en las relaciones de poder. Al insistir en las desregulaciones vinculadas a la globalización, la izquierda corre el riesgo de aparecer como una fuerza que protege a unos privilegiados y rechaza el desarrollo de los otros. Es cierto que la dinámica general del mundo nunca había sido tan poderosa, pero también tan prometedora para muchos. ¿O acaso no existe alguna relación prometedora entre el proceso de la globalización y la emergencia de un mundo multipolar?

Por eso la izquierda del siglo XXI debe poner cuidado en distinguirse del altermundialismo, lo que no significa que no haya problemas graves a los que hay que buscar una solución o que deba abandonarse la posición crítica, pero sin ceder a la letanía de deplorar la pérdida de influencia sobre el curso general del mundo. En lugar de proclamar que “otro mundo es posible”, más le vale imaginar otras maneras de concebir y actuar sobre este mundo. La idea de que no se puede hacer nada frente a la globalización es una disculpa de la pereza política. Lo que no se puede es actuar como antes. La izquierda no se librará de ese pesimismo que la atenaza mientras no se esfuerce en aprovechar las posibilidades que genera la mundialización y orientar el cambio social en un sentido más justo e igualitario.

## 4. Mas allá del poder y la impotencia

Una sociedad postheroica necesita una política que se ejerza más allá de la alternativa enfática entre el poder y la impotencia. Tanto en el discurso ideológicamente voluntarista como en el derrotismo neoliberal resuena el eco de tiempos heroicos en los que mandar era entendido como mandar absolutamente, como una disposición soberana, sin verdaderos interlocutores, sin respetar la complejidad social. Pero hay vida política en el poder limitado y en la impotencia bien gestionada. El fracaso de la política, que unos celebran y otros lamentan, es una tesis que no puede acreditarse históricamente ni medirse empíricamente. En ocasiones se desacredita a la política desde el modelo de una competencia inalterable, como si los problemas sociales estuvieran condenados a la disyuntiva de ser solucionados mediante una política soberana o estar abandonados a su suerte.

Para que la política recupere capacidad configuradora debe protegerse a sí misma frente a la tentación voluntarista de concebirse como solucionadora universal de los problemas de la sociedad. Uno de sus peores enemigos es la ilusión de que le corresponde una obligación universal, la confusión del gobierno de las condiciones generales con el gobierno de todo. Renunciar a este maximalismo permitiría la redefinición de lo político, de manera que no apareciera constantemente como un héroe fracasado. Autolimitación de la política no equivale a la idea de "estado mínimo" ni a una concepción restringida de lo público en beneficio de la sociedad civil, del mismo modo que la desestatalización o reformulación del papel del estado no tiene por qué significar despolitización. La decisión acerca de dónde y en orden a qué fines se establece esa limitación, es una decisión política y no el resultado de una constatación científica o de una exigencia ética.

Así pues, las promesas heroicas de un control político sobre la sociedad están obsoletas. ¿Cómo actuar en esa pérdida de seguridad? ¿No nos

queda otro remedio que rendirnos al cierre operativo de los sistemas funcionales, entregarnos al destino y a la arbitrariedad? Renunciar a la semántica de la crisis, la pérdida y la decadencia, no significa renunciar a una configuración política de la sociedad, sino dar una nueva oportunidad a la democracia como conquista contingente y estable de la evolución de nuestras sociedades. Reconocer sus limitaciones no es una disculpa para que la política se cruce de brazos y se abandone a una evolución incomprensible e incontrolable. El sistema político es capaz de originar procesos que hagan posible la emergencia de constelaciones deseables. Aunque la emergencia no se puede producir intencionalmente, la política puede generar una cultura en la que se incremente la verosimilitud de un futuro como el que se espera. A pesar de que la política nunca estuvo tan limitada en su margen de actuación, nunca fue tan decisiva como hoy.

Pero todo esto exige otra manera de entender el poder y transitar hacia una manera de hacer la política más relacional y cooperativa, que no esté pensada sobre la idea de la jerarquía y el control. Aunque esté omnipresente, el poder como imposición es un modo atávico, suboptimal, de regular los conflictos. La focalización tradicional de lo político sobre el poder desnudo permanece atrapada en una concepción heroica de la política. Las posibilidades de configuración política se declinan actualmente de otra manera: influencia, diplomacia, entendimiento, deliberación, procedimiento. Cuando el sistema que ha de controlar es también y al mismo tiempo el sistema controlado, la idea de un control unilateral resulta algo obsoleto, como ilustra la metáfora del termostato al que apela Bateson para mostrar que no termina de estar claro quién manda sobre quién. La forma de poder que mejor reduce la complejidad consiste en no necesitar imponer, configurando formas de condicionamiento mutuo, que renuncian a la unilateralidad o la amenaza. Una teoría postheroica de la política no implica una política impotente. Sigue habiendo poder y decisión, pero estas propiedades ya no corresponden a personas concretas o actores

colectivos. Si la función del poder es la regulación de la contingencia, entonces quien tiene el poder ya no es un sujeto heroico que debe decidir — en su forma personal o institucional— sino el proceso general en el que se equilibran el acuerdo y el disenso.

Si la política no se puede justificar ni a partir de su designio planificador, ni por su capacidad de promover un consenso que se rinda ante la evidencia del saber disponible, ¿qué le queda? Será socialmente relevante y sobrevivirá como instancia de configuración social en la medida en que desarrolle una espacial capacidad de observar y aprender. Pero entonces, como advertía Niklas Luhmann, la política debe entender su relación con la sociedad como una relación de aprendizaje y no de enseñanza. La política sirve para que la sociedad reflexione sobre sí misma como totalidad y aprenda a gestionar su incierto futuro colectivo. Nada más y nada menos.

## 5. Una esperanza razonable

Tengo la impresión de que los problemas de la política no proceden de haber cedido precipitadamente al realismo ni de haber renunciado a la utopía, como suele decirse, sino de algo que es anterior. En el origen de su falta de vigor está la conformidad con un reparto del territorio según el cual a la derecha le correspondería gestionar la realidad y la eficiencia, mientras la izquierda puede disfrutar el monopolio de la irrealidad, donde se movería sin competidor entre los valores, las utopías y las ilusiones. Unos tienen realidad sin esperanza y otros esperanza sin realidad. Es esta cómoda delimitación del territorio lo que se encuentra en el origen de una crisis general de la política: aceptada la ruptura entre el principio de placer y el principio de realidad, entre la objetividad y las posibilidades, la derecha se puede dedicar a modernizar irreflexivamente, sin el temor de que la izquierda consiga incomodarla con su utopismo genérico y desconcertado. La derecha puede permitirse el lujo de tener algunas dificultades con los valores mientras la izquierda siga teniéndolas con la realidad. Y el reparto apenas seduce a los electores, que probablemente desearían poder elegir de otra manera.

Así entendido, el realismo político equivale hoy a constatar la impotencia a la hora de configurar el espacio social. ¿Y si, en el fondo, la política no fuera otra cosa que una discusión acerca de lo que entendemos por “realidad”? Porque la realidad no es lo fáctico ni se reduce a lo actualmente posible. También pertenecen a la realidad sus posibilidades y sus imposibilidades provisionales, su indeterminación y apertura. La realidad de la vida humana, la realidad de las sociedades es una mezcla de posibilidades e imposibilidades, que están en parte abiertas y en parte cerradas a la acción. Como afirmaba Sartre en sus diarios, cada presente tiene un futuro al que ilumina y con el que desaparece. Que todo es posible de otra manera no significa que todo sea posible, pero también es cierto que los “realistas” suelen tener un concepto muy estrecho de la realidad, poca

sensibilidad hacia otras posibilidades laterales. Tal vez la cuestión política fundamental no sea tanto la de los ideales y los imaginarios, como la idea que se tiene de lo real. Ya Tocqueville nos enseñó que el utopismo y el empirismo son dos maneras, indisociables, de dejar la realidad intacta. El primero no acelera su movimiento más que de manera ilusoria: el retorno a la realidad termina imponiéndose. El segundo no la frena más que de manera igualmente ilusoria: el dinamismo interno de la sociedad acaba imponiéndose. En ambos casos la realidad es abandonada a su suerte.

Pues bien, si eso es así, lo mejor que puede hacerse frente a una concepción conservadora de la política es combatirle en el terreno de la realidad, discutir su concepción de la realidad. Sería la única manera de no repetir el viejo error de la izquierda de jugar en un campo en el que es inevitable que la derecha lo haga mejor. A la derecha no debe oponérsele una ensoñación sino otra descripción de la realidad que sea mejor. La batalla no se gana mediante la apelación genérica a otro mundo sino en la lucha por describir la realidad de otra manera. La izquierda no convence cuando se sitúa como si estuviera reñida con la realidad como tal, sino cuando es capaz de convencernos de que la derecha hace una mala descripción de la realidad. Sería catastrófico dar por perdida la definición del campo de juego, aceptando alguna de las dos posibilidades que se le ofrecen: competir en la pugna por gestionar mejor esa realidad o combatirla desde un moralismo inofensivo.

Contra los administradores oficiales del realismo hay que defender que la política no es mera administración, ni mera adaptación, sino configuración, diseño de los marcos de actuación, adivinación del futuro. Tiene que ver con lo inédito y lo insólito, magnitudes que no comparecen en otras profesiones muy honradas pero ajenas a las inquietudes que provoca el exceso de incertidumbre. El tipo de acción que es la política no opera únicamente con meras reglas de la experiencia, con las enseñanzas cómodamente almacenadas entre lo sabido. Quien sea capaz de concebir esta incertidumbre como oportunidad,

verá cómo la erosión de algunos conceptos tradicionales hace nuevamente posible la política como fuerza de innovación y transformación. Es urgente llevar a cabo una redefinición del sentido y de los objetivos de la acción política a partir de la idea de que en ella se conoce, es decir, se descubren aspectos de la realidad y posibilidades de acción que no pueden percibirse desde nuestras prácticas rutinarias y nuestros debates preconstruidos.

Los humanos seríamos otra cosa sin esa capacidad de “futurizar”, de proyectarse hacia el futuro y anticiparlo en términos de imaginario, expectativa, proyecto y determinación. Esa inquietud que nos hace desear, esperar y temer es la que nos permite relacionarnos con el futuro en sus diversas formas. Si no se educa, esa anticipación funciona destructivamente: se atrofia, nos convierte en fanáticos, en temerosos sin motivo, en demasiado crédulos... La relación con el futuro se ha de cultivar, como lo hacemos con las demás aptitudes humanas. Aunque no lo solamos formular así, ni lo recoja de este modo ningún currículo educativo, toda la educación, el trabajo de las instituciones, nuestra socialización en general tiene, entre otros, el objetivo de configurar en cada uno de nosotros una relación correcta con el futuro, lo que también puede predicarse de la sociedad en su conjunto. Hay sociedades que se relacionan patológicamente con su propio futuro, mientras que otras lo tratan de una manera razonable y provechosa.

La esperanza –ese sentimiento o afecto humano que regula nuestra relación con el futuro- no es una ilusión consoladora ni una resistencia terca frente al aprendizaje que procede de la decepción bien aprovechada. La esperanza razonable se distingue del optimismo blando que alimenta la ilusión en la misma medida en que se cierra al conocimiento de la realidad. *Los esperanzados están siempre preparados para lo peor. Su confianza en la vida no tendría mucho valor si no hubieran sobrevivido a decepciones en el pasado, del mismo modo que el conocimiento de que el futuro traerá nuevas decepciones demuestra la continua necesidad de la esperanza... La falta de previsión, una fe ciega en que las cosas acabarán siempre bien, constituye un pobre sustituto de la*

*disposición de hacer frente a las cosas precisamente cuando no van bien* (Lasch).

Por esta razón se malentende radicalmente la esperanza cuando se la contraponen al conocimiento, como hace Rorty. Sostiene el filósofo ironista que la renovación política no puede hacerse a partir de una descripción de hechos. Para eso es necesario, nos dice, describir tu país en términos de lo que apasionadamente esperas que llegue a ser, la lealtad a un país soñado más que a aquel al que te despiertas cada mañana. Pienso, por el contrario, que esa contraposición es letal y perpetua la idea de que conocer o describir bien la realidad es paralizante, mientras que toda la fuerza transformadora se concentraría en el deseo, tanto más movilizador cuanto menos tenga que ver con la realidad. Si esto fuera así sólo podría esperar quien ignorara la tragedia de la historia y la dureza de la realidad. Lo único que nos salvaría de la desesperación es la huida hacia la acción y el optimista sería un ignorante o alguien que suspende voluntariamente el principio de realidad para no desesperar.

Pero, como ya apuntó Adorno, en su defensa de la buena teoría frente a la impaciencia de la praxis, el activismo no nos cura de la *necea sabiduría de la resignación*. La esperanza no es ilusión sin conocimiento. Si tenemos derecho a seguir esperando es gracias a la convicción de que los ideales de verdad y justicia tienen algún valor de explicación de la realidad y alguna viabilidad en este mundo; que en la lógica de las cosas puede coincidir, al menos en parte, con la lógica de los valores. Un cínico es alguien que ha sustituido la esperanza por el conocimiento, mientras que un iluso es quien sustituye el conocimiento por la esperanza. Si existe algún motivo para, pese a todo, seguir esperando es porque no estamos condenados a elegir entre la ingenuidad y la resignación. Evitemos el dilema ruinoso entre una esperanza sin experiencia y un desencanto sin aspiraciones, como si no nos quedara más remedio que elegir entre estar ciego frente a las limitaciones o reprimir nuestros mejores deseos.

La esperanza nos enseña a tener cuidado con las expectativas. La falta de confianza crónica

en el sistema político tiene menos que ver con la capacidad de las instituciones que con la hipertrofia de nuestras expectativas. Aunque la política haya sido despojada de la aureola de las hazañas heroicas, las visiones mesiánicas de los proyectos sociales movilizados se han transformado en decepciones enfáticas o en planteamientos apocalípticos. En el desánimo vive latente una expectativa defraudada con la que no se ha aprendido a convivir. Para ello la política tiene que aprender a gestionar postheroicamente la decepción y entenderla como un espacio de posibilidades abiertas. Las decepciones inevitables plantean nuevas exigencias y nuevos desacuerdos que son un impulso para la evolución social. Por eso definiendo un escepticismo más bien optimista, que tiene pocas cosas seguras pero muchas por posibles. Podría hablarse en este sentido de una esperanza democrática, que no es ingenua ni demasiado confiada, que tiene la suficiente decepción a sus espaldas como para no fiarse excesivamente en las promesas pero a la que esa experiencia no le impide aspirar a lo mejor.





# Parlamento, ciudadanía y democracia representativa



José TUDELA <sup>(1)</sup>  
Cortes de Aragón

## 1. Planteamiento

Un viejo debate, el que enfrenta a la democracia representativa con la democracia directa, es en la actualidad objeto de revisión. El Parlamento, aunque encarnadura de la representación, no es objeto de especial atención en esta dialéctica. La discusión se centra más en las insuficiencias genéricas de la representación, la erosión de la política tradicional o las aportaciones que a la democracia en general, y a fórmulas más participativas en particular, pueden realizar los nuevos soportes tecnológicos. Las páginas que siguen tienen por finalidad reflexionar sobre el

papel que en la citada dialéctica corresponde a la institución parlamentaria y sobre el cómo mejorar la relación de la ciudadanía con la institución y con ello vigorizar los derechos políticos.

Si bien es cierto que, como se ha dicho, la dialéctica democracia directa / democracia representativa es en la actualidad objeto de nuevas miradas, y que la mayoría de ellas persiguen una profundización bien en la democracia bien en elementos e instrumentos asociados a la misma, lo cierto es que prácticamente nadie ha planteado su sustitución de forma radical. Y es que aunque puedan existir formas de expresión política complementarias a las que se apoyan en la técnica de la representación, ésta parece seguir siendo imprescindible, al menos tal y como hoy se entiende la democracia. La idea de representación continúa siendo vigente <sup>(2)</sup>. Más bien parece que el debate se centra en cómo enriquecer esa representación. De alguna manera, se entendería que el actual modelo de democracia representativa,

<sup>(1)</sup> José Tudela es Doctor en Derecho y Letrado de las Cortes de Aragón.

<sup>(2)</sup> Expresivo de la vigencia de la democracia representativa es el texto del fracasado proyecto de TCEA, al respecto, artículo I-46. Los argumentos que se utilizan para sostener la necesidad de los instrumentos de representación política son múltiples. Resumirlos sería tarea imposible y osada. Por su atractivo, puede resaltarse como, siguiendo a Sartori, la democracia representativa supone la victoria del matiz frente a la radicalidad de la respuesta unidireccional que siempre encierra el modelo de decisión sobre fórmulas de democracia directa. El mismo autor, desde la teoría de los juegos, llega a la conclusión de que la democracia representativa siempre es causa de suma positiva y que el resultado de la democracia directa es siempre de suma nula, no resolviendo los conflictos propios del juego político (G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, \* ob. cit., p.33 y 53, respectivamente). Desde otra perspectiva, F. ZAKARIA, *El futuro de la libertad*, Taurus, 2003, pp. 204-218. Paradigmática de la teoría representativa, es la obra de Sièyes (E. SIEYÈS, *Escritos y discursos de la Revolución*, CEC, 1990).

si bien es necesario, resulta insuficiente para canalizar todas las necesidades de presencia política de los ciudadanos. De allí, la búsqueda de nuevas fórmulas.

Forzoso es subrayar que la bondad del modelo que significa la democracia representativa no deriva simplemente de la consideración que la democracia directa, incluso apoyada en la consolidación de las nuevas tecnologías, no ofrece un modelo alternativo. La afirmación de este modelo, que tiene al Parlamento como corolario necesario, es consecuencia de la firme convicción de que esa institución es más representativa que cualquier otro de los entes o instrumentos sociales desarrollados hasta la fecha y la democracia representativa, el sistema más ajeno a presiones corporativas y que mejor neutraliza los riesgos propios de un sistema basado en la adopción de decisiones por la mayoría <sup>(3)</sup>.

Mas sería un grave error instalarse en la complacencia. La afirmación de la vigencia de la representación como instrumento de ordenación de la comunidad política, no puede llevar a olvidar los muchos problemas que definen su presente, algunos mencionados anteriormente. Las críticas son fundadas y ponen en evidencia deficiencias del modelo representativo, que erosionan el prestigio del Parlamento. De hecho, el Parlamento languidece entre los bosques de la retórica y la necesidad. La política real se aleja del mismo y apenas permanece como escenario de una representación obligada y solemne, de la que el ciudadano vive alejado. Los problemas son importantes y no pueden ocultarse. Es necesario reducir la cada vez más importante diferencia entre teoría y realidad. La crisis de los partidos políticos, la pérdida de calidad de las leyes, la debilidad de la idea de responsabilidad parlamentaria, la erosión del aprecio popular por la política, el poder creciente de los medios

de comunicación social o la modificación de relaciones entre el poder y el territorio, son solo algunos de los temas que están en la raíz de la debilidad representativa y, por ende, democrática de nuestro actual sistema político.

Ningún sistema puede asegurar la esencia de la representación ni del Parlamento puede esperarse que alcance un concepto ideal, exento de crítica y controversia. Pero si esta afirmación es difícilmente discutible y, por tanto, premisa necesaria para el examen de la relación entre Parlamento y representación, no puede ocultarse que en los últimos años no se han realizado esfuerzos suficientes para mejorar la representatividad del sistema en su conjunto. La consecución de la misma debe ser un reto continuo traducido en el esfuerzo permanente de los distintos protagonistas de la vida institucional. Ello, entre otras cosas, supone aceptar la necesidad de modificar el funcionamiento de las instituciones, y entre ellas, y de manera destacada, el del Parlamento. El cambio de las estructuras parlamentarias debe perseguir una mayor representatividad de las mismas y de los sujetos que las integran. Para ello, la articulación de un nuevo sistema de relaciones con los ciudadanos basado en una integración más activa de los mismos en la vida política resulta imprescindible.

En todo caso, afirmar la necesidad de cambio exige precisar cuál es el modelo que sirve de partida. Desde la defensa de la democracia representativa, se hace así preciso explicar las razones que llevan a esta postura. Además, solo desde ese planteamiento se pueden entender las propuestas que se plantean de modificación del Parlamento en aras a la consecución tanto de un incremento de su representatividad como de una mayor eficacia institucional.

---

<sup>(3)</sup> Los riesgos que para la democracia suponen los grupos de interés han sido objeto de denuncia generalizada. Así, N. BOBBIO, *El futuro de la democracia*, \* ob. cit., p. 39; K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, \* ob. cit., pp. 466-467; F. ZAKARIA, *El futuro de la libertad*, ob. cit., p. 274. La mayoría de los argumentos utilizados por los autores modernos en defensa de la democracia representativa como mejor forma de gobierno en relación con la democracia de los antiguos no se basaban en la eventual inviabilidad de ésta sino por sus propias características intrínsecas (E. GARCÍA GUTIÁN, *Problemas de la representación política*, \* ob. cit., p. 387).

## 2. La vigencia de la democracia representativa

La tensión entre la democracia representativa y un presunto ideal democrático encarnado por la democracia directa, ha sido una de las constantes que ha presidido la evolución del pensamiento democrático. Durante años, la convicción de que los problemas técnicos de llevar la democracia directa a grandes espacios eran insuperables, durmieron, al menos en parte, el mencionado conflicto. En nuestros días, la creencia de que esas dificultades técnicas han desaparecido gracias a las aportaciones derivadas del desarrollo tecnológico ha provocado, como se dijo, un renacer del debate que ha contribuido al debilitamiento del actual modelo de democracia representativa.

Antes de proceder a examinar la influencia que las nuevas tecnologías tienen para el desarrollo de la teoría de la democracia directa, es conveniente realizar una reflexión que debe presidir cualquier referencia al diálogo/conflicto entre democracia directa y democracia representativa. En ocasiones, ambos conceptos se oponen como si se tratase de dos visiones antagónicas y claramente delimitadas en sus respectivos perfiles, como si se tratase de dos modelos unitarios carentes de matiz alguno. Para un mejor entendimiento del discurso posterior, es preciso recordar que se trata de un falso antagonismo. Una oposición nítida entre los modelos democráticos antedichos puede realizarse con intenciones dialécticas o para realizar algunas consideraciones académicas. Pero ese es el límite. Ni existe una oposición entre

los dos modelos ni éstos son monolíticos, carentes no ya de matices sino de significativas variables <sup>(4)</sup>.

Esta reflexión cobrará importancia a la luz de lo que habrá de decirse en páginas posteriores. De momento, valga indicar que es pertinente tenerla presente para evitar distorsiones que impedirían una mejor apreciación del rico debate que se esconde tras la confrontación de los dos modelos. En efecto, oponer sin más democracia directa a democracia representativa aporta escasa información. Las conclusiones serán necesariamente pobres e insuficientes para encontrar alternativas realistas a los dilemas que se plantean en la actualidad. Los interrogantes suscitados por la democracia van más allá de la citada controversia. Pero incluso aquellos que de una u otra manera se encuentran relacionados con la misma, requieren de los matices que enriquecen ambos modelos, matices que en el diálogo adquieren una riqueza inesperada que sirve para ilustrar amplios espacios del debate democrático.

La resurrección de la utopía democrática de manos de la tecnología concurre con viejos alegatos contra la democracia representativa con origen bien en los defectos democráticos atribuidos como inherentes a la idea de representación bien en las desviaciones que para esa teoría ha significado el modelo de estado de partidos con su cascada de negativas consecuencias para la relación entre el ciudadano y sus representantes. Frente a ello, es oportuno recordar que dicho modelo no sólo fue mayoritariamente aceptado por razones de índole técnica sino que numerosos argumentos cualitativos han sido empleados en su defensa, hasta el extremo de poder afirmar que las

<sup>(4)</sup> Al respecto, por todos, D. HELD, *La democracia y el orden global*,\* ob. cit., p. 337.

<sup>(5)</sup> Junto a todo ello, se alude reiteradamente al hecho de que un modelo ideal de democracia directa es imposible, no ya por razones técnicas sino porque no puede superar las dificultades que la complejidad plantea al modelo democrático. Al respecto, L. AGUIAR de LUQUE, *El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación: ¿Democracia directa y democracia representativa?*,\* ob. cit., p. 27; E. W. BÖCKENFÖRDE, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, \* ob. cit., p. 47; R. DEL ÁGUILA, *La senda del mal. Política y razón de Estado*, \* ob. cit., pp. 150 y 152; B. MANIN, *Los principios del gobierno representativo*, \* ob. cit., p. 20; J. HASKELL, *Direct Democracy or Representative Government. Dispelling the Populist Mith*, Westview Press, 2001; J.K. KAMPEN y K. SNIJKERS, *E-Democracy. A critical evaluation of the Ultimate E-Dream*, Social Science Computer Review, vol. 21, nº 4.

razones técnicas son secundarias para explicar la prevalencia universal del modelo representativo. La representación acompañada de una deliberación racional serviría para cerrar con perfección la escisión entre comunidad y estado y entre justicia y bien común. La concreción de la democracia exige de la representación aunque pueda ser completada con modelos plebiscitarios que servirían para enriquecer su caudal democrático pero que nunca podrían ocupar una posición de privilegio <sup>(5)</sup>.

Ahora bien, la defensa de la democracia representativa no puede realizarse sin reparar en los defectos objetivos de su funcionamiento. No basta con alegar que es mejor sistema que la democracia directa o con poner de relieve las dificultades de poner en práctica este modelo. Es necesario realizar una lectura crítica del sistema representativo y procurar corregir sus principales disfunciones. Asimismo, habrá que contemplar la posibilidad de enriquecer su componente participativo.

Como se indicó, la creencia de que la democracia representativa se justifica sólo por razones técnicas y que es contraria por definición a la concepción de democracia como ejercicio autónomo y directo del poder por parte del pueblo, sustenta en buena parte la filosofía de la democracia directa <sup>(6)</sup>. Como se ha señalado, en los últimos años, se ha generalizado la impresión de que el reciente desarrollo tecnológico está en la raíz del revival de la democracia directa. Si bien ello es en gran parte cierto, no puede olvidarse que un resurgimiento

de la ideología encarnada en la democracia directa tuvo ya lugar con el auge y proliferación de los sondeos de opinión. En realidad, se trata de un ideal presente de manera constante en la conciencia colectiva y que resurge cuando se presenta una ocasión oportuna que puede tener naturaleza muy diversa.

Antes de examinar con cierto detenimiento las tesis que sustentan la consideración de la democracia directa como modelo alternativo válido a la democracia representativa y las críticas que las mismas merecen, bueno será dejar constancia de la práctica unanimidad existente sobre la repercusión de las nuevas tecnologías sobre el modelo democrático. Pueden existir discrepancias sobre la importancia de esa influencia y así hay quien opina que la alteración del modelo democrático será sustantiva frente a quienes consideran que los cambios serán cualitativamente menores. Por otra parte, existe quienes sólo ven ventajas en unos instrumentos de gran potencial democrático y hay quienes ven en los mismos el primer problema para la democracia que ha de venir. Pero prácticamente nadie afirma la neutralidad <sup>(7)</sup>. Una neutralidad que el paso del tiempo ha desmentido definitivamente. Los hechos están demostrando que esa influencia no es predecible, surge de la misma manera que esas tecnologías se han desarrollado socialmente. De forma espontánea, sin planificación, desde impulsos sociales que sirven de cauce a nuevas formas y agentes de participación política. De hecho, son numerosos los acontecimientos

---

<sup>(6)</sup> En la defensa de la democracia directa siempre se puede encontrar el eco del temor de Rousseau a ceder con la representación algo irreparable para la definición de la autonomía (J. J. ROUSSEAU, *El contrato social*, \* ob. cit., p. 99).

<sup>(7)</sup> Así, S. RODOTA, *La démocratie électronique*, \* ob. cit., p. 11; E. GARCÍA GUITIÁN, *Sobre la democracia en el ámbito internacional*, \* ob. cit., p. 93; A. RUIZ MIGUEL, *La igualdad política*, *Derechos y libertades* n° 11, 2002, p. 78. Por su parte, Comago Prieto establece distintas modulaciones para la relación entre nuevas tecnologías y democracia: Distintas modulaciones con las que se presenta la relación nuevas tecnologías/democracia: a) modulación institucional: la democracia electrónica como base para la eficacia y eficiencia; b) modulación participativa: la democracia electrónica como base para la revitalización de la democracia; c) modulación utilitarista: la democracia electrónica como herramienta en un mercado político tecnologizado; d) modulación comunitarista: la democracia electrónica como cauce para la autoafirmación identitaria y la formación de nuevas comunidades electrónicas; e) modulación deliberativa: la democracia electrónica como práctica dialógica y discursiva, este enfoque subraya la posibilidad de nuevos procedimientos de participación política, incluso en los procesos de deliberación previos a la adopción de decisiones; f) modulación radical: la democracia electrónica como praxis simbólica contestaria o alternativa (N. COMAGO PRIETO, *El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema en Las tecnologías de la información y la e-democracia*, \* ob. cit., pp. 54-58); F. PAU i VALL, *Democracia e Internet*, \* ob. cit., pp. 199-200.

políticos significativos de los últimos años determinados por el soporte tecnológico. Desde las movilizaciones contra la guerra de Irak hasta la campaña que ha hecho posible la elección de Barak Obama como Presidente de los Estados Unidos, los ejemplos se suceden y es posible ver como reducir la presencia de esas tecnologías al debate sobre el modelo democrático es insuficiente.

Como es evidente, todas las tesis que postulan el desarrollo de la teledemocracia beben en fuentes clásicas, críticas con la democracia representativa. Así, Rousseau renace poderoso con su mencionada afirmación de que el pueblo que se da representantes deja de ser libre. Los postulados de la democracia directa, enterrados bajo el manto de una imposibilidad material, resucitan cuando esa imposibilidad parece desaparecer. El terreno queda expedito para poner en práctica todos los sueños <sup>(8)</sup>.

Pero la democracia directa sigue teniendo los riesgos de siempre y alguno nuevo y son numerosos los autores que los han denunciado, advirtiendo del peligro de algunas utopías democráticas <sup>(9)</sup>. Desde luego, no es un peligro desdeñable que, por muy paradójico que parezca, frente a la ilusión y espejismo que puede representar la democracia directa, el resultado sea una democracia de élites en la que sólo una minoría opina y decide. La crítica a los modelos de democracia directa es amplia y trae

a colación cuestiones muy diversas como la complejidad de las decisiones a adoptar, su incompatibilidad con un modelo pausado de adopción de decisiones, la desinformación del voto asociado a dicho modelo o la ingenuidad de confundir al hombre con el ciudadano, por citar alguno de los más utilizados <sup>(10)</sup>. Junto a estos argumentos u otros similares, hay que considerar los recelos que despiertan la irrupción de los movimientos sociales no ya como sujetos activos de la vida política sino como encarnación de la legitimidad o la pervivencia significativa de la tesis de la democracia débil.

La mejor manera de cuestionar y debilitar este modelo es enfrentarlo a su realidad. No basta con decir que los ciudadanos deben ser consultados sobre los asuntos que los afectan porque ello es hoy posible. Las decisiones que se adoptan por un gobierno, por una administración, son millones todos los días. Sin necesidad de llegar a la exageración, limitándose a las decisiones significativas, éstas son múltiples cada día. Es evidente que habría que seleccionar cuáles se someten a consulta, y determinar quién las selecciona, y cómo se formulan. Nada hay que decir sobre las innumerables dificultades que plantea esa selección. Pero, además, no se puede desconocer la necesidad del matiz, imposible en consultas como las descritas. O la necesidad de establecer prioridades y jerarquías propias de toda acción de gobierno. Sin ser conscientes, la complejidad surge como cuestión

<sup>(8)</sup>No se olvida la pervivencia de sistemas políticos en los que la democracia directa desempeña en la actualidad un papel relevante. Su propia excepcionalidad es la mejor demostración del papel que en general corresponde a esta forma de la democracia. Sobre la democracia directa en Suiza, California e Italia, véase, Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, \* ob. cit., pp. 37-81.

<sup>(9)</sup>La teledemocracia ha sido criticada de manera significativa por Joan Majó. Para este autor es indudable que una democracia que sometiese a consideración universal cuestiones diversas de manera constante, sería una democracia manipulable, fluctuante por la fragilidad de sus conclusiones y, por tanto, llena de riesgos, entre los que no sería el menor el de la tiranía de la opinión pública, una tiranía que dejaría fuera del sistema a los grupos sociales marginales por no tener acceso a las nuevas tecnologías (En este sentido, J. MAJÓ, *La nova democràcia*, en [www.webdemocràcia.org](http://www.webdemocràcia.org), p. 3). También son críticos con la ciberdemocracia, entre otros muchos, J. CANO BUESO, *En torno a las transformaciones de la representación política*, \* ob. cit., pp. 802-803; Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, \* ob. cit., pp. 194-200; J. FISHKIN, *Democracia y deliberación*, Ariel, 1995, p. 45

<sup>(10)</sup>Veáanse A. RUIZ MIGUEL, *La igualdad política*, \* ob. cit., pp. 76-78; N. COMAGO PRIETO, *El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema*, ob. cit., p. 72; J. STREET, *Remote control: politics, technology and electronic democracy*, European Journal of Communication Vol. 12 nº 1, 1997, p. 33. Es sintomático recordar el escepticismo de Kautsky frente a las fórmulas de democracia directa, en oposición a numerosos de sus correligionarios que veían en ella el instrumento que habría de llevar a la clase trabajadora al poder (K. KAUTSKY, *Parlamentarismo y democracia*, \* ob. cit., p. 197).

fundamental a resolver. Es la complejidad del Estado y de la vida social aquello que se alza como primer obstáculo para la materialización de un modelo como el señalado <sup>(11)</sup>.

Junto a ello, no puede desdeñarse la necesidad de arropar la política con mitos y ropajes. Sin los mismos, su debilidad sería mayor. Se trata de una cobertura legada por la historia. Una historia de siglos a la que no se puede renunciar, so riesgo de la debilidad de un peligroso desnudo. La máquina es fría y el hielo acabaría afectando a todo el funcionamiento del sistema político. El Parlamento como escenario, como lenguaje, como icono de la democracia, aporta a ésta un valor irrenunciable. En tiempos en los que es necesario ocupar un lugar en el imaginario colectivo, sería suicida para el sistema democrático renunciar a su imagen más reverenciada. Al contrario, debe realizarse todo lo posible por potenciar la misma y proyectarla de manera universal.

Ahora bien, el hecho de que las objeciones de todo tipo planteadas a la democracia directa puedan tener la fuerza suficiente como para frenar su puesta en marcha, no significa que los planteamientos sobre los que descansa la democracia representativa puedan permanecer inalterados. Desde dos perspectivas distintas hay que considerar afectado el actual modelo de democracia representativa. En primer lugar, por el inevitable cuestionamiento que supone la mera posibilidad de llevar a la práctica fórmulas más "completas" de participación democrática. En segundo lugar, por el amplio abanico de posibilidades que para la teoría y praxis política plantea el citado desarrollo tecnológico. En efecto,

lejos de moverse entre blancos y negros, el estado actual de la tecnología permite articular distintos instrumentos que sin hacer perder al modelo democrático su carácter representativo lo puedan enriquecer sobremedida con canales complementarios de participación e información. Lo que es innegable es que, como se señaló, los ciudadanos y colectivos sociales harán uso de esa tecnología con fines políticos. Precisamente, una de las características más acusadas de este proceso es la marginalidad del poder público en su impulso y desarrollo. Por ello, las instituciones, y muy singularmente el Parlamento, deben realizar un esfuerzo especial de sensibilidad hacia los cambios de comportamiento política que se suceden en la sociedad. De lo contrario, el riesgo de verse definitiva e irremediablemente superados será algo más que una mera consideración hipótesis teórica de estudio.

Así, más que en la posibilidad de eliminar las barreras que hacían inviable la democracia directa, la importancia de la aportación tecnológica a la práctica democrática estriba en las opciones que ofrece para articular un sistema capaz de ampliar cuantitativa y cualitativamente las posibilidades de decisión y participación de los ciudadanos en el proceso político. En función de la perspectiva elegida o, si se quiere de la intensidad dada a los elementos participativos, se entiende que la aplicación al modelo democrático de las nuevas tecnologías surge una democracia representativa notablemente complementada por elementos participativos o lo que ha venido en denominarse democracia continua, modelo que no se referiría sólo al tiempo sino también al espacio y que

---

<sup>(11)</sup> Véase al respecto, G. SARTORI, *En defensa de la representación política*, Claves de Razón Práctica nº 91, 1999, pp. 2-6. El mismo autor señala que ninguna técnica decisional individual cumple las cinco exigencias que debe satisfacer un sistema decisional: a) atribuir a todos, entendidos individualmente, un mismo peso decisorio; b) tener en cuenta la desigual intensidad de las preferencias individuales; c) producir resultados de suma positiva; d) minimizar los riesgos externos; e) mantener bajos los costes decisionales (G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 304).

<sup>(12)</sup> En cualquier caso, lo que sí puede considerarse como unánimemente aceptado es que en la actualidad la democracia representativa puede y debe completarse con fórmulas participativas extraídas del desarrollo de las nuevas tecnologías. S. RODOTÀ, *La démocratie électronique*, ob. cit., p. 12 y 76; R. LOUVIN y J. LORD ALDERNICE, *I Parlamento regionali nell' era di Internet*, \* ob. cit., p. 14; L. AGUIAR de LUQUE, *El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación ¿Democracia directa y democracia representativa?*, \* ob. cit., p. 29; A. E. PEREZ LUÑO, *Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español*, \* ob. cit., p. 76. Sobre la complementariedad entre participación y deliberación, J. FISHKIN, *Democracia y deliberación*, ob. cit., pp. 50-51.

sería identificable con una nueva dimensión institucional de la acción política y de la construcción de la ciudadanía. De alguna manera, la complementariedad entre democracia directa y democracia representativa llama a la complementariedad entre participación y análisis <sup>(12)</sup>.

Bajo estas premisas, hay quien ha llegado a afirmar que en el escenario de crisis de la democracia representativa, la irrupción de la tecnología puede acabar por hacer totalmente inútil la existencia del Parlamento. Sin embargo, las necesidades del sistema democrático demuestran que ello está lejos de ser verdad. Y no es sólo la referida necesidad de articular respuesta satisfactoria a los numerosos interrogantes derivados de la complejidad política y social del sistema, lo que provoca una respuesta tan categórica. Frente a aquellos que ven en esas tecnologías un enemigo poderoso para la Institución, conviene subrayar su firme compatibilidad. De hecho, la renovación del Parlamento habrá de venir, en gran medida, de la mano del nuevo papel que el desarrollo tecnológico le permite realizar en el escenario democrático. La adecuada utilización de las herramientas tecnológicas le posibilitará enriquecerse con nuevos cauces de participación hasta el punto de poder convertirse en la referencia ineludible de la continuidad de la democracia <sup>(13)</sup>.

Por otra parte, es preciso advertir que no todo en la irrupción tecnológica implica más democracia. También existen problemas, y no de pequeña importancia. Así, el enriquecimiento que para el modelo de democracia representativa pueden suponer los canales de participación e información que ofrece esa tecnología a la política, plantea al estudioso una interesante paradoja. La profundización en los elementos participativos del sistema democrático no puede desligarse de

la paralela necesidad de un mayor conocimiento, que no simple información, en aquellos llamados a participar. La citada reflexión queda reforzada a la luz de lo que para la misma supone la consolidación del escenario tecnológico. La conclusión no puede ser sino que profundizar en los elementos participativos del sistema, como parece inevitable, supone, simultáneamente, incorporar una dosis de elitismo a la política frente a la tendencia democratizadora de la misma dominante durante el último medio siglo. La utilización y aprovechamiento de esas tecnologías, dista de ser algo general. Con todavía mayores dificultades se topa la conversión de la información que proporcionan en conocimiento. De esta manera, y paradójicamente, no es exagerado decir que su irrupción en la política, presunta y realmente favorecedora de la participación ciudadana, puede acabar en un modelo menos democrático, un modelo en el que unas elites hayan adquirido un elevado grado de influencia a través de las posibilidades de participación que se ofrecen y una mayoría de la población resulte de hecho discriminada en la intensidad de la participación política <sup>(14)</sup>.

La participación política no puede quedar restringida a aquellos que sepan desenvolverse en el mundo de las nuevas tecnologías. Su emergencia tiene como uno de los mayores riesgos el abrir una nueva vía de fractura social. La que separe a aquellos que aprovechen y disfruten su utilización de aquellos que queden marginados de sus beneficios como consecuencia de su desconocimiento o no posibilidad de acceso. Es misión fundamental de los poderes públicos evitar que esta brecha se consolide y origine una nueva y peligrosa dualidad social. Al Parlamento le corresponderá atender a este reto desde su perspectiva. Es decir, desde la política. Así, su función será, básicamente, evitar

<sup>(13)</sup> Un buen ejemplo de las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecen a la relación Parlamento-ciudadanos en, P. MAMBREY, H-P. NEUMANN y K. SIEVERDINGBECK, *Bridgin the Gap between Parliament and Citizen-the Internet services of the German Bundestag*,\* ob. cit., pp. 483-490.

<sup>(14)</sup> Sobre la democracia directa y la fractura de la igualdad política, Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, ob. cit., pp. 177-186.

que el desarrollo de las nuevas tecnologías haga surgir una sociedad dual en torno a la vida pública y la participación política. En consecuencia, no sólo deberá procurar que las ventajas participativas que facilitan lleguen a todos sino que deberá ser garantía de que, en última instancia, el espectro social se encuentra políticamente representado en toda su pluralidad. Paliar las derivas elitistas y minoritaristas a las que se enfrenta el sistema político se convierte en uno de los primeros retos que en los próximos años habrán de enfrentar las instituciones democráticas.

El Parlamento debe servir a reforzar la vinculación entre la opinión pública y el sistema democrático. Una opinión pública que, cada vez en mayor medida, va a tener en Internet uno de los instrumentos esenciales para su conformación. El Parlamento no puede permitir que le suceda lo mismo que cuando se desarrollaron los medios de comunicación social de masas. El hecho de que en su momento no se adaptase a las transformaciones derivadas de su consolidación ha sido uno de sus principales lastres para lograr los fines que le son inherentes. La tecnología supone, necesariamente, una revolución en el proceder de la comunicación y, por tanto, en la realidad y conformación de la opinión pública. El Parlamento, lejos de mostrarse ajeno a su suceder, tiene que aprovechar las ventajas que le ofrece la nueva situación para paliar uno de sus mayores déficits, su relación con ese público.

Más allá del debate sobre la vigencia/conveniencia de la democracia directa y la suficiencia del actual modelo de democracia representativa, el poder público está obligado a favorecer el desarrollo de nuevos instrumentos de participación. La calidad de la representación lo exige y la nueva cultura derivada del desarrollo tecnológico, le enfrenta al desafío de responder a exigencias sociales nuevas y poderosas <sup>(15)</sup>. En esta encrucijada, el Parlamento ha de optar por un modelo favorecedor de una democracia más participativa, de una democracia en la que los

ciudadanos se encuentren más vinculados tanto a sus representantes como a la actividad que éstos despliegan. Simultáneamente, habrá de reivindicar el valor y concepto de la representación. Desde un mayor nutriente, desde una mayor participación, esa tarea será más sencilla, facilitando el ejercicio de la función de liderazgo que corresponde a la política institucionalizada.

---

<sup>(15)</sup> Véase, R. VARGAS-MACHUCA, *La calidad de la democracia*, ob. cit, p. 38.



### 3. El derecho al Parlamento. Necesidad y eficacia transformadora de nuevos derechos de participación política

#### 3.1. Parlamento y ciudadanía

Si son muchas las cosas que han cambiado, si son numerosos los retos y problemas que pueden considerarse novedosos para el Parlamento, no es menos cierto que su primer problema, su primer objetivo, es el mismo que aquél que le acompañaba en los años de su nacimiento. Lograr que los ciudadanos se sientan verdaderamente representados por sus diputados sigue siendo núcleo del ser parlamentario. El Parlamento, como institución y a través de cada uno de los diputados que lo conforman, no puede olvidar que su deuda es para con los ciudadanos. Los ciudadanos no sólo deciden cada cuatro años la composición de las cámaras sino que les dan razón de ser en su actuación cotidiana.

Por ello, es preciso mirar al concepto de ciudadanía y hacerlo desde las modulaciones que al mismo puede aportar un Parlamento renovado. Pero antes de pensar sobre el futuro es preciso detenerse en la forma de incidir en el concepto tradicional de ciudadanía. En este sentido, la primera observación a realizar es que ningún modelo institucional puede ir más allá del razonable celo político que cabe predicar de los ciudadanos. Lo contrario no sólo abocaría a planteamientos irrealizables sino que dañaría cualquier intento realista de reforma. La opinión y voluntad de los ciudadanos, su forma de relacionarse con la política, no puede entenderse como ajena al sistema, como algo que haya de ser tomado en consideración sólo como referencia indicativa. Por el contrario, se trata de algo esencial, nuclear. Difícilmente un sistema político es cuestión distinta al ser político de los ciudadanos que lo conforman.

Lo anterior es especialmente relevante si se toma en consideración, que, de acuerdo a la

mayoría de los estudios de opinión pública realizados al respecto, normalmente, los ciudadanos no tienen a la política entre sus preocupaciones cotidianas. Desean participar en la elección de los gobernantes y disfrutar de las garantías de un sistema democrático, pero no exigen ir más allá. Es sólo una minoría, se afirma, la que quiere una participación constante y con mayor capacidad de influencia. Esta afirmación ha llevado a pensar en la irrelevancia de los esfuerzos por fortalecer los instrumentos de participación política. Circunscribiéndose al ámbito que es propio a estas páginas, ello supondría negar la vía elegida como camino de reforma. Frente al cambio de modelo parlamentario desde la participación y su correspondiente inserción social, emergerían las reformas meramente ligadas a cuestiones organizativas y procedimentales. Ir más allá no sólo no se correspondería con las demandas sociales sino que perjudicaría el funcionamiento de la Institución.

Así, es necesario detenerse a considerar la descripción realizada de la relación vigente entre el ciudadano y la política. Aun, aceptando la mayor, es decir que en la actualidad sólo es una minoría quien desea mayores dosis de participación y que la mayoría prefiere una distancia y especialización como las existentes, se plantean dos vías de crítica con significativas consecuencias. Por una parte, hay que considerar si del paisaje descrito se deduce necesariamente la bondad de la situación actual. Por otra, habrá que reflexionar sobre si ese paisaje es el fruto de una actitud inamovible, casi natural al ser humano, o si, por el contrario, puede ser modificada, al menos parcialmente, con nuevos instrumentos y, sobre todo, con nuevas actitudes y hábitos.

Si se examina la primera de las perspectivas citadas, son diversos los argumentos que pueden traerse a colación para cuestionar la postura de aquellos que estiman que los cauces de relación entre el ciudadano y la política vigentes en la actualidad son esencialmente correctos y suficientes y que lo que se requiere es que funcionen de manera eficaz, sin cortapisas, ni, sobre todo,

sombras de corrupción en el sistema. Así, frente a aquellos que cuestionan la introducción de nuevos instrumentos participativos por la alicaída vida que siguen los existentes, podría decirse, sin necesidad de entrar en el análisis de la virtualidad de los mismos, que el sistema no sólo se legitima por el grado de utilización que de sus instrumentos de participación se haga. Su legitimidad radica también en la mera existencia de vías que ofrezcan a los ciudadanos la posibilidad de expresar su opinión y en los esfuerzos que se hagan para que éstas sean utilizadas. Desde esta perspectiva, es difícil cuestionar que incrementar esos cauces e incentivar su utilización, por el mero hecho de hacerlo, contribuye a legitimar el sistema, debilitando las críticas. Si los cauces de participación que se arbitran son relevantes cuantitativa y cualitativamente y desde el poder público se impulsa su utilización, la fortaleza moral del sistema crecerá eliminando grietas y argumentos a sus enemigos.

En segundo lugar, puede alegarse la notable importancia y significación de la minoría que desea una participación más constante y activa en la vida política. Se trata de una minoría intensa y, normalmente, con un alto grado de influencia sobre la opinión pública. Una minoría que, además, en el tiempo presente, no espera que las instituciones pongan en marcha nuevos canales de participación para incrementar su presencia pública. Esa minoría es hoy vanguardia en el aprovechamiento de la tecnología para fortalecer la presencia social y los movimientos ciudadanos. Precisamente, el hecho de que esas tecnologías multipliquen las posibilidades de hacer política informal es uno de los argumentos más relevantes para avalar en la actualidad la reforma institucional. No puede desconocerse que esta circunstancia favorece el crecimiento cuantitativo de esa minoría activa. Por otra parte, con ello, cabe aventurar una intensificación de la sectorialización de esa participación. La mayoría de los ciudadanos pueden no estar interesados en un seguimiento constante de los avatares políticos generales. Sin embargo, para una parte significativa sí puede tener interés

la posibilidad de participar, influir o informarse, sobre materias concretas que son las que constituyen el objeto de su actividad o interés. La participación sectorializada puede acabar interesando a un amplio espectro de ciudadanos y, en consecuencia, incrementar significativamente la atención por los cauces de relación con el poder político.

Junto a estos argumentos, y otros semejantes que podrían ser traídos a colación para cuestionar la inercia actual, es forzoso detenerse en considerar si el desapego generalizado en relación con la política y los políticos no tiene unas causas cuya modificación contribuiría a alterar la situación. Antes de proseguir esta línea argumental es conveniente señalar como recientes experiencias demuestran con claridad que en determinadas situaciones, cuando se percibe que hay algo realmente importante en juego, el ciudadano se compromete y olvida su distancia. Las referencias que se realizan son, pues, para tiempos que bien pueden ser llamados de normalidad. Es sobre los mismos sobre los que, paradójicamente, se proyectan las sombras más negras que en la actualidad manchan la praxis democrática.

Es posible que la política no pueda ser materia de atención constante y universal. Seguramente, además, es cierto que no es conveniente que así sea. Pero entre los extremos, existen caminos intermedios que bien pueden pasar por crear una cultura pública más incentivadora de la presencia ciudadana en la política o por favorecer la mencionada participación sectorializada. Junto a ello, esta la inexcusable necesidad de quitar a la política el óxido que hoy la mancha. Nada bueno puede provenir de una actitud crítica, cáustica y desconfiada en el mejor de los casos. En situación de normalidad puede presuponerse que nada sucede. Pero nada hace posible extender la creencia a situaciones extraordinarias. La propia singularidad de los desafíos a los que ha de hacer frente el orden político obliga a pensar en cambios significativos de estrategia y comportamiento que hagan viable una mayor confianza de los ciudadanos

en sus instituciones y representantes. No se trata, pues, de generalizar el animal político ni de evocar ágoras imposibles. Se trata de cambiar comportamientos, eliminar vicios, establecer cauces comunicativos y, porque no, de limpiar fachadas cuya excesiva suciedad puede hacerlas proclives al engaño.

La salud y la estabilidad de la democracia no dependen, desde luego, sólo del estado de sus instituciones. Dependen, en medida muy significativa, de las cualidades y actitudes de los ciudadanos. Pero sería injusto detenerse en esta afirmación sin referirse a la cuota de responsabilidad que sobre esas actitudes poseen aquellos que personifican el quehacer político. El político tiene que adoptar actitudes que propicien el respeto de los ciudadanos por su trabajo y emprender políticas que eduquen en el respeto y necesidad de lo público. Su deber es grande al respecto. Le corresponde un liderazgo que trasciende el mero ejercicio del poder para ser determinante de la actitud con la que se contemple la vida pública por la mayoría de los ciudadanos. Ello no supone eximir de cualquier responsabilidad al individuo. Sería tan equivocado como irreal. Pero se trata de un juego de equilibrios, de flujos de mutua alimentación, en los que la primera obligación siempre ha de corresponder al que ejerce el poder, al que es elegido para ello y, en consecuencia, ostenta el liderazgo y la responsabilidad.

La conclusión no puede ser otra que la de afirmar la necesidad de introducir importantes cambios en el funcionamiento tradicional de la política al objeto de que ofrezca incentivos suficientes para el ciudadano. De lo contrario, será inevitable que el espíritu público de las democracias occidentales continúe descendiendo, no siendo fácil predecir cuál será el final de un camino emprendido sin guía ni ruta cierta. Así, sea cual sea la opinión que merezcan las

formulaciones que plantean el desarrollo de modelos más participativos, lo que parece innegable es que seguir apostando por una ciudadanía esencialmente desactivada esta abocado a consecuencias indeseables <sup>(16)</sup>.

Las consideraciones realizadas deben ser tenidas en cuenta a la hora de abordar el examen contemporáneo de la Institución parlamentaria y, sobre todo, en el momento de diseñar sus líneas de futuro. El Parlamento debe seguir cumpliendo su función instrumental y seguir respondiendo a la necesidad de la especialización del trabajo, permitiendo que no todos los ciudadanos tengan que ejercer el poder que les corresponde. Pero no puede ser sólo eso, un órgano especializado e instrumental. El Parlamento es también democracia, entendida en el sentido esencial del término. Democracia en el Parlamento significa que aunque es sede para el ejercicio de la política por sus profesionales es también el lugar donde se ejerce el poder que a todos corresponde. Ello no puede traducirse tan sólo en las necesarias formulaciones retóricas. También requiere de la traducción física, de la capacidad de transmitir al ciudadano su pertenencia a los salones solemnes. Se trata de una concepción valorativa de la Institución que debe servir para complementar y paliar las insuficiencias de la sociedad-mercado.

Para poder alcanzar el objetivo antedicho será necesario fortalecer la cultura participativa y la ética de la responsabilidad pública. Participación y responsabilidad son conceptos que se incorporan con fuerza a la agenda política. Las instituciones tienen que asumirlos como propios. Más que reflexiones externas al sistema debieran ser impulsos desde el mismo. De ambos conceptos surgen ideas-fuerza con capacidad suficiente para aglutinar y movilizar. El Parlamento debe ocupar un lugar singular entre todas las instituciones ya que ninguna se encuentra tan vinculada a

<sup>(16)</sup> Kymlicka señala como experiencias recientes demuestran que la salud de las democracias modernas no depende sólo de la justicia de sus instituciones básicas sino también de las cualidades y actitudes de su ciudadanos, es decir, de su sentimiento de identidad, de su tolerancia de su deseo de participación (W. KYMLICKA, *La ciudadanía multicultural*, ob. cit., p. 241 y 242; F. VALLESPIN, *El futuro de la política*, ob. cit., p. 20; J. PEÑA, *La ciudadanía en Teoría política, poder, moral y democracia*, ob. cit., p. 233.)

los citados conceptos. Y debe hacerlo ofreciendo una manera diferente de entender sus relaciones con la ciudadanía. Con la ambición de contribuir poderosamente a un cambio del actual papel asignado al conjunto ciudadano en el actuar político.

Tradicionalmente se ha hablado de hasta tres conceptos de ciudadanía, legal, política y social, e, incluso, en los últimos años se ha aludido a la existencia de una cuarta dimensión, la simbólica <sup>(17)</sup>. Sea cual sea la perspectiva que se elija para analizar la relación entre Parlamento y ciudadanía, se habrá de constatar la capacidad que la Institución posee para incidir sobre cualquiera de ellas. Lo importante es que se aproveche la resurrección de este término para alimentarse en su savia ideológica. La apelación al ciudadano, a la ciudadanía, ha sido y será siempre una llamada a la democracia. El debate contemporáneo sobre la misma se hace sin el Parlamento. Al Parlamento le cabe recordar que es la primera expresión de la ciudadanía. Pero no es suficiente. Ha de sugerir que si en un tiempo pasado fue la Institución llamada a dar forma al sueño político moderno, hoy conserva todavía las energías necesarias para dar respuesta satisfactoria a las nuevas demandas. En última instancia, la ciudadanía implica una forma determinada de presencia y de relación de los individuos con la sociedad en tanto que ésta se encuentra organizada políticamente. Por ello, es consecuencia inevitable que si se desea acabar formalizando una idea diferente de concebir la ciudadanía, habrá que mirar al Parlamento <sup>(18)</sup>.

En puridad, el Parlamento no ha de ser sino la vanguardia de la respuesta institucional a las necesidades relacionadas con un nuevo modelo democrático que se ha de imponer fruto de una evolución social, tecnológica y económica de grandes proporciones. La supervivencia de los principios rectores de la política tal y como hoy se entiende dependerá de la capacidad de generar una nueva cultura del poder y de lo público capaz de aglutinar todas las dimensiones del cambio. No es pensable que esa cultura carezca de elementos participativos. Necesariamente ha de tratarse de una forma de hacer política más horizontal, más flexible y permeable. Y son estas características las que precisamente han de otorgar al Parlamento su posición de privilegio en el proceso que se inicia. Ni el actual mapa institucional ni en los diferentes modelos que se han podido esbozar existe una institución que conjugue tan eficazmente la realidad con el deseo. El Parlamento es presente y es potencia. Sólo se requiere que se activen ideológicamente los resortes correspondientes. Desde este ejercicio, podrá entenderse mejor la ciudadanía como algo que trasciende la mera posesión de unos derechos legales, para ser capacidad de identificación, una identidad política que se construye a diario en relación con unos principios de libertad y justicia <sup>(19)</sup>.

Hay que hacer notar la importancia del discurso constructivo y dinámico de la ciudadanía como identidad. No tratándose de una idea novedosa sí que posee un renovado interés en el momento de dar respuesta a la ruptura de la homogeneidad

---

<sup>(17)</sup> Vid A. MARGALIT, *La sociedad decente*, ob. cit., pp. 129 y ss.. Para Marshall la ciudadanía es una elaboración histórica por lo que su forma cambia con el tiempo (véase, J. J. JENSON y S. D. PHILIPS, *De la estabilidad al cambio en el derecho de ciudadanía canadiense en Ciudadanía: la justicia social, identidad y participación*, ob. cit., p. 96).

<sup>(18)</sup> "La idea de ciudadanía orillada durante décadas en la teoría política, es hoy tema favorito de la disciplina. Ello tiene que ver con la dimensión normativa del concepto. La apelación a la ciudadanía entraña la demanda de una democracia más plena y real que la efectivamente existente". Es importante subrayar como comunitaristas y republicanos exhortan a entender la ciudadanía no tanto como un estatus que concede a los individuos determinados derechos legales como un vínculo con la propia comunidad que impone compromisos y deberes (J. PEÑA, *La ciudadanía*, ob. cit., pp. 215-216 y 233).

<sup>(19)</sup> "Lo que compartimos, lo que con Wittgenstein podemos llamar gramática de la conducta política, son los principios de la libertad. Ciudadanía no es sólo tener unos derechos. Es estar asociado en función del reconocimiento de unos principios democráticos liberales. Ello implica no considerar la ciudadanía como un estatus legal, sino como una forma de identificación, un tipo de identidad política: algo a construir, no dado empíricamente" (CH. MOUFFE, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, ob. cit., p. 96).

en sociedades tradicionalmente homogéneas y de resurgir de todo tipo de identidades predeterminadas. El concepto constructivo de ciudadanía muestra una capacidad integradora cuyas posibilidades están lejos de ser aprovechadas. La exigida y necesaria formulación de derechos para las minorías debería encontrar acomodo en el mismo. Hacerlo así implicaría la necesidad de encontrar el debido equilibrio con la mayoría y con los principios generales que ésta se ha dado. No se puede desconocer que los profundos cambios sociales acaecidos en las últimas décadas obligan a nuevas políticas y, singularmente, a mirar de manera distinta al otro. Una nueva concepción de la equidad exige escuchar y tener en cuenta los intereses y perspectivas de ese otro. A tal objeto, una concepción renovada de la ciudadanía emerge como herramienta poderosa. Una herramienta que debe y puede servir tanto para tener en cuenta la posición de las minorías y sus correspondientes identidades como para tomar en consideración las exigencias derivadas del discurso mayoritario y, paradójica y simultáneamente, relativizar el concepto de identidad fuerte <sup>(20)</sup>.

Ligado a la relación entre ciudadanía e identidad recorre camino el principio de autodeterminación. Un Parlamento favorecedor de una metodología deliberativa y justificativa en sus relaciones con los ciudadanos, un Parlamento vinculado a la exigencia de responder desde su consideración de sujeto pasivo de nuevos derechos políticos, es una Institución que fortalece el citado principio <sup>(21)</sup>. La voluntad de libertad es la esencia que transforma el conjunto de una serie de derechos en el derecho al Parlamento como

fundamento ideológico del nuevo trabajar parlamentario.

En este contexto, la representación parlamentaria asume una función de garantía. El derecho al Parlamento entra de lleno en el concepto de ciudadanía y, de esta manera, contamina transversalmente los restantes derechos del estatus civitatis <sup>(22)</sup>. No debe pasarse por el alto el significado de vincular el Parlamento con el núcleo duro de los derechos subjetivos de los ciudadanos. El ciudadano es Parlamento, tiene derecho al Parlamento. Es más, ese derecho es garantía y cobertura de los demás que conforman su posición en la sociedad y frente al poder público. A nadie puede escaparse la significación que esta tesis posee para la posición institucional del Parlamento. El Parlamento es poder público, sí. Pero no cualquier poder. Es el poder por excelencia del ciudadano, es el poder destinado a hacer efectiva la condición de dignidad del ciudadano en la vida política.

Para cumplir con efectividad la función antedicha, el Parlamento debe convertirse en el vínculo entre sociedad y sistema democrático. En este reto, la Institución deberá servirse del nexo siempre existente entre la opinión pública y el sistema democrático. Al servicio de esta finalidad, será objetivo fundamental el de estimular y garantizar el debate público. No hay ninguna Institución o entidad dotada de la fuerza suficiente como para sustituir al Parlamento en esta función. Es más, en ocasiones, su extraordinaria relevancia puede levantar temores no infundados sobre el funcionamiento del sistema político. El Parlamento puede y debe ser foro. El Parlamento puede y debe impulsar la reflexión pública sobre

<sup>(20)</sup> Véase, W. KYMLICKA, *Ciudadanía multicultural*, ob. cit., pp. 23 y 183. La exclusión de ciertas categorías de ciudadanos de los derechos sociales y políticos básicos, las crecientes desigualdades y un aumento de la desconfianza del público respecto a las instituciones políticas son indicio de los graves problemas en los modelos contemporáneos de ciudadanía" (J. J. JENSON y S. D. PHILIPS, *De la estabilidad al cambio en el derecho de ciudadanía canadiense*, ob. cit., p. 93). Sobre el valor de la relación con el otro, I. BERLIN, *El fuste torcido de la humanidad. Capítulos de historia de las ideas*, ob. cit., p. 101.

<sup>(21)</sup> Véanse, D. HELD, *La democracia y el orden global*, ob. cit., pp. 181-183; R. DAHL, *La democracia y sus críticos*, ob. cit., p. 129; S. RODOTÁ, *La démocratie électronique*, ob. cit., p. 80. Un expresivo discurso sobre la vinculación de la autodeterminación con la dignidad del hombre en, I. BERLIN, *El fuste torcido de la humanidad. Capítulos de historia de las ideas*, ob. cit., p. 190.

<sup>(22)</sup> De esta manera se expresa el profesor Manzella (A. MANZELLA, *El Parlamento en el siglo XXI*, ob. cit, p. 27).

aquellos temas que a la comunidad más puedan interesar. El Parlamento es el espacio primario de lo público y a él debe atraer con la fuerza de un imán lo que a lo público interesa. El cumplimiento de este objetivo lo vincula con una concepción deliberativa de la democracia. El Parlamento sería el espacio público por excelencia no susceptible de apoderamiento por la iniciativa privada.

La forma de hacer real la nueva manera de relacionarse con el cuerpo político será, como se ha indicado, la creación de nuevos derechos políticos que los ciudadanos podrán exigir frente a las instituciones parlamentarias. El nexo entre derechos humanos y soberanía popular se renovaría mediante la acción positiva de la Institución que articularía en los correspondientes instrumentos jurídicos distintos cauces de comunicación al servicio de la mencionada idea de libertad democrática. De nuevo, la transformación del orden de los derechos vendrá impuesta por la necesidad de dar respuesta a una nueva modernidad <sup>(23)</sup>.

Otras instituciones deberán promover cambios en las restantes dimensiones de los derechos. Al Parlamento le corresponderá abanderar la transformación democrática de los mismos. Mediante esos derechos, el ciudadano se encontrará virtual y realmente con la política en la sede parlamentaria. Pero es necesario algo más para alcanzar un final satisfactorio. El ciudadano conoce que tiene derecho a tener derechos. También, aunque con menor intensidad, que tiene derecho a transformar esos derechos. Para que llegue el momento de su proclamación quizá no sea suficiente con interesar al orden institucional. Como se ha examinado, la voluntad política no ha de ser el menor obstáculo para la renovación. De ahí la importancia de lograr extender la conciencia de la necesidad de reelaborar el mapa de los derechos, dando en el mismo cabida al Parlamento como sujeto destinatario de los mismos.

### 3.2. El derecho a la participación e información parlamentaria

En la actualidad, el derecho de participación política, universalmente reconocido en las democracias occidentales, se encuentra, básicamente, ligado a la participación en los diversos procesos electorales. Más allá de los mismos, su reconocimiento se traduce a lo sumo en unas tan frágiles como poco operativas llamadas a instrumentos de democracia participativa y a la enunciación y proclamación formal de una serie de principios, las más de las veces huérfanos de consecuencias prácticas. Pues bien, la integración de los ciudadanos en la política formal, siquiera sea de una manera parcial y, con ella, el acrecimiento de la legitimación de las instituciones políticas, sólo podrá venir dado por una reelaboración de este derecho que tenga presente el conjunto de los cambios producidos en el funcionamiento de la sociedad y en las relaciones entre ésta y el Estado. Una reelaboración global del derecho de participación política que para tener virtualidad deberá estar ligado a ese nuevo diseño del modelo de relaciones entre los ciudadanos y el poder público. Es en la nueva dimensión del derecho a la participación donde habrán de insertarse los derechos de naturaleza política que van a tener al Parlamento como sujeto pasivo.

Unos derechos que, por otra parte, servirían a la materialización del principio democrático enunciado en el proyecto de Tratado Constitucional Europeo y que lejos de circunscribirse a las instancias comunitarias debería proyectarse con fuerza sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, sea cual sea la suerte final del Tratado. Los poderes públicos se encuentran obligados a vigorizar la cultura democrática, a impedir que languidezca bajo las excusas conocidas.

Más antes de incidir en la formulación de los citados derechos, bueno será recordar la estrecha vinculación que con los mismos poseen los

---

<sup>(23)</sup> Sobre este extremo, J. HÄBERMAS, *La constelación posnacional*, ob. cit., pp. 152-156.

relacionados con el acceso a la información. Si el derecho a la información y su correspondiente en la libertad de expresión, han sido tradicionalmente elevados en un grado por encima de otros por su decisiva contribución a la conformación de una opinión pública libre, en la actualidad, dada la nueva dimensión adquirida por la información en la sociedad del conocimiento, es calificado sin ambages de verdadero derecho a la democracia. Así, se indica que la libertad total de acceso a la información y la posibilidad de convertirla en conocimiento forman parte de ahora en adelante del núcleo del estatus ciudadano, debiendo entenderse toda limitación a la misma como una restricción de la ciudadanía. El nivel de la democracia, se añade, habrá de medirse por la cantidad y calidad de la información que circule así como por la amplitud del acceso a la misma <sup>(24)</sup>. El recordatorio es preciso por la estrecha vinculación que se postula, en general, entre el nuevo Parlamento y la información y, en particular, por la profunda dimensión informativa del derecho que a continuación se enuncia. Desde estos vínculos, el derecho a la información y participación parlamentaria como expresión más nítida del derecho al Parlamento se vincula, a su vez, con las exigencias democráticas del nuevo modelo social.

Bajo el denominador común de la participación y de la filosofía de la permeabilidad, dos serán los ejes que han de servir a la construcción del mencionado derecho. Por una parte, el de la participación constante en la acción política a través de las cámaras representativas. Por otra, el derecho tanto a recibir una información política determinada como a poder comunicar eficazmente con los actores políticos. El derecho o derechos que se elaboren debieran responder lo más fielmente posible a la porosidad que ha de caracterizar las nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados y a la relativización de los espacios físicos que es connatural a una sociedad paulatinamente adaptada a las

posibilidades que ofrecen las tecnologías de la comunicación. Hay que hacer real el Parlamento en cada ciudadano. El Parlamento son los sujetos que actúan en su interior. Pero también los ciudadanos que eligen a esos sujetos. Hoy es posible dar veracidad a esta afirmación más allá de la retórica y debería procederse en consecuencia. La Institución y los diferentes agentes que la componen deben aceptar esta nueva perspectiva de la presencia ciudadana como un elemento esencial de la nueva cultura a desarrollar.

Una buena parte de las manifestaciones concretas que podrían dar contenido a los derechos que se comentan, al menos en una primera fase, han sido enunciadas a lo largo de estas páginas. Por ello, no habrá lugar a insistir en procedimientos ya citados. Sí cabe, por el contrario, realizar alguna consideración particular que complete el panorama descrito y otras de carácter forzosamente generalista sobre los dos citados ejes de articulación de este derecho a la participación e información parlamentaria. En cualquier caso, hay que entender que esos derechos, en sus distintas manifestaciones, son inseparables del modelo que les alumbra. La matriz es en todo caso la concepción del Parlamento como un derecho del ciudadano en cuanto representación de la democracia, es decir, del poder político que como ciudadano le corresponde. Este vínculo, será el puente necesario con una renovación del concepto de ciudadanía que ha de servir a su constante enriquecimiento.

Desde las consideraciones realizadas, es posible analizar la proyección de ese derecho sobre la información. Para un mejor entendimiento, la primera cuestión que exige parada es el análisis de su finalidad. Todos los pasos que el Parlamento emprenda en la búsqueda de un nuevo modelo político, deben estar orientados a buscar el cumplimiento de objetivos previos. De otra manera, se hará imposible tener pautas y criterios para resolver los diferentes problemas que a buen

<sup>(24)</sup> Al respecto, S. RODOTÀ, *La démocratie électronique*, ob. cit., pp. 80-100.

seguro han de plantearse en un camino del que se desconocen múltiples cuestiones. Por ello, es necesario tener presentes los distintos anclajes teóricos de los derechos que se formulen y los objetivos que con los mismos se pretendan alcanzar.

Si se atiende a la naturaleza, por definición política, de la información a suministrar por el ejercicio del citado derecho, habrá una aproximación esencial a su finalidad. Mediante su proclamación y efectiva puesta en práctica, debe perseguirse la consolidación de una opinión pública autónoma, en cuya conformación las fuentes responden a la diversidad política y social. Puede decirse que no existe diferencia respecto a la finalidad genérica del derecho a la información. Y, desde luego, la coincidencia existe en lo que se refiere al fin último. La diferencia estriba en el plus que el Parlamento aporta para la consecución del citado objetivo y en el hecho de que supone un ejercicio activo por parte del poder público a la hora de conformar esa opinión. La información desde el Parlamento y por el Parlamento sería un presupuesto ineludible del ulterior desarrollo de la participación en sede parlamentaria. Sólo desde una información cualificada, esencialmente distinta a la que hoy existe, es posible pensar en nuevas formas de participación política. Y, en buena medida, esos rasgos distintivos de la nueva información, sólo los puede facilitar una Institución como el Parlamento. Sobre estas características es necesario detenerse siquiera brevemente.

En relación con el derecho a la información libre y veraz, tal y como se encuentra configurado en la actualidad, el derecho a la información parlamentaria supone una diferencia fundamental en la naturaleza de sus fuentes. Diferencia, lógicamente, vinculada al pluralismo innato a la Institución. Un pluralismo que otorga a la información parlamentaria un espacio insustituible. Ninguna Institución ni organización puede facilitar en las condiciones de equidad y transparencia que son propias del Parlamento, información política. Esta naturaleza esencialmente diversa de la información parlamentaria, expresión casi completa de los pareceres políticos existentes en la sociedad, debe otorgar al Parlamento un

lugar privilegiado en la nueva sociedad de la información. En la actualidad, algunos portales parlamentarios reflejan esa posición aventajada. Sin embargo, ello no ha trascendido como debiera a la sociedad. Es como si no hubiese conciencia sobre la importancia del lugar que se puede ocupar en el nuevo escenario informativo. En el nuevo orden político, la consideración del Parlamento como una superestructura informativa debiera ser una de sus primeras caracterizaciones.

Los parlamentos deben, pues, poner a disposición de la opinión pública toda la información generada por la Institución, entendiéndose que esa totalidad incluye no sólo la información que hace referencia al parecer final de la Cámara sino, también, a la de los distintos grupos que han contribuido a la decisión final. De esta forma, por ejemplo, no sólo se debería tener acceso a un plan o un proyecto de ley ya aprobados sino, también, a los distintos pareceres de los grupos parlamentarios y diputados al respecto. El Parlamento sería, de esta manera, el gran portal de la información política. Junto a ello, si se desea plena efectividad, se deberá realizar un importante esfuerzo de comunicación que divulgue los contenidos informativos accesibles a través del Parlamento y consolide la convicción de que la opinión política, al menos la formalizada, la que traduce las verdaderas intenciones de cada grupo o diputado se encuentra disponible utilizando los distintos recursos parlamentarios.

La circunstancia de que en la actualidad los parlamentos ofrezcan numerosa información no resta valor a las afirmaciones realizadas. Al margen de las cuestiones relacionadas con la naturaleza y amplitud de la misma, que habrán de verse posteriormente, el paisaje actual de la información disponible obliga a detenerse en las cuestiones relacionadas con su organización. La información que se encuentra disponible lo esta de manera fragmentaria cuando no caótica, normalmente incompleta, sin atender a objetivos nítidos. Por otra parte, de forma generalizada la Institución se limita a preocuparse por la información que posee ya un carácter institucional, siendo los grupos parlamentarios y los diputados, cuando lo hacen, los que muestran sus respectivas



posiciones. Es necesario modificar este panorama y lograr que no sólo de cuenta de las posiciones de los diferentes actores sino que se facilite el análisis comparativo de las mismas. Es evidente que, en todo caso, debe evitarse cualquier confusión entre los institucionales y partidistas. Ordenando satisfactoriamente la información disponible se daría un paso de gran relevancia cualitativa.

La organización de manera global y plural de la información política por parte del Parlamento supondría un evidente enriquecimiento de las fuentes informativas de los ciudadanos, claramente amenazadas, es necesario recordarlo, por las tendencias monopolísticas que dominan el mercado de la información. Un enriquecimiento que, además, ha de servir a fines diversos a los puramente relacionados con el interés ciudadano por la política ya que muchas de las cuestiones debatidas por el Parlamento y las diferentes opiniones planteadas por los grupos y diputados al respecto han de servir a los ciudadanos en su quehacer diario. La intención común a los objetivos a perseguir es la de contribuir a la profundización democrática mediante el desarrollo de la participación política y la potenciación de la conciencia ciudadana como valor compartido.

La acción positiva del Parlamento deberá ir más allá de formular declaraciones genéricas o de determinadas formas de organización interna del trabajo. Junto a ello se encuentra el deber hacer ideológico. El Parlamento tiene un deber en relación con la conformación de la opinión pública que se traduce en asegurar a la sociedad un acceso rápido, fiable y sencillo a la información y opinión política. Para que ello alcance la virtualidad deseada, deberá utilizarse la fórmula del derecho subjetivo. La importancia para el sistema democrático del acceso a una información política plural es tal que resulta imprescindible dotar a los ciudadanos de los instrumentos más potentes al respecto y nada hay comparable en el mapa jurídico a la categoría de los derechos. Desde la misma, pasará a una posición de obligación que le vinculará de manera activa facilitándose, de este modo, no sólo la estática del derecho sino su obligada adaptación a las necesidades emergentes.

La elaboración del citado derecho a la información parlamentaria conllevará la necesidad de determinar el contenido concreto de las acciones que los ciudadanos pueden realizar para materializar el mismo. Así, deberán fijarse con exactitud su contenido y eventuales límites. Ésta es la diferencia fundamental entre la consideración de la información del Parlamento a la ciudadanía como un mero principio de relaciones o hablar de un derecho. No es posible detenerse a examinar todas las opciones que ofrece su formulación que son muchas y variadas. Mas algunas pueden ser mencionadas por lo nitido de su vinculación con el mismo. Así, la declaración de accesibilidad de la documentación parlamentaria, la determinación de unos contenidos obligatorios para las páginas web, la creación de programas de singularización de la información, la obligatoriedad de mostrar de manera contrastada las distintas posiciones políticas sobre cuestiones a examen o la de facilitar el acceso al programa de gobierno, son algunas de las manifestaciones que de manera más evidente podrían nutrir una primera etapa. Al respecto, no es ocioso indicar que la flexibilidad debe presidir su desarrollo, pudiendo irse incorporando nuevos contenidos en función de la experiencia y posibilidades de cada Cámara.

La accesibilidad a la documentación parlamentaria merece un breve comentario. Como parece lógico, la declaración de accesibilidad general estará condicionada por la naturaleza de la documentación. En este sentido, es preciso que las cámaras inicien un debate sobre los distintos grados de publicidad a los que puede ser sometida la muy diversa información y documentación parlamentaria. Cabe pensar en una determinación de mínimos generalizados que integrarían el contenido esencial del derecho y que serían ampliables por cada Cámara, en un supuesto de organización territorial como el español, en virtud de criterios adoptados en función de su autonomía. En cualquier caso, no puede olvidarse que la accesibilidad se encuentra estrechamente ligada al principio de publicidad y, en consecuencia, al desarrollo del Estado democrático. Por ello, aunque puedan fijarse distintos niveles, siempre

deberá primar una interpretación favorable a la misma. Sus límites han de venir, básicamente, por la posible afección de otros derechos fundamentales. En este punto, los intereses de los partidos deben supeditarse al valor superior de la libre conformación de la opinión pública.

Un aspecto relevante de este derecho es que en virtud del mismo los ciudadanos tendrían acceso directo a una información completa, sin intermediarios ni recortes. Se trata de una cuestión realmente notable. Hoy es posible facilitar un volumen de información desconocido hasta la fecha. Aquél que lo desee no tendrá que contentarse con una información aproximada, por muy bienintencionados que hayan sido los criterios con los que se haya elaborado, sino que puede acudir directamente y en su totalidad al documento base. Evidentemente, ello no resulta incompatible con el necesario papel de interpretación y síntesis realizado por agentes intermediarios, especialmente medios de comunicación social. Los Parlamentos tienen la posibilidad de convertirse en una fuente nueva y distinta de información. La importancia de este hecho no puede soslayarse en una sociedad cada vez más dependiente del flujo de la información. Así, el Parlamento se convierte en un referente necesario y preciso para la información política.

Para alcanzar la plena efectividad del derecho de acceso a la información política sería preciso contemplar el acceso a la documentación en manos de los grupos parlamentarios, cuestión sustancialmente más complicada. Todo el mundo entiende que en un determinado estadio la documentación generada por los grupos tiene un carácter reservado. Ahora bien, también es posible pensar que a partir de un momento o en virtud de una circunstancia concreta, esa documentación debiera ser pública. Su afección al interés general, su ligazón con la libre conformación de la opinión pública, el propio interés de los Grupos Parlamentarios, serían algunos de los argumentos que apoyarían esa publicidad. En cualquier caso, se trataría de documentos finales y no de los trabajos preparatorios que por su propia naturaleza pertenecen al ámbito reservado de la estrategia

de cada grupo. Es, por lo demás, una cuestión que merece y requiere de un análisis singularizado. Las características y organización del trabajo parlamentario simplifican notablemente la posibilidad de establecer criterios claros al respecto en sede parlamentaria.

Junto al derecho a la información, el nuevo derecho político estaría conformado por una serie de medidas que articularan la posibilidad de los ciudadanos de participar en la vida parlamentaria. Cuando se examinó el principio de participación como inspirador del nuevo Parlamento, se aludió a una serie de instrumentos que podrían articularlo y hacerlo realidad. Preguntas de iniciativa ciudadana, foros, derecho de petición, participación en los procedimientos legislativos e iniciativa legislativa popular asoman como posible contenido inicial de este derecho. Al lado de ellos, cabría pensar en otros procedimientos. Sin embargo, junto a la reivindicación de su necesidad, es también preciso realizar una llamada a la prudencia. Es importante comenzar el camino. Pero hay que hacerlo con seguridad, sabiendo que va a ser posible superar las distintas etapas fijadas. En este sentido, sólo debe asumirse aquello que se estime puede cumplirse. Levantar expectativas y luego defraudarlas es lo peor que puede suceder. Por ello, es comprensible un ritmo pausado, incluso prudente. Lo que es necesario es iniciar la andadura pensando, eso sí, en metas más ambiciosas. Junto a ello, es prudente recordar que la participación no puede ser confusión. La declaración de la participación en sede parlamentaria como un derecho subjetivo de los ciudadanos no puede ir en ningún caso en menoscabo de la singular posición que corresponde al elegido en un sistema representativo.

Esa consideración deberá ser asumida para elaborar determinados programas en relación con los cuales se restrinja la participación por su especial complejidad. Serían acciones claramente ligadas a saberes especializados en relación con las cuales el acceso a la información podría ser libre pero que para participar en las mismas exigiría de conocimientos singulares. También puede pensarse en el desarrollo de una participación sectorializada y en función

de unos intereses que pueden haber sido previamente declarados al Parlamento para que este proceda en consecuencia. Una manifestación concreta sería la de delimitar un foro jurídico que contribuyese al perfeccionamiento técnico de las leyes mediante sus aportaciones en el correspondiente momento procedimental.

La dimensión que se otorgue al derecho de participación en sede parlamentaria deberá ser formulada atendiendo a una reflexión general, en íntima conexión con el contenido del derecho a la información y siempre bajo el mandato del realismo y de la cautela. No se trata de elaborar un modelo ideal desde el principio. Se trata de iniciar una nueva manera de relacionar el Parlamento con la sociedad, de favorecer la percepción de la política y de lo político como algo próximo. Las incertidumbres son muchas pero no superiores a cualquier comienzo. No hay nada que impida dar al Parlamento una dimensión más cercana a los ciudadanos. Su naturaleza de órgano representativo en absoluto excluye la relación formalizada con la ciudadanía entre periodos electorales. La representación sólo supone la reserva al electo de la decisión. Las posibilidades abarcan, pues, alternativas muy diversas y de intensidad muy variada. No puede desconocerse, además, que es fácil predecir que en un futuro no lejano serán mayores las opciones que se ofrezcan para el desarrollo de este derecho. Por ello, lo necesario es establecer un cauce que permita hacer viables las nuevas posibilidades y necesidades, con la suficiente flexibilidad como para incorporar con el tiempo nuevas variantes. El cauce ha de ser la elaboración de un derecho subjetivo que, junto al aludido derecho de acceso a la información parlamentaria, sea espejo de las nuevas relaciones entre ciudadanos y política.

Debe subrayarse la conjunción del derecho postulado con el derecho de petición en sede parlamentaria. El reconocimiento por la legislación vigente de las cámaras como destinatarias naturales del derecho de petición obliga a singularizar su contenido y ello sólo puede hacerse desde su naturaleza política. El derecho que en estas páginas se promueve habría de ir

más allá de lo que cabría predicar estrictamente alrededor del derecho de petición ante el Parlamento, pero, sin duda, abarcaría a éste, que hay, que recordarlo, debe ser desarrollado normativamente.

Los derechos examinados, en coherencia con su caracterización como derechos subjetivos, deberán protegerse mediante el correspondiente elenco de garantías. Junto a los obligados procedimientos de orden jurisdiccional, habría que arbitrar un marco eficaz de protección en sede parlamentaria. Éstas últimas tendrán una importancia singular derivada del hecho de que la propia naturaleza de los derechos, aconseja, para alcanzar su mayor efectividad, el reducir al máximo el número de controversias judiciales suscitadas en relación con los mismos.

En el interior de los Parlamentos, y junto al correspondiente sistema de recursos internos, puede pensarse en instrumentos adicionales de utilidad para una protección más eficaz. Así, cabe pensar en la creación de la figura del defensor del ciudadano que tendría como función esencial velar por el compromiso con el espíritu de los nuevos derechos. Algunos parlamentos poseen una figura similar aunque sus perfiles se encuentran lejos de ser nítidos. La formulación de los derechos estudiados daría de forma inmediata a este órgano una diáfana razón de ser. Además de la creación de esta figura, puede pensarse en la incorporación al ámbito parlamentario de las auditorías democráticas, a través de las cuales podría comprobarse el funcionamiento de los instrumentos de participación. Su realización podría ser periódica sin descartarse que, con determinadas condiciones, la solicitud de realización de las mismas formase parte del propio derecho de participación. En todo caso, la mejor garantía en sede parlamentaria será el compromiso de todos los grupos con los objetivos descritos y su participación en igualdad de condiciones en los órganos que han de velar por su materialización. Por ello, en los órganos parlamentarios que se atribuyan funciones en relación con estos derechos debería haber presencia de todos los grupos e intentar evitar, en la medida de lo posible, el funcionamiento sobre criterios de partido.

Al igual que se indicó en su momento en relación con los derechos de las minorías en sede parlamentaria, los derechos parlamentarios de los ciudadanos exigirían que en sede jurisdiccional una protección diligente. La perentoriedad puede no ser la misma que la exigible para la protección de las minorías políticas y podría pensarse que no hay argumentos suficientes para justificar una protección más sumaria de estos derechos a la que reciben otros derechos fundamentales. Frente a ello sólo cabe decir que la posibilidad de tener una respuesta rápida en sede jurisdiccional a eventuales vulneraciones de los derechos proclamados sería no sólo de gran ayuda para asegurar su credibilidad en los siempre difíciles inicios sino que, sobre todo, sería el instrumento más poderoso para obligar a las cámaras a proveer los medios y actitudes necesarias para dar cuerpo a estos derechos.

Para un sector doctrinal, el Parlamento como órgano, sería un conjunto de normas. Las que guían la conducta de sus miembros; las que confieren poderes; y, finalmente, las que establecen las condiciones de posibilidad para su actividad <sup>(25)</sup>. Pues bien, la elaboración del derecho a la información y participación ciudadana en el Parlamento sería la máxima expresión normativa del nuevo modelo parlamentario. De hecho, supondría una notable novedad al dar carta de naturaleza a las relaciones de derecho entre el Parlamento y la sociedad, relaciones hasta ahora siempre limitadas a supuestos muy concretos. Con la elaboración de este derecho alcanzaría toda su virtualidad la idea de que el nuevo Parlamento no se circunscribe a una sede física determinada sino que se extiende allí donde hay un ciudadano. El nuevo derecho formaría un novedoso conjunto de normas parlamentarias.

Un conjunto que no sólo tendría importancia por lo que las normas supondrían en sí mismas consideradas sino, también, por su capacidad para contaminar al conjunto del ordenamiento parlamentario. La formulación y ejercicio de un

derecho como el comentado afectaría a todos los presupuestos de la Institución. La puerta que se abriría podría afectar al funcionamiento tradicional de los partidos y los hábitos parlamentarios se verían afectados. Se dirá, y no sin razón, que precisamente esa posibilidad de contaminación puede ser uno de los mayores obstáculos para su elaboración, ya que no será fácil contar con la necesaria voluntad política. Pero, frente a las naturales reticencias que se puedan levantar, hay que insistir en que más que de una elección libre se trata de una imposición si no se quieren males mayores. Los cambios pueden venir provocados por la iniciativa institucional o causados por acontecimientos externos. Siendo estos últimos en todo caso inevitables, a partidos e instituciones les resta hacer lo posible por dirigirlos y ofrecer cauces institucionales de cambio.

Más para vencer la eventual resistencia a su formulación no sólo la necesidad es aliada. La extensión de la conciencia de la necesidad de entender el Parlamento como prestador de nuevos servicios políticos debe generalizar y articular una demanda al respecto. La creación de una conciencia ciudadana, aunque ésta tenga como protagonista primerizo, a las minorías más intensas, ha de ser un instrumento poderoso para incentivar la creación de los derechos aludidos. El hecho de que sea lugar común la necesidad de introducir cambios en el funcionamiento de la Institución parlamentaria ofrece la premisa necesaria. Es preciso fortalecer esa opinión aportando elementos al debate que trasciendan la visión tradicional de la misma. Los alicientes para la reforma sin duda crecen si se exponen nuevas funciones que el Parlamento puede asumir. Así, insertar al Parlamento en el debate de la renovación democrática es la mejor manera de servir, simultáneamente, a su cambio y a su permanencia.

La elaboración de estos derechos descansa, asimismo, sobre una racionalidad del derecho positivo que, a su vez, se debe a una teoría política

---

<sup>(25)</sup> Al respecto véase, J. ASENSI SABATER, *El futuro de las funciones del Parlamento*, ob. cit., p. 18.

que adapta los principios clásicos de la democracia parlamentaria a nuevos condicionantes sociales y tecnológicos <sup>(26)</sup>. Esta reflexión sobre el origen de la racionalidad del derecho positivo vigente debe servir para impulsar una consideración dinámica de los derechos que favorezca tanto la emergencia de nuevos derechos como la adaptación y renovación, en su caso, de los existentes. De esta consideración, se puede extraer con claridad la secuencia que preside este trabajo. Una teoría política que bebe en las fuentes clásicas pero que acepta contaminarse para adaptarse a nuevas circunstancias, un modelo parlamentario que quiere ser la expresión institucional de esa teoría y un Derecho que busca ser expresión subjetiva y generalizada de todo el proceso.

El recuerdo de las denominadas minorías intensas acerca el debate a la relación entre los derechos examinados y el principio de igualdad entendido como vertebrador de todo sistema democrático. Como se indicó, frente a los evidentes riesgos de fractura que plantea un modelo cultural basado en el desarrollo tecnológico y en el que la capacidad de convertir información en conocimiento adquiere mayor importancia, los poderes públicos se encuentran obligados a reaccionar. De lo contrario, la democracia se convertiría en coto cerrado para el diálogo entre políticos y minorías intensas. Las ya perceptibles desigualdades en la relación

con la política se incrementarían de manera muy significativa. Pues bien, si la formulación de derechos como los examinados no puede garantizar por sí sola la ansiada igualdad, la cierto es que resultan condición ineludible de la misma. Sin unos derechos que garanticen una igualdad básica ante las instituciones y que difundan de manera generalizada la percepción de acceso equitativo a las mismas, no será posible ir más allá. El Parlamento no tiene a su alcance ningún instrumento que pueda resultar más efectivo para la consecución de unos mínimos razonables de igualdad que el que proporciona la teoría de los derechos y de sus garantías. Desde su proclamación, le sería factible la realización de políticas de comunicación y divulgación que atenuasen el dominio que de las esferas de participación se hace por parte de las mencionadas minorías. Tienen pues los derechos en su relación con la igualdad un valor añadido que en ningún caso puede ser menospreciado <sup>(27)</sup>.

Estrechamente vinculado al principio de igualdad se encuentra, asimismo, el examen de las condiciones de acceso a Internet. La importancia que para el acceso a la información posee en la sociedad contemporánea Internet ha provocado que un significativo sector doctrinal entienda que el acceso al mismo debiera ser considerado a modo de un servicio universal a prestar por los poderes públicos <sup>(28)</sup>. Sin que

<sup>(26)</sup> Sobre la relación entre teoría política y racionalidad del derecho positivo, F. RUBIO LLORENTE, *Deberes constitucionales* (I), REDC nº 62, 2001, p. 12.

<sup>(27)</sup> De manera expresiva, Dahl entiende como condición del proceso democrático que cada ciudadano cuente con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y convalidar la elección de los asuntos debatidos (R. DAHL, *La democracia y sus críticos*, ob. cit., p. 138).

<sup>(28)</sup> Al respecto, Rodotà quien entiende que el acceso a la información debe ser definido como un derecho. Para ello debería articularse un servicio universal con unas características determinadas (S. RODOTÀ, *La démocratie électronique*, ob. cit., pp. 98-102); S. MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red. Poder y derecho en internet*, ob. cit.; M. J. GARCÍA MORALES, *Internet como instrumento de información y comunicación en Democracia y medios de comunicación*, ob. cit., pp. 198-206; J. PRATS i CATALÁ, *Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social*, ob. cit., p. 12; G. DÍAZ PINTOS, *A favor de un derecho fundamental de acceso a la red*, *Persona y derecho* nº 45, 2001 ("La era de la informática exige un derecho fundamental de acceso a la red que haga posible una amplia reorganización de la sociedad basada en el fomento del conocimiento y el intercambio de información con el lenguaje como conector primordial"). Por su parte, la OCDE ha elaborado un informe sobre el significado del servicio institucional ligado a la idea de ciudadanía en el que se postula el acceso a las telecomunicaciones como derecho fundamental ligado a la libertad de expresión y telecomunicación. En los Estatutos de Autonomía de segunda generación, el derecho de acceso a las nuevas tecnologías es recogido con intensidad diversa. En los Estatutos de Autonomía de Comunidad Valenciana (artículo 19.2) y Andalucía (artículo 34), puede hablarse del reconocimiento de un verdadero derecho.

ésta sea una cuestión propiamente parlamentaria, tampoco es ajena al Parlamento. Desde el momento en que va a utilizar la Red como una de sus principales herramientas para relacionarse con la ciudadanía, tanto desde la participación como para la información, debiera asumir como propia la tarea de facilitar y generalizar el acceso a Internet.

El acceso a Internet, incluso la propia posición del Parlamento en relación con el mismo, no es, a la postre, sino expresión de un debate mucho más amplio que sólo ha empezado a plantearse y en términos muy embrionarios. Es el de la traducción en derechos, y en su caso, deberes del nuevo orden social, del modelo de Estado que emerge tras las transformaciones de las que es testigo el tiempo presente. Frente a planteamientos que buscan evitar la retórica de los derechos para hacer una llamada a la realidad y al pragmatismo, parece inevitable volver a encontrarse con los derechos fundamentales. Así ha sucedido siempre que ha habido necesidad de dar respuesta desde la libertad y la justicia a los principales interrogantes y nada parece mostrar que vaya a ser diferente.

La Institución no puede ser indiferente al debate sobre los nuevos derechos. Es razonable pensar que desde su caracterización se encuentra obligada a tomar una posición activa en relación con la nueva cultura de los derechos civiles, hasta el extremo de que debiera ser uno de sus retos más significativos para el futuro inmediato. El Parlamento no puede desentenderse del desarrollo y consolidación de la dignidad de la persona, que es la dignidad de aquellos a quienes representa. Garantizar su capacidad de autodeterminación, de organización como ciudadanos y, por ende, su facultad de información, expresión y comunicación, es función a la que ningún Parlamento puede ni debe renunciar. Por ello, en un tiempo como el presente, en el que todas las cuestiones comentadas se encuentran sometidas a profundas transformaciones, el Parlamento debe procurarse un lugar director en el necesario debate y posterior decisión. La proclamación

por su parte de nuevos derechos que lo conviertan en deudor frente a la sociedad debiera formar parte de esa política integral de fortalecimiento de los derechos en una nueva sociedad.

El Parlamento tiene que ser el primer creyente en la capacidad transformadora de los derechos. Ésta, lejos de haber acabado, continúa dando muestras de vigor. El mero reconocimiento de un derecho es ya iniciar el camino de la transformación. Ese debe ser el espíritu que presida la formulación de cuantos derechos se proclamen por el Parlamento como desarrollo del principio democrático. Transformación de una cultura y transformación de la percepción ciudadana. No es posible ni debe pretenderse reconducir a cauces institucionales todas las expresiones de la política no formalizada. Ésta debe conservar su espacio. Pero a la misma deben ofrecérsele cauces para hacerse oír en sede institucional. Los derechos están llamados a cumplir esa función. El Parlamento debe demostrar que esos derechos son un puente adecuado entre ciudadanía y orden institucional para poder responder a los desafíos que tiene planteados la política contemporánea.

Desde su enunciado y desarrollo, el Parlamento se vincularía activamente a una forma de hacer política que no sólo ha de atender al nuevo marco de relaciones sociales y políticas en el interior de las fronteras nacionales sino que debe tener presente la nueva realidad global. El futuro de la política pasa también por saber prender en la sociedad nuevas ilusiones. El político y, con él, el Parlamento, debe intentar motivar, seducir y convencer a los ciudadanos. Los derechos y libertades son el mejor argumento del que disponen.

Puede que el Parlamento y la democracia representativa sean instituciones insuficientes para responder a un mundo como el que anuncia un futuro que ya no lo es tanto. Pero, de momento, al menos, no hay alternativa realista que posibilite el cumplimiento de los fines que se les adjudica. Por ello, el fortalecimiento del Parlamento y, con él, de la

democracia representativa, no sólo interesa a los agentes políticos y a caducos románticos de un Parlamento de maza y peluca. Es el orden de valores que ha hecho posible un desarrollo social, político, económico y tecnológico como el que disfrutamos el que necesita de ese fortalecimiento. Una idea de libertad y democracia que no parece que resulte esencialmente alterada por mucho que cambie el flujo de poder y se incremente la capacidad tecnológica.





# Una administración que habla es una administración que piensa

De la gestión pública a la administración deliberativa



Quim BRUGUÉ <sup>(1)</sup>  
IGOP - UAB

## 1. Introducción

Durante la última década han proliferado las experiencias de participación ciudadana. Con instrumentos y con resultados diversos, han sido muchas las administraciones –especialmente locales– que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas. A menudo se han limitado a usar metodologías o a seguir las *modas* participativas, aunque detrás de estas razones más peregrinas suele haber una intuición, más o menos consciente, sobre la necesidad de *mirar* los asuntos públicos desde múltiples ópticas y, de este modo, incorporar toda su complejidad.

Este panorama puede parecer alentador, ya que nos muestra la realización de un intenso y fructífero trabajo. Sin embargo, hoy por hoy, este panorama también nos ofrece algunas

sombras. El esfuerzo realizado ha sido notable, pero surgen dudas sobre sus resultados. Concretamente, sobre la relevancia de sus impactos en las propias políticas públicas y, en consecuencia, sobre el desarrollo y el bienestar de las comunidades donde intervenimos. Es decir, frente al acuerdo entorno las virtudes intrínsecas de la participación ciudadana, emergen serias controversias sobre su utilidad efectiva. Hemos avanzado mucho, dirían los más cínicos, pero sin saber exactamente hacia donde íbamos.

En el ámbito de la participación ciudadana nos encontramos, pues, en una encrucijada. Necesitamos dar un salto cualitativo que nos permita superar la retórica participativa para mostrar los resultados concretos de su práctica. Necesitamos materializar las promesas de la participación; unas promesas que no pueden limitarse a la propia realización de los procesos participativos, sino que deben proyectarse sobre su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Es imprescindible dar este salto: un salto que puede ser al vacío –si no somos capaces de traducir las promesas en resultados– o hacia adelante –si, al contrario, podemos mostrar los impactos efectivos de la participación.

<sup>(1)</sup> Quim Brugué es Doctor en Ciencias Políticas y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

El éxito de este salto depende de muchos factores, aunque hay uno que quisiéramos destacar y que, en cambio, ha sido poco atendido por los defensores y los promotores de las experiencias participativas. Nos estamos refiriendo a los cambios dentro del propio modelo organizativo de la administración que impulsa los procesos de participación. Nos referimos –y éste es el objetivo de este capítulo– a como la participación, para ser efectiva, requiere cambios en el interior de la propia administración. En las siguientes páginas abordaremos este asunto, primero argumentando la necesidad de conectar dos temas que normalmente se han dado la espalda (participación y gestión), más tarde mostrando un rápido panorama sobre los modelos organizativos que encontramos en el debate actual y, finalmente, proponiendo una administración –llamada deliberativa– con capacidad para dar cabida a los cambios *internos* que reclama la orientación *externa* –hacia la ciudadanía– de los procesos participativos.

## 2. Participación y Gestión. Las dos caras de la misma moneda

### 2.1. La participación mirando hacia fuera

Como mencionábamos anteriormente, las experiencias de participación han partido de reconocer la creciente complejidad y diversidad de los problemas en manos de los responsables públicos. Éstos, promoviendo la incorporación de los ciudadanos en sus decisiones y actuaciones, estarían, en realidad, reconociendo sus limitaciones frente a la creciente dificultad del mundo donde han de intervenir. La participación –si se me permite la expresión– es un *acto de valientes*; pues supone reconocer los propios límites, la incapacidad de abordar en solitario asuntos que desbordan nuestras posibilidades.

De este modo, la participación se ha impulsado con la mirada puesta en el exterior de la administración, observando la creciente complejidad de la realidad sobre la que se deberían desplegar las políticas públicas. Los procesos participativos se concentran pues en el exterior, reconocen los cambios y las incertidumbres de este exterior y, en consecuencia, pretenden articular los mecanismos adecuados para captar toda su complejidad y, de esta manera, incorporarla al proceso decisonal y a las actuaciones públicas. La participación, dicho de manera más breve, serviría a la administración para *captar* las demandas diversas y sofisticadas de una sociedad, a su vez, cada vez más diversa y sofisticada. Serviría para, lejos de las viejas simplicidades y certidumbres, reconocer la necesidad de abrirse al exterior para poder entender los retos y las expectativas de la comunidad para la cuál trabaja.

Los procesos de participación vinculados al proceso legislativo serían un buen ejemplo de lo que estamos explicando. Hasta no hace mucho, en un contexto estable y conocido, la elaboración legislativa era el monopolio de unos pocos expertos. Unos pocos especialistas en el ámbito

sustantivo objeto de la regulación y otros pocos expertos en técnica legislativa eran suficientes para redactar unos textos que, luego, se convertían en vinculantes para todos. Hoy esta aproximación parece insuficiente, puesto que los objetos de nuestras legislaciones cada vez presentan más aristas y necesitan ser abordados desde puntos de vista más diferentes. De forma parecida, en una sociedad más sofisticada y con una ciudadanía más madura, las decisiones que nos vinculan a todos no se pueden imponer, sino que precisan complicidades, diálogos y acuerdos.

Así pues, la elaboración legislativa exige, para ser suficientemente rica y efectiva, ampliar los puntos de referencia *exteriores*; mirar hacia fuera para adquirir conocimientos complementarios y construir complicidades y soportes. Tanto en Aragón como en Cataluña encontramos algunos ejemplos que nos ilustran como puede incorporarse la participación ciudadana –la mirada hacia fuera- en la elaboración de proyectos legislativos importantes como la Ley de Servicios Sociales, la Ley de la Infancia o la Ley de Acogida. Este mismo argumento ha servido para incorporar a los ciudadanos en la elaboración de planes y programas como el Plan para la Inmigración o los Planes para la gestión de las cuencas hídricas.

## 2.2. La participación mirando hacia dentro

La participación hacia fuera sirve para identificar demandas complejas, pero, una vez éstas han sido incorporadas ¿qué respuesta reciben? Hemos mirado al exterior para encontrar problemas cada vez más complejos, pero, ¿qué hacemos ahora con estos problemas? Para responder a estas preguntas hemos de mirar hacia dentro de la organización y valorar su capacidad para responder a los problemas complejos con respuestas también complejas.

La participación, en este sentido, se convierte en una fuerte presión para la transformación de nuestras organizaciones. La participación no sólo hace emerger determinadas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo incorporando

a la ciudadanía también genera expectativas. De esta manera, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas y, al mismo tiempo, no convertir sus dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía.

Y nuestras administraciones suelen estar poco preparadas para estas presiones y estos retos. Nuestras administraciones han sido diseñadas para operar desde la seguridad y la simplicidad, pero encuentran muchas dificultades operativas cuando se salen de sus rígidos esquemas de trabajo. En este sentido, cuando se atreven con experiencias de participación ciudadana suele aparecer una fuerte asimetría entre la capacidad de éstas para incorporar demandas complejas y la incapacidad de la administración para ofrecer otra cosa que no sean respuestas simples. Esta es una asimetría *irresistible* pues, como decíamos antes, no sólo muestra la incapacidad de las soluciones administrativas sino que, además, genera frustración entre la ciudadanía.

El caso de la gestión hídrica es un buen ejemplo de lo que estamos exponiendo. Un proceso potente de debate y participación puede resultar muy positivo, aunque sus resultados suelen comprometer la capacidad de respuesta de la propia administración.

El año 2008, en Cataluña, fue un año de sequía intensa. Una sequía que tuvo una consecuencia previsible pero inesperada: situar la política hídrica en la agenda política y mediática, mostrando la extrema complejidad y las abundantes contradicciones que genera la gestión del agua. Así, más allá de los espectáculos y las alarmas mediáticas, observamos como en la política hídrica se contraponen intereses –todos ellos legítimos- de actores tan diversos como los agricultores, los industriales, los grupos ambientalistas o las asociaciones de vecinos. También observamos –y esto es lo que ahora queremos subrayar- como la lógica de cada sector se traslada a la administración y genera contradicciones entre diferentes departamentos. Así, a la hora de concretar una política hídrica,

no es fácil poner de acuerdo a los departamentos de energía, medioambiente, política territorial o agricultura.

Para quién lo haya querido ver, el conflicto hídrico se nos ha mostrado como un paradigma de las dificultades, no ya para gestionar eficientemente, sino sobre todo para lograr articular una política pública eficaz, una respuesta suficientemente rica e inteligente. El problema no es ni la eficiencia de nuestras instituciones ni la capacidad de nuestros profesionales. El problema es que la política hídrica entendida como la suma incoherente de lo que hacen los unos y los otros no funciona, no es más que una actuación incoherente destinada a fracasar. El problema es que hay que alinear los múltiples actores, los múltiples intereses, los múltiples puntos de vista; y así se nos multiplican las dificultades operativas.

La participación, de este modo, parte de una mirada hacia fuera (proceso de participación con los actores sociales y económicos) pero se convierte en la exigencia de una mirada hacia dentro (coherencia entre departamentos). No podemos, en otros términos, generar demandas sin desarrollar las capacidades para darles respuesta. Participación y gestión son, pues, las dos caras de una misma moneda. Hasta ahora la reflexión entorno la participación ciudadana ha sido muy ajena a los modelos organizativos y a los estilos de gestión, incluso a veces se ha mostrado un cierto antagonismo entre los “participativos” y los “gerencialistas”. Sin embargo, son dos mundos que deberíamos ver como complementarios; dos mundos que no pueden darse la espalda el uno al otro.

Con el objetivo de trabajar la participación hacia dentro, en los siguientes apartados introduciremos el debate sobre modelos organizativos y, en el marco de este debate, propondremos las opciones que nos parecen más adecuadas para ir recuperando la simetría entre las demandas externas y las respuestas internas. Como ya se puede anticipar, apostaremos por un modelo organizativo capaz de incorporar la complejidad, por una administración que no se limite a la eficiente ejecución de tareas simples sino que piense y actúe de forma inteligente.

### 3. Modelos organizativos: ¿De dónde venimos, a dónde vamos?

No pretendemos, en unas pocas páginas, ofrecer una panorámica completa sobre un tema tan amplio como los modelos de administración pública y los actuales debates entorno a su eventual modernización. Nos limitaremos, en cambio, a unos rápidos esbozos entorno nuestros orígenes, nuestra situación actual y nuestras trayectorias de cambio. Al mismo tiempo, tampoco pretendemos ser exhaustivos en estos puntos sino que, conscientemente, optamos por escoger y subrayar aquellos aspectos que más nos interesan para vincular los debates, a veces demasiado separados, sobre la innovación democrática y la modernización administrativa.

#### 3.1. Venimos de la burocracia *weberiana*

Los genes de nuestra administración –y de la mayoría de los que trabajamos en ella– son *weberianos*. No se trata únicamente de que las instituciones muestren una forma y una imagen *weberiana* sino de que, más importante, el *weberianismo* es su espíritu, su mentalidad, su forma de entender lo que debe hacer y de comprender las razones de su propia existencia. Así pues, definir el modelo burocrático que nos proponía Max Weber equivale a definir la esencia constitutiva de nuestras administraciones.

Una administración que, en su versión idealizada, estaba concebida para satisfacer dos objetivos. Se pretendía, en primer lugar, maximizar la eficiencia de la actuación administrativa y, en segundo lugar, garantizar la equidad en el trato a la ciudadanía. Ambos objetivos son sensatos y loables, lo cuál nos permite situar el *ideal burocrático* lejos de las percepciones intensamente negativas que hoy acompañan su simple mención.

Para alcanzar el primer objetivo, la burocracia recurre a la racionalidad. El argumento es simple: para realizar cualquier tarea de la mejor forma

posible (es decir, para maximizar la eficiencia) deberíamos preguntar a los expertos y, una vez atendidas sus recomendaciones, convertirlas en un procedimiento administrativo. Al convertir los dictados de la razón en normas se logra no sólo maximizar la eficiencia sino también imponerla, hacerla obligatoria. A la organización burocrática no le queda más remedio que actuar eficientemente. La norma racional no permite la ineficiencia, pues conduce las acciones y obliga a trabajar de la forma (racionalmente) prevista. El procedimiento administrativo ha sido para la administración pública lo que la cadena de montaje representó para la producción industrial.

El segundo objetivo, las garantías de equidad, se alcanza gracias a la impersonalidad del modelo weberiano. La propuesta burocrática no puede ser más sencilla: para garantizar que todos seremos tratados de la misma manera, nada mejor que eliminar nuestras referencias personales y convertirnos en los números de un frío expediente administrativo. Sin conocer ni el rostro ni los apellidos de sus usuarios, la frialdad administrativa se convierte en la palanca hacia la igualdad –quizá también hacia la indiferencia– en el trato a los ciudadanos.

Así pues, a unos objetivos loables (eficiencia e igualdad) les acompañan unos instrumentos sensatos (racionalidad e impersonalización). La burocracia, por lo tanto, no sería la encarnación del mal; como muchos parecen creer. No debemos pues entenderla como un modelo organizativo innatamente perverso, aunque sí deberíamos reconocer que sus objetivos loables y sus instrumentos sensatos sirven para algunas cosas, mientras que se convierten en trabas para alcanzar otras. La racionalidad y la impersonalidad burocrática son impecables para hacer siempre lo mismo, pero se encuentra con fuertes dificultades cuando se le exige cierta flexibilidad. En entornos previsibles y estables, la burocracia se encuentra muy cómoda; mientras que en contextos de incertidumbre y volatilidad –como los actuales– se siente invadida por el desconcierto.

La burocracia weberiana, en definitiva, es un modelo organizativo que hace bien las cosas

que le mandan, pero que no piensa en nada. No se espera esto de ella. Es una maquinaria sin cerebro, incapaz de decidir. Se encuentra absorbida por la repetición de sus movimientos y concentrada en ejecutar los dictados de una razón lejana. Algunos de los responsables del genocidio nazi se defendieron alegando su condición de burócratas: cumplíamos las órdenes con eficiencia, sin pensar en sus contenidos.

Esta maquinaria descerebrada convierte a la administración burocrática en un espacio irresponsable y silencioso. Sin capacidad de pensar no se asumen los resultados de las actuaciones, pero tampoco se dispone de la capacidad para hablar y para relacionarse con los otros. No estamos dotados de habilidades comunicativas y, por lo tanto, somos incapaces de generar inteligencia.

La administración burocrática se configura, así, como un modelo donde cada parte se dedica a lo suyo. Y no sólo esto, sino que además no se mete en los asuntos de los demás. Ni permite que se metan en los suyos. La burocracia institucionaliza la especialización y la segmentación o, lo que es lo mismo, se convierte en la genuina *organización de la desconfianza*. Cada uno a lo suyo, cada uno encerrado en su espacio y cada uno sospechando de quien pudiera acercársele. Cada uno sabe de lo suyo (dispone del dictado experto correspondiente) y, por lo tanto, para que hablar con nadie, para que permitir que nadie se entrometa en asuntos que no son los suyos.

Una organización tan desconfiada como la burocrática ofrece algunas ventajas muy destacables y, sobre todo, muy valoradas en determinados ámbitos y momentos. La seguridad, la previsibilidad y la igualdad son algunos de sus activos, mientras que –en la otra cara de la moneda– estos mismos factores se convierten en simplicidad, homogeneidad y rigidez. La burocracia, de este modo, nos *asegura* y nos *garantiza* que accederemos a, por ejemplo, unos servicios educativos, sanitarios o económicos. Y, además, que estos servicios serán iguales para todos y no variarán en el tiempo. Una situación muy confortable, aunque incompatible

con un mundo en constante movimiento como el actual. Hoy, la confortable seguridad y las garantías de igualdad se transforman en rigidez y falta de sensibilidad ante la diversidad y la complejidad. No se trata únicamente del mismo servicio para todos (que también), sino de cómo respondemos a demandas de ciudadanos más sofisticados, volátiles y diversos.

Este es un argumento ampliamente aceptado, como se observa en la veneración que despiertan términos como los de flexibilidad o integralidad. Sabemos lo que nos gustaría alcanzar y sabemos que se trata de una organización diferente a la burocrática. Pero a menudo parece que para alcanzarla no estamos dispuestos a reconocer que el reverso de la adaptabilidad y la flexibilidad es la incertidumbre y el riesgo. Incluso cierto grado de caos y desorden. No queremos la burocracia, pero echamos en falta sus seguridades. Acusamos a la burocracia de rígida, pero nos da miedo que la flexibilidad sea arbitraria. Nos burlamos de las garantías y los procesos burocráticos, pero parecemos incapaces de conciliar un sueño apacible sin ellos. En definitiva, criticamos ácidamente a la burocracia pero no acabamos de atrevernos con sus alternativas.

Estas alternativas, sin embargo, han ido apareciendo y haciendo su fortuna en el mundo de la gestión pública. Su datación y sus contenidos han sido muy variables, pero podemos simplificar dos grandes alternativas a la burocracia weberiana. En primer lugar, la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), que se impuso con fuerza en los años ochenta y que, a pesar de la intensidad con la que ha argumentado su afán modernizador, pensamos que se trata de una forma de *neoburocracia*. La NGP, desde nuestra óptica, mejora la burocracia pero no la transforma. En segundo lugar nos referiremos a la Administración Pública Deliberativa (APD), un nuevo discurso que aparece ya entrados los años noventa y que pretende, ahora sí, una auténtica transformación. No una simple mejora, sino un cambio a fondo; aunque al pasar de la teoría a la práctica, la APD encuentra abundantes dificultades. Vamos a referirnos brevemente a estas dos alternativas organizativas en los siguientes apartados.

### 3.2. La Nueva Gestión Pública: una transformación de superficie

La NGP se concentra, como hizo Max Weber en su momento, en la eficiencia instrumental. De hecho, parte de atacar con crudeza la ineficiencia burocrática y de postularse como la mejor forma de hacer las cosas. Esta es la razón por la cuál hemos calificado la NGP como una *transformación de superficie*.

Así pues, desde la preocupación instrumental, se han planteado procesos modernizadores diversos: la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1994), el paradigma postburocrático (Barzelay, 1992) o, usando la terminología por la que hemos optado, la nueva gestión pública (Hood, 1994). Cada una de estas etiquetas representa una descripción y una interpretación de la modernización administrativa; al tiempo que incorpora una estrategia discursiva, un mensaje que condiciona la forma de entender y de pensar la realidad administrativa.

Esta estrategia discursiva ha convertido la modernización administrativa en una ideología; en un conjunto de valores y de prácticas que asumen que a través de una mejora en la gestión seremos capaces de resolver los problemas socioeconómicos de fondo. La llamada modernización administrativa se convierte así en una ideología que concede una especie de rol apocalíptico a la gestión: mejorar la gestión es básico, ya que sus efectos se multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos. Unos ámbitos en los que no es necesario hacer gran cosa, simplemente esperar que aparezcan los efectos de la mejora gerencial (Clarke y Newman, 1997).

Así pues, la modernización gerencial se articula a través de un discurso simple, basado en blancos y negros, en la oposición entre un pasado indeseable y un futuro lleno de esperanzas. Un argumento que critica a la administración burocrática y que ofrece una alternativa feliz, pero que en ningún caso justifica ni las críticas ni las alternativas ni las estrategias para alcanzarlas. Las propias palabras –peyorativas

o esperanzadas- se convierten en el argumento. Es evidente que esta forma de argumentar padece de un exceso de simplificación, a la vez que confunde permanentemente la descripción y la prescripción, lo que es y lo que nos gustaría que fuera. Pero también es cierto que la propia simplificación puede convertirse en *decisión sin titubeos*, mientras que la debilidad de las justificaciones puede convertirse en *mensajes claros y fáciles de transmitir*. La esencia de la modernización se aguanta sobre frágiles columnas de cristal, aunque su resplandor puede ser muy potente.

¿Cuáles son estas columnas? ¿Cuáles son los principales contenidos de la modernización que propugna la NGP? Para responder a estos interrogantes lo que debemos hacer es ordenar y dotar de cierta coherencia a la multitud de términos y conceptos que conforman el vocabulario de la modernización gerencialista. Cuando nos referimos a la NGP aparecen empleados motivados y polivalentes, planes integrales, programas de calidad, contratos programa, clientes satisfechos, gerentes, indicadores de resultados, gestiones por objetivos y mil cosas más; todas seductoras y prometedoras. Una manera de abordar esta proliferación de novedades consiste en agruparlas bajo dos grandes etiquetas, las dos columnas que soportan el peso de la NGP.

### *Una administración de machotes*

Con esta etiqueta, de dudosa corrección política, agrupamos todas aquellas iniciativas que tienen como objetivo dismantelar una organización poblada de individuos que se pasan la mañana desayunando y comentando el partido del domingo, y construir una alternativa donde esos mismos individuos noten la presión, se sientan obligados a sudar la camiseta. Se trata, en otros términos, de expulsar la irresponsabilidad burocrática y sustituirla por la obligación de rendir cuentas que impone el mercado y la competencia. Desde esta óptica, el principal defecto de la administración burocrática se encuentra en su incapacidad para imponer

premios y castigos, en la imposibilidad de lograr que las actuaciones –mejores o peores- generen consecuencias.

Para revertir esta situación y recuperar el estilo “machote” que caracterizaría al mercado, la NGP propone un conjunto de medidas modernizadoras: la externalización de servicios, la división de roles, la gerencialización, la dirección por objetivos, los contratos programa, los quasi-mercados, etc. (Walsh, 1995; López Casanovas et al, 2003).

### *Una administración de buen rollo*

No sabemos si la segunda columna de la NGP complementa o contradice a la primera, ya que según ella la mejora de la administración no depende de la competencia entre “machotes” sino del “buen rollo”, de la colaboración entre las personas que la integran. El problema ya no es la irresponsabilidad sino la segmentación. La principal perversión de la burocracia se encuentra en su alma racionalizadora y profesionalizadora; un alma que nos encierra en la jaula de hierro weberiana y que nos impide la comunicación y la coordinación. Una administración de reinos de taifas es una administración rígida y cerrada sobre sí misma, sin capacidad de respuesta, sin flexibilidad y sin creatividad.

Para promocionar estas virtudes, la NGP nos propone poner en marcha programas de calidad, reformas en la gestión de los recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa etc. (Peters y Waterman, 1992; Pollitt et al, 1998; Sancho, 1999).

### *Las frágiles columnas de la NGP*

Sobre estas dos columnas se ha construido, durante las dos últimas décadas, la NGP. Pero, como ya hemos anticipado, se trata de dos columnas de cristal; brillantes pero frágiles. Esta fragilidad se ha manifestado en diversas críticas, de las que a continuación nos limitaremos a mostrar algunas pinceladas (Heckscher y Donnellon, 1994; Ritzer, 1996; Sennet, 1998).

Para empezar, es importante notar que las iniciativas modernizadoras que se han desplegado con más decisión son aquellas que se inspiran en lo que hemos llamado una “administración de machotes”. No parece inadecuado, al menos de entrada, que las personas deban responsabilizarse de lo que hacen, como tampoco parece extravagante pensar que una forma de forzar esta responsabilidad consistiría en vincular los resultados de una actividad a un sistema de incentivos. Esto es lo que, según parece, hace el mercado de forma automática: premiar a los mejores y expulsar a los peores.

Sin embargo, cuando trasladamos esta lógica al sector público, las cosas no son tan simples. En realidad, para que este planteamiento funcione deben cumplirse dos requisitos: saber con precisión cuáles son los objetivos que pretendemos alcanzar y ser capaces de medirlos. En el sector privado la lógica se aplica de manera inmediata: lo que queremos es ganar más y lo medimos en unidades monetarias.

En el sector público, en cambio, esta obviedad se convierte en complejidad. ¿Qué pretende la política educativa? ¿Cuál es el objetivo del sistema penitenciario? ¿Cómo medimos la calidad docente? ¿Cómo calculamos la atención que le dispensamos a la gente mayor? El problema no es que nuestros políticos sean unos inútiles incapaces de definir sus objetivos, sino que –por naturaleza– sus objetivos son variados e, incluso, contradictorios. Lo que se requiere no es identificarlos, sino equilibrarlos. Consecuentemente, desaparece la esperanza de imitar la claridad y la precisión del mundo empresarial.

En segundo lugar, el énfasis competitivo ha favorecido la aparición de una *administración contractual*, donde las relaciones ya no dependen de la subjetividad de los vínculos entre un superior y su subordinado, sino de la objetividad de un contrato. La objetividad y la claridad de la relación contractual nos permiten recuperar el concepto de responsabilidad. Es posible, pero para lograrlo hemos de pagar un precio considerable. Un precio que hoy por hoy

nos parece inaceptable y que tiene un nombre que todos deploramos: la rigidez.

Es decir, la creciente *contractualización* de la administración genera rigidez en un mundo que proclama a los cuatro vientos los beneficios de la flexibilidad. Una paradoja sorprendente, aunque en realidad es una conclusión a la que podemos llegar desde el sentido común. ¿Cuál es la diferencia entre una relación de autoridad y una relación contractual? Pues bien, no es necesario invocar ninguna teoría sofisticada para entender que en la primera puedo variar las instrucciones cuando me parezca adecuado (flexibilidad), mientras que en la segunda no puedo hacer otra cosa que cumplir con las cláusulas contractuales (rigidez).

Es cierto que la convocatoria de un concurso (cuyo premio es el contrato) puede estimular al candidato a realizar una propuesta más competitiva que la que ofrece aquel que tiene el trabajo asegurado. Pero también es cierto que esta propuesta es más competitiva en la medida que es más económica y más eficiente, pero no más flexible (Donahue, 1991). La contractualización de la administración pública genera la presión suficiente para satisfacer uno de los lemas más famosos de la modernización –*hacer más con menos*–, pero esta misma presión nos deja en el mismo sitio donde estábamos, en la segmentación y en el *cada uno a lo suyo*.

Finalmente, la columna del “buen rollo” no únicamente es tan frágil como la anterior sino que además es muy delgada. Disponemos de menos experiencias y de más fracasos vinculados a programas de calidad o a planes transversales que a la gestión de la competencia y de una administración contractual. Este desequilibrio no es casual, sino que se explica por las dificultades de poner en marcha unas mejoras que en la mayoría de los casos no pasan de ser cosméticas y que, además, parecen contradecir el mensaje central de la competitividad. No podemos promocionar el estilo resolutivo, agresivo, de la competencia y, al mismo tiempo, pedirle a la gente que comparta, que colabore con los compañeros, que escuche a los que



tienen otras perspectivas, que *pierda* el tiempo intentando entenderse con los otros.

El “buen rollo” es pues difícil de provocar en determinados entornos, aunque efectivamente representaría un cambio sustantivo que nos permitiría avanzar en la dirección de resolver problemas complejos y diversos desde la suma de puntos de vista y contribuciones complementarias. Estas expectativas, sin embargo, se ven frustradas cuando el “buen rollo” se transforma en otra cosa, cuando aquello que se reclama a través del trabajo en equipo o de la polivalencia no es flexibilidad y diálogo sino, sobre todo, precariedad. Actualmente, los recursos humanos –tanto públicos como privados- están recibiendo un mensaje difícil de encajar: según parece han de estar comprometidos con su organización (apreciarla como a su propia familia) y, al mismo tiempo, ser flexibles para que la empresa los utilice y deseche a su antojo. Sennett (1998) nos ilustra magníficamente la incoherencia de estas demandas: la flexibilidad debilita los compromisos, mientras que la identidad sólo se logra a partir de cierta estabilidad.

La NGP ha fracasado. No ha transformado la administración, sino que se ha limitado a decorarla con nuevas etiquetas. La NGP mantiene la rigidez y la falta de diálogo (tanto interno como externo) como rasgos distintivos de su funcionamiento y, por lo tanto, se mantiene fiel al alma tecno-burocrática de la burocracia. Sigue siendo racionalizadora y eficientista, a pesar de haber maquillado su apariencia. Sigue proclamando que *cada uno ha de ocuparse de lo suyo*. Puede que la NGP mejore las capacidades de gestión y la eficiencia de las actuaciones administrativas, pero sigue siendo una maquinaria sin cerebro, un instrumento incapaz de pensar y, por lo tanto, sin posibilidad de tomar decisiones inteligentes. La NGP mejora la administración burocrática, pero sin traspasar sus límites. Unos límites que, como argumentábamos al inicio del texto, chocan con las demandas de una sociedad crecientemente sofisticada y diversificada.

### 3.3. La Administración Deliberativa: una transformación de fondo

En este choque entre una administración eficiente pero simple y una sociedad cada vez más exigente y compleja, es donde fructifican las propuestas de la APD. Un modelo que pretende transformar la esencia, el alma, segmentada y tecnocrática de la administración tradicional. Una propuesta que dibuja el camino desde la lógica del *cada uno a lo suyo* a la lógica del *entre todos lo haremos*. Una nueva lógica que llega para hacer frente a los retos de nuestras actuales comunidades, pero que, al mismo tiempo, se convierte en una propuesta difícil de concretar. Al afectar al alma de la organización, las inercias y las resistencias son muy intensas. Las dificultades operativas pueden incluso pervertir las intenciones iniciales, convirtiendo la lógica del *entre todos lo haremos* en una parálisis organizativa, en –usando una expresión popular- aquella clásica situación del *entre todos ... y mientras ... la casa por barrer*.

#### *Creatividad e inteligencia frente la complejidad*

En cualquier caso, la modernización que propugna la APD consistiría principalmente en preparar a la administración para resolver problemas complejos y para equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual. Así, el objetivo ya no es instrumental, sino que pretende garantizar tanto la riqueza y la creatividad de sus respuestas como el compromiso y el equilibrio que ha de permitir a los diversos sentirse parte de un todo colectivo. Lo que necesitamos, en definitiva, es reflexionar sobre como construir una administración creativa e inteligente.

La creatividad y la inteligencia de una administración no se consiguen a través de la re-racionalización que nos propone la NGP. La NGP puede ser útil para hacer las cosas mejor, pero no para hacerlas de una manera diferente. ¿Dónde, pues, se encuentra la clave para trasladar a la práctica los objetivos de la creatividad y la inteligencia administrativa? Creemos, con otros

autores, que esta clave únicamente puede derivarse del diálogo, de facilitar el intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno (Habermas, 1981; Fisher y Forester, 1993; Fox y Miller, 1996; Hajer y Wagenaar, 2003; Font, 2003).

Cuando este diálogo es auténtico, nuestras respuestas a la complejidad se enriquecen de las diversas sensibilidades y, de esta manera, estimulan la creatividad y la inteligencia. Es necesario destacar que ahora las respuestas de la administración no tienen porque ser técnicamente mejores (si es que este concepto existe), sino que representan un punto de equilibrio, un compromiso entre las diversas visiones de un mismo problema. Si el problema que pretendemos abordar es claro y diáfano quizá con la respuesta técnica sea suficiente; pero si, como es cada vez más frecuente, el problema es complejo y poliédrico, entonces será más adecuada una respuesta dialogada y de equilibrio.

En definitiva, la necesidad de construir una administración creativa e inteligente nos obliga a incorporar el diálogo en el proceso de modernización. Y, una vez identificada la alternativa a la NGP, la siguiente pregunta es ¿cómo se materializa esta administración deliberativa? ¿Cómo nos trasladamos de las definiciones conceptuales a la práctica? En el siguiente apartado nos acercaremos a estos interrogantes, mientras ahora insistiremos un momento más en el concepto de diálogo.

### *El diálogo como referente: democratizar la administración*

Otorgar un papel de centralidad al diálogo supone recuperar aquel viejo principio según el cual *el todo es más que la suma de las partes*. El debate no se limita a un intercambio pasivo sino que se convierte en una construcción activa. De esta manera, el espacio público no es simplemente el lugar donde emerge un resultado agregado, sino donde se construye un proyecto de vida en común. Lo mismo ocurriría con la administración pública deliberativa.

En un modelo de democracia republicana los ciudadanos no son meros defensores de sus propuestas, sino que convencen y son convencidos, se comunican y argumentan para madurar juntos nuevas opiniones. Es aquí donde el diálogo se dota de valor, donde la política puede sorprendernos y ser creativa, y donde engarza el concepto de democracia y de administración deliberativa (Cohen, 1989; Fishkin, 1991 y 1995; Pettit, 1997; Habermas, 1999; Gutman y Thomson, 2004).

Algunos autores, como Fox y Miller (1996), se han dedicado a reflexionar sobre como incorporar el diálogo en la toma de decisiones en el ámbito público. Para ellos, un diálogo auténtico (*some talk*) debe diseñarse para conjurar sus dos derivas más habituales: el monólogo (*few talk*) y el chismorreo (*many talk*). Un monólogo, en primer lugar, no es un diálogo de verdad, puesto que no hay construcción conjunta sino una mera explicación unilateral de determinadas posiciones. A menudo, después de la exposición se pide la palabra de los asistentes, pero la asimetría de la conversación es tan evidente que el diálogo queda sin sentido. En segundo lugar, el chismorreo describiría aquella situación en la que proliferan los debates multilaterales, donde todos hablan y donde todos lo hacen a la vez. Pueden existir múltiples debates, pero no son constructivos. Nadie los ordena, nadie toma nota, nadie resume ni sintetiza conclusiones. Estamos más ante un evento social que ante un diálogo con capacidad de conformar un proyecto colectivo.

El auténtico diálogo se encontraría en una posición equilibrada donde se permitiera hablar desde la simetría pero donde, al mismo tiempo, existiera un orden que garantizara el alcance de conclusiones y resultados. Un diálogo no es ni un discurso ni un conjunto de voces solapadas que se acallan las unas a las otras. Un diálogo es una forma de construir, de crear desde el intercambio. Este diálogo constructivo está en el corazón de lo que hoy llamamos la democracia deliberativa y de la APD. Una idea que, a pesar de su apariencia de novedad, ya encontrábamos en Aristóteles cuando argumentaba a favor de

la capacidad del debate entre ciudadanos normales frente a los expertos aislados a la hora de alcanzar las mejores decisiones.

También en el trabajo de Benjamín Barber (2004) se otorga al debate político un papel central, siendo éste un elemento consustancial de su *Democracia Fuerte*. El debate, según este autor, debe, en primer lugar, equilibrar las capacidades de hablar y de escuchar. Se trata no sólo de exponer las posiciones propias –como en las versiones liberales- sino de aproximarse a las de los demás, de ponernos en el lugar del otro. En este sentido, en segundo lugar, al escuchar a los demás hay que tomar en consideración tanto los elementos cognitivos como los afectivos. En un debate intercambiamos razones, pero también establecemos relaciones. Finalmente, el debate en la *Democracia Fuerte* también ha de combinar su carácter reflexivo con su vocación de pasar al mundo de la acción.

Incorporar el diálogo supone pues un ejercicio de equilibrio. Y esta es la esencia de la política. Solón, uno de los legisladores del siglo de oro de la democracia ateniense, nos legó un poema titulado *Eunomía*. Esta palabra se traduce precisamente como *equilibrio* y sirve para identificar la esencia de la actividad política. La APT, al incorporar el diálogo, incorpora la política, se politiza. Esto sí es un atentado al alma maquina de la burocracia, a sus esencias tecnocráticas y a su capacidad de hacer las cosas sin pensar.

Alcanzar el equilibrio no es un asunto de eficiencia sino de inteligencia, de la inteligencia que se genera hablando, dialogando, compartiendo puntos de vista y alcanzando situaciones de compromiso. Barber lo ha expresado en una frase magistral:

*“El autor del lenguaje, el pensamiento, la filosofía, la ciencia y el arte, además de la ley, los pactos, los derechos individuales, la autoridad y la libertad no es el hombre sino los hombres.”*

## 4. Hablar y pensar: condiciones para una administración inteligente

En este último apartado intentaremos avanzar en el cómo de una APD. ¿Cómo se construye una administración que hable, piense y actúe inteligentemente? ¿Cómo lograrlo cuando partimos de un modelo basado en la institucionalización del silencio y la desconfianza? ¿Cómo alcanzar la lógica del *hacerlo entre todo* sin sucumbir al riesgo de ... *y la casa por barrer*.

No hay respuestas simples a estos interrogantes. Incluso más, la primera y contundente respuesta que deberíamos dar –para no generar falsas expectativas- es que hacer lo que se propone es muy difícil, difícilísimo. Pasar del *cada uno a lo suyo* al *entre todos* no se logra ni con instrucciones administrativas ni con las quizá más sofisticadas recomendaciones de la ingeniería organizativa. No hay una receta clara y asequible. Debemos transformar el alma, la esencia de la organización; y esto no se logra por decreto. Necesitamos, pues, modificar una estructura genética que sólo entiende de especializaciones y segmentaciones y que, además, condiciona nuestros comportamientos desde hace al menos dos siglos.

La dificultad de la tarea es enorme y, por lo tanto, no nos atrevemos a lanzar listados de recomendaciones. Nos limitaremos, en cambio, a destacar 4 condiciones que pueden ayudarnos a emprender el camino. No se trata de soluciones con resultados inmediatos, sino de ideas con las que ir trabajando para no perder la dirección del cambio que, en nuestra opinión, debemos emprender.

### 4.1. Buen gobierno y transparencia: las condiciones de partida

Ya hemos insistido en la necesidad de construir una administración inteligente y en cómo, para lograrlo, es imprescindible dotarla de capacidad

para hablar, para dialogar. Pues bien, parece lógico que de entrada nos preocupe el contexto (administrativo) en el que debe producirse el diálogo. Este contexto es el espacio donde hemos de aprender a trabajar juntos, a convivir y a generar productos compartidos.

El punto de partida no es demasiado prometedor, pues nuestras administraciones se han construido –como ya hemos mencionado– tomando la *desconfianza* como factor constitutivo. Desde la desconfianza es difícil encontrarse de manera constructiva. Las relaciones están contaminadas por celos y sospechas: entre la administración y sus ciudadanos, entre los diferentes departamentos de una misma administración, y entre las administraciones de distintas instituciones. Hablar es complicado cuando las percepciones mutuas llegan teñidas por viejas rencillas y competencias.

En consecuencia, lo primero que necesitamos para avanzar hacia una administración deliberativa es conjurar desconfianzas y desactivar sospechas. Poner las cartas encima de la mesa y demostrarnos los unos a los otros que somos “*confiables*”, que podemos hablar y trabajar juntos. A menudo la administración se nos presenta como un escenario dónde múltiples telones esconden intenciones inconfesables o escenas censuradas. En este contexto no puede abrirse camino la APD, necesitamos correr los telones y mostrar un escenario desnudo. Necesitamos construir una administración de cristal, donde todo sea visible y donde no podamos acogernos a viejas sospechas para evitar el encuentro y el diálogo.

Para lograrlo podemos seguir la pista marcada por la propuestas que nos hablan del *Buen Gobierno y la Transparencia Administrativa* (Grupo expertos, 2005; Hood y Heald, 2006; Comisión Europea, 2007). De forma sintética, bajo este epígrafe se nos propone emprender un amplio conjunto de actividades y reformas administrativas destinadas a garantizar el acceso a la información, ofrecer la máxima transparencia, hacer explícitos compromisos éticos de comportamiento, asumir las responsabilidades derivadas de la gestión pública, evaluar las actuaciones y a rendir cuentas de sus resultados.

En una administración silenciosa y desconfianza como la que tenemos, avanzar en los factores mencionados puede suponer una lenta pero intensa revolución. Estamos programados para encerrarnos en nuestros espacios organizativos –con nuestras certezas técnicas y nuestras incomunicaciones. Abrirnos no será sencillo, pero necesitamos ir construyendo un espacio donde mirarnos los unos a los otros, aunque al principio sea de reojo. Desnudar este espacio tan repleto de sospechas es el primer paso hacia una administración capaz de hablar, de encontrarse con ella misma para preparar sus decisiones inteligentes.

## 4.2. De las formas a los contenidos: cambiar el vocabulario

Quizá la principal razón de nuestros silencios administrativos radica en una gran obviedad: en la administración, concebida como máquina descerebrada, no hay de que hablar. Se trata de ir haciendo cosas, pero no hay ningún contenido sustantivo del que hablar. Como en los ascensores, donde nos encontramos con los vecinos sin otro tema a comentar más allá del estado del tiempo, en la administración burocrática coincidimos para ajustar nuestros procedimientos, pero no tenemos ningún otro tema de debate. Una vez en la misma sala, como si de un ascensor se tratara, evitamos los ojos de los colegas, nos miramos a los pies y esperamos impacientes poder salir de aquel espacio cruel (de encuentro) para volver a recogerlos en nuestro cómodo espacio de trabajo (en solitario).

Así pues, una segunda condición –obvia– para construir una administración que hable es dotarla de contenidos conversacionales. Parece que nuestro vocabulario está limitado a palabras instrumentales: procedimientos, comisiones, organigramas, normas y protocolos. Requerimos ampliar este vocabulario y ser capaces de hablar sobre cuestiones con contenido: cohesión social, modelos urbanísticos, desarrollo económico o cambio climático. Únicamente otorgando contenido a nuestras conversaciones tendremos

ganas de participar en ellas o, más importante, entenderemos la importancia de dedicarles tiempo y esfuerzos.

Por otro lado, los procedimientos nos separan (encerrándonos en nuestros propios protocolos), mientras que los contenidos nos juntan (abriendo nuestros intereses a las aportaciones de los otros). Los ejes de la administración tradicional han sido sus estructuras y sus procesos, mientras que una APD debe construirse a partir de sus contenidos sustantivos. Los procedimientos hielan nuestras relaciones, mientras que los contenidos (sociales, hídricos, territoriales, económicos) actúan como los fuegos tras una larga excursión, como un foco de atracción alrededor del cuál encontrarnos y charlar.

### 4.3. Gestionar activamente las relaciones: para hablar se requiere confianza

Ya nos hemos referido anteriormente al concepto de confianza, pero lo recuperamos ahora para subrayar su centralidad en la construcción de una APD. Es evidente que cualquier organización debe entenderse como la suma de sus partes. Es precisamente en la necesidad de descomponer las tareas y de distribuirlas entre los diferentes agentes donde encontramos la razón de ser de las organizaciones, sean del tipo que sean. Al mismo tiempo, una organización también sirve para evitar que las partes se dispersen, para integrarlas en un proyecto común y para coordinar los esfuerzos en la persecución de un resultado colectivo. Cualquier organización, como se visualiza en los organigramas, representa una manera de fragmentar e integrar simultáneamente.

Tradicionalmente se ha abordado la integración desde la autoridad. La autoridad es el cemento que mantiene juntas las partes, que evita que la fragmentación se convierta en descomposición. Cada parte de la administración se limita a hacer lo que le toca, mientras que el trabajo de la autoridad consiste en controlar que las tareas realizadas son las previstas y que cada

parte puede desarrollar su actividad de la mejor forma posible. La autoridad es el cemento organizativo en la medida que sirve tanto para mantener a cada uno en su sitio (fragmentación) como para evitar que olviden su pertenencia a una única organización (integración). La autoridad, por lo tanto, es el atributo que dota de contenido a las relaciones entre las diferentes partes de una organización. La autoridad nos dice que hemos de hacer, que podemos esperar que hagan los otros, cuál es nuestro lugar, cuál es el de los demás y cómo y con quién nos hemos de relacionar. La autoridad es la referencia que permite a las partes formar parte de un todo.

Es evidente, sin embargo, que cuando la autoridad es el cemento organizativo desaparece cualquier posibilidad de diálogo. La autoridad nos indica a todos donde estamos y qué hemos de hacer: no nos queda, pues, nada más por hablar. La posibilidad de construir una APD pasa, por tanto, por la necesidad de jubilar a la autoridad como cemento organizativo. Necesitamos una organización donde las partes se integren a través de la colaboración, la comunicación y del diálogo (Agranoff y McGuiver, 2003; Innes y Booher, 2003).

Para lograrlo hemos de satisfacer dos requisitos básicos: que las partes dispongan de cierto margen de maniobra (si no es así, no vale la pena hablar de nada) y que las relaciones que se establezcan entre ellas se doten de confianza (si no es así, se termina por no hablar o por convertir el diálogo en chismorreos). El primer requisito hace referencia a temas ya conocidos como la autonomía y la descentralización. El segundo, en cambio, la confianza en las relaciones organizativas, es más novedoso.

La confianza, además, no es algo dado sino que se ha convertido en objeto y factor de gestión (Child y Faulkner, 1998; Lane y Bachmann, 1998). No es el momento de repasarla, pero sí de reconocer que a través de ella la confianza se ha convertido en un factor de gestión. Esta circunstancia es fundamental, ya que nos permite pensar en términos operativos. La confianza, por lo tanto, ha dejado de ser una

cosa intangible, para convertirse en un objeto de gestión. ¿Cómo podemos gestionar este factor? ¿Cómo generamos la confianza indispensable para construir una administración deliberativa como la que hemos propuesto?

Una forma de abordar estos interrogantes pasa por considerar la posibilidad de producir confianza incidiendo en lo que algunos han identificado como sus tres momentos: la creación, la implementación y la consolidación. En primer lugar, al iniciar la relación –el diálogo entre las partes– es necesario estimular la formación de la confianza a través del *cálculo*; es decir, dando a conocer a las diferentes partes los costes y los beneficios de la relación que se inicia. Una vez superado este primer momento, en segundo lugar, llega la hora de la implementación. En esta segunda etapa, la comprensión entre las diferentes partes es crucial: la confianza no puede desarrollarse si no se comprenden los objetivos y las formas de actuar de los otros. Finalmente, la confianza se consolidará cuando a la comprensión le suceda la identificación entre las partes; cuando éstas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas. Gestionando estos tres momentos adecuadamente podríamos avanzar hacia una organización donde la lógica del *cada uno a lo suyo* dejará paso a la lógica deliberativa del *entre todos lo haremos*.

#### 4.4. Liderazgo fuerte y renovado: el motor del cambio

Además de las estructuras orgánicas, las administraciones también cuentan con una dirección. Esta dirección se ocupa, evidentemente, de distribuir tareas y responsabilidades, así como de proveer a las diferentes partes de la organización de los recursos necesarios, de supervisar las actividades que se realizan y de controlar los resultados. Nos estamos refiriendo a una dirección jerárquica, a una conducción racional que va de arriba abajo. Ninguna novedad especial.

Desgraciadamente, este tipo de dirección sirve para comunicarle a la gente lo que ha de hacer y para comprobar que lo hacen, pero no para provocar el diálogo entre las partes. Una administración deliberativa no necesita ser dirigida, sino que reclama ser articulada e intermediaria. Estos conceptos también resultan relativamente extraños para el mundo de la gestión, pero configuran la esencia del cambio desde la dirección (desde arriba) hacia la mediación (desde el medio). Se trata, tal como proponen algunos autores, de fomentar un liderazgo más bidireccional que unilateral; un liderazgo donde el diálogo y la negociación sustituyen a las instrucciones y al control (Kooiman, 1993; Kickert *et al*, 1997; Heifetz, 1997).

Hacer efectivo este liderazgo mediador es crucial para el desarrollo práctico de una administración deliberativa. El ya mencionado peligro del “... y la casa por barrer” reclama la existencia de un liderazgo no autoritario, pero sí potente. En las estructuras reticulares que definen una administración deliberativa a menudo se echa en falta un cerebro y un sistema nervioso que garantice el empuje y la continuidad de las actuaciones. Para cubrir este frecuente déficit necesitamos un liderazgo mediador que no se ejerza desde la cúpula de la pirámide sino desde el centro de la red; pero que se ejerza.

Este liderazgo ha de ser el responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y de garantizar que éstas produzcan resultados. Su perfil, por lo tanto, no ha de definirse siguiendo los tradicionales criterios tecnocráticos sino incorporando, sobre todo, habilidades relacionales. El *líder relacional*, a diferente del gerente tradicional, no es aquel que sabe como hacer las cosas sino el que sabe como provocar, articular y aprovechar los diálogos.

El directivo tradicional se guía por el principio de la eficiencia y se define a través de un perfil altamente competente y con capacidad para construir una organización funcionalmente competitiva. El *líder relacional*, en cambio, resuelve los problemas provocando la colaboración entre todos aquellos que tienen alguna cosa que decir al respecto. Para ello se requieren

habilidades diversas, entre las que destacamos las de *seducción* y *dinamización* (Vallès y Brugué, 2003):

- El liderazgo que proponemos ha de ser, en primer lugar, un *seductor*; alguien capaz de utilizar un proyecto colectivo para seducir a las partes. Ha de ser capaz de animar, de comprometer y, finalmente, de lograr que todo esto se produzca en un clima de confianza y de colaboración.
- Este liderazgo, en segundo lugar, ha de ser *animador*, alguien con capacidad para construir un proyecto seductor a partir de las contribuciones de las partes. El mediador ha de estimular la participación, ha de escuchar con atención y ha de utilizar aquello que le explican.

En otros términos, el líder tradicional llega con soluciones y hace desaparecer los problemas: *mis soluciones para vuestros problemas*, como se explicaría desde la lógica del llamado "directivo heroico". En cambio, nuestro líder relacional identifica problemas y articula soluciones: *nuestras soluciones para nuestros problemas*. Para dar este paso se requiere la modestia de los valientes, confianza en las personas, creer en la propia organización y capacidad para asumir el riesgo y la incertidumbre. El líder burocrático nos canta nanas que nos adormecen en la seguridad y el silencio, mientras que el líder relacional nos estimula con las incertidumbres y nos despierta con los ruidos del riesgo. En el primer caso languidecemos, mientras que en el segundo florece lo mejor de cada uno, aparece la inteligencia y la creatividad.

En definitiva, el liderazgo es crucial como motor para transformar la administración, ya que sin él no encontraremos los puntos de apoyo desde los que promover unos cambios que, como siempre, encontrarán frecuentes e intensas resistencias. Pero, además, este liderazgo no sólo debe existir y ser ejercido con decisión, sino que debe adoptar unas formas peculiares; a las que hemos llamado *liderazgo relacional*. Puede parecer una paradoja, pero nos estamos refiriendo a un liderazgo que sea a la vez potente y modesto.

## 5. Conclusiones: paciencia y convicción

En las páginas anteriores hemos planteado tanto la necesidad de avanzar hacia la APD como reconocido las dificultades que encontraremos en el camino. Es complejo pero imprescindible, y en esta doble circunstancia radica el ánimo con el que debemos enfrentar un proceso de cambio que será largo y lleno de obstáculos.

Transformar nuestras administraciones es imprescindible para hacer frente a los retos de nuestra sociedad actual, aunque para hacerlo no podemos negar la herencia y las inercias de un weberianismo secular. Por lo tanto, necesitamos mucha convicción, pues sin ella pueden flaquearnos las fuerzas; y necesitamos paciencia, pues sin ella generaremos expectativas inalcanzables. Convicción y paciencia, compromiso y prudencia, audacia y calma; dualidades que, otra vez, nos recuerdan nuestros orígenes intelectuales helénicos. El equilibrio –la *eunomia* de los antiguos griegos– se convierte en un término de referencia. Frente a las certezas de la racionalización –que se nos impuso a partir del siglo XVII– nuestros sabios del siglo V aC nos recordaban que las sociedades son complejas, llenas de matices y que es precisamente en los grises donde se encuentran las decisiones inteligentes.

Mirar hacia delante con los pies anclados en las lecciones del pasado: ésta podría ser la principal propuesta que se agazapa tras un término tan poco atractivo como el de administración pública deliberativa. Mirar hacia delante para reconocer la inevitabilidad de los cambios y anclarse en nuestros sabios antiguos para no perder la cabeza, para recuperar el valor de la paciencia y la virtud del equilibrio.

## Bibliografía

- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- BARZELAY, M. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- COMISIÓN EUROPEA. *Green Paper on Public Access to Document Held by Institutions of the European Community*. Bruselas: European Commission, 2007.
- CHILD, J. y FAULKNER, D. *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. *The Managerial State*. Londres: Sage, 1997.
- COHEN, J. "Deliberation and Democratic Legitimacy" en Hamli, A. y Pettit, P. (eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- DONAHUE, J. *La Decisión de Privatizar. Fines Públicos y Medios Privados*. Barcelona: Paidós, 1991.
- FISHER, R. y FORESTER, J. (eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- FISHKIN, J. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University, 1991.
- FISHKIN, J. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University, 1995.
- FONT, J. (ed.) *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: ICPS, 2003.
- FOX, C. y MILLER, H. *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. Londres: Sage, 1995.
- GRUP D'EXPERTS. *Informe sobre el Bon Govern i la Transparència Administrativa*. Departament de Justícia: Generalitat de Catalunya, 2005.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, 1981.
- HABERMAS, J. *La Inclusión del Otro*. Madrid: Alianza, 1991.
- HAJER, M.A. y WAGENAR, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HECKSCHER, C. y DONNELLON, A. (eds.) *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Londres: Sage, 1994.
- HEIFETZ, R.A. *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona: Paidós, 1997.
- HOOD, C. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- HOOD, C. y HEALD, D. (eds) *Transparency: The Key to Better Government*. Londres: Macmillan, 2006.
- INNES, J.E. y BOOHER, D.E. "Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue" a Hajer, M.A. y Wagenaar, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.



- KICKERT, W. et al. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage, 1997.
- KOOIMAN, J. (1993) *Modern Governance*. Londres: Sage, 1993.
- KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. Londres: Sage, 2003.
- LANE, C. i BACMANN, R. (eds.) *Trust Within and Between Organization*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- LÓPEZ CASANOVAS, G. et al. *Els Nous Instruments de la Gestió Pública*. Barcelona: La Caixa, 2003.
- OSBORNE, D. i GAEBLER, T. *La Reinvençió del Govern*. Barcelona: Paidós, 1994.
- PETERS, T. i WATERMAN, R. *In Search of the Excellence*. New York: Harper & Row, 1982.
- PETTIT, P. *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- POLLITT, C., BIRCHALLI, J. y PUTMAN, K. *Decentralizing Public Service Management*. Londres: Macmillan, 1998.
- RITZER, G. *The McDonaldization of Society*. Londres: Pine Forge Press, 1996.
- SANCHO, D. *Gestió de Serveis Públics: Estratègies de Marketing y Calidad*. Barcelona: Tecnos i UPF, 1999.
- SENNETT, R. *La Corrosió del Caràcter. Las Consecuencias Personales del Trabajo en el Nuevo Capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 1998.
- VALLÈS, J.M. y BRUGUÉ, Q. *Polítics Locals: Preparant el Futur*. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2003.
- WALSH, K. *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Londres: Macmillan, 1995.



# La juridificación de la participación ciudadana

La legislación como herramienta para una administración deliberativa



**Sergio CASTEL** <sup>(1)</sup>  
Dirección General de Participación Ciudadana  
Gobierno de Aragón

## 1. Una primera aproximación a modo de introducción

### 1.1. Las transformaciones del Estado, de la sociedad y del Derecho

Desde que en 1920 Hans Kelsen publicara “De la esencia y valor de la democracia”, se abre en el mundo científico-político un largo e intenso debate que intenta precisar lo que en realidad constituye un régimen democrático. La democracia, como principio inspirador de una organización política, conlleva inexcusablemente una serie de premisas básicas, como la proclamación de la soberanía popular, la aceptación del pluralismo político y social, la responsabilidad de los poderes públicos, y el reconocimiento de la participación de los ciudadanos en la “cosa pública”.

Sobre esta última, y desde una perspectiva general, se pueden distinguir dos formas de democracia/participación institucionalizada. Un sistema de democracia directa, en el que la ciudadanía toma parte de manera inmediata, sin ningún tipo de intermediarios, en la determinación de las decisiones colectivas, con lo que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder. Por otro lado, un sistema de democracia representativa, ideada alrededor del concepto de Estado-Nación, basado en la existencia de una Asamblea parlamentaria reclutada por medio de elecciones periódicas, de tal modo que el pueblo se gobierna por sus elegidos, delegando en éstos las funciones de organización de la comunidad.

La disyuntiva democracia directa-democracia representativa ha sido objeto de un importante debate, ya desde el proceso revolucionario francés, con dos grandes corrientes. Por un lado, la tradición democrática –cuyo mejor exponente es Rousseau– que proclama que la única democracia posible es la directa ya que el pueblo, al elegir sus representantes, pierde parte de su irrenunciable soberanía. Por otro, la tradición liberal –cuya más acabada expresión sería Montesquieu– que se decantaba por la democracia representativa como consecuencia del principio de soberanía nacional.

<sup>(1)</sup> Sergio Castel es Licenciado en Derecho y Asesor de la Dirección General de Participación Ciudadana del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón.

La evolución posterior se decantaría a favor del régimen representativo. La democracia directa como sistema único de toma de decisiones políticas es considerada como de difícil o imposible aplicación en las complejas sociedades actuales, lo que, junto a otros factores históricos, ha provocado una progresiva extensión de la participación representativa. De este modo, el principio metafísico del poder del pueblo se realiza técnicamente a través de la elección libre de representantes, articulando así el principio democrático.

Ahora bien, será con la afirmación del Estado Democrático tras la I Guerra Mundial, y concretamente con la Constitución de Weimar, cuando las posibilidades de un sistema de democracia directa se vuelven a plantear. Pero ya no en la forma de democracia directa *versus* democracia representativa, sino bajo la consideración de complemento de los sistemas representativos.

Este debate de complementariedad continúa hoy con fuerza en un contexto de transformaciones estructurales. Desde finales del siglo XX estamos asistiendo a una serie de cambios políticos, económicos y sociales que suponen el surgimiento de nuevos retos al modelo clásico de Estado, a su Administración, y al Derecho Público.

Se observa el paso del Estado Social de Derecho al Estado policéntrico y contractual que actúa en red, como modelo que permite la adaptación del Estado y de su Administración a una nueva sociedad. Si el anterior sistema suponía la caracterización de un poder centralista alrededor del Estado, el actual modelo policéntrico conlleva un especial protagonismo de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Consecuencia inmediata de esta nueva perspectiva organizativa es la superación del concepto de interés general en manos exclusivas de la Administración, sustituido

por el de interés colectivo abierto a la participación social en su determinación y gestión <sup>(2)</sup>.

La transformación del modelo weberiano de corte burocrático en una Administración deliberativa, exige la adopción de respuestas firmes y eficaces. En la década de los sesenta del siglo pasado comienza a manifestarse la crisis de legitimidad de los poderes públicos como consecuencia de su incapacidad para dar una adecuada satisfacción a las necesidades sociales. Se forma una conciencia que pone fin a la aceptación de la legitimidad fundada exclusivamente sobre principios jurídicos constitucionales, bien por la fuente del poder –principio de potestad pública-, bien por su finalidad –criterio del servicio público-. Se abre la idea de que la legitimidad de los poderes públicos debe fundarse también en su eficacia. Hoy, nos situamos ante una Administración deliberativa, en la que además de ajustarse a la legalidad y actuar con eficacia, se le exige que abra campos de participación al ciudadano, lo que repercute positivamente en aras de la legitimidad de la actuación pública y de la consecución eficaz de los intereses colectivos.

Los actuales cambios socio-económicos sobre el Estado también repercuten directamente sobre el Derecho Público y, muy en especial, sobre la rama que organiza a la Administración Pública, el Derecho administrativo. Éste, por ser reflejo de la significación y configuración del Estado en cada época histórica, se encuentra en continua evolución resaltando así su carácter instrumental, por lo que hoy se encuentra afectado de lleno por esas transformaciones. De este modo, si el Derecho Administrativo clásico se basaba en la unilateralidad de las decisiones administrativas, las tendencias económicas y sociales actuales aportan una nueva lógica a los Estados y a sus Administraciones –y por consiguiente a su ordenamiento jurídico-, e invalidan los medios

---

<sup>(2)</sup> El Tribunal Constitucional declaró, ya en su Sentencia 18/1984, de 7 de febrero, la difuminación de la dicotomía público-privado, de modo que no corresponde al Estado en exclusiva el logro de los fines de interés general, sino que existe una acción mutua entre aquél y la sociedad.

<sup>(3)</sup> CHEVALLIER, J. “Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique”. *Revue du droit public*. 1998, pp. 668 y ss. Tal y como señala Chevallier, el derecho posmoderno se enfrenta al derecho moderno: a la unidad opone el pluralismo; a la jerarquía, la diversidad; a la sujeción, la regulación; a la estabilidad, la adaptabilidad.

tradicionales de actuar de los poderes públicos <sup>(3)</sup>. El Derecho Administrativo se mueve en un contexto nuevo, en el que la complejidad de la realidad actual demanda una intervención administrativa en sectores cada vez más complejos, novedosos, e interrelacionados, lo que exige la participación de diversos puntos de vista con interés en la materia correspondiente, bajo los conceptos socio-jurídicos de diálogo y concertación social.

Esta exigencia de participación y concertación trae consigo la ausencia de un poder normativo intrínseco. El valor normativo no se desprende de la autoridad de las normas, sino de su aceptación y de la adhesión a sus mandatos por los sujetos destinatarios, por lo que resulta necesario el consenso que se desprende de la participación en el proceso de elaboración de esas normas. Se configura así un derecho negociado fruto de la deliberación colectiva y de un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, que constituye un exponente de la participación como *complemento* de la democracia representativa –ya que no pone en cuestión dónde reside la decisión última–, contribuyendo a la configuración de un orden jurídico convencional, diferente del anterior derecho unilateral, buscando no tanto la imposición como la adhesión <sup>(4)</sup>.

Por tanto, el Derecho del Estado actual lo podemos configurar como un sistema jurídico que, partiendo de la complejidad de la sociedad real, se convierte en instrumento flexible de regulación, útil para un gobierno más abierto y participativo. El nuevo Derecho constata la complejidad de la sociedad posmoderna que se manifiesta en la producción del Derecho y en la articulación de las normas jurídicas, así como en la flexibilidad de su contenido y de los procesos de adaptación.

## 1.2. ¿Por qué es necesaria la perspectiva jurídica de la participación ciudadana?

La participación ciudadana, como demanda en este nuevo contexto, es analizada desde diferentes

perspectivas y campos. Aquí se trata de entender por qué es importante estudiar su régimen jurídico.

El Derecho, la norma, tiene entre sus objetos fundamentales ordenar las relaciones humanas, responder a las evoluciones, necesidades y demandas de la sociedad. Así, en el actual contexto de gobernanza, donde la sociedad exige mayor corresponsabilidad, el Derecho tiene que adecuar la estructura y el funcionamiento de los poderes públicos a dicha demanda. Pero además, hoy día no puede hablarse de un sistema político y social verdaderamente democrático si su ordenamiento jurídico no cuenta con suficientes garantías para la participación de los ciudadanos en los procesos decisionales.

El ordenamiento jurídico no puede ser ajeno a dos principios fundamentales de la estructura política y social actual, que no son sino consecuencia de las transformaciones vistas anteriormente. Por un lado, la *multidimensionalidad* y la complejidad de las realidades actuales, que exige una toma de decisiones participativa, ya que el legislador no puede contemplar, él sólo, todas las posibles soluciones, sino que hace falta la visión de políticos, técnicos y ciudadanos; por ello, el ordenamiento jurídico debe contemplar mecanismos eficaces de participación. Por otro, el principio de *multinodalidad*, que supone que no hay un único centro de poder, sino que hoy las decisiones se toman de forma conjunta, sin perjuicio de que las decisiones últimas sean adoptadas formalmente por los poderes públicos libremente elegidos por la ciudadanía.

Partiendo de la importancia de esta perspectiva jurídica, y a modo de breve introducción conceptual, la participación obliga a analizar sus dos aspectos básicos: la relación entre democracia y Derecho, así como la participación ciudadana como concepto jurídico.

La relación entre democracia y Derecho gira en torno a cuatro pilares <sup>(5)</sup>. En primer lugar, *la democracia como principio legitimador del*

<sup>(3)</sup> ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *Derecho Administrativo y globalización*. Aranzadi, 2004, p. 170.

<sup>(4)</sup> GARRORENA MORALES, A. "Democracia". En ARAGÓN REYES, Manuel (Coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Civitas, 2001, pp.118-120.

*Derecho*, es decir, la democracia se muestra como principio de justificación última del Derecho, lo que exige que éste apoye su capacidad de obligar en su condición como orden nacido del consentimiento de aquellas mismas personas a las que obliga. Así, el orden jurídico establecido es justo en la medida en que es un orden que nace de la decisión de sus propios destinatarios. En segundo lugar, *la democracia como fin del Derecho*, por lo que éste debe tender a realizar en nuestra convivencia los valores propios del ideal democrático, de tal modo que el ordenamiento jurídico del Estado democrático queda traspasado por un cierto sentido finalista que lo orienta hacia la progresiva perfección de la democracia, y a dicha luz deben ser leídas todas sus normas. En tercer lugar, *la democracia como contenido del Derecho*. Desde esta perspectiva, la democracia es materia ella misma a regular por el ordenamiento jurídico. El Derecho es norma que rige y determina los distintos procesos democráticos incluidos en el sistema, de tal modo que la democracia es también una realidad materialmente necesitada de reglas y, por lo tanto, constituida ella misma en objeto de regulación. En último lugar, *la democracia como forma de producción del Derecho*. La democracia es método o procedimiento para la creación de las normas del ordenamiento jurídico, lo que puede suceder porque la decisión última que constituya o cree tales normas proceda de la voluntad directamente expresada por los propios ciudadanos, o porque esa creación se confíe a la institución parlamentaria que ostenta la representación de la ciudadanía, lo que es más habitual en nuestras democracias liberales.

El segundo aspecto básico a analizar es el de la participación como un auténtico concepto jurídico. Desde esta perspectiva, la participación es en sí misma un derecho humano, que compete a cada individuo miembro de la comunidad como a la colectividad misma en su conjunto, así como un *elemento configurador* de la vida democrática y, por tanto, exigencia para los

individuos, grupos y, especialmente, para el Estado que estructura políticamente el conjunto de la convivencia social.

Por tanto, es imperativo de cualquier sistema democrático que el Estado debe crear las condiciones que permitan que este derecho de participación sea efectivo, removiendo para ello los obstáculos que limiten la libertad e igualdad de los sujetos en el acceso a la toma de decisiones, de acuerdo con los principios del Estado Social y Democrático de Derecho. Y bajo esta premisa, uno de los instrumentos con los que cuenta el Estado para crear dichas condiciones es su ordenamiento jurídico, en la medida en que éste debe contener normas jurídicas que garanticen la participación real en los procesos decisionales como uno de los derechos fundamentales del ciudadano. Pero además, no hay que olvidar que las actuaciones públicas están sometidas al principio de legalidad, por lo que es fundamental conocer el marco normativo en el que se desarrollan los instrumentos dirigidos a promover la participación ciudadana. Esto permitirá una labor de análisis crítico de su contenido con el fin de modificar ese marco y reconducirlo hacia formas que faciliten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

De este modo, el desarrollo de un modelo verdaderamente democrático de participación ciudadana precisa de la configuración inicial de ese marco normativo y planificador que contemple las acciones, procesos, vías y órganos de participación que van a constituir dicho modelo. Sin embargo, es opinión unánime que hoy la creciente demanda de democracia participativa tropieza con la dificultad de establecer una normatividad que conecte de forma real las acciones de la sociedad civil con las decisiones políticas <sup>(6)</sup>.

Por todo lo anterior, y partiendo de la importancia de esta perspectiva jurídica, el objeto de este capítulo no es otro que analizar cómo ha

---

<sup>(6)</sup> RUBIO NÚÑEZ, Rafael. "La guerra de las democracias". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2007, Nº 16, p. 91.

evolucionado nuestro ordenamiento jurídico en aras de una profundización democrática - teniendo en cuenta el marco internacional y comunitario que incide en nuestro Derecho-, observando las transformaciones actuales de las que está siendo objeto este ordenamiento en los últimos años. Analizar qué evolución se ha producido y qué existe, sin la pretensión de agotar de forma exhaustiva toda la normativa vigente, sino únicamente aquellas líneas generales más representativas de la situación normativa para su correcto entendimiento y como punto de reflexión.

## 2. La participación ciudadana como principio inspirador en el ámbito supranacional

### 2.1. ¿La globalización afecta al derecho de participación ciudadana? Principios internacionales

El conocido proceso de globalización –al igual que el de regionalización- supone la internacionalización de determinadas fuentes del derecho y la armonización de principios jurídicos, lo que implica en última instancia la interdependencia de los sistemas normativos. De esta manera, se suele afirmar que la globalización no sólo alcanza a las actividades económicas y financieras, sino también a ciertos valores éticos universales.

En este sentido, se han ido aprobando diversos textos normativos de alcance global que tratan de crear una conciencia de respeto a los derechos de la persona en cualquier punto del planeta, garantizando una ética universal. Estos textos internacionales configuran un auténtico Derecho convencional, en la medida en que no tienen carácter imperativo ni capacidad de imposición, sino que se reconocen válidos en cuanto a las adhesiones que suscita.

Dentro de estos textos normativos de carácter internacional resalta, por su significado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dentro de su catálogo de derechos, el artículo 21.1 reconoce de forma expresa el derecho de participación, al señalar que *“toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”*, bajo la consideración de que *“la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”* (artículo 21.3). Por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece que *“todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes*

*derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”* <sup>(7)</sup>.

Ahora bien, este derecho de participación no se reconoce únicamente con un carácter general. Existen sectores en los que se han ido aprobando documentos normativos que resaltan la necesidad de potenciar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Son aquellos sectores cuyo funcionamiento tiene claras repercusiones globales, además de afectar de forma directa al individuo y a la colectividad conjuntamente.

Resalta, por su importancia y aceptación, el derecho de participación en las cuestiones medioambientales. Se considera que los problemas relacionados con el medio ambiente no son exclusivamente locales o regionales, sino que se manifiestan a nivel global y, por tanto, exigen la búsqueda de soluciones a este nivel. Ahora bien, esta adopción de políticas globales ha de estar basada en los pilares o derechos del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, que caracterizan lo que se ha dado en llamar la *democracia ambiental*. Estos tres pilares o derechos se erigen como un principio básico y general del Derecho global ambiental, proclamado en la Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en

la Conferencia de Río de 1992, cuyo principio 10 establece que *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”* <sup>(8)</sup>.

Pero, ¿y la participación en las instancias internacionales?, ¿cómo aplicar el concepto democrático en un contexto globalizado?, ¿cómo participar en la actuación mundializada de la actividad política y económica? Robert Dahl señala que la democracia únicamente se ha desarrollado en dos estadios, en la polis griega y en el Estado Nación. En la primera, el sistema político se basaba en un régimen de democracia directa -con todos sus matices-, mientras que en el segundo, el sistema reinante

---

<sup>(7)</sup> En este sentido, el artículo 10.2 CE'78 establece que *“las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*. El Tribunal Constitucional viene reconociendo que *“la interpretación a que alude el artículo 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados o acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Por el contrario, realizada la mencionada proclamación, no puede haber duda de que la validez de las disposiciones y actos impugnados en amparo debe medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales [...], siendo los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal”* (STC 64/1991).

<sup>(8)</sup> Además de la Organización de Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales han adoptado el objetivo de la sostenibilidad medioambiental y el derecho de participación. Es el caso del Banco Mundial, en cuyo Informe de 2003 *Desarrollo Sostenible en una Economía Dinámica* recoge diez principios básicos en materia de medio ambiente, entre los que se encuentra *“reconocer la participación ciudadana como factor crucial”* y *“lograr el consenso entre las diferentes fuerzas sociales necesarias para conseguir el cambio”*. Por su parte, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó *Shaping the 21st Century* (2001), documento político en el que se llamaba a una asociación global para seguir una nueva estrategia de desarrollo, fijando determinados objetivos a cumplir mediante cuatro direcciones de actuación. La segunda dirección establece que el desarrollo sostenible requiere de instituciones que asuman procesos transparentes y que permitan la participación de todos los sectores de la sociedad desde productores a consumidores como la Administración.



es la democracia representativa. Si encontramos estos dos modelos de democracia, la pregunta que se plantea es qué ocurre en un contexto en el que las decisiones se han globalizado. Según Robert Dahl, en un mundo global, democracia significa ser capaz de transferir la autoridad a la esfera en la que se consiga más eficacia (multilateral, supranacional o mundial), manteniendo a la vez tanto los niveles de representatividad como la capacidad de los ciudadanos de ejercer un control sobre los políticos. Esto requeriría democratizar los Estados, pero también las organizaciones internacionales.

## 2.2. Orientaciones y directrices comunitarias: el espíritu de la gobernanza

El Tratado de la Unión Europea, en su artículo 6, invoca los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros, resaltando la necesidad de adoptar las decisiones de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos (artículo 1 TUE). Por su parte, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una buena administración.

Por tanto, la primacía de la ética de los derechos humanos constituye una clave de interpretación y de legitimación del orden jurídico europeo, que conduce necesariamente a una aproximación de los sistemas jurídicos nacionales al aplicar las mismas normas y jurisprudencia. A partir de aquéllos se introduce la democratización de los poderes públicos y la garantía de los derechos en el ámbito administrativo, como son los de participación en la decisión y gestión, concertación, transparencia, información, etc.

Uno de los objetivos estratégicos fijados desde el ámbito comunitario –en concreto, por el

Parlamento Europeo en febrero de 2000-, fue promover nuevas formas de gobernanza europea <sup>(9)</sup>. El Programa de trabajo titulado “*Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Profundizar en la democracia de la Unión Europea*”, estableció unas bases para el proceso de acomodación de los Tratados respecto a la estructura interna y el funcionamiento de la Unión. El resumen del programa recogió el concepto de gobernanza propio de las instituciones comunitarias, destacando la importancia de la legitimidad vinculada a la aceptabilidad de las normas, a la participación de los ciudadanos y a la consideración de la diversidad cultural, lingüística y territorial.

El Libro Blanco para la Gobernanza Europea fue aprobado por la Comisión el 25 de julio de 2001, y contiene una serie de recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones, mejorando los procedimientos y prácticas que afectan a la manera en que actúan las Administraciones Públicas. Se fijó el objetivo estratégico de reforma de la gobernanza europea, entendida como el conjunto de “*normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*”. De este modo, el Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traduce en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes.

Los principios de la buena gobernanza son los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, principios que han de ser aplicados al Gobierno y al Derecho, en todos sus niveles –mundial, europeo, nacional, regional

<sup>(9)</sup> PRODI, Romano. Dar forma a la nueva Europa, discurso en el Parlamento Europeo, 15 de febrero de 2000. Tal y como expuso el Presidente de la Comisión Europea, “*es tiempo ya de darse cuenta de que Europa no está tan sólo administrada por las instituciones europeas, sino también por las instituciones nacionales, regionales y locales y por la sociedad civil*”.

y local-. En concreto, el "principio de participación" supone la ampliación y potenciación de la participación ciudadana en todas y cada una de las fases del proceso de formación de las políticas públicas, desde la concepción hasta la aplicación, generando una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones <sup>(10)</sup>.

De este modo, el Libro Blanco ha venido a proponer un cambio de cultura basada en una mayor participación de todos los actores sociales, a fin de hacer más transparente el sistema de funcionamiento, llegar hasta el ciudadano por la democracia regional y local, implicar a la sociedad civil, una consulta más eficaz y transparente en la elaboración de las políticas y establecer vínculos con las redes. Cambio de cultura política que, como se acaba de ver, está basado en ese concepto de gobernanza, entendido como un proceso de transformación del modo de gobernar que se caracteriza, por una parte, por superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad, y por otra, por reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos e interdependencia entre los mismos, de modo que su asociación implique su participación y cooperación en la toma de decisiones, la gestión y las responsabilidades.

Posteriormente, el Comité de las Regiones en su sesión de 13 y 14 de marzo de 2002 aprobó un dictamen en el que propuso una mejora en el Libro Blanco. El Comité propuso una serie de principios adecuados a una nueva gobernanza europea, entre los que cabe resaltar aquí, el *principio de consulta*, según el cual cada esfera

de gobierno reconoce que debe consultar sistemáticamente, en una fase temprana, a aquellos que se vean afectados por sus decisiones; el *principio de participación*, en virtud del cual se percibe como esencial el compromiso de los ciudadanos, que será desarrollado por todas las esferas de gobierno; y el *principio de transparencia*, que exige que los poderes públicos deben garantizar la libertad de acceso a toda información cuya confidencialidad no deba preservarse, y justificar sus decisiones.

Sobre estas bases conceptuales la Unión Europea ha venido incidiendo en la necesidad de garantizar y potenciar la participación de la ciudadanía en determinados sectores de intervención administrativa, de modo que el Derecho comunitario ha ido obligando a los Estados miembros a reconocer en sus legislaciones sectoriales mecanismos de participación ciudadana.

En materia de medio ambiente, en 1998 se adoptó en el seno de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas el Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales -conocido como "Convenio de Aarhus", y ratificado por España en 2004-. Para su aplicación, la Comunidad Europea articuló tres directivas, dos de ellas ya aprobadas: la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso a la información medioambiental, y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, sobre la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y que modifica las Directivas 85/337/CEE (sobre

---

<sup>(10)</sup> Para el Libro Blanco (III.3.1. Una mayor participación de todos los actores sociales: Hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión...), *"la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. En 2001, se han realizado considerables progresos con la aprobación de nuevas normas que permiten a los ciudadanos un mayor acceso a los documentos de la Comunidad. Pero las Instituciones y los Estados miembros tendrán también que establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La política de comunicación de la Comisión y las restantes Instituciones fomentará los esfuerzos destinados a proporcionar información a nivel nacional y local, recurriendo en la medida de lo posible a las redes existentes, a las organizaciones de base y a las autoridades nacionales, regionales y locales. La información deberá presentarse de una forma adaptada a las necesidades y preocupaciones locales y en todas las lenguas oficiales de la Unión si se quiere evitar excluir a una gran parte de la población: este reto será aún más acuciante en el contexto de la ampliación"*.

evaluación de impacto ambiental) y 96/61/CE (sobre prevención y control integrado de la contaminación) del Consejo –actualmente, está pendiente la propuesta de Directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente-. La propia Unión Europea ha adoptado el Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre, sobre la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus.

También en materia hidráulica, la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (conocida como Directiva Marco del Agua), incide en la participación pública, estableciendo en su preámbulo 14 que *“el éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios”*. En concreto, formula una regulación detallada de la información y consultas públicas en su artículo 14, estableciendo que los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca <sup>(11)</sup>.

## 3. Situación normativa en el estado autonómico

### 3.1. El derecho de participación en el marco constitucional y estatutario

El Preámbulo de la Constitución Española de 1978 (CE'78) recoge la voluntad constitucional de establecer *“una sociedad democrática avanzada”*. De este modo, nuestro texto fundamental ha optado por definir al Estado español como un Estado Democrático (artículo 1.1) <sup>(12)</sup>, lo que tiene como consecuencia obligada el reconocimiento, no sólo de derechos de libertad que garanticen una esfera de autonomía del individuo frente al Estado (*status libertatis*), sino también el derecho a participar en la formación de la voluntad estatal (*status activae civitatis*).

Esta calificación de “democrático” supone el reconocimiento de un principio informador de la propia identidad del Estado y, por tanto, del ordenamiento jurídico por él producido. La cláusula del citado precepto tiene una virtualidad clara, esto es, resumir y explicar todo el contenido de la CE'78 y del ordenamiento jurídico español y, por derivación, informar la legitimación del poder, la articulación de la sociedad con el poder, y la organización de éste <sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> En concreto, el artículo 14 establece que *“los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes: a) un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan; b) un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan; c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.”*

<sup>(12)</sup> La recepción constitucional de la definición democrática del Estado es relativamente reciente. Esta mención empieza a aparecer en el primer tercio del siglo XX en algunas Constituciones aisladas (Constitución mexicana de Querétaro de 1917, Constitución austriaca de 1920), generalizándose su uso tras la II Guerra Mundial. En el constitucionalismo español, el artículo 1 de la Constitución de 1931 calificaba como “democrática” a la República entonces establecida. Posteriormente, la Ley para la Reforma Política de 1977, volvía a hablar de democracia en su artículo 1.1. La CE'78 es así la culminación de un largo proceso histórico de lucha por la constitucionalización del Estado democrático.

<sup>(13)</sup> Tal y como señala la STC 18/1981, de 8 de junio, la inclusión de los principios derivados del artículo 1.1 fundamenta una lectura finalista de la Constitución y, a su vez, de todo el ordenamiento jurídico.

Alude a los fundamentos y al modo de gestión del poder público para resaltar, por un lado, la legitimación de todo poder en la voluntad popular y, por otro, la obligación de ejercer ese poder teniendo en cuenta esa voluntad popular manifestada. Desde este punto de vista, lo importante es que la organización de los poderes públicos y el proceso de elaboración de sus decisiones garanticen la adecuación de la decisión final a la voluntad del pueblo <sup>(14)</sup>. Porque los poderes del Estado emanan del pueblo, que aparece como sujeto de la soberanía nacional y autor último de la voluntad del Estado. El poder pertenece en última instancia al pueblo, lo que lleva a su conexión con el concepto de soberanía popular. Así, el artículo 1.2 de la CE'78 proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado <sup>(15)</sup>, lo que permite a todos los ciudadanos participar en los asuntos de su comunidad, expresar sus opiniones, y tener voz y voto en las decisiones de sus gobiernos.

Este principio de participación se expresa con carácter general en el artículo 9.2 CE'78 -inspirado en la cláusula Lelio Basso de la Constitución italiana <sup>(16)</sup>-, al proclamar que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social -bajo esa voluntad de establecer una "*sociedad democrática avanzada*"-, lo que conlleva una extensión de la participación ciudadana.

Ante todo es necesario recalcar que este artículo 9.2 CE'78, como todas las disposiciones constitucionales, tiene un claro valor normativo, caracterizando la norma contenida en este

precepto como principio jurídico. En este sentido, conviene recordar que los principios generales pueden ser de diverso tipo, según contengan criterios de aplicación directa e inmediata o bien prevean una orientación -en este último caso se configuran como principios programáticos o «normas de finalidad»-. El carácter que se le adjudica al artículo 9.2 CE'78 es el de principio general del ordenamiento jurídico, y dentro de esta categoría genérica entraría en el tipo de norma programática o de finalidad, esto es, cumple una función informadora e integradora de todo el ordenamiento jurídico, a la vez que contiene un mandato vinculante de actuación para todos los poderes públicos <sup>(17)</sup>.

Este principio se corrobora, en su manifestación de participación política, en el artículo 23 CE'78, al señalar que "*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*". Por tanto, nuestra Constitución asume dos formas de acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas, directamente o por medio de representantes, que no es sino el reconocimiento de un sistema mixto, de democracia representativa y de democracia directa. Ahora bien, el tratamiento jurídico-político que se ha dado a este precepto, tanto en el propio texto constitucional como en la legislación de desarrollo, no hace sino probar que nuestro sistema se inclina decididamente por un modelo bastante cerrado de democracia representativa.

Así lo viene reconociendo el propio Tribunal Constitucional que, desde sus primeras sentencias,

---

<sup>(14)</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "El principio de participación en la Constitución Española". *Revista de Administración Pública*. 1979. Nº 89. p. 178.

<sup>(15)</sup> Un Estado democrático es aquél, en palabras de García Pelayo, en donde el pueblo es fuente de la que emanan los poderes estatales o, más correctamente, donde los ciudadanos participan en la toma y control de las decisiones del Estado, como titulares de la soberanía.

<sup>(16)</sup> El origen de este precepto se encuentra en el artículo 3.2 de la Constitución italiana, que prescribe la obligación de la República de suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

<sup>(17)</sup> En este sentido, M.J. LARIOS PATERNA ha resaltado que el artículo 9.2 CE'78 "*no contiene un mandato que vincule al legislador a la adopción de unas medidas legislativas concretas, sino un mandato abstracto que, aunque se configura como un auténtico deber de acción legislativa, no impone al legislador una acción determinada*".

ha venido configurando una delimitación conceptual de la participación consagrada en los citados preceptos constitucionales, resaltando la preeminencia del sistema de democracia representativa.

Atendiendo a esa delimitación conceptual, el mandato recogido en el artículo 9.2 CE'78 implica la maximización de la participación como uno de los ejes centrales que deben guiar la actuación de los poderes públicos, proyectándose no sólo en las instituciones públicas o más inmediatamente políticas, sino que debe también hacerse presente en otros diversos ámbitos de decisión y gestión <sup>(18)</sup>. Sin embargo, respecto a la manifestación contenida en el artículo 23 CE'78, ésta línea jurisprudencial ha seguido un concepto restrictivo, señalando que la participación en los asuntos públicos consagrada en este precepto es una participación estrictamente política, que se realiza, en primera línea, al elegir los representantes en todos los niveles territoriales en que se organiza el Estado, pero que se cumple también de forma directa mediante el ejercicio inmediato de cargos (concejo abierto en los Municipios) o del derecho de iniciativa legislativa o consultas populares, es decir, es fundamentalmente una participación política que entronca con el principio democrático (STC 119/1995, de 17 de julio, que reafirma la doctrina sentada en las anteriores 32/1985, 63/1987, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 76/1994 y 80/1994). Quedan así fuera del artículo 23 CE'78 cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse por el ordenamiento jurídico, pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental. Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE'78,

es necesario que se trate de una participación política, una manifestación de la soberanía popular, lo que excluye del ámbito de protección del derecho fundamental a las formas de participación administrativa.

Sin embargo, la posibilidad de integrar la participación administrativa en el artículo 23 CE'78 es hoy una cuestión debatida. Una parte de la doctrina entiende que el reconocimiento de la participación directa en los "asuntos públicos" (artículo 23) permite incorporar la participación administrativa en el ámbito de la protección privilegiada que supone este precepto, ya que lo contrario supondría negar el propio carácter público de la Administración <sup>(19)</sup>.

Sin entrar aquí en este debate, sí que existe una cierta unanimidad en cuanto a la necesidad de propiciar mayores cotas de participación, no sólo en el ámbito de la participación política, sino también en el de la participación administrativa. Así lo exige el principio democrático contenido en el artículo 9.2 CE'78, que se extiende a espacios diferentes del político-parlamentario, esto es, al resto de poderes públicos, en especial, al Gobierno y la Administración <sup>(20)</sup>. Así, la configuración de una Administración deliberativa demanda resaltar el interés por la participación en la esfera administrativa, más aún si tenemos en cuenta que, tras la superación de la teoría clásica de neutralidad del Estado liberal, la Administración Pública interviene hoy en muy diversos y complejos sectores para la consecución de los intereses generales. Ahora bien, hay que hablar de participación ciudadana en el desarrollo de las tareas y funciones administrativas que influyen en el interés colectivo, no en la mera intervención en el procedimiento administrativo para la defensa de los derechos particulares del interesado.

<sup>(18)</sup> AGUIAR DE LUQUE, Luis. "Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español", en AA.VV. La experiencia constitucional, CEPCC, Madrid, 2000, pg. 69.

<sup>(19)</sup> Al respecto, PÉREZ MORENO, Alfonso. "Crisis de la participación administrativa", RAP. 1989, núm. 119, pp. 91 y ss.; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. "La participación como coadyudante del Estado social y democrático de Derecho", RAP. 1989, núm. 119, pp. 133 y ss.

<sup>(20)</sup> CASTELLÀ ANDREU, Josep María. *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, CEDES Ed., Barcelona, 2001, pg. 116.

Por otra parte, la referida jurisprudencia constitucional permite establecer una primera idea sobre la que ha de versar todo el análisis del régimen jurídico de la participación ciudadana, como es la existencia de una clara preeminencia del sistema de democracia representativa. El Tribunal Constitucional ha venido a resaltar que la participación política –como manifestación de la soberanía popular– se ejerce normalmente a través de representantes y que, *excepcionalmente*, puede ser directamente ejercida por el pueblo (STC 119/1995, de 17 de julio). Así, la participación popular se encauza básicamente a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno.

Ello no es óbice para que, siguiendo la tendencia de los Estados democráticos modernos, nuestra Constitución se proponga intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública. El propio artículo 23 CE'78 declara el derecho de los ciudadanos a participar *directamente* en los asuntos públicos, articulando nuestro texto fundamental, para ello, varias formas de participación directa de los ciudadanos <sup>(21)</sup>. Así, nuestra Constitución no desconoce las instituciones más extendidas de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3) o el referéndum (en sus diversas modalidades), formas todas que permiten a la ciudadanía intervenir directamente en la toma de decisiones públicas <sup>(22)</sup>.

Pero nuestra Carta Magna no agota en estos preceptos la previsión constitucional de participación ciudadana, sino que acorde con un espíritu de profundización democrática y

para el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 9.2 CE'78, recoge otros reconocimientos expresos a lo largo de su articulado.

El principio constitucional de participación encuentra reflejo en el ámbito judicial a través del artículo 125 <sup>(23)</sup>, así como en el ámbito de la Administración Pública, mediante el régimen de Concejo abierto (artículo 140 CE'78), el trámite de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (artículo 105.a CE'78), o el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (artículo 105.b CE'78). El artículo 29 CE'78 reconoce, como derecho fundamental, el derecho de petición. Con un carácter sectorial, la CE'78 reconoce la participación de los miembros de la comunidad educativa (artículo 27.5), la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político (artículo 48), de los consumidores y usuarios en las cuestiones que les afecten (artículo 51.2), el derecho de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general (artículo 129) o la participación en la planificación de la actividad económica general (artículo 131.2). El principio, además, encuentra respaldo constitucional en toda una serie de derechos y libertades fundamentales que devienen esenciales para el correcto ejercicio de la participación, como la libertad de expresión (artículo 20) o el derecho de asociación (artículo 22).

---

<sup>(21)</sup> El propio Tribunal Constitucional ha llegado a afirmar que la *"integración entre gobernantes y gobernados constituye el ideal del sistema democrático"* (STC 48/2003, FJ.5), o que la democracia representativa pretender conseguir que los ciudadanos sean *"actores y autores del ordenamiento jurídico"* (STC 24/1990, FJ.2).

<sup>(22)</sup> En cualquier caso, la doctrina ha resaltado que estos mecanismos reciben un tratamiento restrictivo. Quedan sometidos a exigencias superiores a las normales en Derecho comparado; no incluyen en nuestro ordenamiento alguna de sus más interesantes versiones –por ejemplo, el referéndum legislativo–; finalmente, quedan bajo el control de la propia clase política, que controla su iniciativa (referéndum) o domina su toma en consideración (iniciativa legislativa popular), lo que viene a confirmar su configuración como instrumentos de democracia semidirecta.

<sup>(23)</sup> El artículo 125 CE'78 establece que *"los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales"*

Por otra parte, en el sistema político español, como en cualquier Estado democrático políticamente descentralizado, la exigencia del carácter democrático en el funcionamiento de los órganos de gobierno se extiende al ámbito autonómico. También en este nivel territorial se exige la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, de tal modo que las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas han venido reconociendo estos derechos participativos, teniendo en cuenta y respetando, en cualquier caso, el marco constitucional.

En los inicios de nuestro Estado Autonómico, el reconocimiento y proclamación de derechos políticos y de participación sólo ha aparecido en el texto constitucional, quedando el Estatuto de Autonomía como norma de carácter preferentemente institucional. Los Estatutos, en sus versiones originarias, no recogían ningún título específico o precepto expreso dedicado a los derechos de participación ciudadana, sino que se limitaban a señalar que los ciudadanos del territorio autonómico son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, y a reproducir el mandato del artículo 9.2 CE'78, aplicándolo a los poderes públicos autonómicos, sin perjuicio de alguna mención indirecta a la participación en algún ámbito sectorial concreto. Sí se recoge alguna alusión a figuras relacionadas con la participación en su vertiente de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular, o el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria en las Comunidades de la "vía rápida". De este modo, ha sido la legislación autonómica sectorial la que, en base a la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, ha ido regulando de forma concreta y expresa diferentes mecanismos de participación.

Por este motivo es importante resaltar el movimiento dado por las recientes reformas

estatutarias en cuanto al reconocimiento de derechos de participación ciudadana, ya que supone la consagración, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma <sup>(24)</sup>, de un principio y unos derechos que deben informar la actuación de los poderes públicos autonómicos. En concreto, se puede observar cómo los Estatutos de Autonomía de última generación hacen un especial hincapié en el "*hecho democrático*", con unas manifestaciones que, en comparación con los textos originales, resaltan una profundización democrática.

Por tanto, hoy podemos observar dos grandes grupos o tipos de Estatutos según el grado de reconocimiento del derecho de participación. Por un lado, aquellos textos estatutarios que mantiene su redacción original, en la que se recoge la proclamación participativa en un grado de mínimos, por lo general reproduciendo aquellos mandatos impuestos por el texto constitucional, y por otro, un segundo grupo compuesto por aquellos Estatutos de última generación (Cataluña, Aragón, Valencia, Andalucía, Baleares y Castilla León) que reconocen el derecho de participación en un alto grado de intensidad, con continuas proclamaciones normativas que se configuran como auténticos mandatos -en muchos casos innovadores- dirigidos de forma general y sectorial a los poderes públicos autonómicos.

Una de las novedades más destacables que están presentando los recientes textos estatutarios es la inclusión de un catálogo de derechos, deberes y principios rectores. Dentro de esta parte dogmática, cobran una especial importancia desde un punto de vista jurídico-político, los derechos de participación política y de relación de los ciudadanos con la Administración y, en concreto, la inclusión de artículos específicos dedicados al derecho de participación. En cualquier caso, hay que reseñar que las referencias relativas a la promoción de la participación se extienden a lo largo de todo el texto.

<sup>(24)</sup> Respecto al reconocimiento de derechos políticos por los Estatutos de Autonomía, véase la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ. 15b).

Dentro de estos Estatutos de Autonomía se recogen una serie de disposiciones generales sobre la participación ciudadana, con una doble vertiente que debe complementarse. Por un lado, como *obligación de los poderes públicos*, correspondiendo a éstos fomentar la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en aras de una democracia social avanzada y participativa <sup>(25)</sup>. Por otro, como *derecho de los ciudadanos*, reconociendo el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en el marco de una cultura de valores democráticos, desarrollando una conciencia ciudadana y democrática plena. Así, para hacer efectivos estos principios, y garantizar el ejercicio pleno del derecho de participación, los Estatutos de Autonomía reconocen a lo largo de su articulado diversos instrumentos y, en algunos casos, mandatos específicos dirigidos a los poderes públicos.

Los Estatutos de Autonomía de última generación, al igual que el resto de textos, abren el procedimiento legislativo a los ciudadanos a través de la iniciativa legislativa popular. Ahora bien, mientras tradicionalmente los Estatutos se limitaban a enumerar la iniciativa popular entre las diferentes vías de iniciativa legislativa, remitiendo a la ley autonómica para el desarrollo de la forma y condiciones de su ejercicio, la mayoría de los nuevos textos, además de contemplarla entre los preceptos dedicados al procedimiento legislativo (art. 42.2 EAAr, art. 62.1 EACat, art. 47.3 EAIB, art. 25.2 EACL, art. 111.2 EAAnd),

también proclaman expresamente, dentro del Título dedicado a los derechos subjetivos de los ciudadanos, el derecho a presentar iniciativas legislativas ante el correspondiente Parlamento autonómico (art. 15.2 EAAr, art. 29.3 EACat, art. 15.2.b EAIB, art. 11.4 EACL, art. 30.1.b EAAnd). Además, la intervención en el procedimiento legislativo se extiende a su fase central o deliberativa, al reconocer el derecho a participar en el proceso de elaboración de las Leyes, de acuerdo con lo que establezca la ley el Reglamento parlamentario (art. 15.2 EAAr, arts. 30.1.b y 113 EAAnd, art. 29.4 EACat, art. 15.2.b EAIB).

Además de la participación ciudadana en la actividad legislativa autonómica, la lista de derechos estatutarios de participación directa contempla el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de la Comunidad (art. 30.1.c EAAnd, art. 29.6 EACat, art. 15.2.c EAIB). Será la futura legislación autonómica sobre consultas populares, cuya aprobación y desarrollo forman parte de la lista de competencias asumidas en los Estatutos de última generación <sup>(26)</sup>, la que determinará las condiciones y régimen jurídico concreto, teniendo en cuenta que la autorización para la convocatoria de estas consultas por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.32 CE'78.

Otras vías de participación directa abiertas por los Estatutos de Autonomía son la participación del ciudadano en el procedimiento de

---

<sup>(25)</sup> En este sentido, merece una especial atención el artículo 16 EA Castilla León (“principios rectores de las políticas públicas”). Según este precepto, en el ejercicio de sus competencias, los poderes públicos deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de una serie de objetivos, entre los que cita el fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, y el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social.

<sup>(26)</sup> Estos Estatutos contemplan como competencia autonómica (en algunos casos como exclusiva, en otros como competencia de desarrollo legislativo y ejecución), la materia de consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución (art. 71.27 EAAr, art. 78 EAAnd, art. 122 EACat, 31.10 EAIB).



reforma del texto estatutario (en algunos casos reconociendo la iniciativa ciudadana para impulsar el propio procedimiento -art. 222 EAAr-, y en otros, mediante la convocatoria de referéndum de ratificación del cuerpo electoral) y el derecho de petición ante las Administraciones Públicas (art. 16 EAAr, art. 11.6 EACL, art. 30.1.d EAAAnd, art. 29.5 EACat, art. 15.2.d EAIB).

Por otra parte, más allá de estas regulaciones genéricas proclamadas para todas las personas, los recientes textos estatutarios contienen múltiples menciones a la participación de colectivos de ciudadanos en diferentes planos normativos y con diferente alcance jurídico (derechos, principios rectores específicos relativos a la materia participativa, o referencias en otros principios dedicados a distintos bienes jurídicos). Desde este punto de vista subjetivo, se proclama la necesidad de propiciar la participación de las personas mayores (art. 24 EAAr, art. 13.5 EACL, art. 10 EAV), personas con discapacidades (art. 25 EAAr, art. 13.8 EACL, art. 10.3 EAV, art. 16.3 EAIB), personas inmigrantes (arts. 4.3 y 29 EAAr), participación de la juventud (art. 16.3 EAIB, art. 10.3 EAV), de las comunidades residentes en el exterior (art. 6 EAAAnd) o de las mujeres (art. 19 EACat).

Finalmente, se incorporan preceptos que prevén una participación sectorial, una participación de la ciudadanía en sectores específicos de la intervención administrativa, como el derecho de consumidores y usuarios a la información y la protección, así como los procedimientos de participación en las cuestiones que puedan afectarles (art. 17.2 EAAr, artículo 14.5 EAIB, artículo 28.2 EACat, artículo 9.5 EAV, artículo 27 EAAAnd), el derecho de todas las personas a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, precepto que ha de ser interpretado de acuerdo con el criterio de información-participación ciudadana que impone la normativa comunitaria (art. 18.3

EAAr, artículo 27.3 EACat, artículo 28.3 EAAAnd), derechos relacionados con el agua, cuyo ejercicio se produce en el marco de la participación (art. 19 EAAr), derecho de participación en el ámbito de la educación (art. 21 EACat, art. 26 EAIB), o en el ámbito de los servicios sociales (art. 24 EACat).

Por otra parte, el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en un Estado políticamente descentralizado nos lleva a determinar una cuestión fundamental, como es su delimitación competencial. Obviamente, no existe un título competencial específico que atribuya competencia al Estado o a las Comunidades Autónomas sobre la regulación general de la participación ciudadana. La participación ciudadana no se define como una competencia "sustantiva", no es competencia *per se*, sino que tiene un carácter instrumental para el cumplimiento de los fines y objetivos de las políticas públicas generales o sectoriales. La participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas tiene un indudable carácter instrumental, está al servicio de la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas; y dado este carácter instrumental, desde el principio de autoorganización se habilita para, en un primer momento, regular la materia y poner en marcha sus instrumentos <sup>(27)</sup>. Cada Administración territorial puede hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana, así como ordenar la gestión y administración de dichos instrumentos, de tal forma que estos derechos de participación van a actuar como normas cuya función es orientar y limitar la actuación de los poderes públicos autonómicos.

No olvidemos que las Comunidades Autónomas se configuran como entidades territoriales con autonomía política, lo que les permite definir y ejecutar políticas públicas propias dentro de su ámbito territorial, y dentro del sistema competencial previamente definido. Respetando

<sup>(27)</sup> En este sentido, la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, se dicta en el ejercicio de su competencia y potestad de autoorganización, en los términos previstos en los artículos 48 y 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

los parámetros participativos impuestos por la Constitución y por la normativa estatal directamente aplicable, el cómo definir y ejecutar estas políticas sectoriales autonómicas, en cuanto a intervención de la ciudadanía, es una opción de cada Comunidad dado su autogobierno y consiguiente autoorganización.

Sin embargo, la participación como instrumento al servicio de las políticas públicas autonómicas encuentra una serie de límites. Debe respetar las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de este tipo de derechos (artículo 149.1.1 CE'78), las reservas normativas previstas en la Constitución -en especial las leyes orgánicas del artículo 81 CE'78-, así como el contenido esencial o núcleo irreductible del derecho <sup>(28)</sup>. Además, los mecanismos de participación ciudadana han de respetar la distribución competencial aplicable en cada materia o sector y, por tanto, la introducción de instrumentos participativos no se puede configurar como título habilitante para intervenir en ámbitos en los que no existe competencia <sup>(29)</sup>.

En definitiva, a través de los recientes textos estatutarios, las Comunidades Autónomas se han dotado de una habilitación estatutaria expresa que les permite iniciar de forma seria una política de ordenación y fomento de la participación ciudadana. Es cierto que anteriormente nada les impedía -al igual que al Estado- implementar y desarrollar su legislación de forma participada e, incluso, con las previsiones constitucionales, estaban obligadas a ello. No fue así, tal y como se puede apreciar en el funcionamiento de los sistemas de participación desde la puesta en marcha del Estado Autonómico. Quizás con estos

modernos reconocimientos estatutarios sea el momento de potenciar definitivamente la legislación y las políticas, generales y sectoriales, facilitadoras y garantistas de la participación ciudadana.

Esto último es importante. El tipo de norma escogido para la configuración de estos derechos participativos -principios rectores, habilitaciones legislativas- hace que se traslade al legislador la concreción de su régimen jurídico, sin que pueda observarse un núcleo intangible para éste. Contienen mandatos abstractos, sin imponer una acción concreta y determinada. Por tanto, será fundamental el desarrollo que el legislador ordinario vaya estableciendo para poder definir una nueva política en materia de participación ciudadana. Del mismo modo que para el cumplimiento del principio participativo contenido en el artículo 9.2 CE'78, en cuanto que principio programático, se prevé la concreción práctica de su contenido a través de una normativa secundaria. El problema consiste en instrumentar las técnicas jurídicas adecuadas para garantizar el cumplimiento de dicha obligación.

Vamos a analizar el desarrollo normativo dado tanto a la participación en la esfera política como, con especial interés, a la que ha tenido lugar para configurar una Administración deliberativa. En este sentido, nuestro ordenamiento jurídico ha ido recogiendo de forma progresiva instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, teniendo en cuenta que los diversos mecanismos reconocidos en este proceso no son sustitutivos, sino acumulativos, a la par que se han ido adaptando y modulando cada uno de ellos a las exigencias de una democracia consolidada.

---

<sup>(28)</sup> En este sentido, el artículo 6.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación a los derechos y principios del Título I -entre los que se encuentra el derecho de participación-, establece que *"ninguna de sus disposiciones puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España"*. En el mismo sentido se expresa el artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla León.

<sup>(29)</sup> De esta manera, cabe mencionar la declaración propuesta por el artículo 6.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en virtud del cual *"los derechos y principios del Título I de este Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes"*. En el mismo sentido se expresa el artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla León.

En esta evolución pueden distinguirse tres fases. En una primera, el ordenamiento jurídico español se limitó a regular los mecanismos tradicionales de democracia directa o semidirecta, así como los rasgos definidores de una Administración Pública democrática, configurándose de este modo un *ordenamiento de mínimos*. Posteriormente, se inició el camino hacia una *participación sectorial*, de tal modo que la progresiva implantación de la participación ciudadana en las decisiones públicas vino de la mano de la legislación sectorial -medio ambiente, agua, educación, consumidores y usuarios, salud, etc.-, bien por imperativos internacionales o comunitarios, bien por decisión del propio legislador. Concluye este proceso en una tercera fase en la que estamos asistiendo a una auténtica *juridificación y codificación de la participación ciudadana*.

### 3.2. Democracia directa y Administración deliberativa

El legislador español estableció, en un primer momento, el régimen jurídico de aquellos instrumentos de democracia directa o semidirecta a los que venía obligado, tanto por la propia CE'78 como por las técnicas propias del constitucionalismo tradicional. Vamos a centrarnos aquí en aquellos mecanismos más importantes desde una perspectiva jurídico-política.

El procedimiento de participación directa por excelencia es el del referéndum. Nuestra Constitución ha previsto esta figura en sus diversas modalidades, pudiendo agrupar éstas en torno a cuatro grandes grupos: referéndum

constitucional, consultivo para decisiones de especial trascendencia, autonómico y municipal. El desarrollo legislativo de estas modalidades ha tenido lugar mediante la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, para las tres primeras, y el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la variedad municipal <sup>(30)</sup>.

El Título X de la CE'78 contempla dos modalidades de referéndum insertado en el procedimiento de reforma constitucional. Para el supuesto de reformas agravadas –es decir, cuando se trata de revisar la totalidad de la CE'78 o de modificar parcialmente la misma de forma que se afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II- el texto fundamental prevé el referéndum con carácter obligatorio para la ratificación definitiva de los proyectos de reforma (artículo 168.3 CE'78). En el marco de la reforma ordinaria – para el resto de propuestas de reforma de la CE'78, las que no afecten a los preceptos aludidos-, procederá la convocatoria de una consulta popular cuando así lo soliciten una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (artículo 167.3 CE'78).

La figura más genuina de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos se ubica en el referéndum consultivo al que alude el artículo 92 CE'78 <sup>(31)</sup>. A través de este instrumento se consulta al cuerpo electoral una decisión gubernamental de especial trascendencia y de carácter básico –es decir, cuya puesta en práctica puede implicar tanto una política legislativa de desarrollo, como unas medidas concretas de

<sup>(30)</sup> En relación a ésta última –objeto de análisis en otro Capítulo de esta obra-, únicamente resaltar que ese artículo 71 sienta las bases normativas del referéndum municipal, al señalar que los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local. Este precepto ha sido desarrollado por la legislación autonómica, aunque con un tratamiento normativo diferente, pudiendo hablar de tres grandes grupos normativos: algunas Comunidades Autónomas establecen un régimen jurídico completo de esta figura (como Navarra -Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local-, Andalucía -Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía-, y Cataluña -Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Consultas Populares Municipales-); otras regulan ciertos aspectos de su régimen en la normativa local general (es el caso, entre otras, de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en su artículo 157); y, finalmente, un último grupo de Comunidades que no ordenan este instrumento de participación.

<sup>(31)</sup> Según el artículo 92 CE'78, “*las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*”.

gobierno-, para que el órgano gubernamental, atendiendo y ponderando los resultados de la consulta popular –jurídicamente consultivos, no vinculantes-, impulse y adopte las medidas procedentes para la formalización del veredicto popular. Si bien esta figura se encuentra hoy regulada en la citada Ley Orgánica 2/1980, en el ámbito territorial autonómico la consulta popular no ha sido objeto de atención normativa. No obstante, es probable que esta orientación cambie en el futuro, dada la asunción competencial que los Estatutos de Autonomía de última generación han recogido en sus textos, de forma que la futura legislación autonómica sobre consultas populares deberá determinar el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y convocatoria de consultas sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de la Comunidad Autónoma -en cualquier caso, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum es una competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.32 CE'78)-.

La tercera modalidad de referéndum tiene que ver con el propio proceso de configuración del Estado Autonómico. Se prevé el referéndum para aprobar y reformar los Estatutos de Autonomía elaborados con arreglo al artículo 151 CE'78, bien por ser nacionalidades históricas que en

el pasado ya gozaron de autonomía, o bien por haber manifestado su voluntad autonomista en votación popular.

La CE'78 también prevé la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, a través de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE'78). Regulada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular <sup>(32)</sup>, permite instrumentar la participación directa de la ciudadanía en la tarea de elaboración de las normas, y posibilita la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria. La CE'78 excluye de la iniciativa las materias propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia, a las que la Ley Orgánica 3/1984 añade aquellas materias mencionadas en los artículos 131 y 134.1 CE'78, que tratan de la planificación económica y de los presupuestos generales del Estado. También a nivel autonómico se ha reconocido legalmente este instrumento de participación, por lo que hoy la totalidad de las Comunidades Autónomas cuentan con una Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular <sup>(33)</sup>. No obstante, esta legislación

---

<sup>(32)</sup> La Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, reformó este régimen jurídico, tras la justificación establecida en el propio Preámbulo: “el tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio”. Entre las modificaciones introducidas por esta Ley Orgánica se encuentra la ampliación del plazo para la recogida de firmas, la previsión de la firma electrónica, la supresión de algunas causas de inadmisión, la intervención de la comisión promotora en las Cortes Generales durante la tramitación de la proposición de ley, etc. Sobre esta materia, véase CUESTA LÓPEZ, Víctor, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson Civitas, 2008.

<sup>(33)</sup> En este sentido, las leyes autonómicas hoy vigentes son las siguientes: País Vasco -Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular-; Asturias -Ley de 5 de junio de 1984 reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa popular-; Murcia -Ley de 22 de noviembre de 1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos y comarca-; Aragón -Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón-; Navarra -Ley foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y Ley 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra-; Castilla-La Mancha -Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos-; La Rioja -Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano-; Cantabria -Ley de 5 de julio de 1985 de iniciativa legislativa popular-; Extremadura -Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura-; Canarias -Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular-; Comunidad de Madrid -Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid-; Galicia -Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia; Andalucía -Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; Baleares -Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en las Islas Baleares-; Comunidad Valenciana -Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana-; Castilla y León -Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla y León-; Cataluña -Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular-.

autonómica ha sido objeto de críticas doctrinales debido a que, en términos generales, traslada miméticamente el modelo de la iniciativa nacional <sup>(34)</sup>, con una clara reproducción de las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales, habiendo sido deseable, e incluso más adecuado a las exigencias participativas de unos entes descentralizados y más próximos al ciudadano, que en este aspecto los Parlamentos autonómicos hubiesen innovado haciendo más fácil el acceso de los ciudadanos a la institución parlamentaria <sup>(35)</sup>. Por este motivo destaca el régimen aprobado recientemente en Cataluña a través de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, que se aparta de esa tendencia mimetista del resto de las Comunidades Autónomas <sup>(36)</sup>.

El derecho de petición ha sido considerado por gran parte de la doctrina como un tercer instrumento de participación directa, aunque con un carácter residual respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos. Tiene por objeto hacer llegar a cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, solicitudes –sugerencia, iniciativa- o quejas sobre las que el peticionario no pueda esgrimir pretensiones subjetivas cuya satisfacción se convierta en una obligación por parte de la autoridad requerida, debiendo referirse a decisiones

discrecionales o graciables (STC 242/1993, de 14 de julio) <sup>(37)</sup>. Previsto en el artículo 29 CE'78 como derecho fundamental, tiene *“un mucho de instrumento para la participación ciudadana aun cuando lo sea por vía de sugerencia”* (STC 242/1993). Durante muchos años ha permanecido en vigor la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, cuya vigencia ha reconocido el Tribunal Constitucional no obstante su origen preconstitucional, sin perjuicio de las inevitables adaptaciones que exigía su aplicación en el nuevo marco constitucional. Hoy, la norma básica al respecto es la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición, cuya Exposición de Motivos considera que este instrumento *“entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho”*. Por su parte, a pesar de que las Comunidades Autónomas, en virtud de la Disposición Final Única de la Ley Orgánica 4/2001, pueden aprobar una normativa propia que regule el ejercicio de este derecho, solamente Cataluña ha ejercido esta habilitación a través del Decreto 21/2003, de 21 de enero, por el que se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las administraciones públicas catalanas <sup>(38)</sup>.

<sup>(34)</sup> CUESTA LÓPEZ, Víctor, op. Cit., pg. 309. Por su parte, el sistema de iniciativa ciudadana de ley autonómica ha sido calificado por MANUEL ARAGÓN REYES como *“una especie de retrato, a escala reducida, y con ciertas variaciones y complicaciones, del previsto en el artículo 87 CE”*, ARAGÓN REYES, Manuel, *“La iniciativa legislativa”* REDC, núm. 16, enero-abril 1986, pg. 304.

<sup>(35)</sup> LARIOS PATERNA. M.J. *“Participación ciudadana en la elaboración de la ley”*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pg. 246.

<sup>(36)</sup> La propia elaboración de este texto legal se hizo mediante un intenso proceso participativo, tal y como reconoce el Preámbulo de la norma, que señala se han tenido en cuenta *“la experiencia acumulada durante la vigencia de la Ley 2/1995, los procesos de debate ciudadano sobre esta figura, promovidos por el Gobierno, y las consultas a algunas entidades impulsoras, que han realizado aportaciones que deben permitir una mejora legislativa sustancial”*. Tras esta reforma, el derecho estatutario a promover y presentar una iniciativa legislativa ve cómo se amplía el ámbito de personas legitimadas, liberando buena parte de las limitaciones materiales y procedimentales traspuestas de la Ley Orgánica 3/1984 por el legislador de 1995.

<sup>(37)</sup> La petición no es, por tanto, una reclamación en vía administrativa, ni una denuncia ni un recurso en la judicial, quedando excluidas aquellas pretensiones para cuya realización el ordenamiento jurídico prevea otros mecanismos (procedimiento parlamentario, procedimiento administrativo, quejas ante el Defensor del Pueblo, recursos judiciales, audiencias ante la Administración, etc.).

<sup>(38)</sup> En cualquier caso, hay que resaltar que el régimen fijado por el Decreto 21/2003 apenas se separa del establecido en la normativa estatal, debido, en gran medida, a la regulación detallada que lleva a cabo la Ley Orgánica 4/2001, dejando poco espacio normativo para la innovación autonómica.

Respecto al poder legislativo, la CE'78 también contempla en su artículo 77 la presentación de peticiones escritas. Según esta previsión constitucional, las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, pudiendo remitírselas al Gobierno que estará obligado a explicarse siempre que las Cámaras así lo exijan. En consonancia con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 4/2001, son los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los que regulan las peticiones dirigidas a los órganos legisladores, estableciéndose las correspondientes Comisiones. Por su parte, en los supuestos en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a solicitud de sus firmantes podrá convertirse en petición ante las Cámaras, en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos.

Finalmente, el legislador español (estatal y autonómico), junto a la definición de estos mecanismos clásicos de participación directa –iniciativa popular, referéndum y petición–, ha ido configurando jurídicamente los rasgos de una Administración deliberativa. Desde la perspectiva de la participación como derecho administrativo, tanto la proclamación contenida en el artículo 1.1 CE'78 como el principio participativo del artículo 9.2 CE'78, exigen la configuración de una auténtica Administración democrática, una Administración que, al servicio de los intereses generales, introdujera fórmulas activas de intervención de los ciudadanos. Así, el principio constitucional de participación encuentra su reflejo legal en el artículo 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al establecer, entre los principios generales de actuación, que *“en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”*, concretado posteriormente en los artículos 84 a 86, como manifestación de una democracia participativa.

Sin ir más lejos en el análisis de la participación como derecho administrativo, sí que cabe resaltar la evolución legislativa producida en aras de una Administración deliberativa. En concreto, el legislador autonómico, acorde con el discurso que triunfa en los ámbitos administrativos modernos, incluye la participación ciudadana como uno de sus pilares informadores, en conexión con el modelo de una Administración deliberativa basada en la cercanía, transparencia y calidad. En este sentido, se observa cómo la última oleada de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de la Administración ha supuesto una profundización democrática en las estructuras administrativas, siendo claro ejemplo de ello los casos de la normativa navarra y gallega.

La Comunidad de Navarra, a través de la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, Ley Foral de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, parte de la nueva consideración de la Administración del siglo XXI, como organizaciones cercanas a sus ciudadanos, y que ajustan –o deben ajustar– sus funciones a principios como transparencia y participación. Así, el artículo 4 establece los criterios y principios que han de informar la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, reconociendo, entre ellos, el *principio de legitimidad democrática*, entendido como aquella gestión de lo público que concibe la ciudadanía como la razón de ser de la existencia de las Administraciones Públicas y dirige las políticas y los servicios públicos a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos; el *principio de transparencia*, entendido como el deber de la Administración de realizar su actividad facilitando la información necesaria a la ciudadanía, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos, y como el deber de los responsables públicos de actuar con probidad en el desempeño de las tareas públicas; así como el *principio de participación ciudadana*, entendido como la elaboración y gestión de políticas públicas y la prestación de servicios con aplicación

de sistemas y métodos que permiten a los ciudadanos, tanto individual como asociadamente, intervenir y formular sugerencias, observaciones o alegaciones, o presentar reclamaciones y quejas por el deficiente funcionamiento de los servicios públicos, y el grado de aceptación por la Administración de las propuestas ciudadanas o de resolución eficaz de sus reclamaciones.

También la Comunidad Autónoma de Galicia sigue esta línea en la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega <sup>(39)</sup>. Según el artículo 2, las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y el personal a su servicio, deben adecuar sus actividades a una serie de principios, entre los que se encuentra el fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos. Concreción de este espíritu, merecen ser destacadas dos previsiones contenidas en esta Ley. Por un lado, la participación ciudadana en la programación administrativa, al señalar que *“la Administración general de la Comunidad Autónoma establecerá programas anuales y plurianuales en que se definirán los objetivos concretos y las actividades y medios necesarios para ejecutarlos, así como el tiempo estimado para su consecución”*, añadiendo que *“se promoverán fórmulas para que las personas, individualmente o por medio de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que las agrupen o representen, puedan participar en el diseño y elaboración de estos programas en los términos en que se determine reglamentariamente”*. Tiene en cuenta, para el cumplimiento de estos mandatos, las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías como instrumento para propiciar la participación, al establecer que *“la página web correspondiente contendrá la información sobre los programas y sus objetivos, y las formas de participación contempladas en*

*el apartado 2 de este artículo”*. Por otro lado, lleva a cabo una regulación innovadora en cuanto a la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, obligando a cada Consejería a publicar en su página web la relación circunstanciada y motivada de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación, así como la posibilidad que tienen las personas de remitir sugerencias y la forma de hacerlo. En cualquier momento anterior al trámite de audiencia o, en su caso, al informe final de la secretaría general, las personas, individualmente o por medio de asociaciones que las agrupen o representen, podrán remitir sugerencias relativas a aquellos proyectos que les afecten. Las proposiciones, sugerencias o recomendaciones recibidas serán tenidas en cuenta por el órgano encargado de la redacción del texto del proyecto, que podrá asumirlas o rechazarlas a través de un informe final en el cual recibirán una respuesta razonada, salvo las de reconocida y notoria urgencia, que podrá ser común para todas aquellas sugerencias que planteen cuestiones sustancialmente iguales. Junto a este mandato, la Ley se encarga de cerrar posibles debates en cuanto a la naturaleza de este mecanismo, al señalar que ni la presentación de propuestas atribuye, por sí misma, la condición de persona interesada en el procedimiento, ni este instrumento de intervención sustituye el trámite de audiencia pública en los supuestos en que sea preceptivo de acuerdo con la normativa de aplicación.

### 3.3. La legislación sectorial como punto de desarrollo

En un segundo momento –lo que hemos dado en llamar *fase de participación sectorial*– se fue

<sup>(39)</sup> El preámbulo de esta Ley parte de un fundamento claro que habilita su aprobación: *“La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se conforma hoy como un elemento fundamental en el contexto de un nuevo modelo de gobierno caracterizado por la transparencia, la información y la asunción de responsabilidades, y constituye, además, una expresa encomienda que el artículo 9.2 de la Constitución realiza a los poderes públicos en general y que el artículo 4.2 de nuestro Estatuto de autonomía deposita sobre los poderes públicos de Galicia, a los cuales encarga el cometido de facilitar la participación de todos los gallegos y gallegas en la vida política, económica, cultural y social”*.

asistiendo a un desarrollo normativo que, ante la ausencia de un cuerpo jurídico general sobre la colaboración de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, se definió por las notas de la extensión, multisectorialidad y falta de sistematización.

En esta segunda fase, con la llamada “motorización legislativa” (C. Schmitt), la normativa sectorial se ha visto influida por los principios constitucionales, entre ellos, los relativos a la participación ciudadana. Si bien es cierto que los mecanismos de democracia directa o semidirecta que fueron regulados en la primera fase tienen un carácter transversal y, por tanto, pueden ser utilizados en cualquier ámbito, la normativa sectorial vino a configurar jurídicamente mecanismos específicos que recogen y se adaptan a las características propias de esos sectores.

En cuanto a la tipología de estos mecanismos de participación, la legislación sectorial abre un amplio abanico de formas de participación <sup>(40)</sup>. En primer lugar, la mayor parte de estas formas de participación tiene una naturaleza procedimental, a través del trámite de audiencia -en el procedimiento de elaboración de normas administrativas-, del trámite de información pública -para la adopción de decisiones que por lo general afectan directa o indirectamente a grupos indeterminados o numerosos de personas-, o a través de consultas de la Administración a sujetos cualificados -como organizaciones sociales o expertos-. En segundo lugar, la consistente en la creación de órganos consultivos, de los que forman parte representantes de las organizaciones sociales. En tercer lugar, aunque de aplicación menos usual, la participación de estas organizaciones sociales en órganos administrativos de gestión o con facultades de decisión.

Esta legislación sectorial ha sido objeto también de un proceso evolutivo en cuanto al reconocimiento de esferas participativas. Si la legislación sectorial de los primeros años de nuestro sistema democrático contemplaba una

participación a nivel de mínimos, la legislación de última generación viene innovando y potenciando los instrumentos en virtud de los cuales se quiere hacer participe a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Pero también es cierto que en esta línea de democratización sectorial, la influencia de las nuevas corrientes participativas no ha sido la misma en todos los sectores. Se aprecia la existencia de ámbitos sensibles a la participación, como los relativos a servicios públicos esenciales -educación, sanidad, servicios sociales-, aquellos que hacen referencia a los conocidos como derechos de tercera generación -medio ambiente- o sectores en los que se generan conflictos sociales especiales -agua, urbanismo-, en los que su régimen jurídico hace especial hincapié en el elemento participativo.

Sin lugar a dudas -y como se ha visto-, el sector medioambiental es uno de los más sensibles en relación a la participación ciudadana. La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que transpone la Directiva 2001/42/CE), anticipó el pilar de participación pública. Poco después, la Ley 27/2006, de 18 de julio, ha regulado los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ley que viene a aplicar el Convenio de Aarhus y las directivas comunitarias en la materia, al tiempo que se presenta como desarrollo del artículo 45 de la CE'78. La Ley 27/2006 regla el derecho a participar en los procedimientos para la toma de decisiones que inciden directa o indirectamente en el medio ambiente, y su elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas. La conformación de este derecho se recoge en el artículo 3.2) de la Ley 27/2006, y se desarrolla en su Título III -así como en Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, y en la Ley

---

<sup>(40)</sup> SANCHÉZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, 2006, pp. 464-465.



16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación-. Junto a la participación funcional, a través de la intervención del público en procedimientos administrativos, la Ley 27/2006 contempla la participación orgánica mediante la inserción en órganos administrativos con la regulación del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

También la legislación autonómica viene asumiendo el principio de participación. Es el caso, a modo de ejemplo, de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, en cuyo artículo 2 se establece como finalidad el *“fomentar la participación social en los procedimientos administrativos regulados en la presente Ley y garantizar la efectividad de los trámites de información pública previstos”*, reiterado posteriormente en el artículo 9 (*“información ambiental y participación pública”*) a modo de mandato, al señalar que *“sin perjuicio de los trámites previstos en los regímenes de intervención administrativa ambiental regulados en la presente Ley, la Administración que en cada caso resulte competente garantizará el derecho de participación*

*pública y de acceso a la información ambiental en la forma y términos establecidos en la normativa que regula su ejercicio”*.

En materia de ordenación del territorio y urbanismo ha surgido en los últimos años un nuevo concepto: el urbanismo participativo. En esta línea se están moviendo recientemente las legislaciones reguladoras del sector, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas –cada una, en el marco de su nivel competencial-, que prevén cauces de participación ciudadana en la definición del diseño de la ciudad. El reciente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, reconoce que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas (artículo 3), proclamando con carácter general el derecho de todos los ciudadanos a participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación del territorio y ordenación urbanística (artículo 4) <sup>(41)</sup>. En desarrollo

<sup>(41)</sup> En concreto, el artículo 4 reconoce el derecho a *“participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”*.

<sup>(42)</sup> Es el caso de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (artículo 10); Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (artículo 7); Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (artículo 6); Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (artículo 7); Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de Asturias (artículo 7); Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (artículo 9).

<sup>(43)</sup> A modo de ejemplo, el artículo 2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, de Baleares, establece que *“las administraciones competentes deben promover la participación de la sociedad en el proceso de ordenación territorial y formalizarla, a fin de conseguir que este proceso responda a las aspiraciones y necesidades de la población”*; el artículo 3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, que establece como principio rector de la ordenación urbanística el de participación ciudadana, a cuyo fin declara que *“en la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación”*; o el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, de Cataluña, en virtud del cual *“se tienen que fomentar los derechos de iniciativa, de información y de participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión”*. En este ámbito cabe resaltar la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, de la Comunidad Valenciana, que recoge en su artículo 2 la participación activa de los ciudadanos como objetivo de la política territorial de la Generalitat, estableciendo en su artículo 10 (*“participación ciudadana”*) que *“el Consell de la Generalitat se encargará de fomentar mecanismos de participación de los ciudadanos que contribuyan a la formación de las políticas y estrategias territoriales y en materia de vivienda”*, haciendo suyo de forma expresa el concepto de gobernanza en su artículo 89, en el que incluye la participación de los ciudadanos en las fases de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales y la accesibilidad a la información por todos los ciudadanos.

de este precepto estatal, la normativa autonómica ha venido reconociendo progresivamente amplias esferas de participación, hasta el punto de integrar artículos bajo la rúbrica de “participación ciudadana” <sup>(42)</sup>, preceptos que, sin perjuicio de su carácter informador, exigen una concreción real para garantizar una participación efectiva. Como líneas comunes de esta normativa autonómica, se reconoce, por un lado, el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, así como a obtener información para el ejercicio de esta participación; por otro, un mandato dirigido a los poderes públicos para el fomento de la participación ciudadana <sup>(43)</sup>.

En materia de servicios sociales, la legislación aprobada en los últimos años está potenciando sus declaraciones y mecanismos participativos en relación a las primeras regulaciones sectoriales. Ejemplo de ello es la reciente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, que contempla en su articulado todo un catálogo de principios e instrumentos de participación ciudadana. Como uno de los objetivos de las actuaciones de los poderes públicos autonómicos en la materia, contempla la promoción de la participación, el asociacionismo, la ayuda mutua, la acción voluntaria y las demás formas de implicación solidaria en los asuntos de la comunidad. Por ello, el artículo 5 proclama, como principio rector del sistema público de los servicios sociales, la participación cívica, principio que se reitera en su artículo 46 <sup>(44)</sup>. La finalidad de la participación es integrar la deliberación en los procesos de toma de decisiones

para adecuar el sistema de servicios sociales a las necesidades de las personas y a su diversidad. Los objetivos de la participación son la implicación de toda la sociedad en los asuntos sociales, la prevención de la fragmentación social, la innovación en la prestación de los servicios y el reforzamiento de las redes sociales de apoyo (artículo 47). Junto a esta declaración de principios, la Ley 12/2007 establece diversos mecanismos de participación, con un carácter abierto y flexible, que permite la adaptación de dichos mecanismos a las especificidades del sector y las necesidades de cada momento. Por un lado, para la elaboración del Plan estratégico de servicios sociales -elaborado por el departamento competente en materia de servicios sociales, y aprobado por el Gobierno-, debe establecerse por reglamento un proceso participativo con la intervención del Consejo de Coordinación de Bienestar Social, del Consejo General de Servicios Sociales y del Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales. Por otro, como canales de participación, el artículo 48 señala que la participación cívica en el sistema de servicios sociales se articula mediante los órganos de participación establecidos por la presente Ley, procedimientos participativos o cualquier otra acción que sea pertinente. Además, la Ley 12/2007 regula de forma expresa, como una de sus principales novedades dentro del ordenamiento jurídico español, el proceso de participación <sup>(45)</sup>.

En materia hidráulica, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, contempla en su artículo 14 los principios rectores de la gestión en materia de aguas, entre los que se encuentra expresamente

---

<sup>(44)</sup> El artículo 5 de la Ley 12/2007 establece que “el funcionamiento de los servicios sociales debe incorporar la participación de la ciudadanía en la programación, la evaluación y el control. También debe garantizarse la participación de los usuarios en el seguimiento y evaluación de la gestión de los servicios”. Por su parte, según el artículo 46, “el sistema de servicios sociales opera de acuerdo con los principios de una administración relacional. Las decisiones relativas al sistema de servicios sociales deben tomarse con la participación de los ciudadanos siempre que sea posible. La planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación del sistema de servicios sociales deben incorporar los sectores sociales afectados o implicados en los servicios sociales”.

<sup>(45)</sup> Según el artículo 56, “las administraciones competentes en materia de servicios sociales deben establecer procesos de participación en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales”, entendiendo por proceso de participación “el que, de una forma integral, incluye las tres fases siguientes: a) Fase de información, en la que se informa a los ciudadanos del proyecto en el que se pretende pedir la participación; b) Fase de debate ciudadano, mediante el cual, utilizando las metodologías adecuadas, se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen propuestas; c) Fase de retorno, mediante el cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación”.

la participación de los usuarios, reconociendo asimismo el derecho a acceder a la información en materia de aguas (artículo 15). Sin perjuicio del reconocimiento de otros mecanismos de participación –fundamentalmente de carácter orgánico–, cabe resalta aquí por su importancia e innovación desde una perspectiva jurídica, el carácter participativo en la política de planificación hidráulica <sup>(46)</sup>. La legislación autonómica asume estas previsiones normativas, introduciendo en su regulación sectorial la exigencia de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en la materia. En Aragón, la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, tiene por objeto, entre otros, la creación de instrumentos de participación social en la formación de la política que sobre el agua desarrollen las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 1), añadiendo, como principio general de la actuación de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales, la transparencia y facilidad en el acceso de los ciudadanos a la información en materia de aguas, en los términos previstos en la normativa que regula el derecho a la información en materia de medio ambiente, y fomento de la participación social directa de todas las partes en la determinación de las políticas correspondientes (artículo 2).

Por lo que se refiere al ámbito educativo, en virtud del mandato contenido en el artículo 27 CE'78, los poderes públicos han de garantizar el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza que atienda las necesidades educativas, programación en la que ha de garantizarse la participación efectiva de todos los sectores afectados. La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, reproduce en su artículo 27 el mandato constitucional, señalando que los poderes públicos garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados, que atienda adecuadamente las necesidades educativas y la creación de centros docentes. Esta declaración se reitera en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como en la normativa de aquellas Comunidades Autónomas que han optado por aprobar una norma general en materia educativa <sup>(47)</sup>.

La participación de los ciudadanos en el diseño de políticas de salud se recoge en normativas sanitarias como la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. Este régimen jurídico pretende la consecución real del principio de participación

<sup>(46)</sup> El artículo 41 del Real Decreto Legislativo 1/2001 (“elaboración de los planes hidrológicos de cuenca”), establece que “se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. A tales efectos se cumplirán los plazos previstos en la disposición adicional duodécima”. En este sentido, la Disposición Adicional Duodécima establece: “El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma publicarán y pondrán a disposición del público, en los plazos que en esta disposición se establecen, los siguientes documentos: a) Tres años antes de iniciarse el procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente plan hidrológico, un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con indicación de las fórmulas de consulta que se adoptarán en cada caso; b) Dos años antes del inicio del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de las aguas; c) Un año antes de iniciar el procedimiento, los ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca. 2. El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre los documentos relacionados en el apartado 1 de esta disposición. 3. Previa solicitud y en los términos que se establezca reglamentariamente, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca”.

<sup>(47)</sup> Entre la normativa autonómica, cabe resaltar aquí por su incidencia en el ámbito de la participación, la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación de Castilla-La Mancha, aprobada, según se establece en el Preámbulo, con el objeto de reforzar e impulsar el modelo de participación activa de la sociedad castellano manchega y de la comunidad educativa en la programación de la enseñanza, cumpliendo así con el mandato establecido por la CE'78. En Aragón, por su parte, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de educación permanente, establece que “los sectores implicados en el desarrollo de las acciones formativas previstas en la presente Ley podrán participar en la planificación, desarrollo y evaluación de la educación permanente mediante los mecanismos que se establezcan en cada caso”.

ciudadana en la Administración sanitaria. Ahora bien, una participación orgánica, articulada a través de órganos colegiados de carácter estable, dirigida a la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución, que no a la gestión de las prestaciones. También en esta línea, las Comunidades Autónomas han previsto en su normativa sectorial principios y mecanismos de participación ciudadana, como la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, en cuyo artículo 2 se recoge, como principio rector, la participación social y comunitaria en la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución <sup>(48)</sup>.

Estos son, quizás, los sectores sobre los que más intensamente se ha producido esa democratización sectorial, en la medida en que su normativa reguladora ha potenciado la declaración de participación ciudadana en la conformación de las decisiones públicas, recogiendo en algunos casos instrumentos innovadores. Ahora bien, esta línea democratizadora también se está dando, aunque con un perfil más bajo, en la normativa de otros sectores de la actividad administrativa en los que tradicionalmente la participación ha sido ajena a su régimen jurídico <sup>(49)</sup>.

### 3.4. Un nuevo régimen jurídico para la participación ciudadana

En la tradición jurídica española no se ha regulado con carácter general y unitario el derecho de participación ciudadana, ni en el ordenamiento jurídico estatal, ni en los diferentes ordenamientos autonómicos, existiendo únicamente regulaciones parciales que, como acabamos de ver, contemplan instrumentos de participación específicos y en sectores concretos.

No obstante, esta tradición está siendo objeto de una sensible revisión en los últimos tiempos en la medida en que estamos asistiendo a un *proceso de codificación y juridificación* de la participación ciudadana, basado en las ideas de unificación y armonización. Ahora bien, dentro de esta fase se observan diferentes opciones regulativas que están siendo empleadas por aquellas Comunidades Autónomas que han iniciado una política pública en la materia, lo que nos permite hablar de diferentes grados de intensidad dentro de ese proceso de juridificación, en función de su carácter codificador y normativo.

---

<sup>(48)</sup> Otra normativa autonómica que cabe mencionar a estos efectos es la Ley 5/2003 de 4 de abril, de Salud de las Illes Balears, que se inspira, como principio informador, en la *"participación comunitaria en la formulación de la política sanitaria, a través de los derechos de información y participación"* (artículo 3). La Ley 7/2003, de 25 de abril, de protección de la Salud de Cataluña, declara que *"la ordenación de las actividades y servicios de protección de la salud, en los términos establecidos por la presente Ley, debe ajustarse a los siguientes principios informadores: f) La participación comunitaria en la planificación y control de la ejecución de las políticas de protección de la salud"* (artículo 2). Por su parte, la Ley de Cantabria 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria, en su artículo 51 recoge una auténtica declaración, al señalar que *"de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 y en el apartado 1 del artículo 129 de la Constitución Española y en los artículos 5 y 53 de la Ley General de Sanidad, los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Cantabria tendrán derecho a participar en la política sanitaria y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar en general. La participación, tanto en la formulación de la política sanitaria como en su control, es un derecho del ciudadano y de la sociedad en general, un valor social, una garantía de estabilidad y un instrumento de cooperación e información del Sistema Sanitario Público de Cantabria. El derecho a la participación implica la responsabilidad en su ejercicio, y obliga a actuar con lealtad al interés general, al bien público y a la promoción del bienestar social"*.

<sup>(49)</sup> Sin tratar de agotar todas las regulaciones existentes, y a modo de simple repaso, véase el artículo 9.2 y 15.3 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña; artículo 3.f. de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia; artículo 3.f. de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia; artículo 7 de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencias de Aragón; artículo 4.f. de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León; artículo 55 de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, etc.

<sup>(50)</sup> Esta Ley de Participación Ciudadana empieza a configurarse como informadora del resto del ordenamiento jurídico valenciano, en la medida en que su carácter transversal incide en el contenido de otras normas relacionadas con la materia. A modo de ejemplo, la reciente Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 18 que *"la Generalitat favorecerá, en los casos que proceda, la representación de las personas inmigrantes en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, individualmente o a través de sus entidades asociativas más representativas."*

En un primer grado se encuentra aquella política normativa que establece, en un único texto legal, el régimen jurídico de la participación ciudadana, otorgando a la materia un cierto carácter unitario y codificador. En esta línea, recientemente la Comunidad Valenciana ha aprobado la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de Participación Ciudadana <sup>(50)</sup>. Por la innovación que supone dentro del ordenamiento jurídico español, conviene detenerse, aunque de forma breve, en el análisis de sus previsiones normativas <sup>(51)</sup>.

Tal y como proclama su preámbulo, esta Ley persigue fomentar la participación ciudadana en una sociedad plural, profundizando en el acercamiento de las instituciones públicas valencianas a la ciudadanía, e involucrando a ésta en la gestión pública que realizan. Trata de propiciar la implicación de la ciudadanía en la actuación de la Administración Autonómica Valenciana, garantizando la información de los procedimientos que promueva, desarrolle o tramite en aras de una mayor transparencia en la gestión pública, estableciendo, finalmente, mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública.

En su Título I se establece el doble objeto de la Ley, como es regular y fomentar la participación ciudadana, así como promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos. Tras delimitar su ámbito de aplicación –exclusivamente la Administración autonómica-, define varios términos –participación ciudadana, ciudadanía, entidades ciudadanas e instrumentos de participación ciudadana-, evitando de este modo la abstracción a la que puede quedar sometida su regulación.

El Título II, bajo la rúbrica “De la participación ciudadana”, recoge un auténtico Estatuto de las ciudadanas y ciudadanos desde el punto de vista de la participación ciudadana, haciendo especial hincapié en el uso de la tecnología para ampliar los cauces de relación entre instituciones públicas y ciudadanía, y de la ciudadanía entre sí, en el marco de la sociedad de la información y del conocimiento.

Su Capítulo I recoge un catálogo de derechos en materia de participación ciudadana, pudiendo distinguir aquellos que tienen un carácter previo al ejercicio del derecho de participación –como el derecho a la información, reconociendo la posibilidad de una información individualizada para aquellos que se encuentren inscritos en el Registro de entidades ciudadanas-; aquellos ya reconocidos en otros textos normativos –como el derecho de acceso a registros y archivos, el derecho de petición o el derecho a la iniciativa legislativa popular-, realizando a tal fin una constante remisión normativa; y aquellos derechos que pueden ser considerados más innovadores desde el punto de vista de su reconocimiento normativo, como son la participación en la elaboración de Anteproyectos de Ley y programas sectoriales- a través de los mecanismos contemplados en la propia Ley, excepto en aquellas materias excluidas por la normativa de iniciativa legislativa popular- y el derecho a recabar la colaboración de la Generalitat en la realización de actividades ciudadanas –siempre que se traten de actividades sin ánimo de lucro, y tengan por objeto el fomento de la participación ciudadana-.

En el Capítulo II se regulan las Entidades Ciudadanas <sup>(52)</sup>, a las que se garantiza tanto los

<sup>(51)</sup> Recientemente se ha aprobado el Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, que viene a complementar y desarrollar los instrumentos de participación ciudadana diseñados por la Ley, otorgando de este modo un cierto carácter estatutario a la materia. Por su parte, actualmente la Comunidad de Canarias está trabajando en la redacción de la futura Ley de Fomento de la Participación Ciudadana, encontrándose disponible para su consulta el “Documento Abierto para el Debate sobre la Ley Canaria de Participación Ciudadana” en [www.gobcan.es](http://www.gobcan.es).

<sup>(52)</sup> Según el artículo 14, se entiende por Entidad Ciudadana “aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos: a) Que su constitución y funcionamiento se regulen por la normativa vigente en materia de Asociaciones, Usuarios y consumidores, o Fundaciones; b) Que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses valencianos; c) que tengan recogido en sus Estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: 1. Estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos. 2. Representar y defender ante la Administración Autonómica Valenciana los intereses tanto de sus miembros como de la ciudadanía en general. 3. Promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.”

derechos reconocidos a los ciudadanos y ciudadanas en el Capítulo I -acceso a archivos y registros, recibir información, derecho de petición, etc.-, como aquellos otros considerados específicos para estas Entidades –derecho a participar con la Administración Autonómica Valenciana, con carácter consultivo, en la elaboración de los programas de actuación sectorial; derecho a obtener la declaración de utilidad pública, etc. -.

El Capítulo III, por su parte, regula diversos instrumentos con los que canalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, resaltando que “el resultado de dichas acciones no tendrá carácter vinculante para la Administración Autonómica Valenciana” (artículo 17.1). Así, para la definición de políticas públicas, la Ley 11/2008 distingue entre aquellos instrumentos previstos en la legislación sectorial o en normas reglamentarias, y aquellos otros específicos regulados en la propia Ley 11/2008, entre los que se hallan la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos, remitiendo su régimen a un posterior desarrollo reglamentario.

El Título III contempla medidas de fomento de la participación ciudadana, para lo que prevé un triple eje de actuación. Por un lado, la concesión de subvenciones para el desarrollo de actividades por parte de las Entidades Ciudadanas que promuevan la participación ciudadana en el ámbito institucional de la Generalitat. Por otro, la definición y ejecución de programas de formación, tanto para la ciudadanía y las Entidades Ciudadanas, como para el personal al servicio de la Administración Pública Valenciana. Finalmente, fórmulas de apoyo mutuo entre entidades

ciudadanas que faciliten el intercambio de datos, servicios de apoyo y asesoramiento, y otras actividades que sirvan para que la actuación de las Entidades Ciudadanas sea efectiva, a cuyo fin prevé la creación de la Red de Entidades Ciudadanas.

En un segundo grado de esta nueva política normativa se hallan los instrumentos de Derecho Blando <sup>(53)</sup>. Es el caso de la Comunidad Valenciana, con la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y local de la Comunitat Valenciana. Esta Carta resalta la necesidad de establecer una nueva forma de gobierno basada en la cercanía y la relación recíproca con los ciudadanos. Partiendo del derecho a la buena administración que contempla el Estatuto de Autonomía de Valencia, garantiza el derecho a la participación de los agentes de la sociedad civil y de los ciudadanos en la vida política. En base a este espíritu, trata de potenciar cauces de información y participación con el objetivo de estimular una cultura participativa. En concreto, en la Carta se acuerda que la actuación de la Administración Autonómica y Local debe estar regida, entre otros, por el principio de participación <sup>(54)</sup>.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas, conscientes de la transversalidad de la participación ciudadana, han puesto en marcha técnicas de planificación con el objeto de ordenar las actividades propias de la materia, fijar los objetivos a alcanzar y encauzar las intervenciones para su cumplimiento. Así, puede citarse el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana de Cataluña (2008-2010), cuyo objeto es incrementar la cantidad y calidad de la

---

<sup>(53)</sup> Frente a la regulación rígida por la imposición de comportamientos, la sujeción, el sometimiento, la autorización o la habilitación, el Derecho blando o flexible (soft law) emplea técnicas más suaves para dirigir las conductas, por medio de objetivos a conseguir, de directrices y recomendaciones a secundar, buscando más la adhesión que la imposición. Este Derecho blando se caracteriza por carecer de un sentido único, por la multiplicidad de instrumentos de regulación y por la diversidad de tratamientos. El soft law aparece recogido en muy diversos instrumentos, como declaraciones, cartas, resoluciones que recogen principios, conceptos y criterios no incorporados al Derecho positivo.

<sup>(54)</sup> Tal y como establece esta Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y local de la Comunitat Valenciana, “el establecimiento de las buenas prácticas a través de esta carta va encaminado a la consecución de una forma de gobierno conocida con el nombre de gobernanza: Forma de gobierno caracterizada y definida por la idea de compartir la responsabilidad entre los actores públicos y diferentes entidades o asociaciones que se incorporan a la toma de decisiones de formas muy variadas, con el fin de definir políticas y regular servicios de forma coordinada y compartida”.

participación, programando y coordinando las actuaciones necesarias para incorporar a la ciudadanía en la elaboración de leyes, planes y programas, así como hacer más transversal e integral la cultura de la participación dentro de la Generalitat. En Baleares se ha aprobado recientemente el Documento Marco para la elaboración del I Plan de Participación Ciudadana, en el que se considera la participación ciudadana como una opción estratégica que debe presidir todas las actuaciones que lleve a cabo el Gobierno, resaltando la necesidad de propiciar un cambio de actitud tanto en la ciudadanía como en las instituciones <sup>(55)</sup>. La Comunidad Valenciana, a través del Plan Director de Ciudadanía 2008-2011, diseña las líneas estratégicas y compromete las acciones a seguir por la Dirección General de Ciudadanía e Integración en los próximos cuatro años. Tras la consideración de la transversalidad del Plan -en cuanto implica actuaciones de diferentes Consejerías de la Generalitat sobre participación ciudadana-, lleva a cabo un diagnóstico de la situación de partida, define una situación de futuro y diseña los ejes de actuación en cada una de las líneas de actuación de la Dirección General para lograr los objetivos estratégicos definidos. En concreto, las políticas a desarrollar en este Plan se agrupan en tres Líneas de Actuación: Ciudadanía y Redes Sociales, Participación, Solidaridad y Voluntariado. Otras Comunidades Autónomas se han apartado de esa finalidad ordenadora y global de la planificación, haciendo uso de la misma para objetos concretos y específicos, como el caso de Canarias, donde el Plan de Participación Ciudadana es diseñado para definir -a modo de hoja de ruta- el proceso de participación que lleve a la elaboración y aprobación de la futura Ley Canaria de Participación Ciudadana, o la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, con el objeto de dar un carácter institucional a esta política pública de participación ciudadana, diversas Comunidades Autónomas han venido creando órganos específicos en la materia.

La Comunidad Valenciana, mediante Decreto 206/2007, de 19 de octubre, del Consell, ha creado la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana, configurado como un órgano colegiado de la Administración de la Generalitat, con el que se quiere lograr que la participación ciudadana que se implante en cada una de las consellerías sea conocida y valorada por el conjunto de la Generalitat, permitiendo así homogeneizar los mecanismos e instrumentos y favorecer su extensión a toda la Administración. En concreto, corresponde a esta Comisión analizar los mecanismos de participación ciudadana y el grado de implantación de éstos en la acción de gobierno; fomentar e impulsar las actuaciones de las consellerías en materia de participación ciudadana; proponer medidas innovadoras de fomento de la participación ciudadana con carácter general para todas las consellerías; estudiar la posibilidad de homogeneizar y coordinar los instrumentos de participación ciudadana en la actuación de la Generalitat, etc. Por su parte, por Decreto 223/2007, de 9 de noviembre, del Consell, se creó el Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana, hoy regulado en el Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008. Este Consejo de Ciudadanía es un órgano consultivo de la Administración de la Generalitat, que tiene como finalidad impulsar el acercamiento de las instituciones de la Generalitat a la sociedad civil y a la ciudadanía, ser el cauce por el que la sociedad civil pueda participar en las decisiones políticas e institucionales de la Generalitat, así como fomentar la cultura de la participación ciudadana y divulgar los valores democráticos a toda la ciudadanía.

Siguiendo esta línea de institucionalización de la participación ciudadana, Baleares, mediante Decreto 46/2008, de 11 de abril, ha creado la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana, como órgano colegiado de la

<sup>(55)</sup> Este documento marco, aprobado por el Consejo de Gobierno de día 25 de enero de 2008, sirviendo de base para la futura concreción del Plan, analiza la situación actual de la participación ciudadana, fija los objetivos y principios rectores de la política de participación, así como la definición de una serie de acciones para el primer plan en la materia.

Administración de la Comunidad Autónoma para garantizar tanto la coordinación, el intercambio de opiniones, la coherencia y la complementariedad de las acciones, como también de los recursos y las actividades que, en materia de participación ciudadana y en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, impulsen las consejerías. Entre sus funciones, cabe destacar el tomar parte en la identificación de los procesos, los mecanismos y los órganos de participación ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas del Gobierno de las Islas Baleares, así como evaluar su grado de implementación; apoyar las actuaciones que proyecten las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma para incorporar la participación ciudadana en los procesos de elaboración y de ejecución de sus políticas; coordinar la realización de actuaciones conjuntas y compartidas entre las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de estudio y búsqueda sobre la participación política y social en general, etc.

Finalmente, Cataluña ha creado la Comisión Interdepartamental de Participación Ciudadana, mediante Decreto 39/2008, de 26 de febrero, como órgano para la coordinación y colaboración en materia de participación ciudadana, así como para la elaboración del Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana. En concreto, son funciones de la Comisión, además de diseñar y proponer los ejes estratégicos y las líneas de trabajo del Plan, concretar sus acciones para dotarle de contenido, fijando los compromisos que cada departamento asumirá en términos de participación ciudadana, así como concretar, por cada una de estas actuaciones, el soporte económico, de personal, logístico y de cualquier otra clase, que se destine a cada iniciativa departamental.

## 4. Conclusiones. la legislación como palanca de cambio

Una Administración abierta a la participación de los interesados, que sea capaz de tener en cuenta sus opiniones antes de decidir es, sin duda, una Administración más democrática y normalmente más eficaz (artículo 103 CE'78), si por eficacia se entiende la adecuación de la acción administrativa a las demandas sociales y no sólo a la agilidad o rapidez de tramitación de los procedimientos.

A lo largo de estas páginas se ha ido analizando la configuración jurídica de nuestro sistema de participación ciudadana, un breve repaso que permite concluir la necesidad de definir una adecuada política normativa en la materia. La participación real y efectiva ha encontrado un importante obstáculo en la inexistencia de una estructura legislativa que ampare su aplicación, estructura caracterizada por su espontaneidad y desorden. Sin embargo, a inicios del siglo XXI y en un Estado democrático consolidado, este pilar de nuestro sistema político exige –además de una decidida voluntad política- una ordenación y una planificación normativa que proporcione estabilidad, un referente en el que apoyarse para promover una participación efectiva.

Esta estrategia normativa, acorde con la política de “Mejora Regulatoria”<sup>(56)</sup>, supone, por un lado, adecuar y perfeccionar los mecanismos legales ya existentes, dándoles un verdadero contenido y facilitando su ejercicio por la ciudadanía; por otro, implantar una nueva legislación –lo que en gran medida exige ir precedido de una nueva cultura política-, con instrumentos normativos que establezcan mecanismos estables y formales

---

<sup>(56)</sup> “Mejora Regulatoria” (“Better Regulation”), es la política de mejora constante de la calidad de las normas, y de revisión de los impactos de dicha legislación en la sociedad. La Mejora Regulatoria se refiere tanto a la calidad de las leyes como a la calidad de la intervención administrativa, racionalizando ésta y ajustándola a lo necesario para garantizar la protección de los intereses generales. Entre los elementos de la “Mejora Regulatoria” se halla la *participación de la sociedad civil* -entendiendo que la participación de la sociedad civil es un elemento fundamental para la Mejora Regulatoria ya que permite mejorar la calidad de la legislación y su adecuación a las necesidades sociales- y la *calidad formal de las normas* -la calidad formal de las normas supone que la norma debe estar escrita en términos claros y precisos, accesibles al ciudadano-.



de interrelación entre ciudadanía y poder público. Junto a ello, ha de promover una sociedad civil fuerte y vertebrada que contribuya con su protagonismo al fortalecimiento de la democracia <sup>(57)</sup>, y arbitrar las debidas garantías para el ejercicio de su derecho, delimitando las representatividades de las organizaciones sociales y la vinculación para la Administración.

Para poner en marcha esta política normativa se debe partir de una doble premisa. En primer lugar, resaltar el indudable y necesario predominio de la democracia representativa en las actuales sociedades, para lo que Claus Offe da la primera nota, una combinación que deje a salvo la democracia representativa sobre la base del individuo autónomo, pero que al mismo tiempo refleje la real complejidad del pluralismo social <sup>(58)</sup>. La participación a la que se alude no constituye un modo alternativo al sistema político actual, sino que la democracia directa ha de concebirse como complemento de la democracia representativa, de tal modo que participar no es –generalmente- decidir, sino influir en la decisión. En segundo lugar, tal y como previene Donati, la nueva normatividad requiere un cierto carácter estatutario de las iniciativas participativas, para que no se desvíen de su finalidad y proporcionen seguridad jurídica a la ciudadanía. 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.

En todo caso, la construcción de este orden normativo estatutario deberá adaptarse a aquellas características inherentes a la participación ciudadana y que determinan su propia esencia. Así, la voluntariedad y flexibilidad informan este derecho de participación, lo que determina que el sistema jurídico no debe imponer su ejercicio –la participación no es un deber, es un derecho y como tal puede ejercitarse o no-, sino que ha de crear un marco legal que prevea habilitaciones

y fomente la participación. Ha de limitarse a establecer marcos, facilitar, promover, poner a disposición de la ciudadanía instrumentos que se adapten a las peculiaridades de cada sector de interés público, lo contrario podría suponer una rigidez que conllevara a la *procedimentalización administrativa* de la participación ciudadana. No obstante, esta flexibilidad y generalidad legal requiere una posterior concreción reglamentaria que garanticen la seguridad jurídica, así como la estabilidad y futuro del sistema.

La transversalidad de la participación ciudadana –que también debe informar su configuración jurídica- supone que ésta incide en la actuación general de la Administración Pública, debe informar sus diversas actuaciones sectoriales, lo que exige una previsión normativa que garantice una adecuada coordinación administrativa –fundamentalmente centralizando las funciones orientadoras de la participación dentro de la estructura organizativa de la Administración-, así como la creación de mecanismos de cooperación y colaboración para evitar duplicidades, involucrar a toda la Administración y compartir experiencias.

Por otro lado, como se ha señalado, el derecho de participación tiene un carácter instrumental. La participación no es un fin, es un medio para la consecución de los diversos intereses públicos, por lo que su régimen jurídico, además de proclamar principios y derechos a favor del ciudadano, debe concretar su ejercicio mediante el reconocimiento de instrumentos y procedimientos específicos. Sin continuas remisiones normativas, lo que supondría dotar de un escaso contenido a la norma y debilitar el principio constitucional de seguridad jurídica.

Finalmente, la regulación de la participación ciudadana debe estar informada por el principio de corresponsabilidad. Si hablamos de Administración deliberativa, es evidente que la norma reguladora de los cauces y mecanismos

<sup>(57)</sup> Véase, RUBIO NUÑEZ, Rafael. “La guerra de las democracias”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2007, nº 16, pp. 79-108.

<sup>(58)</sup> OFFE, Claus. “Partidos políticos y nuevos movimientos sociales”. *Sistema*. 1988.

que hagan eficaz el ejercicio del derecho de participación debe ser elaborada de forma participativa, y no con un carácter unilateral.

Junto a estos límites derivados de la propia naturaleza de la participación ciudadana, en su ordenación jurídica también existen límites externos y previos que van a condicionar la previsión normativa de su ejercicio. Así, podemos hablar de la existencia de límites jurídicos, en la medida en que el régimen establecido para los nuevos mecanismos de participación habrá de tener en cuenta, y no sobrepasar, el marco jurídico-formal vigente –como se ha señalado en otro momento, existen límites en forma de plazos administrativos, procedimientos, garantías administrativas, etc.-. También habrá de tener presente el papel de los límites económicos, de tal manera que cualquier previsión normativa no cabe, ya que las diferentes líneas de actuación para promover la participación han de tener presente la existencia de límites presupuestarios. Finalmente, los límites políticos también pueden jugar como freno del contenido normativo; la voluntad política es, en muchos casos, el elemento clave para garantizar el triunfo de esta política pública.

Por otra parte, si hablamos de *legislación como palanca de cambio* para configurar una Administración deliberativa, no podemos obviar el doble papel que juega el Reglamento en esta materia. El primero lleva a la clásica relación Ley-Reglamento. Sin detener más el análisis de esta relación, ya estudiada exhaustivamente en muy diversos ámbitos, conviene resaltar su completa aplicación en el reconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. La consideración del Reglamento como complemento indispensable de la ley conlleva la necesidad de que ésta configure jurídicamente los principios generales, los aspectos básicos y las habilitaciones para la puesta en marcha de los diversos instrumentos participativos, debiendo descender la norma reglamentaria a la concreción y detalle de los aspectos procedimentales. El segundo papel de la norma reglamentaria tiene que ver con la necesidad de potenciar la transparencia

y la participación en su elaboración. En muchos sectores del ordenamiento jurídico la norma reglamentaria es necesariamente creativa de Derecho, y no simple complemento o desarrollo de la Ley, por lo que la intervención ciudadana en su definición le proporciona una mayor legitimidad. Además de ser la norma que, como se ha dicho, concreta los aspectos materiales que afectan directamente a los intereses de la ciudadanía, por lo que ésta encuentra en este tipo de norma un “plus” de interés para participar en su elaboración. De este modo, igual de importante que promover la participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes, es garantizar una adecuada participación en la definición de la norma reglamentaria, complementando así la legitimidad del reglamento -apoyada hasta ahora en la habilitación legal- para que pueda establecer normas que afectan a los derechos y libertades de los ciudadanos o contengan decisiones sobre intereses generales relevantes, sin excluir ni sustituir, obviamente, el primer pronunciamiento del legislador.

En cualquier caso, la nueva realidad jurídico-política de la participación ciudadana no sólo debe incidir en su propia ordenación, sino que, dado ese carácter estatutario, también afecta al conjunto del Derecho Administrativo. De otra manera, si se considera la legislación como instrumento básico para promover la participación ciudadana, y si de Administración deliberativa queremos hablar, el Derecho Administrativo debe asumir un papel fundamental en esta transformación.

El Derecho Administrativo evoluciona de un sistema de limitaciones y garantías, a un sistema más amplio de participación del ciudadano. En esta línea, Santiago Muñoz Machado se centra en el estudio de la idea de la participación como elemento para una nueva ruptura del Derecho Administrativo, resaltando que la crisis de legitimación democrática que sufre la Administración moderna pueden tener una solución favorable a través del fortalecimiento de la idea de participación. Las decisiones

administrativas apoyadas hasta ahora en la cobertura inapelable de la Ley, van a precisar de legitimación en el asentamiento directo de los ciudadanos destinatarios de las mismas. En los años venideros será imposible dar cuenta del contenido del Derecho Administrativo, si no se pone especial énfasis en el hecho de que los ciudadanos contribuyan a formar y controlar directamente las decisiones que afectan al interés general, es decir, que participen en tareas tradicionalmente encomendadas en exclusiva a la Administración Pública.

Esto implica, en última instancia, la necesidad de integrar progresivamente el elemento participativo en la legislación administrativa, tanto general como sectorial, lo que exige el paso de *la información pública a la participación ciudadana* <sup>(59)</sup>, evolución que debe ser la clave para la configuración del Derecho Administrativo moderno. El fenómeno de la intervención de los ciudadanos en las tareas administrativas no se puede reducir exclusivamente a las tradicionales vías del 105 CE'78, esto es, la audiencia de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, sino que su contenido debe ser ampliado –que no sustituido– dentro de las posibilidades abiertas por el artículo 9.2 CE'78.

A modo de conclusión, la nota común del ordenamiento jurídico regulador de la participación ciudadana debe ser garantizar una participación real y efectiva, con la finalidad de superar el tradicional obstáculo de la configuración formal, pero inefectiva, para lo que se ha de ordenar a las Administraciones Públicas promover la eficacia de esta participación. Va a ser relevante para ello la articulación de la futura legislación, la configuración de un ordenamiento jurídico regulador de esta materia. Se ha destacado por la doctrina la insuficiencia del modelo tradicional del procedimiento administrativo y la necesidad

de alumbrar novedosos instrumentos de participación, un nuevo modelo comunicativo, con una posición proactiva de las Administraciones, que han de fomentar la participación y entrar en diálogo con la sociedad.

La clave está en el desarrollo legislativo del artículo 9.2 CE'78 –así como de los demás preceptos constitucionales y estatutarios que contemplan el mandato dirigido a los poderes públicos– cuando se vaya produciendo la actividad normativa secundaria, no ignorando que será el legislador ordinario el que traducirá en contenidos concretos lo que en el artículo 9.2 CE'78 aparece, ahora, como pragmático.

<sup>(59)</sup> En este sentido, conviene recordar que el artículo 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habilita expresamente a las Administraciones Públicas para “establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos”.



# La participación ciudadana como política pública

Una opción de hondo calado:  
Se crea la Dirección General de Participación Ciudadana  
del Gobierno de Aragón



**Ignacio CELAYA** <sup>(1)</sup>  
Dirección General de Participación Ciudadana  
Gobierno de Aragón

A los gobiernos y a las administraciones públicas se les formulan, desde todos los sectores, múltiples demandas, siendo evidente que disponen de recursos escasos para satisfacerlas. Existe –todos somos conscientes de ello- una fuerte competencia por acceder a los recursos públicos. Los responsables de decidir donde destinarlos se encuentran, pues, en una situación delicada.

En este entorno, la decisión de crear una nueva unidad administrativa –como es el caso de la Dirección General de Participación Ciudadana- no es baladí. Es imprescindible estar convencido de la necesidad de destinar recursos a esta actividad y, además, tener la capacidad de justificar y razonar los beneficios que se generarán para el conjunto de la comunidad. Más allá de que al final, tendremos también que evaluar nuestros logros y valorar si efectivamente hemos alcanzado los objetivos previstos.

Esta justificación es casi evidente para la sociedad en muchas de las actividades que desarrollan

las administraciones públicas. Podemos debatir sobre porcentajes y sobre contenidos concretos de las políticas, pero nadie pondrá en duda que necesitamos dedicar recursos a nuestros hospitales, escuelas, infraestructuras o nuestros planes ocupacionales. Las razones son obvias (curar a los enfermos, educar a los niños, facilitar la movilidad o promover el empleo)... Además, las inversiones en recursos públicos se traducen en resultados tangibles (número de médicos y maestros, kilómetros de autovías o cantidad de personas que cobran el subsidio por desempleo). Sin embargo, no es tan sencillo de justificar cuando destinamos los recursos a una Dirección General de Participación Ciudadana.

¿Por qué hemos de destinar recursos a una Dirección General de Participación Ciudadana? ¿Para qué sirve? ¿Qué tipo de problemas nos resolverá o de qué servicios nos proveerá? ¿Quién ha demandado su creación? Estos interrogantes han de ser nuestro punto de partida. Estamos hablando de recursos que son públicos y escasos, y, por lo tanto, es imperativo justificar su buen uso y, sobre todo, su capacidad para alcanzar unos resultados colectivamente relevantes.

Para responder a estos interrogantes, cuestión que se convierte en nuestro objetivo esencial,

<sup>(1)</sup> Ignacio Celaya es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Director General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

para poder aportar a este libro, a continuación vamos a ofrecer, en primer lugar, los elementos de diagnóstico que justifican la creación de la Dirección General de Participación Ciudadana (*el porqué*). En segundo lugar, vamos presentar las posibles respuestas que, al menos en el terreno de las ideas, deberíamos articular para responder a la situación anteriormente diagnosticada (*el qué*). Finalmente, en tercer lugar, y de modo un tanto más extenso, expondremos los contenidos concretos de la actividad de la DG, el paso de las ideas a la acción (*el cómo*).

## 1 ■ ¿Por qué una Dirección General de Participación Ciudadana?

El tránsito hacia un nuevo siglo ha llegado acompañado de fuertes incertidumbres. En Aragón, como en la mayoría de los lugares del planeta, nos invade cierta sensación de desconcierto frente los grandes retos que nos acechan: la creciente diversidad de la población, el cambio climático, la cohesión social, el acceso a la energía, el desarrollo en el marco de la economía del conocimiento y la información, las inseguridades globales.

No es este el espacio adecuado para desarrollar estos argumentos, aunque sí nos gustaría subrayar una primera constatación: a pesar del crecimiento y el bienestar de los últimos años, nos encontramos frente a retos colectivos que parecen desbordarnos. Somos una sociedad rica y desarrollada, es cierto, pero como apuntan muchos analistas, también muy temerosa frente al futuro.

El temor ante el futuro tiene que ver con una segunda constatación: los instrumentos para hacer frente a nuestros retos colectivos se encuentran hoy fuertemente debilitados. Ambas constataciones se refuerzan mutuamente: los problemas parecen intensificarse y hacerse más complejos, mientras que las capacidades de respuesta se debilitarían y mostrarían su creciente impotencia.

Pero, ¿de qué instrumentos estamos hablando? ¿A qué nos referimos cuando afirmamos que se ha debilitado nuestra capacidad para responder a los retos colectivos? Pues nos estamos refiriendo a algo tan conocido y pregonado como el descrédito de la política y de la administración pública. La política, como concepto, es aquello nos permite abordar nuestros retos colectivos, es la manera que tenemos de resolver nuestras diferencias en el presente y de construir nuestros proyectos de futuro, es un "*artefacto*" que nos permite vivir juntos cuando somos diferentes.

Si a la política le añadimos el adjetivo democrática, podemos ir incluso un poco más lejos. La política democrática nos permite lograr todo lo

mencionado anteriormente y, además, hacerlo a través del diálogo, de la deliberación, del debate de las ideas. La democracia nos habilita para resolver nuestros conflictos colectivos de manera pacífica, sin recurrir a guerras ni enfrentamientos; sustituyendo la imposición del más fuerte por un debate civilizado y la generación de inteligencia colectiva. La política democrática, no cabe ninguna duda, fue –todavía es– un gran invento.

La administración pública, por su parte, es el brazo ejecutor de la política democrática. Ésta toma decisiones, al tiempo que destina los recursos para su ejecución a la administración. Durante las últimas décadas hemos construido unas administraciones potentes, que deberían usar de manera adecuada los recursos que le destinamos para construir hospitales y escuelas, contratar policías y bomberos, o atender a las personas sin trabajo o con discapacidades. La administración pública ha ido evolucionando, pero también ha sido un gran invento. Sin ella sentiríamos el desamparo en el que, desgraciadamente, viven aún en muchas sociedades menos desarrolladas que la nuestra.

Así pues, son estos dos instrumentos –la política democrática y la administración pública– los que parecen estar en crisis. No pretendemos entrar ahora ni en su defensa ni en su crítica, pero no nos queda más remedio que constatar que –con razón o sin ella– viven unos momentos de intenso descrédito, generalizada desconfianza y fuerte impotencia. Nuestros grandes inventos no nos funcionan como deberían y, en consecuencia, volvemos a repetirlo, no sólo estamos frente a un mundo más complejo sino que tampoco contamos con las herramientas que hasta no hace demasiado tiempo nos servían para hacer frente a sus retos y sus dificultades.

Es aquí donde encontramos el porqué, las razones, la justificación de la Dirección General de Participación Ciudadana. Su objetivo es extremadamente ambicioso y relevante: se trata de fortalecer los instrumentos que nos permiten afrontar nuestros retos colectivos. Pretendemos mejorar nuestra democracia y nuestra administración, pues sin ellas no podremos construir nuestro futuro compartido.

## 2. ¿La participación es la respuesta?

Una vez justificados los objetivos y las razones de la Dirección General de Participación Ciudadana, debemos abordar una segunda justificación. Se trata de explicar porqué consideramos que esta nueva unidad administrativa tiene las características necesarias para lograr los fines anteriormente propuestos. ¿Es la Dirección General de Participación Ciudadana el mecanismo adecuado? ¿Es la participación la vía para reforzar la democracia y mejorar la administración?

Otra vez, la respuesta a estos interrogantes no es ni obvia ni baladí. En realidad, se trata de una apuesta política innovadora, pues no existen demasiados precedentes. Ni tan siquiera un acuerdo unánime sobre la utilidad de esta fórmula.

A nivel internacional, a partir de los años ochenta, y especialmente durante los noventa, el énfasis se colocó en la administración y se promovieron múltiples procesos de transformación destinados a mejorarla. En aquel momento no sólo no se pensaba en reforzar la política democrática, sino que se apostaba por despolitizar las actuaciones públicas. Ni la política, ni la democracia, ni la participación eran las respuestas. Éstas se encontraban en una modernización administrativa inspirada en los modelos de gestión del sector empresarial y en el mercado como generador de competencia.

Sin embargo, ya a finales de los noventa aparecen las primeras voces críticas. Podemos estar efectivamente modernizando el funcionamiento de la administración pública, pero se duda tanto de la bondad de los resultados como de la pertinencia de los mecanismos. Es decir, por un lado, una modernización que aplica con exceso de entusiasmo y mimetismo las recetas del sector privado al sector público, acaba generando perversiones y resultados no deseados. Por otro lado, ver en la gestión la respuesta a todos los problemas, olvidándose del papel de la política y de la democracia, se ha convertido en una constricción excesiva. La administración es

importante, pero es en la política y en la democracia, donde se encuentra el núcleo duro de nuestra capacidad para afrontar los retos que colectivamente tenemos planteados. Olvidarse de la política y abonar su descrédito se convierte, desde nuestro punto de vista, en un auténtico problema.

Necesitamos más política, no menos política. Y necesitamos que esta política se desarrolle en un marco de calidad democrática. Necesitamos fortalecerla, no diluirla. Son estas convicciones las que nos permiten abordar la segunda justificación: la Dirección General de Participación Ciudadana es el instrumento adecuado, pues pretende impulsar una política destinada a recuperar la política. A recuperarla desde el fortalecimiento de la calidad democrática, de la participación, de la implicación de la ciudadanía en la resolución de los problemas públicos.

A través de este eje que hemos denominado participación, pretendemos construir una forma renovada de ejercer las responsabilidades políticas y las actividades administrativas. En este sentido, la política de la Dirección General pretende impulsar una transformación basada en una idea muy simple: para resolver los asuntos colectivos, hemos de juntarnos; para tomar las decisiones colectivas, hemos de aprovechar las ideas de todos; y para hacer frente a la complejidad de nuestros retos, precisamos usar el diálogo como única forma de generar inteligencia colectiva.

Así pues, la participación –entendida como diálogo– es la respuesta. Usaremos esta etiqueta, como se detallará en el próximo apartado, para aglutinar un conjunto de actividades que pretenden fortalecer la calidad democrática del funcionamiento de las instituciones públicas.

Más concretamente, al apostar por la participación como respuesta, esperamos lograr tres grandes objetivos:

- En primer lugar, esperamos mejorar y enriquecer las decisiones que adopta el gobierno y su aparato administrativo. El diálogo, en este sentido, permite incrementar el conocimiento sobre los temas, al tiempo que facilita un

equilibrio entre las diferentes posiciones. Cuando los recursos son limitados, la generosidad escasa y el conocimiento está muy especializado, el diálogo se convierte en una aportación sustancial para tomar decisiones más ricas, más legítimas y más equilibradas.

- En segundo lugar, a través de la participación esperamos mejorar también la eficiencia de la actuación administrativa. El diálogo nos hace, en este ámbito, una aportación altamente significativa: genera contactos y relaciones que, a su vez, generan las complicidades y las confianzas imprescindibles para el desarrollo de cualquier proyecto. Sin contar con los otros podemos ir muy rápidos en las fases iniciales de una política, pero enseguida encallaremos en una tupida red de resistencias.
- Finalmente, la participación favorece la aparición de “ciudadanos”. Esto es crucial, ya que sin ellos difícilmente podemos plantearnos retos colectivos. Aquí no estamos usando el término en su acepción jurídica, sino más bien para referirnos a ciertos atributos que deberían tener las personas. Ciudadano, desde nuestra óptica, sería aquel que es capaz de pensar en términos colectivos y de involucrarse en la cosa pública. La política democrática requiere de políticos, pero estos tendrían en realidad un papel secundario. Los auténticos protagonistas de la política democrática son, sin duda, los ciudadanos. La participación, entendemos, puede contribuir a generar ciudadanía en tanto que ofrece espacios y oportunidades para que nos interese por lo que nos afecta a todos.

En definitiva, al apostar por la participación no la estamos convirtiendo en un fin en ella misma, sino que pretendemos usarla como mecanismo para fortalecer la democracia de nuestras instituciones públicas. Al mismo tiempo, a través de una democracia de mayor calidad esperamos ser capaces de tomar mejores decisiones, de aumentar la eficacia a la hora de aplicar y de construir una ciudadanía interesada e involucrada en los asuntos colectivos. Estamos convencidos, finalmente, que todo ello debe contribuir a algo tan crucial como resolver con



más aciertos los problemas del presente y construir con mejores perspectivas los proyectos de futuro. Eso sí, problemas de todos y proyectos compartidos.

### 3. La Dirección General de Participación Ciudadana en el Gobierno de Aragón

#### 3.1. Ahora es el momento

Los objetivos que hemos planteado son ambiciosos y, estamos convencidos, cruciales para nuestro futuro. Sin embargo, a menudo se expresan en términos demasiado abstractos. No son percibidos como una urgencia. En nuestra época, caracterizada por la inmediatez y la velocidad, por el titular y la frase corta, las demandas y las expectativas no alcanzan más allá de un estricto corto plazo. La política y la democracia se nos aparecen como conceptos demasiado lejanos.

Las propuestas y los objetivos de la Dirección General de Participación Ciudadana pueden parecernos interesantes, pero se nos diluyen en el frenesí del día a día. Y, sin embargo, pensamos que es el momento. No existe un clamor al respecto, pero necesitamos urgentemente recomponer nuestra capacidad política y fortalecer la calidad de nuestra democracia. No podemos perder más tiempo, pues está en juego nuestra convivencia, nuestro futuro y nuestro presente. El tiempo se nos agota.

Es el momento y hemos de aprovecharlo. Las condiciones para avanzar en una línea de trabajo como la que estamos proponiendo no son fáciles, pero hoy tenemos una oportunidad que no podemos dejar escapar. Tres son las razones que, en nuestra opinión, nos sitúan en una buena posición de partida.

- En primer lugar, ahora es el momento porque no partimos de cero. Las últimas décadas nos han permitido acumular cierta experiencia, especialmente gracias a las múltiples iniciativas de nuestros gobiernos municipales. Éstas han sido muy diversas, y no siempre han alcanzado los resultados deseados. En realidad, deberíamos reconocer que nuestra inexperiencia ha

provocado desajustes y, también, ciertas frustraciones. Pero incluso cuando no hemos alcanzado el éxito, sí que hemos podido aprender. Sabemos que podemos esperar y que no debemos esperar de los procesos participativos. Sabemos cuáles son los factores clave para ejecutarlos correctamente. Y, sobre todo, sabemos que a pesar de las dificultades, estos procesos son imprescindibles si queremos gobernar desde la legitimidad, la sensibilidad y la proximidad a los ciudadanos.

- En segundo lugar, es el momento porque, como acabamos de mencionar, la experiencia nos ha proporcionado algunas ideas clave. Quisiéramos destacar dos de ellas. Por un lado, hemos aprendido que la participación no es una alternativa a la democracia representativa, sino una forma de complementarla y mejorarla. La participación no pone en duda quién debe tomar las decisiones (nuestros representantes democráticamente elegidos), sino que pretende incidir en la forma de tomar estas decisiones. No se trata de dejar de tomar decisiones sino de tomarlas de otra manera. No se trata de renunciar a la responsabilidad democráticamente adquirida, sino de ejercerla con mayores dosis de calidad democrática.
- Por otro lado, la experiencia nos muestra que no estamos frente a una receta mágica. La participación es un camino que debemos recorrer, pero que nos reclama tiempo y dedicación. Nos equivocaremos si trazamos nuestros objetivos en el corto plazo. La participación es una apuesta que nos reclama trabajar para el medio y el largo plazo; combinando la convicción que debe sustentar las iniciativas con la paciencia necesaria para ver brotar los resultados.
- Finalmente, es el momento porque contamos con un sólido e imprescindible soporte político. Nuestro Gobierno, empezando por su presidente, está comprometido en la tarea y, en consecuencia, nos garantiza la convicción y la apuesta sostenida. No estamos ante una política marginal. No queremos ser la guinda

que decora un pastel, sino uno de los ejes estratégicos de este gobierno. Contando con el impulso y la fuerza de este soporte, no podemos dejar escapar la oportunidad.

### 3.2. Planes y líneas de trabajo

La Dirección General de Participación del Gobierno de Aragón -que nace en verano del 2007- define su misión, en el propio decreto de creación, en los términos siguientes: “propiciar una mayor implicación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas”. Se trata, como ya hemos señalado, de un objetivo ambicioso y complejo, que nace dentro del Departamento de presidencia, como una clara apuesta de transversalidad, un objetivo que se aborda desde el máximo compromiso político, tal como muestran las palabras del Presidente Marcelino Iglesias en el acto de presentación de la Dirección:

*“Hoy no se puede gobernar sin contar con la colaboración, las voces y las complicidades de la ciudadanía y de sus organizaciones.”*

Esta compleja misión, por su parte, se despliega a través de 5 objetivos, los cuáles, a su vez, se desgranar en un conjunto de líneas de acción. Nos estamos refiriendo al contenido, a la sustancia de la política del Gobierno de Aragón en materia de promoción de la participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia. Sin ánimo de exhaustividad vamos a exponer a continuación estos objetivos y líneas de actuación.

Tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro resumen, los objetivos transcurren desde la voluntad genérica de propiciar procesos de participación que acompañen a las políticas públicas (objetivo 1) y construir un discurso participativo (objetivo 2), hasta planteamientos más instrumentales que se refieren al uso de nuevas tecnologías (objetivo 3), al desarrollo legislativo (objetivo 4) o a los recursos de soporte necesarios para el trabajo de la Dirección (objetivo 5).

<b>Objetivo 1</b>	Propiciar asesorar y acompañar procesos de participación.
<b>Objetivo 2</b>	Generar un discurso compartido sobre la democracia participativa.
<b>Objetivo 3</b>	Propiciar cauces de información y participación a través de la red.
<b>Objetivo 4</b>	Generar instrumentos y actualizar la legislación en materia de participación.
<b>Objetivo 5</b>	Generar una estructura de soporte a la labor de la DGPC.

*Objetivo 1. Propiciar asesorar y acompañar procesos de participación que permitan la implicación de la ciudadanía en el diseño y evaluación de las políticas públicas*

En primer lugar, este objetivo inicial nos recuerda que nuestro objetivo no es simplemente organizar actos participativos, sino que pretendemos impregnar de mentalidad participativa al conjunto de la administración. No quisiéramos limitarnos a organizar eventos más o menos vistosos, sino ayudar a cambiar la manera de operar de nuestras instituciones políticas y administrativas. Sabemos que ésta es una apuesta que deberemos trabajar sin esperar resultados de un día para otro, pero estamos convencidos que es la única forma de abordar con seriedad el tema de la participación. Únicamente si el conjunto de las instituciones públicas se lo cree y lo interioriza, habremos tenido éxito en nuestra misión de propiciar una formas de trabajar que incorporen –de manera habitual y natural- a la ciudadanía en la construcción de lo público.

Así pues, no esperamos transformaciones radicales ni conversiones automáticas. Esperamos, en cambio, multiplicar las experiencias participativas y mostrar su capacidad para mejorar las políticas públicas. Nuestro trabajo, por lo tanto, consiste en convencer, acompañar y seducir: convencer a los diferentes Departamentos del Gobierno para que incorporen procesos de participación, acompañarlos en su diseño y ejecución y,

finalmente, usar sus resultados para seducir a aquellas partes de la institución que todavía no hayan incorporado nuestras propuestas de innovación democrática.

No estamos hablando en abstracto, sino que en los dos años de vida de la Dirección General de Participación ya hemos puesto en marcha más de 10 procesos de participación hacia el interior de la propia administración autonómica. Procesos que han contribuido o están contribuyendo a mejorar proyectos políticamente tan significativos como:

- Ley de Servicios Sociales
- Estrategia Aragonesa de Cambio Climático
- Plan Director de Cooperación al Desarrollo
- Decreto de Derechos y Deberes de los Alumnos
- Plan de Convivencia Intercultural
- Reglamento de Vivienda Protegida de Aragón
- Plan Aragonés de Seguridad Vial
- II Plan de lucha contra la violencia de género
- Plan Integral de Infancia y Adolescencia
- Catálogo de Servicios (vinculado a la Ley de Servicios Sociales)
- Ley de la Montaña

En paralelo a estos procesos se está trabajando, a modo de consultoría interna y conjuntamente con los Departamentos implicados, en la elaboración de un modelo de participación para el ámbito de la Salud o en el diseño de un proceso participativo que contribuya a elaborar una nueva Ley de Función Pública.

En relación a estos procesos, nos gustaría destacar dos consecuencias que van más allá de cada una de las experiencias. En primer lugar, a partir de la práctica, hemos logrado elaborar unos protocolos y unas metodologías que nos permiten no sólo ofrecer un discurso sobre los beneficios de la participación sino, también, una herramienta de trabajo para ponerla en práctica. Se trata de una estructura en fases que, adaptada a cada caso concreto, nos permite

diseñar unos procesos que están logrando los resultados esperados (figura 1). Y este es el segundo punto que queremos destacar: las experiencias están generando elevados niveles de satisfacción, tanto entre los Departamentos promotores como entre las personas y las entidades que se involucran en ellos. En palabras de los protagonistas de uno de los procesos participativos, concretamente del que acompañó a la elaboración de la Ley de Servicios Sociales:

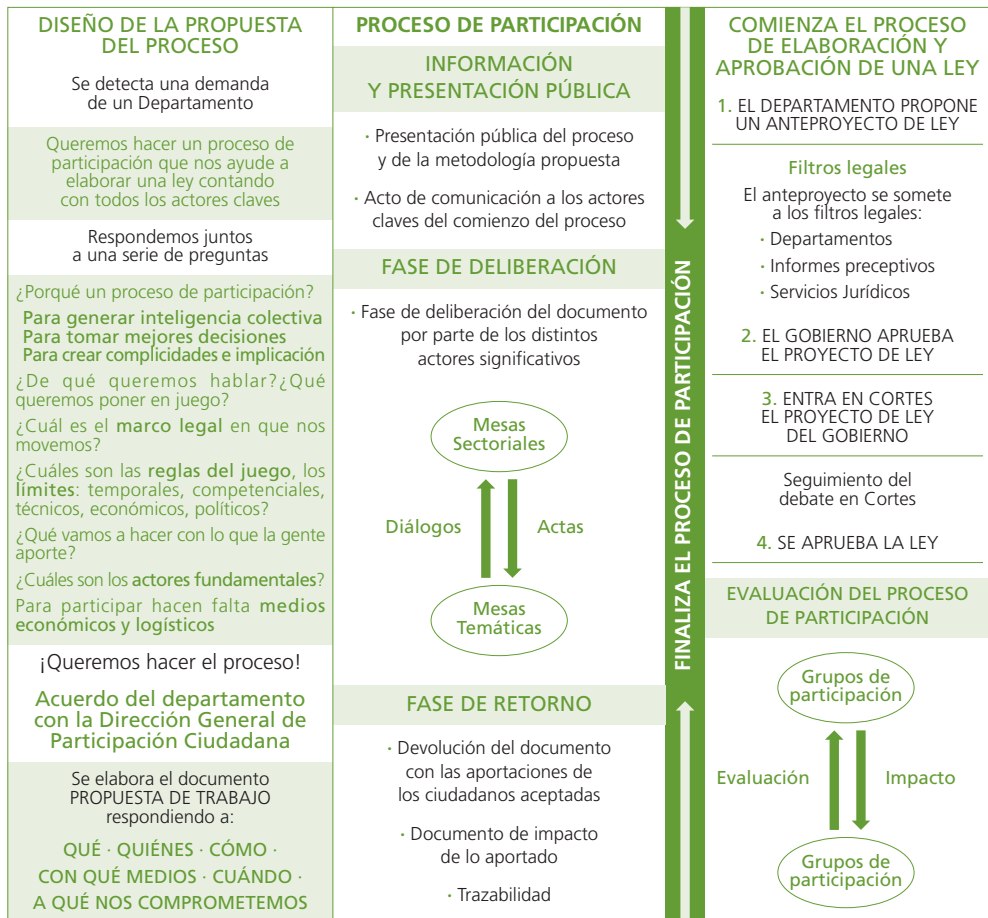
*“Hemos detectado que los planteamientos más generales han sido tenidos en cuenta: trabajo integral con las personas, aspecto preventivo, calidad de los servicios... Insistimos en la participación desde el inicio de los procesos y*

*con plazos suficientes para la reflexión y el debate en el seno de las plataformas de las entidades sociales.”* (Isabel Jiménez, Presidenta de la Red Aragonesa de Entidades para la Inclusión)

*“Esta experiencia ha demostrado que es posible generar un proceso ordenado y eficaz de participación, en el que las aspiraciones ciudadanas puedan hacerse llegar a los poderes públicos y que además sean recogidas en gran parte.”* (Juan Carlos Castro, Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales)

Merece especial atención el esfuerzo realizado para acompañar, formar, sensibilizar e implementar procesos de participación hacia las entidades locales. Con respeto, conscientes de la importancia

Figura 1. Fases para la realización de un proceso de participación (en el proceso de elaboración de una ley)



de la autonomía local, pero empeñados en poner nuestra inteligencia y estructura al servicio de la mejora de la calidad democrática en las entidades locales.

*Objetivo 2. Fomentar los valores, la formación, las prácticas, la investigación y la sensibilización social para generar un discurso compartido sobre la democracia participativa*

Tal como hemos mencionado al definir nuestro primer objetivo, no nos conformamos con generar experiencias participativas (más o menos puntuales) sino que pretendemos impregnar de mentalidad participativa al conjunto de nuestras instituciones públicas. Por lo tanto, es imprescindible generar un discurso que permita a la organización y al conjunto de la sociedad compartir determinados valores y prácticas.

En esta dirección, estos primeros años hemos centrado nuestros esfuerzos en dos líneas de actuación: la formación y la investigación. Respecto a la primera, consideramos prioritario potenciar la formación de políticos, técnicos y ciudadanos. Por ello, durante estos dos años, se realizaron cuatro cursos para funcionarios y tres Jornadas sobre Participación en el Ámbito local. Estos cursos y jornadas han tenido continuidad, y esperamos que se conviertan en puntos de encuentro que nos permita construir y consolidar una cultura participativa.

En cuanto a la investigación, consideramos que estamos en un ámbito de innovación y, en consecuencia, es fundamental dotarnos de herramientas y capacidades para generar conocimiento. Un conocimiento que habremos de compartir y utilizar. En este sentido, la Dirección ha colaborado con académicos y expertos en la materia para avanzar en diferentes líneas: conocer la realidad participativa de Aragón (Mapa de espacios participativos), la formas no-institucionales de participación, el papel potencial de las nuevas tecnologías en la participación de la ciudadanía para la construcción de las políticas públicas, las experiencias en el ámbito local y los mecanismos de evaluación aplicables a los procesos participativos.

*Objetivo 3. Propiciar cauces de información y participación adecuados y accesibles a través de la red, que hagan posible compartir valores, cultura y prácticas democráticas al conjunto de la sociedad*

Aunque con una vocación más instrumental, estamos convencidos del carácter estratégico de este tercer objetivo. En nuestra actual sociedad de la información, no podemos pretender promover una política innovadora sin contar con las facilidades que ésta nos proporciona. No sólo para darnos a conocer y difundir tanto las experiencias como el discurso participativo, sino también para favorecer mecanismos accesibles que puedan favorecer las propias dinámicas participativas.

El portal "Aragón Participa" es el resultado de esta apuesta estratégica. Se trata de un espacio que hemos definido como una "ventana de la ciudadanía" y que pretende, primordialmente, abrir nuevos canales interactivos para la participación; poner en contacto a la ciudadanía con las políticas públicas del Gobierno de Aragón. Más de un millón de páginas consultadas en su primer mes de vida, le auguran un futuro interesante y que sin duda será vanguardia como herramienta de comunicación de los ciudadanos con la administración en el conjunto del Estado.

<http://aragonparticipa.aragon.es>

En paralelo a este objetivo central de puente entre la ciudadanía y las políticas públicas, el portal ofrece una agenda de actividades, documentación para acceder a un mayor conocimiento sobre innovación democrática y participación ciudadana, una base de datos sobre órganos de participación, un apartado para seguir los procesos en marcha, una sección sobre noticias de actualidad y una asistencia virtual para resolver dudas on-line.

*Objetivo 4. Generar instrumentos de participación, y dar a conocer y actualizar la legislación en materia de participación en la Comunidad Autónoma de Aragón, para hacer posibles las prácticas democráticas al conjunto de la sociedad*

Aunque entendemos que la incorporación de la participación es una cuestión de valores y de cultura organizativa, también somos conscientes

de la importancia de la legislación. Nos referimos a ella como una “palanca de cambio”; es decir, como un recurso que puede empujar y estimular las transformaciones. También, tanto o más importante, la legislación se convierte en la garantía de consolidación de las transformaciones, en la manera de asegurar que la participación se consolida en las rutinas de nuestras tareas gubernamentales.

Disponemos en estos momentos de un marco normativo internacional en el que ubicarnos: la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles o el Libro Blanco de la Gobernanza Europea se refieren a los derechos vinculados a la participación ciudadana. También en España y en Aragón nos hemos dotado de una normativa que ampara y fomenta estos derechos: los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución, al artículo 15 de nuestro Estatuto de Autonomía, o el artículo 152 de la Ley de Administración Local de Aragón. Nuestro reto, sin embargo, consiste en analizar un modelo normativo propio que recoja y enmarque todas nuestras aspiraciones. En definitiva, definir que nuevas leyes o reglamentos podemos necesitar para desarrollar y consolidar el objetivo de consolidar la participación ciudadana.

En este sentido y durante este año, se ha llevado a cabo, organizado por la Dirección General, una Mesa de expertos con especialistas de todo el Estado, para ayudarnos a elaborar un documento de partida que nos gustaría debatir con sosiego y desde la pluralidad en sede parlamentaria.

*Objetivo 5. Generar una estructura de soporte a la labor de la DGPC, para dar un servicio de calidad, congruencia y transparencia en su dinámica cotidiana*

Finalmente, tan importante como el contenido de nuestros objetivos es la calidad y la precisión con la que seamos capaces de ejecutarlos. Trabajar en procesos de participación ciudadana significa trabajar en un terreno muy sensible. Nuestro material son las expectativas, las esperanzas y los temores de la ciudadanía y, por lo tanto, debemos tratarlos con la máxima profesionalidad y atención. No podemos permitirnos errores, pues pagan

un elevado precio en términos de frustraciones y decepciones.

Así pues, la calidad de nuestras actuaciones es un objetivo también prioritario. Un objetivo que pretendemos alcanzar a través de la profesionalización de nuestros recursos humanos, de una estrategia de difusión y comunicación propia, y de mejorar nuestros circuitos de trabajo y la transparencia de nuestras acciones.

## 4. Convicciones y retos para el futuro de la Dirección General de Participación Ciudadana

Una Dirección General como la nuestra, recién nacida dentro de un entramado institucional perfectamente estructurado, está obligada no sólo a diseñar sus objetivos y planes de actuación más inmediatos sino también a plantearlos con visión de futuro. Hemos de identificar aquellos retos -con un horizonte mínimo de una legislatura- que nos han de permitir explorar con paso firme una apuesta que habla de generar inteligencia colectiva para abordar la complejidad de la sociedad actual.

Sin duda, será el 2011 el momento de evaluar el impacto real de un envite arriesgado, al que le toca caminar intentando ensanchar los márgenes de lo posible. En todo caso enunciar, tan sólo enunciar en este momento, **doce retos agrupados en cuatro convicciones**. Este listado no sólo sintetiza nuestra visión de futuro sino que debe ayudarnos a comunicarla, a confeccionar el relato de nuestra política. Pretendemos -con estos retos y convicciones- marcar la dirección en estos próximos años y cerrar este capítulo con un compromiso firme para seguir caminando en nuestra apuesta por fortalecer la democracia.

### *Convicción 1. Sabemos y podemos hacer las cosas de otra manera*

- **Reto 1.** Propiciar y ensayar, desde una mirada global, el abordaje desde la participación de temas complejos y transversales que afecten a toda la sociedad.
- **Reto 2.** Propiciar la formación de políticos, técnicos y ciudadanos, para generar un discurso compartido sobre la democracia participativa.

### *Convicción 2. Es posible incorporar a la ciudadanía y fortalecer la democracia*

- **Reto 3.** Demostrar, con experiencias positivas, que es posible implicar a la ciudadanía en la construcción de las Políticas Públicas
- **Reto 4.** Poner en marcha experiencias exitosas de participación en el ámbito de lo local: tanto

en la creación de órganos estables, como procesos de participación, o en la elaboración de reglamentos de participación ciudadana.

### *Convicción 3. Podemos sistematizar nuestra experiencia y generalizarla*

- **Reto 5.** Definir la política legislativa del Gobierno en el ámbito de la Participación.
- **Reto 6.** Definir una cartera de servicios de la Dirección General, tanto hacia dentro del Gobierno como hacia las entidades locales.
- **Reto 7.** Definir un itinerario tipo para un proceso de participación, señalando las fases imprescindibles a cubrir (Información, deliberación y retorno) y las metodologías oportunas para llevarlo a cabo.
- **Reto 8.** Definir indicadores de evaluación para los procesos, que nos ayuden a evaluar la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.
- **Reto 9.** Lograr el asentamiento de la DGPC: presupuesto, personal, misión, objetivos.

### *Convicción 4. No estamos solos: podemos establecer complicidades y redes*

- **Reto 10.** Trabajar un modelo de relación con las redes y entidades sociales tanto formales como no institucionales.
- **Reto 11.** Potenciar el diálogo con el legislativo para profundizar en la esencia de la democracia representativa.
- **Reto 12.** Potenciar sinergias para apoyar una investigación que profundice en las claves de la democracia deliberativa.

Hay pocas veces en la vida, en las que uno tiene la sensación de estar haciendo que pasen cosas... A menudo es la propia vida la que te va configurando como persona y como sociedad. Estoy convencido que esta apuesta del Gobierno de Aragón, nació como intuición y se puede consolidar como un instrumento que sea a la vez anuncio y compromiso de una sociedad con una democracia, frágil, que estamos obligados a construir y consolidar día a día.





# La participación ciudadana, la vida de las ciudades<sup>(1)</sup>



**Fernando PINDADO** <sup>(2)</sup>  
Dirección General de Participación Ciudadana  
Generalitat de Catalunya

## 1. Introducción cargada de intencionalidad

Sería fácil hacer literatura poética con este título construyendo metáforas sobre el cuerpo orgánico “ciudad” y el corazón o los pulmones “participación”, pero voy a centrarme en elementos un poco menos literarios para tratar de justificar el título.

### 1.1. “El aire de la ciudad nos hace libres”

El nacimiento de las ciudades, allá por la Edad Media, provocó el nacimiento de espacios de “libertad”, entre comillas, pero libertad, porque suponía el uso de unos “privilegios” (“leyes privadas” respecto del Derecho del señor feudal que se acogía a la norma latina “*princeps legibus solutus est*” (El príncipe no está obligado por

sus propias leyes), lo que hacía de la arbitrariedad y discrecionalidad un modo de gobernar.

### 1.2. Ciudadano como sujeto político

La independencia norteamericana primero (1776) y la revolución francesa después (1789) rompieron esa situación a finales del siglo XVIII y recuperaron el concepto “ciudadanos” como una forma de conectarse con la comunidad. Se promulgó en París, en 1789 la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, (por supuesto no se habla de la mujer, habría de pasar todavía poco más de un siglo para que se reconocieran sus derechos), cuyo Preámbulo decía <sup>(3)</sup>:

*“Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente*

<sup>(1)</sup> Una parte importante de este capítulo está basada en Pindado F. “*La participación ciudadana es la vida de las ciudades*”. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2008 donde se pueden ver algunos apartados con más detalle.

<sup>(2)</sup> Fernando Pindado es Licenciado en Derecho y Subdirector General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya.

<sup>(3)</sup> Texto destacado en negrita aportado por el autor.

*presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse a cada instante con la finalidad de toda institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante fundadas en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos”*

El sistema democrático nacido después de la segunda guerra mundial permitió la creación del llamado Estado social y democrático de derecho cuyo principio básico es la participación ciudadana pues no se concibe una democracia sin participación.

### 1.3. Democracia, más allá de su invocación

Ahora bien, ha habido muchas ocasiones en la historia en las que se ha utilizado la palabra “democracia” sin que su significado sea el que pretendemos que tenga ahora. Así, por ejemplo, la democracia clásica de Grecia en la que el pueblo (el “*demos*”) eran sólo los hombres libres (ni mujeres, ni esclavos). O los sistemas democráticos nacidos después de las revoluciones norteamericana y francesa que se basaban en el sufragio censitario (si tienes recursos y contribuyes a la sociedad, puedes votar). El sufragio universal no se extendió hasta el siglo XX, en España hasta la segunda República.

Igualmente, existen muchos países que se llaman democráticos sin que su estructura institucional y su práctica política obedezcan a unos principios normativos y éticos comunes.

### 1.4. No es suficiente la división de poderes

El sistema democrático moderno nació para evitar la concentración de poder en pocas manos, de ahí la división de poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial y para garantizar que las personas que lo ejercen tengan el consentimiento

de los que están sometidos a él: elección de representantes, sufragio universal, derechos políticos (reunión, asociación, libre expresión...)

Con el tiempo hemos venido constatando que no es bastante con votar regularmente para garantizar ese consentimiento, que los Parlamentos o los Plenarios de los ayuntamientos no son suficientes instrumentos de control de la acción de gobierno, que para una mayor eficacia de dicha acción se necesita un contacto más regular con la ciudadanía y sus opiniones e iniciativas y que, para evitar derivas de corrupción o de alejamiento de la realidad, se debe exigir una mayor transparencia a la acción pública y medios de control ciudadano más eficaces.

### 1.5. El peligro del populismo y la presión antidemocrática

Cierto es que aparecen tendencias populistas que pretenden dar carta de naturaleza y exigir a los gobiernos democráticamente nacidos de las urnas actuaciones promovidas por grupos de presión o de intereses. Pero, en mi opinión, esos grupos tienen más fuerza porque se tiende a escuchar sólo a quien más grita o no a quien más razones esgrime y se convierte el debate público en un cruce de reproches y consignas que sólo permiten posicionamientos ciegos en posturas binarias, alternativas, radicalmente opuestas, como si no fuera posible el entendimiento en los puntos medios.

Algunos ejemplos: la Iglesia como grupo de presión no sólo ideológico sino también político, movilizándolo como no lo había hecho nunca antes a la ciudadanía contra los poderes públicos. Los medios de comunicación que no tienen ningún empacho en inventar historias u ocultar realidades para dar la razón a determinados intereses. Los movimientos ciudadanos radicalmente posicionados basados en actitudes irracionales que dificultan el debate porque se sustentan en maximalismos: “España se rompe”, “la familia se rompe”, “el gobierno se rinde ante los terroristas”, o, recientemente la recogida de firmas para pedir

el endurecimiento de las penas, a partir del triste caso de una niña asesinada en Sevilla. O, finalmente, los que pretenden imponer sus criterios basándose en el ignominioso chantaje de la amenaza terrorista o de la coacción a los que piensan diferente.

En estos casos no se produce un debate sereno y argumentado sobre el tema, se apela a las más bajas pasiones y los sentimientos más irreflexivos. Ha pasado ya algún año desde entonces y España sigue entera, las familias siguen siendo felices, cuando pueden a pesar de la crisis, y los terroristas no han vencido.

Respecto del endurecimiento de las penas, cuesta que aparezcan voces de cordura llamando a la reflexión sobre el sistema punitivo basado en la gradación y proporcionalidad de la pena. Se olvida que la autoría de un delito se determina en juicios con procedimientos garantes de los derechos de las personas (nadie puede ser condenado sin pruebas suficientes). No es la jauría humana la que juzga, es el ser humano en forma de juez profesional o jurado popular quienes, utilizando las reglas del raciocinio y la lógica, determinan si existe o no culpa y el grado de responsabilidad que se deriva.

## 1.6. Más democracia es más debate político

Más y mejor democracia quiere decir también más y mejor debate político, más y mejores canales para promover iniciativas, más y mejores argumentos para realizar las políticas públicas, más y mejores medios de seguimiento y control de la acción política.

Y eso es necesario en todas las instituciones del Estado, no sólo en los ayuntamientos. Es necesario que los gobiernos autonómicos y el gobierno central, que los parlamentos autonómicos y las Cortes Generales y el propio poder judicial arbitren medios para favorecer la mejor calidad de sus actuaciones y garantizar que se realizan para satisfacer los intereses de la generalidad de la ciudadanía y no los de unos pocos con interés.

Sin embargo, hablaremos aquí de las ciudades, de los municipios y de sus órganos de gobierno, los ayuntamientos, pero en esta breve introducción quería dejar constancia que la participación es la vida de la ciudad en el sentido genérico de "polis" de política. Sin participación no puede haber política democrática. Y deberemos convenir que, hoy, el sistema democrático necesita ser revisado para adecuarlo a los nuevos tiempos, a la nueva sociedad. Instituciones heredadas del siglo XVIII no son suficientes en el siglo XXI.

## 2. La Participación, riesgos y confusiones <sup>(4)</sup>

### 2.1. Confusiones

Asistimos a un progresivo uso del término “participación” ante cuya invocación se esconden numerosas acciones, no todas relacionadas con la esencia de ese concepto. Se utiliza para indicar el número de personas que “participaron” en una actividad deportiva, o en una fiesta, o para señalar el interés por los asuntos colectivos y la política. No deja de ser curioso que, en un sistema democrático basado precisamente en el derecho ciudadano a participar en la vida política, esta palabra pierda su sentido y su fuerza cuando se difumina o se desdibuja en multitud de proclamas, supuestas recetas, aportaciones presuntamente colectivas...

Cuando se le pregunta a algún responsable político municipal, autonómico (a los del Estado se les pregunta menos sobre esto, no entiendo bien la causa) qué piensan de la participación y si estarían dispuestos a fomentarla, aparecen cuatro grandes respuestas:

En una primera mirada podemos observar cuatro tipos de políticas de participación:

**a) La “no hace falta”** ya que la gente ya participó en las urnas y ahora se trata de mantenerse en el poder hasta la siguiente convocatoria electoral. Por tanto “no me compliquéis la vida, ni me revolucionéis el gallinero”.

**b) La corporativista**, basada únicamente en asociaciones, especialmente vecinales y en otro tipo de organizaciones. Se diseñan canales y órganos cuyo protagonismo se permite únicamente a las asociaciones, a partir de la ilusa y falsa idea que son “representativas”

de la ciudadanía. Una cosa es ser “significativo” y otra ser “representante”. Muchas asociaciones son representativas en tanto que significativas por su práctica y sus opiniones, pero no son “representantes” de nadie más que de sus propios socios.

**c) La pseudoradical**, basada en la sacralización de la asamblea, la vinculación de los procesos de debate, la creación de estructuras paralelas, supuestamente democráticas pero que no se han sometido a ningún tipo de elección y que carecen del mínimo control popular exigible en democracia. El discurso aparece como profundamente democrático pero las prácticas pueden ser fácilmente manipulables.

**d) La de calidad democrática**, incipiente, poco desarrollada que, sobre todo desde los municipios, pretende armonizar una arquitectura institucional útil y eficaz con el desarrollo de canales, espacios y procesos de debate e implicación ciudadana en los asuntos públicos, favoreciendo también la iniciativa ciudadana, para que, directamente, sin ser llamada, pueda ejercer de motor de la agenda política. No se plantea solamente la participación en la acción de gobierno sino respecto de todos los poderes públicos y también como fomento de los valores democráticos.

Todo ello en un marco normativo e institucional que necesita una mayor evolución, a pesar de que aún no se ha utilizado todo su potencial.

Los medios más utilizados, hasta ahora, para promover esa participación desde las instituciones, son:

- Procesos participativos
- Espacios y órganos
- Normas y reglamentos
- Consenso con asociaciones

En cada uno de ellos existen buenas prácticas y otras que no lo son, aunque se hagan con el

---

<sup>(4)</sup> “Si uno elabora una teoría y no consigue contársela a su abuela y que ella la entienda, es que no sabe bien qué está investigando”. Richard Feynman, premio Nobel de Física de 1965.

mismo nombre. Se necesita, pues, clarificaci3n conceptual y una concreci3n de los requisitos m3nimos que cada uno de esos instrumentos podr3a tener.

De todas maneras es importante destacar que estos canales de participaci3n nacen y se impulsan desde las instituciones, de arriba abajo, bajo la iniciativa, desarrollo y supervisi3n de la instituci3n. No se ha avanzado en la puesta a disposici3n de la ciudadan3a de canales que permitan el acceso al debate p3blico, directamente, sin intermediaciones, de abajo a arriba, con los 3nicos l3gicos controles de adecuaci3n a la legalidad de dichas iniciativas.

## 2.2. Participaci3n es democracia. Democracia es participaci3n

En un chiste uno le dice a otro, *"... con lo que me ha costado aprender a decir 'fragoneta' y ahora le llaman 'manovolumen'."* Pues bien, con lo que nos ha costado decir "democracia" y ahora se la llama "participaci3n". Porque estamos hablando de lo mismo: participaci3n es democracia y democracia es participaci3n. No puede darse la una sin la otra.

El sistema pol3tico conocido como democracia que, en la cl3sica expresi3n de W. Churchill, es el menos malo de los conocidos, se basa en la participaci3n ciudadana, en el ejercicio de la acci3n directa y pac3fica del titular de la soberan3a: el pueblo, todas las personas mayores de edad, que se pueden expresar, **entre otras maneras**, en las urnas. Por otra parte, no puede haber participaci3n efectiva sin un r3gimen de libertad, de democracia que garantice el ejercicio de los derechos pol3ticos b3sicos: reuni3n, asociaci3n, libre expresi3n...

Un voto puede cambiar las l3neas de actuaci3n de las pol3ticas de un pa3s. Un voto, muchos votos pueden cambiar gobiernos, ayuntamientos, y en general todas las instituciones democr3ticas. Una opini3n, muchas opiniones m3s o menos organizadas, con proyectos m3s o menos claros, colaboran en promover el debate ciudadano

que puede llevar a la agenda pol3tica determinadas actuaciones.

## 2.3. La fuerza de la democracia est3 en la ciudadan3a

Cualquier persona tiene derecho a decidir libremente cual es su opci3n. Es cierto que el sistema tiene algunas deficiencias, pero ahora debe destacarse la importancia de someter a los detentadores/gestores del poder al veredicto de las urnas, de considerar que la soberan3a reside en el pueblo y se manifiesta de acuerdo con unas reglas de juego previamente conocidas e iguales para todos.

Este enorme salto que supuso la democracia en cuanto sistema pol3tico la diferencia claramente de otros en los que los detentadores del poder ven3an legitimados por la cuna, la riqueza, las armas o "la gracia de Dios".

Puede parecer sencillo, simple, pero si lo pensamos un poco es important3simo. Nadie puede saber cuanta gente ir3 a votar el d3a de las elecciones, nadie puede saber qu3 acabar3 votando mi vecino, y a pesar de esa incertidumbre, quienes se presentan para formar parte de la instituci3n deben acatar el juicio democr3tico pronunciado por las urnas.

Si se produjera el hecho, quiz3s no tan fantasmioso, que propone el genial Saramago en su novela *"Ensayo sobre la lucidez"* en la que la mayor3a de los habitantes de un hipot3tico pa3s vota en blanco, seguramente deber3an producirse algunas reflexiones sobre lo que estar3a en crisis. Seguramente, no ser3a el sistema democr3tico, ya que habr3a permitido recoger la opini3n de los ciudadanos, sino las diferentes opciones que se les presentan a 3stos para que elijan.

Quiz3s ese desencanto de la poblaci3n, esta brecha entre electores y elegidos, entre pueblo y representantes en las instituciones sea uno de los problemas de nuestra democracia. Se puede provocar una crisis importante si la ciudadan3a da la espalda a la democracia porque no es fiable o porque no es capaz de resolver

eficientemente los problemas de la gente. Si no funciona la autoridad democrática corremos el riesgo de caer en la democracia autoritaria, o en el simple autoritarismo, que es peor.

En democracia no sólo debe contar la resolución de los problemas, sino la manera como se solucionan. No se puede luchar contra la delincuencia matando delincuentes, contra la drogadicción encarcelando a los toxicómanos y por la democracia penalizando la libre expresión. El alcalde de mi pueblo no puede contratar a la empresa que quiera para hacer unas obras, sin someterse a los procedimientos establecidos por la ley para la contratación pública.

Como hemos venido diciendo, la democracia no es solo votar o elegir representantes. También es actuar como ciudadano activo, miembro de la comunidad de la que se forma parte y promover acciones, propuestas, diálogos, debates, contestaciones a la actividad de los representantes y seguimiento y control de sus actuaciones. Por eso es importante ejercitar el derecho de reunión, el de asociación, formar parte de partidos políticos, de sindicatos, asociaciones, grupos, comunidades virtuales, foros tecnológicos... en definitiva utilizar los derechos conquistados por la democracia para hacer más fuerte el sistema y mantener controlados a los detentadores/gestores del poder.

## 2.4. Los adjetivos de la democracia

Participativa, representativa, directa, deliberativa, cultural, económica, digital, social... El sustantivo democracia viene adjetivado con un elevado número de epítetos que a veces más que calificar, acaban descafeinando su contenido esencial.

Democracia, es democracia y punto. Se suele llamar representativa a la democracia que se ejerce mediante la elección de representantes. Se acostumbra a llamar directa a la democracia que se realiza sin intermediarios. Lo de la democracia participativa me parece una redundancia porque no puede haber participación sin democracia y la democracia o es participativa o no es democracia. Aunque, como después se verá, es el término

utilizado por nuestro Tribunal Constitucional para definir esa manera de participar en la actividad de la Administración (STC 119/1995 Fundamento Jurídico 6º).

No por más adjetivos cualificamos mejor nuestro sistema político. Se trata, más que de buscar términos que nos diferencien en los discursos, de buscar medios que permitan una mayor calidad del sistema, que permitan el ejercicio máximo del derecho a la participación y de los derechos inherentes a éste: reunión, asociación, libertad de expresión, transparencia de la acción pública, acceso a la información, derecho a la iniciativa, a la consulta popular...

## 2.5. Participación es "sentirse parte de"

Hablemos en primer lugar de la participación como sentimiento. Se trata de un elemento emocional, en este caso, placentero, de algo que produce una sensación positiva. Y que se construye en las relaciones con los otros, cuando se tiene suficiente inteligencia emocional para aprender de la interacción con nuestros semejantes.

Puede parecer un invento de filósofos aburridos pero si pensamos con un poco de interés podremos imaginar que la vida en sociedad sólo es posible, pacíficamente, si se va construyendo colectivamente a partir de las aportaciones de cada uno y si cada uno se siente implicado en esa construcción.

### *Sentirse parte de una comunidad*

En nuestra relación con el entorno, los seres humanos hemos ido identificando diferentes tipos de sentimientos: de placer, de temor, de peligro... Uno de los que da seguridad es el sentimiento de pertenencia, de sentirse parte de una colectividad, de una familia, de un grupo de amigos. *"Los seres humanos, conscientemente, desean vivir en sociedad porque en ella descubren más posibilidades vitales. Nadie se une para ser desdichado, decían los filósofos de la Ilustración y los revolucionarios de 1789, lo afirmaron alegremente en su Constitución*

cuando indicaban que la meta de la sociedad es la felicidad común" (Marina, 2004: 144).

Cortina recoge un párrafo de la "Política" de Aristóteles: *"La razón por la que el hombre es, más que la abeja o cualquier animal gregario, un animal social (politikon zoón) es evidente: la naturaleza, como solemos decir, no hace nada en vano y el hombre es el único animal que tiene palabra (logos). La voz es signo del dolor y del placer, y por eso la tienen también los demás animales, pues su naturaleza llega hasta tener la sensación de dolor y de placer y significársela unos a otros; pero la palabra es para manifestar lo conveniente y lo dañoso, lo justo y lo injusto, y es exclusivo del hombre frente a los demás animales, el tener, el sólo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto y la comunidad de estas cosas es lo que constituye la casa y la ciudad"* (Cortina, 1997: 45)

El ser humano deviene animal político, cuando establece el contrato con otros hombres para construir la artificialidad del Estado, el Leviatán que llamaba Hobbes. La esencia de las instituciones políticas creadas por el hombre se halla en el temor de los seres humanos que necesitan someterse al imperio de la ley por su propio interés ya que *"el hombre es un lobo para el hombre"* (Hobbes). Por eso el contrato social nace de ese miedo y de ese autointerés. *"Las claves, entonces, de la vida política son el individualismo egoísta, la razón calculadora, el contrato autointeresado, la mercantilización de la vida compartida, el conflicto latente y la coacción"* (Cortina, 2005: 19)

En cualquier caso para sentirse parte de la comunidad social o de la comunidad política es necesario alimentar los canales que nos conectan con esos hechos colectivos.

### Tomar parte en los hechos colectivos

El mismo origen de la palabra "participación" nos remite a ese significado. Desde el punto de vista estrictamente lingüístico, se trata de "tomar parte" del latín "pars" y "capio". Participar, tomar parte, se puede hacer, respecto de cualquier hecho colectivo. Es necesario que haya más de

un individuo para que se pueda hablar de participación. Se participa en la familia, en el grupo de amigos, en la clase, en la asociación, en la comunidad de propietarios, en el sindicato, en el partido político, en la iglesia o confesión religiosa que se practique. En todos estos casos "se siente uno parte de", "se es parte de" un colectivo o comunidad que está formado justamente por diferentes partes, una de las cuales soy yo mismo.

No todas las relaciones grupales o de comunidad producen el mismo sentimiento de pertenencia. Hay muchísimas asociaciones, cuyos socios no se sienten parte de la asociación. En su día manifestaron interés en "asociarse" pero después no han "tomado parte" en la vida activa de esa organización. Lo mismo ocurre en los sindicatos, partidos, familias, comunidades y demás formas grupales de las que hablaremos en la segunda parte.

En realidad, para tomar parte en la vida de cualquier grupo, para colaborar activamente en la definición y concreción de los objetivos que pretende, se necesitan medios, canales que permitan mantener ese vínculo de pertenencia. Algunos de esos canales son más rituales, por ejemplo las personas vinculadas por una religión, otros, son más ordinarios, pero en cualquier caso ni surgen de manera espontánea, ni son siempre los mismos. Se necesita una actitud proactiva por parte de aquéllos que quieran mantener el sentimiento y el objetivo que les da sentido como grupo.

De no producirse esta identificación con lo colectivo, se puede producir el llamado "yo desvinculado" o la "patología de la despertenencia" según la cual se daría *"el individuo puro que no debe nada a la sociedad pero que exige todo de ella"* (citado por Innerarity, 2006: 23).

### Participación ciudadana: tomar parte en la comunidad política

Cuando nos referimos al ámbito de la política, entendida como gestión de la cosa pública, como gobierno de los intereses colectivos, como

medio de resolver los conflictos sociales, adjetivamos la participación y la llamamos “participación ciudadana”. En este caso, el “sentirse parte de” significa el ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política: ciudad, país... en la que se organiza la sociedad. A pesar de la manifestación formal de ese derecho a “ser parte”, si no se produce el efecto de “sentirse parte”, difícilmente se podrá ejercer la ciudadanía activa.

## 2.6. La participación como derecho

La participación, es además de un sentimiento (elemento emocional), un derecho (elemento racional), construido por los seres humanos en su evolución a unas sociedades más justas. Así nos aparece este derecho como la base del sistema democrático.

El sistema político español está configurado en la Constitución de 1978, en cuyo Título Preliminar, su artículo 1 dice: “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político.*”

No confundir “pluralismo” con “binarismo”, con estar a favor o en contra de una determinada propuesta. Existen muchos matices que no se pueden reducir a blanco o negro, afirmativo o negativo. Y todos esos matices, nos dice nuestra Constitución y lo dictan las reglas de la sana lógica, son válidos e interesantes. Contrastar, debatir las diferentes opiniones sobre los asuntos públicos nos hace más humanos, más ciudadanos.

No reducir tampoco pluralismo, a pluralidad de partidos. Ni la Constitución ni la más elemental lógica social, puede considerar que el pluralismo político se articula solamente a través de partidos. Los partidos tienen una función importante, pero también hay vida (y vida política) más allá de ellos. Existen movimientos sociales, asociaciones, sindicatos, organizaciones profesionales, grupos de presión, y un enorme abanico de formas

organizativas que encarnan la diversidad social, cultural, ideológica y política del pueblo español. Tener en cuenta esa diversidad y esa pluralidad es un mandato constitucional pero además es absolutamente necesario si se quieren articular eficaces políticas públicas.

Continuando con el artículo 1 de la Constitución, obsérvese su apartado 2: *La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

Si la soberanía reside en el pueblo, parece lógico concluir que la participación de éste es elemento indispensable para el funcionamiento del Estado.

## 2.7. La elección de representantes

Aquí la participación se refiere a la elección de intermediarios para poder ejercer el derecho a intervenir en los asuntos públicos. Los ciudadanos y ciudadanas eligen personas que las representen para que actúen en su nombre y promuevan las políticas públicas (programas, actuaciones...) que la sociedad necesita. No intervienen directamente, le encargan esa función a esos representantes.

Esta forma de intervenir en la gestión de la cosa pública es diferente de aquella que plantea una relación directa, de diálogo (lo cual no excluye la confrontación) y comunicación permanente con la ciudadanía, de escucha y apoyo a las propuestas razonables y razonadas surgidas de la iniciativa y la deliberación ciudadana.

### *Representantes ¿de, o en las instituciones?*

Parece sutil la diferencia, pero el uso de una preposición u otra modifica enormemente el resultado y la conciencia sobre el hecho al que se refiere. La preposición “de” denota posesión o pertenencia, mientras que “en” habla de lugar, tiempo o modo.

Representar según el diccionario de la Real Academia Española es “sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc.”. La representación tiene



su origen en el contrato de mandato, mediante el cual, una persona se obliga a prestar algún servicio o hacer alguna cosa, por cuenta o encargo de otro (artículo 1709 del Código Civil). Los padres representan a sus hijos menores por mandato legal, los presidentes de asociaciones representan a la asociación, los de los partidos, sindicatos o sociedades mercantiles a dichas entidades, porque así lo regulan sus estatutos.

En democracia, el titular de la soberanía, el pueblo, interviene en los asuntos públicos *“mediante representantes libremente elegidos...”* (Artículo 23 de la Constitución). Las personas que ostentan esa representación han sido *“mandadas”* por el pueblo para ejercer esa función.

La alcaldesa de una ciudad, los diputados de cualquier parlamento, los ministros y consejeros del gobierno central o autonómico son representantes de las instituciones para las que han sido elegidos. Es decir, actúan en su nombre.

Pero, en democracia, los representantes de las instituciones son elegidos por el titular de la soberanía, el pueblo. Es decir, esas instituciones están formadas por personas que actúan representando a la ciudadanía. Se trata de representantes ciudadanos en las instituciones, que actúan en ese lugar ejerciendo esa función representativa.

No debe olvidarse esta característica porque existe una tendencia a ver esa función representativa desde el punto de vista de *“posesión o propiedad”* de la institución que se representa y no como actuación delegada en nombre de otros, la ciudadanía, que tiene derecho a conocer, opinar y controlar el resultado de esa *“representación”*.

### *Poner en valor el hecho representativo*

La tendencia a abominar de todo lo relacionado con la política y los políticos puede hacer olvidar que, en nuestra vida diaria, el hecho representativo es una situación normal y necesaria y, aún diría más, imprescindible. Cada día, en miles de lugares, podemos encontrar personas que actúan en

representación de otras, bien porque se les han otorgado poderes específicos, bien porque han sido elegidas para ello.

Ejercen funciones de representación, por ejemplo, las personas que actúan como representantes legales de una asociación o de una sociedad, las que actúan en nombre de menores o incapacitados, las que han sido designadas por la comunidad de propietarios, el delegado o delegada del aula, de la facultad, de la escuela, los miembros del comité de empresa o de la junta de personal y un largo etcétera.

Es importante poner en valor el hecho representativo, de mostrar un reconocimiento hacia aquellas personas que aceptan realizar esas tareas. Algunos de esos representantes pueden percibir retribuciones económicas, emolumentos, honorarios por realizar esa función como, por ejemplo, los representantes legales de sociedades mercantiles o los miembros de gobiernos locales, autonómicos y centrales o parlamentarios en Cortes Generales o parlamentos autonómicos. Existen, sin embargo, otras representaciones *“gratuitas”*: comité de empresa, delegado/a aula, presidente de comunidad de propietarios...

¿Quién no ha vivido directa o indirectamente la responsabilidad de ser presidente de la comunidad de propietarios de su edificio? ¿Quién desconoce la carga que supone ser responsable durante el tiempo que dura ese mandato, de resolver o ayudar a resolver los problemas de *“esta, nuestra comunidad”*?

Parece más apreciable socialmente el hecho de saberse *“escaquear”*, eludir esa responsabilidad (*“me he quitado el muerto de encima”*, se puede decir con estúpido orgullo) y dejar que otros hagan ese trabajo necesario. Pongamos, pues, en valor el hecho representativo en nuestra vida social y comunitaria y seguramente, poco a poco, acabaremos respetando y reconociendo la tarea de las personas que elegimos para que hagan funcionar nuestras instituciones, lo cual no excluye la crítica y la exigencia de rendición de cuentas.

### Algunas respuestas desde lo local

Las ciudades son hoy un espacio adecuado para poder ejercer la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública, siendo también, el espacio ideal para poder profundizar la democracia <sup>(5)</sup>.

La necesidad de ampliar el ejercicio del derecho a la participación también viene recogida en la Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa del 6 de diciembre de 2001 <sup>(6)</sup>. Dicha Recomendación se refiere al ámbito de la participación en la vida pública local y realiza un diagnóstico en el que se identifican tres problemas principales:

- a) *"Un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política.*
- b) *La dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación.*
- c) *Las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable".*

Se plantean después tres preguntas bastante sugerentes:

- a) *"¿Tiene sentido la política local en la era de la mundialización?*
- b) *¿Disminuye la necesidad de la participación por el enriquecimiento de la sociedad?*
- c) *¿Ha vencido el individualismo a la acción colectiva?"*

Llegando después a dos importantes conclusiones:

**Primera:** "La participación de los ciudadanos en la política local no declina, sino que más

bien cambia de forma, lo que cuestiona el sistema político tradicional".

**Segunda:** "Se dispone de una amplia gama de métodos y de medidas que pueden estimular la participación de los ciudadanos".

Es decir, existe una crisis de la política que es lo mismo que decir que existe una crisis de la democracia representativa, pero la base en la que se sustenta, la ciudadanía, reclama nuevas formas de ejercicio del poder, nuevos "métodos y medidas" para favorecer y estimular la participación ciudadana.

A la búsqueda de esos "métodos y medidas" deben destinarse esfuerzos y recursos y no esperar pacientemente a que algún día aparezcan espontáneamente.

En ese compromiso de búsqueda, significa un paso importante la firma, por un buen número de ayuntamientos españoles y europeos, de la Carta Europea de salvaguarda de los derechos humanos en las ciudades hecha en Saint Denis el 2001 <sup>(7)</sup>.

En el mismo sentido, la Agenda Local de la participación de la Federación Española de Municipios y Provincias <sup>(8)</sup> (2006), señala que la participación... "no es sólo el ejercicio de un derecho fundamental, sino el elemento clave para conectar la acción de gobierno con las necesidades de las personas y facilitar la eficacia de las políticas. Las personas tienen derecho a participar en su bienestar, fin último de la acción política. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser pueblo soberano y activo y no sólo público espectador y pasivo y una manera de conseguirlo es implicándose en la elaboración y desarrollo de las actuaciones públicas que les afectan." <sup>(9)</sup>

<sup>(5)</sup> Para más detalles ver Font J. y Blanco I. *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona. 2003. Se puede descargar en: [http://www.diba.es/flordemaig\\_pd/docs/publicacions\\_papers/09papers.pdf](http://www.diba.es/flordemaig_pd/docs/publicacions_papers/09papers.pdf)

<sup>(6)</sup> Se puede descargar en [http://www.map.es/documentacion/entes\\_locales/autonomias\\_territoriales/parrafo/02/document/recomendacion.pdf](http://www.map.es/documentacion/entes_locales/autonomias_territoriales/parrafo/02/document/recomendacion.pdf)

<sup>(7)</sup> Se puede encontrar en castellano en [http://www.idhc.org/esp/151\\_carta.asp](http://www.idhc.org/esp/151_carta.asp)

<sup>(8)</sup> Aprobada por la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 19 de diciembre de 2006.

<sup>(9)</sup> Se puede descargar el documento en: [http://www.femp.es/index.php/femp/areas\\_de\\_gesti\\_n/gobierno\\_local\\_y\\_funciones\\_publicas/participacion\\_ciudadana\\_calidad\\_democratica\\_y\\_gobernanza/novedades](http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funciones_publicas/participacion_ciudadana_calidad_democratica_y_gobernanza/novedades)

## 2.8. La participación directa

El año 2007 se cumplieron 30 años de las primeras elecciones democráticas después de la Guerra Civil y, en 2009, 30 de las elecciones municipales. Tenemos un rodaje pequeño, menor que el de muchos otros países europeos, pero ya hay una cierta experiencia.

Hemos dispuesto toda una maquinaria que permite el ejercicio del derecho a escoger representantes en las instituciones, a pesar de que, recordémoslo, su funcionamiento exige un gasto importante: papeletas, urnas, fuerzas de seguridad, miembros de mesas electorales... pero que ha sido asumido e incorporado en nuestro quehacer ordinario.

En cambio, ha habido menos desarrollo técnico y normativo en el ámbito de la democracia directa, aquélla que conecta directamente a la gente con la política, en sentido amplio, o con las políticas en sentido más concreto. Por eso, ha habido menos experiencias y, desgraciadamente, es un tema que no acostumbra a estar presente en las agendas políticas y sociales. En la práctica, se han desplegado pocas iniciativas normativas y experiencias para desarrollar o mejorar ésta vertiente de la democracia.

Sin embargo, en nuestro sistema institucional, existen algunos canales de democracia directa: el tribunal del jurado en el ámbito judicial, la revocación de los miembros elegidos en los comités de empresa por la asamblea de trabajadores, la iniciativa legislativa popular, la consulta popular y el referéndum, que necesitan ser más conocidos y utilizados.

Estos canales no han tenido excesivo desarrollo ni se han utilizado demasiado, pero la causa de ese poco uso no debe buscarse en una apatía ciudadana solamente, sino, sobretodo, en la incapacidad para darlos a conocer y explicar la mejor manera de utilizarlos. Quizás esa incapacidad obedezca a una falta de voluntad o a una actitud más de respeto y de dejar hacer que de incentivar y promover.

## 2.9. La participación en la acción administrativa

Entre la participación por representación (elecciones) y la participación sin intermediarios (democracia directa: consulta popular, referéndum, iniciativa legislativa popular...) existe una especie de tercera vía que algunos llaman democracia participativa o administración deliberativa o gobernanza.

El Tribunal Constitucional la define como "democracia participativa" y no la considera un derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución sino que se ampara en su artículo 105 en tanto que derecho ciudadano a ser oído en la toma de decisiones públicas. Dice el Alto Tribunal que esta participación "...no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular, como uno de los cauces de los que en un Estado Social deben disponer los ciudadanos (...) para que su voz pueda ser Oída en las decisiones que les afectan. (...) No estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos (...) precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un "tertium genus" que se ha denominado democracia participativa" (Sentencia Tribunal Constitucional 119/1995. Fundamento Jurídico 6º) <sup>(10)</sup>

## 2.10. Huyamos de la banalización y del populismo

*La banalización, cualquier cosa vale*

Se produce la banalización cuando dirigentes políticos, responsables técnicos y de asociaciones

<sup>(10)</sup> Citado por Bueno Armijo, Antonio. "Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial". Revista de Administración Pública, 2008, núm 177, p. 202.

acaban descafeinando de tal manera la idea de participación que cabe cualquier cosa. No hace mucho escuché a un alto directivo municipal de una gran ciudad decir que lo suyo sí era participación ya que contestaba cada año miles de quejas de los vecinos. Pretender llamar participación a la queja personal de un ciudadano con mayor o menor razón es reducir el ámbito de la implicación política en la cosa colectiva a la mera defensa de los derechos como cliente, usuario o consumidor de un servicio.

Cuando voy al centro de salud y me quejo ante el Inspector de la falta de atención de un médico, o cuando acudo a hablar con el profesor tutor de mi hijo en la escuela no estoy participando ni en la salud pública ni en la educación, estoy actuando como usuario de unos servicios públicos a cuya calidad tengo derecho y por tanto puedo exigirla.

### *El populismo, un grave peligro*

No es este el momento ni el espacio para pontificar sobre los orígenes del populismo ni tan solo para ponernos de acuerdo con una definición. Permítaseme una utilización propia del término para tratar de justificar mi rechazo a su proliferación. Entiendo por populismo aquella actuación pública, de responsables políticos que tratan de hacer creer al pueblo que ellos son lo más importante y su máxima preocupación, cuando en realidad lo que les interesa es su mantenimiento en el poder. Pretenden dar respuestas a las necesidades bien de manera individual y particular, o tratando a los ciudadanos como clientes o consumidores. Regalos en forma de espectáculos musicales, comidas "populares" medallitas, libros, excursiones y un largo etcétera que hacen creer que se piensa en el pueblo pero en el fondo sólo se intenta comprar su atención.

En la acción política, cuando se quiere abrir la actuación pública a la ciudadanía, se puede correr el riesgo de pretender actuar en nombre del pueblo cuando se da la palabra y la razón a determinados grupos sociales o asociaciones sin que el pueblo les haya elegido para actuar en su nombre.

## 2.11. *Contra la sacralización de las recetas metodológicas*

*"Bueno es saber que los vasos  
nos sirven para beber,  
lo malo es que no sabemos  
para qué sirve la sed"*

*Proverbios y cantares, XLI.  
Antonio Machado*

Nos encontramos en busca del nuevo tesoro de la democracia, el arca perdida durante muchos años, la metodología que nos ha de permitir ser más eficaces en la toma de decisiones.

Vaya por delante que la participación no se improvisa, ya lo he dicho en otro lugar (Pindado, 2000). Y como no se improvisa requiere una determinada planificación y una mínima disposición de herramientas, instrumentos y canales para su realización.

Ello ha hecho florecer una nueva especie el "*homo metodologicus*" (valga "*homo*" para hombre y mujer) que trata de cocinar una poción mágica como la que tomaban en la aldea bretona de Astérix y Obélix. Aparece una nueva perversión, que considera realizada la democracia y mejorada la calidad del sistema, si se aplica bien "*la metodología*", si se han seguido correctamente los pasos del manual elaborado por el gurú de turno.

Lo importante es la finalidad, lo sustantivo, lo que se pretende conseguir. Lo accesorio, lo adjetivo, lo funcional es la metodología. Debe dedicarse, al menos, el mismo tiempo a diseñar proyectos como a diseñar herramientas. No vale consagrarse sólo a mejorar los instrumentos. Invocando un taller, un grupo de trabajo, una encuesta o un foro de debate, no se materializa la participación.

A veces se utiliza el debate metodológico para reforzar las posiciones técnica (¿tecnocráticas?) de los nuevos profesionales que se han ido formando en nuestras universidades y administraciones, alrededor de estas actuaciones. Siendo importantes esas herramientas, insisto,

en que no deben hacernos olvidar lo principal: el proceso concreto, el proyecto concreto, el resultado concreto que se pretende conseguir y a eso hay que dedicarle un poco más de energía.

Existen fórmulas, métodos que han servido en determinado lugar o en determinado proceso. Pero eso no es prueba de infalibilidad, sino de viabilidad. Es decir, lo que nos enseña su eficacia es que son posibles y pueden producir esos efectos, pero no nos dice que se puedan aplicar mecánicamente a cualquier otra realidad o a cualquier otro territorio.

No hay recetas. Podemos hallar experiencias, ideas que permiten imaginar la viabilidad de su realización pero deben concretarse siempre en cada momento de manera singular. Hay proyectos promovidos por ayuntamientos que son clones de otros. El "kit" metodológico es el mismo: una encuesta, unos grupos de trabajo y una comisión de seguimiento, pero ¿por qué esa obsesión en repetirse? ¿Por qué no buscar la innovación o la adecuación al territorio y a las características de la población o al tema en concreto?

### 3. La vida de las ciudades

Las ciudades, como reflejo de las personas que en ella habitan están vivas. No es lo mismo el centro de una ciudad en la madrugada, a primera hora de la mañana, o en un día festivo. El espacio físico es el mismo, pero lo urbano, lo ciudadano, el alma de la ciudad cambia en cada momento. Esto es lo que Delgado llama la cultura urbana, diferente a la cultura urbanística, referida a la estructuración territorial de la ciudad. Lo urbanístico puede ser planificado, lo urbano, no (Delgado, 2007). Se pueden pensar determinados usos para una plaza, por ejemplo, y luego la realidad social, la acción humana puede modificar completamente esas previsiones.

La vida de las ciudades es fruto de la interacción de los diferentes agentes que intervienen en su territorio. Pero además, en las ciudades vivas, la gente vive, habita, convive, comparte y se generan tensiones y lazos de solidaridad. El modelo de vida urbano es el hegemónico en sociedades como la nuestra, la que produce una serie de relaciones y actuaciones con el entorno físico y humano.

Los territorios que constituyen las ciudades están cada vez más difuminados. Es difícil determinar quiénes son los habitantes de cada ciudad. ¿Quién es ciudadano de Barcelona o Zaragoza, por ejemplo? ¿Lo es quien duerme, quien trabaja, quien estudia en esas ciudades? ¿A qué hora hay que hacer el censo? ¿Por la mañana, por la tarde o por la noche? ¿Encontraríamos a las mismas personas en horas diferentes? No hay más fronteras interurbanas que las relativas a las competencias administrativas de un ayuntamiento o de otro.

Existen espacios urbanos especializados en determinadas actividades que son utilizados por los habitantes de otras ciudades. El hecho metropolitano produce una concentración humana que afecta a su ámbito territorial y tiene repercusiones en los municipios vecinos y no tan vecinos. Aparecen tensiones derivadas

de la tendencia de los habitantes de las ciudades grandes a utilizar a los municipios de menor población (que no municipios pequeños en superficie) como espacios de ocio, segunda residencia, paisaje, turismo..., es decir al servicio de esos usuarios o depredadores del espacio. Esta dispersión territorial provoca que la vida **en y de** las ciudades no responda solamente a las personas empadronadas en el municipio.

Se han modificado los hábitos de consumo. Las conexiones viarias y la infraestructura de transporte han favorecido la movilidad. Existen ciudades y pueblos que a partir de determinadas horas están absolutamente vacíos, mientras que, quizá en el municipio de al lado, hay un determinado espacio donde se encuentra la juventud de los pueblos del entorno.

### 3.1. El gobierno de la ciudad no está sólo en el ayuntamiento

Hay que separar el órgano definido constitucional y legalmente para gobernar la ciudad: el ayuntamiento, de las políticas públicas que afectan a la ciudadanía en las ciudades.

Igualmente hay que distinguir la ciudad institucional de la ciudad real. La primera es la referida a las fronteras geográficas, administrativas que marcan el ámbito municipal y, por ende, la competencia del ayuntamiento. La segunda, formada por las redes y relaciones que se establecen en ámbitos territoriales mayores como son las áreas metropolitanas o las regiones (Borja, 2003).

Los Ayuntamientos como órganos de gobierno de los municipios tienen unas competencias que vienen determinadas en la ley de bases de régimen local y en la legislación autonómica de desarrollo. Pero con las competencias municipales, no se agotan las diferentes políticas que afectan a la ciudadanía en el término municipal. Así, por ejemplo, la enseñanza, la salud, la seguridad ciudadana, determinados espacios naturales... no forman parte del ámbito competencial de los ayuntamientos, a pesar de realizarse en las

ciudades y ser beneficiarias o sufridoras las personas que en ellas viven.

La ciudad relacional, que agrupa (atrae) personas que la utilizan y posiblemente no residen en ella, que especializa sus espacios y sus servicios en función de las ciudades que la rodean, tampoco tiene un ámbito de coordinación o planificación que permita la intervención de las personas que van a vivir (o padecer) las consecuencias de su gestión. Es más, nos podemos encontrar con ciudades y pueblos en los que las decisiones estratégicas adoptadas van a afectar a muchas personas que no tienen posibilidad de opinar y, mucho menos, participar, en la elaboración de esas decisiones.

Luego, la tarea de impulsar la participación ciudadana en la ciudad, no es sólo competencia de los gobiernos locales, sino que afecta a todos los poderes públicos que intervienen en el territorio, debiendo ser llamados por los ayuntamientos para la eficacia de los procesos participativos. Entiendo que el liderazgo, el motor de esos procesos, debe estar en los ayuntamientos por tener un ámbito relacional más próximo con la ciudadanía, sin perjuicio de los instrumentos de control que las administraciones supralocales puedan delimitar.

Imaginemos un ayuntamiento, un gobierno local dispuesto a promover la participación ciudadana para mejorar la red de escuelas del municipio. ¿Cómo lo hará si la Consejería de la Comunidad Autónoma no quiere colaborar? ¿De qué servirán los resultados del proceso? ¿Qué eficacia podrán tener dichos resultados?

### 3.2. Más competencias municipales no suponen más participación

De lo dicho hasta ahora, pareciera deducirse la necesidad de establecer un marco competencial más extenso para que los ayuntamientos puedan desarrollar más funciones. Existe un amplio debate político y doctrinal sobre ese marco competencial y hay una importante corriente de opinión favorable a que los ayuntamientos

tengan un papel mayor en la distribución del gasto público y de los servicios a prestar en los municipios.

De acuerdo con las corrientes municipalistas, y el desarrollo del principio de subsidiariedad. Cuanto más cercano se dé el ejercicio del poder, más posible es la participación ciudadana y más eficaz puede resultar la política. Pero no debemos caer en mitificaciones o en trampas. Por definición y, de entrada, mayores competencias municipales no presuponen que haya una mejor calidad del servicio o una mayor participación.

Los ayuntamientos no son estructuras celestiales gobernadas por muy buenas personas y con una organización de calidad y buen servicio. El actual funcionamiento de muchas corporaciones locales no provoca excesivo optimismo, respecto de un incremento real de la participación ciudadana si se diera un mayor ámbito competencial a los ayuntamientos.

Es decir, podría darse un incremento de las competencias de los ayuntamientos, y que la única traducción fuese un mayor número de responsables políticos con dedicación exclusiva y un presupuesto mayor para gestionar y ejercer el poder. Quizás (y sólo quizás) los servicios podrían ser más eficaces y de mayor calidad, pero ello no supone que haya más o mejor participación ciudadana.

Es preciso crear e institucionalizar mecanismos de iniciativa, control y seguimiento ciudadano, para garantizar un buen gobierno democrático. Así, se podría evitar también la práctica endogámica de repartir responsabilidades políticas, según criterios poco relacionados ni con las capacidades reales de las personas, ni con las necesidades del municipio, sino basados principalmente en las correlaciones internas de los partidos.

### 3.3. Virtudes y perversiones de la proximidad

La proximidad, ¿es una fortaleza o una debilidad? ¿Es una oportunidad para el sistema democrático, o una amenaza? Como se ha dicho, cuanto

más cercana sea la elaboración de las políticas, la gestión de los servicios públicos y las formas de satisfacer las necesidades ciudadanas, más fácil, rentable socialmente y eficaz podrá ser dicha gestión. Por ejemplo, es necesario que las escuelas, los centros de salud, los centros culturales, se hallen cerca, sean próximos.

Si la manera de actuar de los responsables políticos se basa en criterios "clientelares" respecto a determinados grupos de población, determinadas asociaciones o determinados territorios; si lo que se prima es la adhesión a los gobiernos locales, como medio para conseguir determinadas mejoras; si la cercanía se traduce en mecanismo de control social, entonces nos encontramos con un verdadero peligro para la democracia.

Se siguen cometiendo desaguisados urbanísticos beneficiando a los mismos agentes económicos; todo ello a pesar de la proximidad. Es relativamente fácil, gracias a esa proximidad, anular, o cuanto menos condicionar, la labor de oposición de los partidos que no gobiernan, existen muchos trucos para ello. De la misma manera se pueden **contener** y **contentar** determinadas voces de asociaciones o grupos con una cierta presencia en la opinión pública.

Se necesita un esfuerzo por la regeneración de la política y eso compete a los partidos políticos, a las asociaciones ciudadanas y a los nuevos movimientos sociales, principalmente. Es necesario romper la tendencia al conformismo o a la compra, más o menos sutil, de voluntades y apostar por la construcción de ciudades democráticas y de democracia en las ciudades.

### 3.4. Ahora que te veo... que hay de lo mío

Me contaba una vez un alcalde de un pueblo de reducido número de habitantes, que él no se consideraba alcalde, sino un "ahoraqueteveo" porque, cada vez que se encontraba con sus vecinos eso era lo primero que le decían: "ahoraqueteveo"... La democracia ha convertido el tratamiento reverencial de "señor alcalde" en el "ahoraqueteveo".

Esos alcaldes parecen farmacias de guardia. Están de servicio veinticuatro horas al día, trescientos sesenta y cinco días al año y, honestamente, con un punto de ingenuidad, creen que esa es su función: atender a la gente de su municipio cuando son requeridos para ello. Por eso, muchas veces, dicen que eso de la participación ciudadana es un invento de académicos o gentes de grandes ciudades o de los grandes debates de los partidos políticos, que en sus municipios lo que importa es la proximidad, la respuesta inmediata y la facilidad de encontrar al alcalde en cualquier momento.

Ahí reside una parte del error de su gestión. Primero porque no es sano ni desde el punto de vista personal, ni desde el punto de vista político mantener una atención continuada a cualquier hora del día, salvo, claro está, en situaciones de emergencia. Esta excesiva facilidad de acceso no es educativa y puede provocar el efecto contrario, que la gente se considere con el derecho de entrometarse en la vida del alcalde por su carácter de servicio público. Servicio, sí, servilismo, no.

Por otra parte el abordaje al alcalde no suele ser para plantear temas del pueblo o generales del municipio, sino para preguntar “¿qué hay de lo mío?” Eso no puede considerarse “participación ciudadana” porque lo único que hay es un abordaje individual de un problema individual. No hay debate público y, posiblemente, la solución dada al caso concreto tampoco tendrá un carácter público.

La democracia consiste en debatir sobre todos “los míos”, sobre todos los asuntos que puedan afectar a las personas, en tanto que miembros de una comunidad y puedan tener soluciones aplicables a todos los casos similares, no únicamente a aquellos que primero han accedido al alcalde.

### 3.5. Los de siempre, en el balcón del ayuntamiento

Un municipio imaginario está de fiesta patronal. Las calles engalanadas, los comercios cerrados,

la gente vestida para la ocasión nos indican que, a diferencia del municipio de al lado, aquí se está de fiesta.

Plaza mayor del municipio (acostumbra a ser la plaza del ayuntamiento), una de las actividades centrales de la fiesta. La corporación municipal y los representantes de las instituciones están ubicados en sillas instaladas en una pequeña tarima. No hace muchos años allí sólo estaban los concejales, el cura y el jefe de la Guardia Civil.

Los más madrugadores o los que conocen bien el protocolo de la fiesta (normalmente las gentes de mayor edad), han ocupado ya las escasas sillas disponibles alrededor de la plaza donde se realizará esa actividad tradicional que, año tras año, se repite no se sabe ya desde cuando. El resto de vecinos y vecinas se agolpa como puede detrás de esas sillas, “dejen pasar al niño, por favor”, para seguir la evolución del acto.

El pueblo está en la plaza, los representantes del pueblo, alcalde, concejales, están en la plaza, los representantes de otras instituciones, están en la plaza... Entonces, ¿quién diablos está en el balcón del ayuntamiento? ¿Quién se asoma por las ventanas de la casa consistorial? ¿Quién les ha facilitado la entrada? ¿Qué tengo que hacer yo el próximo año para poder instalarme en el balcón?

Las respuestas creo que son fáciles: en el balcón están los de siempre, aunque ahora un poco más democratizados; les han facilitado la entrada los representantes del poder, como siempre; y si quiero estar el año próximo en el balcón tengo que buscar al alcalde o al concejal del gobierno y decirle la palabra mágica “ahoraqueteveo”...

### 3.6. Democracia electorera <sup>(11)</sup>

En otro lugar hablé de las políticas de **contener** y **contentar** que forman la base de la actuación de muchos gobiernos en su relación con la ciudadanía y, sobretodo con sus organizaciones (Pindado, 2000).

---

<sup>(11)</sup> Tomo prestado el concepto de Cortina, 1997



Muchas de las actividades que organizan los municipios estn marcadas por esa filosofa. En algunos casos, las actuaciones de los gobernantes locales se parecen demasiado a 3pocas pret3ritas, en las que el se1or feudal era due1o de vida y haciendas. A pesar de estar en una sociedad democr3tica, la cultura democr3tica a1n no se ha extendido y existen todav1a municipios en Espa1a en los que los alcaldes, a pesar de haber sido elegidos democr3ticamente, realizan su funci3n con m3todos claramente antidemocr3ticos, aunque, en algo hemos avanzado, ahora no disponen de la vida de sus ciudadanos.

No hay oposici3n que les tosa, no hay ciudadanos ni organizaciones que le planten cara y vuelven a ser elegidos por medios que, la antropolog1a, la psicolog1a... , o la polic1a y la justicia, alg1n d1a averiguar1n.

“*Contener y contentar*” comporta, normalmente un cierto clientelismo, una compra, m1s o menos discreta, sutil o simulada, a veces s3lo de una expectativa de privilegio. Se suelen utilizar subvenciones, cesiones de espacios p1blicos, regalos en d1as se1alados, fiestas y actividades llamadas culturales, que no resistir1an un an1lisis de su contenido cultural, gastronom1a popular en forma de paella, patatas a lo pobre o morcillada, dependiendo del territorio, regalos de camisetas, pa1uelos, entradas, trofeos y un sinf1n de medios que, en no pocas ocasiones, tienen como finalidad principal esa compra de fidelidad o lealtad, a cargo del erario p1blico.

¿Son eficaces estas pol1ticas? Creo sinceramente que no. Quien se vende hoy, se vender1 ma1ana y qui3n considere que, comprando voluntades se garantizar1 el gobierno eternamente, debe tener en cuenta el secreto del voto y que no siempre podr1 mantener esa lealtad aparente.

No quiero decir con todo ello que no deban realizarse este tipo de actividades, tan s3lo quiero llamar la atenci3n sobre sus caracter1sticas y la finalidad real que persiguen, separando lo que est1 relacionado con el fomento de la propia comunidad de lo que resulta superfluo y desproporcionado.

### 3.7. Los lobbys de siempre se ampl1an

Siempre ha habido sectores de poblaci3n y organizaciones sociales que han intervenido directamente en la acci3n de gobierno, con y sin democracia. A pocos alcaldes, a pocos gobiernos, por ejemplo, de municipios costeros se les ocurrir1 ordenar el urbanismo de su ciudad sin hablar previamente con los promotores, hoteleros, restauradores y operadores tur1sticos. Es m1s, seguramente ser1n 3stos los que propondr1n las actuaciones a realizar.

En esos caso, los canales y espacios de participaci3n son propios y espec1ficos: despachos oficiales, mesas de restaurante, oficinas. Tienen una caracter1stica com1n, son opacos, no son conocidos p1blicamente o al menos no se pretende dar publicidad de esos encuentros.

Junto a esos “lobbys” eternos, se han ido incorporando otros grupos de presi3n, formados por determinadas asociaciones o sindicatos que juegan un papel parecido. En no pocas ocasiones, muchas asociaciones consideran cumplido el ejercicio del derecho a la participaci3n ciudadana cuando ellas, y s3lo ellas, han sido interlocutoras del gobierno local. No han exigido que, al mismo tiempo que se les escuchaba a ellas, y s3lo a ellas, se abriera el debate a otras asociaciones y personas diferentes y diversas para ampliar el debate ciudadano sobre esos temas.

Eso no amplia la democracia, amplia 1nicamente el n1mero de cortesanos alrededor del poder.

## 4. Modelos de participación

A continuación se indican, con un poco de ironía, diferentes escenarios de participación ciudadana en la acción del gobierno local, señalando cual podría ser la actuación de los diferentes agentes: políticos, técnicos, asociaciones y ciudadanía individual. Son grandes extremos, pequeñas hipérbolas que surgen del análisis de experiencias conocidas y que en algunas ocasiones he podido contrastar en cursos o sesiones de trabajo en diferentes municipios españoles. No son modelos puros, ya que pueden encontrarse en combinaciones diversas. No se trata de identificar a ningún ayuntamiento en concreto. Como se dice en algunas películas “cualquier parecido con la realidad es mera coincidencia” ¿O no?

### 4.1. Despotismo ¿ilustrado?

#### *Políticos*

Piensan que en el fondo la gente no tiene interés por la cosa pública. Para eso están los políticos que han sido elegidos democráticamente, no hace falta compartir el poder con nadie. Si alguien quiere participar que se presente a las elecciones.

Desde esta perspectiva no se buscan medios para incorporar ideas, iniciativas o propuestas ciudadanas.

#### *Técnicos*

El personal técnico municipal ya sabe hacerlo todo sin que nadie le diga nada. Son los conocedores de la ciencia y de la técnica. Rinden cuentas solamente a los políticos. La ciudadanía ha de someterse a sus planteamientos y adecuarse a sus horarios y funcionamiento. En realidad, la ciudadanía es un mal necesario, molestan un poco y hay que procurar evitarlos cuando no se les pueda convencer que las propuestas municipales son lógicas y adecuadas.

#### *Asociaciones y ciudadanía*

La ciudadanía es “Jobbiana” (del Santo Job, no de Hobbes) está armada de paciencia y se resigna a sufrir el buen o mal funcionamiento de los servicios públicos. En general, las personas individuales sólo son utilizadas para actuaciones que puedan tener alguna repercusión electoral.

Las asociaciones sólo se preocupan de hacer sus actividades, acercándose al ayuntamiento para conseguir subvenciones y apoyo material, utilizando para ello todo tipo de canales, normalmente, poco formalizados y basados en relaciones personales. Son “las únicas representativas” y sin ellas “no se haría nada en la ciudad”. Se quejan de la falta de colaboración de la ciudadanía que no “quiere participar” porque se está muy cómodo en casa y lamentan las dificultades para funcionar, achacando esa responsabilidad a las administraciones públicas que no les dan suficientes subvenciones para hacer aquello que “en el fondo deberían hacer los ayuntamientos”.

Desde esta perspectiva es difícil hacer planteamientos de revisión y reforma del funcionamiento de la asociación porque la causa de los males siempre es ajena a la propia entidad.

### 4.2. Normativista

#### *Políticos*

En este escenario, las personas con responsabilidad política consideran la participación como el cumplimiento de la norma. No es necesario ir más lejos. En campaña electoral y desde el gobierno municipal, se hacen solemnes declaraciones de la importancia de la participación. Se reconoce que es un derecho fundamental y que hay un mandato constitucional a los poderes públicos para promoverlo.

Existe un Reglamento muy elaborado que copia, en el ámbito local, lo que ya está dicho en otras leyes, desde la Constitución, a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pasando por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Junto al Reglamento existe una arquitectura de órganos y consejos de participación con una buena definición formal, donde queda clara su composición, cuándo se reúnen, quién los presidirá, cómo se hará el orden del día... aunque, no se sabe bien qué funciones va a desarrollar, más allá de las meras formalidades administrativas indicadas por el reglamento que los creó.

Los cargos electos se pasan el día cantando las excelencias de la participación y de la transversalidad, pero mantienen una organización vertical y jerarquizada y, en el fondo sólo les interesa pacificar a los movimientos sociales introduciéndolos en dinámicas administrativas ambiguas. El funcionamiento de la organización municipal es garantizar que los procedimientos funcionen y utilizar la maquinaria administrativa burocrática para dar respuesta a las peticiones. Si funciona la burocracia, funciona la democracia.

### *Técnicos*

El personal municipal son, por una parte animadores de grupos y mantienen una relación cordial y amable con los representantes de las asociaciones. Este grupo suele estar vinculado a las áreas de servicios a las personas y tienen serias dificultades para que las áreas más técnicas entiendan la importancia de su trabajo y acepten algunas sugerencias.

Por otra parte, otro sector de técnicos son intérpretes de la ley y defensores de la formalidad y de la legalidad, paladines de la democracia formal y pedagogos de la participación “dentro de un orden”, que no vaya más allá de la consulta más o menos cualificada.

### *Asociaciones y ciudadanía*

Las asociaciones participan en consejos y otros órganos que recogen, formalmente la participación pero que, en el fondo, son espacios para legitimar la acción municipal. La iniciativa siempre es del gobierno y las asociaciones se limitan a asentir o a contestar, pero rara vez tienen actuaciones propositivas.

No les interesa la intervención de la ciudadanía

individual, y así lo exigen al ayuntamiento, porque la “mejor forma de participar es mediante asociaciones”. Olvidan que el derecho a la participación –como el derecho de asociación– son derechos individuales, que se ejercen voluntaria y libremente, no siendo necesaria la afiliación a ningún tipo de organización para su ejercicio.

Desde esta perspectiva, las asociaciones acaban siendo apéndices municipales que plantean sus quejas o reivindicaciones en los órganos consultivos. Llegan incluso a parecer pseudofuncionarios o gestores públicos dedicando más tiempo a las visitas de obra y a las reuniones administrativas que a organizarse internamente o a definir su propio proyecto y llevarlo a la práctica.

La ciudadanía individual es carne de sondeo. Se les conceden trámites de audiencia por correo ordinario o electrónico pero no tienen acceso ni posibilidad de presentar iniciativas o hacer propuestas de manera organizada o intervenir en órganos de participación ciudadana.

## 4.3. Ciudadano-Cliente: la coartada de la calidad del servicio

### *Políticos*

El ayuntamiento tiene un buen servicio de información, orientación y atención ciudadana. Cualquier persona que se acerque a las dependencias municipales es bien atendida y resuelve sus dudas y problemas, o cuanto menos, es orientada hacia donde debe dirigirse. La tramitación administrativa es ágil y eficaz. Se dan respuestas inmediatas, ya sea para aceptar lo que se solicita, o para explicar con muy buenas palabras y educadamente la imposibilidad de atender la petición.

Los cargos electos son verdaderos gestores que realizan tareas de seguimiento técnico y velan por la limpieza, la calidad y la buena imagen de los servicios públicos y de sus actuaciones. Saben que el ciudadano es el cliente a mantener satisfecho para que siga comprando la marca, se afanan por mantener buenas relaciones con

los grupos más significativos del territorio, y dar respuesta inmediata a sus peticiones aunque no tengan lógica. A veces es difícil determinar donde acaba el rol político y empieza el rol técnico apareciendo una nueva especie: la politécnica.

### *Técnicos*

Una parte del personal técnico municipal desarrolla una tarea de relaciones públicas, tratando a la ciudadanía como clientes que merecen ser bien atendidos y, aunque no se les resuelva el problema, la gente se puede marchar contenta del buen trato recibido.

Los sistemas de información funcionan y, de hecho, son un pilar fundamental de la acción de gobierno, a veces más que información es publicidad o propaganda, pero se trata de hacer llegar el mensaje a la ciudadanía. Se incorporan nuevas tecnologías para que las personas, desde su propia casa, desde el mercado o incluso desde el cajero automático o cualquier equipamiento público, accedan a la información o realicen cualquier petición a los servicios municipales, pudiendo incluso solicitar certificaciones, permisos, presentar quejas iniciativas, reclamaciones...

### *Asociaciones y ciudadanía*

Las asociaciones utilizan locales municipales y dependen del ayuntamiento para su funcionamiento. La mayor parte de sus recursos no son propios sino municipales. Algunas tienen, incluso, una estructura técnica que les permite utilizar los nuevos medios informáticos para gestionar sus actividades aunque les cuesta incorporar más gente a la asociación. Ofrecen servicios a precios asequibles y calidad discutible, y consiguen más clientes que socios.

La ciudadanía está bien atendida, tiene una buena calidad de servicio pero ni reclama, ni se le pide, ningún otro compromiso o implicación con la ciudad. Los medios de comunicación municipales saben vender bien el producto y no hace falta nada más. Como mucho la relación con el ayuntamiento se basa en el "yo pago impuestos y por eso pido o reclamo", es decir se asume el

papel de cliente o consumidor de servicio público, y no el de ciudadano, con derechos políticos que reclama a sus representantes la gestión adecuada de los recursos colectivos.

## **4.4.** Estratégico

### *Políticos*

Saben que la democracia mediante representantes, por sí sola, no permite construir ciudadanía activa. Apuestan decididamente por líneas de actuación que permitan la participación ciudadana en la elaboración y gestión de las políticas públicas municipales.

Están convencidos que no son sólo administración, sino, sobretudo, gobierno y, en el ejercicio de su función política han de dirigir la acción municipal y han de relacionarse con los otros poderes públicos para conseguir una mejor defensa de los intereses de su ciudad y su población.

Para mejorar la calidad de su representación, han sido designados mediante elecciones primarias en sus partidos en base al diálogo, al consenso y a los mejores perfiles para asumir la responsabilidad política. Se esfuerzan en mejorar su formación y su capacidad personal y colectiva, provocando los debates en el seno del gobierno, definiendo claramente los objetivos y proyectos a impulsar y rindiendo, regularmente, cuentas a la ciudadanía.

Consideran la participación como un eje transversal que ha de afectar a toda la actividad municipal y un factor que añade valor a las políticas públicas. Se sienten comprometidos en buscar los instrumentos y canales que favorezcan el derecho a la participación y el impulso de procesos participativos e iniciativas ciudadanas.

Pretenden que la participación ciudadana no sea objeto de controversia política con la oposición y formalizan un gran pacto político para promoverla. Este pacto se hace extensivo a las organizaciones ciudadanas, a fin de poner en común, los medios necesarios para conseguir la máxima implicación ciudadana y no sólo de las entidades.

Su actividad principal es hacer política de ciudad, conocer los diferentes rincones del municipio y la actividad económica y social del territorio, escuchando a la ciudadanía, a los comerciantes a los empresarios, a los profesionales... a todos aquellos que viven o se interesan por la ciudad, buscando la manera de incorporar su conocimiento y su visión al mejor diseño de las actuaciones municipales.

La organización municipal, en su conjunto, no sólo el área de servicios personales, se orienta hacia la mejor manera de ofrecer el servicio público y a ser transparente y permeable a las iniciativas ciudadanas. Los responsables políticos animan al personal municipal a cumplir eficazmente sus trabajos y les dotan de medios técnicos y formativos para su mejor actuación.

### *Técnicos*

El personal municipal se siente parte de una organización cuyo objetivo principal es satisfacer las necesidades ciudadanas, prestando servicios de calidad y contando con la iniciativa, propuesta e intervención ciudadana.

Ponen en marcha los proyectos de acuerdo con las directrices políticas, planificando y organizando las actuaciones necesarias. Los procedimientos administrativos se revisan y adecuan para favorecer la intervención ciudadana.

Se aprende de las experiencias propias y ajenas para poner en marcha procesos participativos en el diseño de los programas de actuación municipal. Los reglamentos, órganos y canales de participación se van construyendo en base a las funciones y objetivos que deben cumplir, se realizan, teniendo en cuenta las particularidades de los diferentes agentes que pueden formar parte y se elaboran sus contenidos mediante procesos de debate y participación amplios.

### *Asociaciones y ciudadanía*

Las asociaciones elaboran y redefinen su propio proyecto, buscan formas de autonomía, tratando de crear recursos propios que no las hagan dependientes de las administraciones. Ponen en

marcha iniciativas económicas vinculadas a su finalidad u objeto social, tratando de incorporar como socios a los usuarios o clientes de esos servicios.

Mejoran su organización interna y definen canales y medios para facilitar la participación del máximo número posible de personas en el proyecto asociativo. Siguen un código ético que respeta, protege y aplica los valores democráticos en el funcionamiento de la asociación.

En cumplimiento de su propio proyecto, buscan los canales de relación con el ayuntamiento, para hacer posible la mejora de la calidad de vida de las personas que viven o usan la ciudad.

Existe una red de asociaciones que se coordina entre sí, organizando conjuntamente determinados proyectos, aprovechando las sinergias y potencialidades de cada una, sin establecer relaciones de competencia, sino de cooperación.

La ciudadanía es una pieza clave en los procesos participativos a los que siempre se trata de incorporar. Son a la vez sujeto activo y objeto de las políticas públicas y pueden encontrar medios para poder ejercer su derecho a intervenir en la mejora de la cosa pública.

## 5. Formas de participación

### 5.1. La participación individual

Aquí se ubican aquellos canales diseñados para ser utilizados por los ciudadanos a título individual, sin que ello impida su uso por asociaciones o grupos de personas.

Aquí dejo un breve inventario:

#### *Canales de información*

No es exactamente un canal de participación pero es requisito necesario para que la pueda haber. La información tiene que ser clara, rápida y eficaz y servir a la finalidad para la que se produce.

Mediante revistas, boletines, página web, acceso directo a los archivos, copias de expedientes, registro de ciudadanos interesados (especie de lista de correo de inscripción voluntaria a la que se envían informaciones sobre temas concretos) y otros medios similares.

#### *Intervención oral en las sesiones públicas de los órganos de gobierno*

Consiste en la posibilidad de hacer preguntas o intervenciones en las sesiones públicas de los órganos de gobierno, especialmente los Plenos municipales.

Aquí también nos encontramos con un nivel concreto y primario de participación, pues la persona que interviene, puede hacerse escuchar en el marco institucional de la celebración de un pleno. Aun así, es difícil que se dé una regularidad en estas intervenciones si las personas que intervienen no tienen un marco organizativo desde el cual puedan mejorar su gestión y eficacia.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que los Plenos municipales no son espacio de participación y no puede reducirse la iniciativa ciudadana a su posible intervención en ellos. Se necesitan otros instrumentos más adecuados. El Pleno sería, quizás, el lugar donde solemnizar determinadas propuestas o iniciativas a fin de darle mayor visibilidad y repercusión.

#### *Audiencias públicas respecto temas concretos*

Podemos encontrar dos modelos diferentes: la audiencia con propuesta y la audiencia sin propuesta.

La audiencia sin propuesta se parece mucho a una forma más de información, mediante la cual el ayuntamiento da a conocer determinada iniciativa, proyecto o plan, recogiendo las aportaciones que hace el público asistente.

En la audiencia con propuesta el ayuntamiento no sólo escucha, sino que se compromete a responder la petición planteada o a poner en marcha los medios adecuados para darla.

#### *Iniciativa ciudadana*

Se pueden recoger cuatro tipos de iniciativas:

- La propuesta de determinados puntos del orden del día del pleno para después poder plantear el asunto cuando se celebre la sesión correspondiente.
- La propuesta de una iniciativa o acuerdo que deba tomar la Junta de gobierno local o el Pleno municipal, sobre temas de interés y competencia municipal, como un reglamento, ordenanza o acción concreta.
- El ejercicio del derecho de petición mediante el cual se solicita al gobierno municipal o a cualquiera de sus miembros una demanda concreta para cuya tramitación no exista proceso administrativo específico.
- La solicitud de una consulta popular.

#### *Consulta popular y referéndum*

Es un medio poco utilizado, consistente en llamar al conjunto de ciudadanos a dar su opinión sobre un tema concreto. Si se utiliza el censo electoral y el procedimiento electoral se llama referéndum.

#### *Jurados ciudadanos*

Parecidos a los tribunales del jurado en la justicia penal estos jurados ciudadanos están formados por personas elegidas aleatoriamente del censo electoral que tienen como función emitir un

dictamen después de un debate realizado a partir de información suficiente de las diferentes posiciones sobre un tema concreto. Tienen su origen en Alemania y se realizaron algunas experiencias en municipios catalanes y vascos en las últimas legislaturas (Sánchez J, 2000).

### *Proyectos concretos*

Existen, también un buen número de iniciativas referidas a programas concretos de actuación: presupuestos participativos, planeamiento urbanístico, planificación estratégica, agendas 21 y programas de sostenibilidad, planes de igualdad, planes de desarrollo comunitario... (Font J, 2001)

## 5.2. La participación de las asociaciones

Una buena parte de los reglamentos de participación y de la práctica municipal trata especialmente este tipo de participación, en particular la de las asociaciones de vecinos.

Es muy importante la implicación de las asociaciones ciudadanas en los debates sobre las políticas públicas ya que, si la implicación de la gente se hace mediante organizaciones que pueden favorecer mejor la deliberación, puede esperarse una mejora de la calidad de esa participación.

La premisa imprescindible es que esas asociaciones no limiten su intervención a los más directamente implicados en la asociación sin trasladar la información adecuada al conjunto de personas vinculadas a la misma. No se trata de cualificar la intervención del o la representante de la asociación por el hecho de que lo sea, sino porque se provoca el valor añadido que la organización social puede aportar a la participación, mediante canales propios de debate y propuesta.

En ocasiones, puede ocurrir que la presencia sistemática de representantes de asociaciones en espacios de interlocución con los ayuntamientos (y otras administraciones) hacen olvidar la relación de esas asociaciones con su espacio natural: socios y otras personas vinculadas, dedicándole más

tiempo y energía al seguidismo institucional que a la elaboración del propio proyecto y en función de éste a su relación con los poderes públicos.

## 5.3. Órganos de participación

Tienen carácter consultivo, por imperativo legal, y pueden ser de tipo territorial cuando hacen referencia a un espacio concreto del municipio (barrio, zona, distrito...) o de tipo sectorial cuando se refieren a un ámbito de actuación política (cultura, juventud, deportes, medio ambiente...).

Algunos de estos órganos prevén la incorporación de personas individuales convocadas por diferentes tipos de procedimiento, normalmente de tipo aleatorio. En muchísimas ocasiones los únicos miembros de esos órganos son asociaciones u otro tipo de organizaciones sociales que, por otra parte, tiene dificultad para elaborar su propio proyecto. ¿Dónde pueden obtener, los representantes de estas entidades, la información suficiente para valorar eficazmente las decisiones que este órgano deberá tomar? ¿Qué medios de información y debate provocan en sus propias estructuras para que los representantes en esos órganos no actúen de manera individual, sino en representación del proyecto asociativo?

## 6. El reglamento municipal de participación

### 6.1. ¿Puede haber participación sin reglamento?

No sólo puede sino que, en realidad hay. Existen muchos municipios sin Reglamento de participación y en cambio tienen establecidos diversos canales de relación entre la ciudadanía y el gobierno. Existen diversos tipos de reuniones, encuentros, contactos, presencia ciudadana en los Plenos municipales, Consejos sectoriales y territoriales sin regulación específica y, no obstante, permiten el encuentro regular de los responsables políticos con la ciudadanía, en una práctica continua que ha ido creando una especie de derecho consuetudinario.

También hay municipios con un reglamento aprobado en su día "porque tocaba", pero sin aplicación total o parcial y se ha ido desconociendo, en la práctica, creando figuras y canales no previstos inicialmente que han acabado desdibujando el propio texto aprobado.

### 6.2. ¿Puede haber reglamento sin participación?

El derecho a la participación, como todos los derechos personales o subjetivos, sólo existe en la realidad si es ejercido. Así, el derecho de reunión o el derecho de asociación no serían más que meras declaraciones legislativas si la ciudadanía no se reuniera o no se asociara. La única posibilidad de convertir en realidad un derecho es su ejercicio.

Y para que se pueda realizar un derecho hay que poder disponer del instrumental, de los medios y canales adecuados para su ejercicio. Si, por ejemplo, para ejercer el derecho de asociación debiera cumplirse un farragoso trámite administrativo o un control gubernativo de su ejercicio, como ocurría en el franquismo, se desincentivaría su ejercicio.

Son necesarios, pues, medios adecuados para "facilitar" la práctica de ese derecho, y corresponde, por mandato constitucional, a los poderes públicos la búsqueda de esos medios, pero debemos aclarar que "las normas no hacen la participación". Ayudan, pero no garantizan su ejercicio.

Nuestro sistema jurídico, a partir de la constitución ha promovido numerosas normas con rango de ley donde se regulan diversos aspectos del derecho a la participación: la ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común o la ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local por citar dos de ellas. Algunas leyes sectoriales, también lo proclaman. O la Directiva Marco Europea 2000/60/CE y el Real Decreto 907/2007 de planificación hidrológica que obliga a realizar los planes de aprovechamiento de las cuencas incorporando procesos de participación.

La existencia de esas normas, ni siquiera las de rango constitucional, no han garantizado (y no garantizaran) la participación. Entre otras muchas razones, porque se requiere una actitud proactiva de los poderes públicos y no tan sólo un "consentimiento" respecto de su realización. Pueden ayudar a superar resistencias pero, también pueden convertirse en un mero instrumento formal, un cumplimiento de un trámite cualificado de información pública.



## 7. Los planes de participación.

### 7.1. Por un Plan de participación

En el año 2000, decía *"Se echa de menos en los municipios una especie de plan estratégico de la participación en el que se plantee qué se puede hacer con el capital humano que representa la capacidad y la voluntad de las personas que viven en la ciudad y no sólo para situaciones de emergencia o protección civil o defensa forestal, sino en el día a día, en la cotidianidad del funcionamiento de la ciudad, previendo formas de intervención individual o mediante organizaciones ciudadanas"*.

*"Un hipotético plan estratégico de la participación ciudadana debería prever, por una parte, la reclamación por parte del ayuntamiento (junto con otros ayuntamientos) de un ámbito competencial más amplio con capacidad de convocatoria hacia los órganos territoriales autonómicos o estatales para que comparezcan en los actos de información ciudadana y en los canales de participación que se establecen. Igualmente, debería definir la organización interna del ayuntamiento para poner el acento en la relación directa con la ciudadanía, a hacer transparente y traspasable la actuación administrativa"*.

*"Por otro lado, debería conocer la situación real de su tejido asociativo, la dispersión o coordinación de las asociaciones de su ciudad, sus potencialidades y debilidades, la capacidad de sus dirigentes de llevar a cabo su propio proyecto, y sobre la base de estos planteamientos diseñar unas líneas de apoyo, económico, técnico, material, para la estructuración y consolidación de las organizaciones ciudadanas"*.

*"Con estas dos premisas, deberían diseñarse las acciones, programas, canales, protocolos, órganos y sistemas que hicieran sentir a la ciudadanía que su voz y su intervención son necesarias, individualmente consideradas, pero sobre todo cuando se organizan colectivamente"*.

*"Es cierto que esto puede provocar fuertes descalabros en los gobiernos locales, preocupados por la estabilidad y el mantenimiento de los pactos políticos necesarios para garantizarla. Por esto es necesario que este tipo de planteamientos, que la búsqueda de fórmulas innovadoras se haga bajo el máximo consenso posible para repartir el coste político que significan estas innovaciones"*.

*"Imaginemos, por ejemplo, que fruto de este plan estratégico se llega a la conclusión de que no se pueden dar subvenciones pequeñas a tantas asociaciones pequeñas, sino que resultará más efectivo incentivar la coordinación y la conexión interasociativa y apoyar determinados programas y no otros. ¿Quién asumirá el coste político de esta decisión? ¿Tan sólo el equipo de gobierno? Sería muy lamentable que la oposición convirtiera en caballo de batalla una cuestión que está en las bases del sistema democrático. Así pues, es necesario un pacto político previo de ámbito supramunicipal, que decida la realización de estas propuestas innovadoras, y comprometa a todos los partidos políticos a no hacer «sangre» con los resultados positivos o negativos de estas propuestas"* (Pindado, 2000: 31,33-34).

Para poder realizar ese plan de participación hay que trabajar en tres grandes ámbitos:

- a) la administración municipal incluyendo a los responsables políticos y técnicos,
- b) la ciudadanía y sus asociaciones,
- c) los procesos y dinámicas administrativas.

### 7.2. Hay planes municipales, pero no de participación

Los ayuntamientos han ido desarrollando técnicas, cada vez más depuradas, de planificación de sus actuaciones. La mayor parte de las experiencias "planificadoras", se han centrado, no obstante en el campo urbanístico, quizás por el peso de esa competencia concreta y la exigencia real de la actuación en este ámbito.

Sin embargo, no se conocen demasiadas experiencias que hayan planificado la intervención ciudadana en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales. No existen planes para capacitar a los diferentes agentes a fin de hacer más eficaz su intervención y para ordenar la organización municipal con el objeto de hacerla permeable y traspasable a esa intervención ciudadana.

### 7.3. Se necesita planificar la participación

Se propone, pues, la reflexión y la práctica alrededor de esta necesaria planificación. En estos ámbitos de la gestión pública, existe la costumbre de dedicar más tiempo de reflexión a las fases de ejecución que a las de diseño y elaboración. Esto se debe a la inercia activista motivada por las demandas sociales y la falta de cultura planificadora y de desconocimiento de los instrumentos a utilizar.

A modo de confirmación de esta hipótesis podemos señalar el resultado de los talleres de participación realizados en San Sebastián en octubre de 2003 <sup>(12)</sup>. En la evaluación realizada por los propios ayuntamientos se apuntaban como debilidades (es decir como elementos negativos que dificultan la función política y técnica) la inercia activista del día a día motivada por las demandas sociales, la falta de cultura planificadora, el desconocimiento de los instrumentos a utilizar y/o la cultura de la inmediatez en la que políticos, técnicos y ciudadanos ponen el acento en la visualización de los resultados, más que en su coherencia o eficiencia.

Es necesario corregir esta tendencia y definir bien las acciones a realizar a partir de un plan previamente establecido con objetivos claros y determinados e indicadores capaces de medir

el grado de consecución de dichos objetivos, y la eficiencia de los recursos empleados. Para ello es necesario partir de un diagnóstico suficientemente consensuado por los diferentes agentes del proceso: políticos, técnicos, organizaciones sociales y ciudadanía.

El enfoque que se propone pretende dedicarle tiempo a la reflexión y al conocimiento, tanto en la fase de diagnóstico, como en las de diseño y elaboración de propuestas, y en las de ejecución, seguimiento y evaluación.

### 7.4. Diferentes modelos de planes de participación

A pesar de los intentos por definir modelos más o menos cerrados de planificación de la participación, la realidad, siempre tozuda, nos muestra su flexibilidad, fruto de la capacidad creativa e innovadora de los responsables políticos y técnicos locales.

Fruto de la experiencia realizada en Cataluña, la Dirección General de Participación Ciudadana definió diferentes modelos de planes de participación <sup>(13)</sup>.

#### *Integral o estratégico*

Incluye una fase de diagnóstico y una de propuestas tanto en el ámbito de la organización municipal como en el de la ciudadanía. Este modelo quiere trabajar "hacia dentro" y "hacia fuera". Recoge actuaciones a realizar dentro de la organización: mejoras técnicas, de procedimientos, de capacitación de su personal, de definición de los canales y órganos a disposición de la ciudadanía, cartas de servicios, sistemas de información y atención ciudadanas, plan de comunicación, uso de nuevas tecnologías ... con actividades dirigidas a capacitar a la ciudadanía y sus organizaciones:

---

<sup>(12)</sup> Para más información respecto de los Planes Estratégicos de participación, consultar el Taller "Construimos un plan estratégico". Yolanda Jiménez, Begoña Oltra. Coord. Fernando Pindado, en las Jornadas organizadas por la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ayuntamiento de San Sebastián. Octubre 2003.

<sup>(13)</sup> Se puede descargar el artículo de la Revista "Innovación democrática" en [http://www10.gencat.net/drep/binaris/innd2\\_tcm112-53849.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/innd2_tcm112-53849.pdf)

plan de fomento del asociacionismo, incorporación de ciudadanía no asociada a los órganos consultivos y procesos ...

El resultado de este modelo es un marco general de actuaciones al que se pueden ir añadiendo las derivadas de cada ejercicio en concreto conformando un conjunto sistematizado que ayuda a visualizar la importancia de la participación en la acción de gobierno y aprovechar las diferentes sinergias.

### Ordenación de canales y órganos

Aquí las propuestas hacen referencia a recoger, inventariar, describir e, incluso, analizar los canales y órganos de participación existentes en la ciudad o pueblo. No hay una diagnosis sobre otros elementos de la organización municipal. El resultado es el conocimiento de esos canales y las actuaciones necesarias para mejorar su eficacia.

### Normativo

En este caso el Plan de participación se dirige a la elaboración o despliegue, si ya está elaborado, del reglamento de participación ciudadana o de cualquier otro elemento normativo regulador de la participación. Lo importante es la regulación de los canales e instrumentos que han de favorecer la participación.

### Sistemático

Se vincula la realización del Plan de participación a otros proyectos que están en marcha en la ciudad, a los cuales ayuda a definir y desarrollar. Por ejemplo, el Programa de actuación municipal o el Plan de civismo. Trata de definir una especie de "sistema" de participación que engloba todas las actuaciones relacionadas con la materia aunque se trata más de un agregado de acciones que de una orientación conjunta e interactiva.

### Específico

Se suele etiquetar también como "plan de participación" la programación concreta dirigida a un tema concreto. Por ejemplo la participación

en el planeamiento urbanístico, requiere de una serie de instrumentos y canales. El conjunto de esos instrumentos se suele denominar programa o plan de participación. No tiene sustantividad propia más allá del programa concreto en el que se desarrolla.

Coincido, en parte, con la clasificación promovida por la Fundación Kaleidos.red. Es la siguiente:

INSTRUMENTO	OBJETIVO
Reglamento de participación	Normativizar la participación, ya sea de manera participada o no.
Plan Municipal de Participación Ciudadana	Establecer acciones concretas para promover y fomentar la participación ciudadana, ya sea de manera participada o no.
Plan Director de Participación Ciudadana	Reflexionar, ordenar y establecer las directrices de las políticas participativas. Instrumento de gestión del gobierno.
Plan Estratégico de Participación Ciudadana	Generar un pacto de consenso entre el Ayuntamiento y la ciudadanía con relación a la participación estableciendo las directrices y voluntades.

Fuente: "Manual de equipamientos de proximidad". Fundación "Kaleidos.Red". Madrid. 2006. Pág. 148.

## Bibliografía

- ALGUACIL, J. (ed) *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Teguiise Lanzarote: Fundación César Manrique, 2003.
- BARTHÉLEMY, M. *Asociaciones: ¿Una nueva era de la participación?*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- BORJA, J. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza, 2003.
- BRUGUÉ, Q. (coord), DONALDSON, M., DE MAYA, S. y PINYOL, G. *Democratizar l'Administració. Lideratge i institucions públiques deliberatives*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI. Editorial Mediterrània, 2005.
- BRUGUÉ, Q., DONALDSON, M. y MARTÍ, S. (coords) *Democratitzar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. Barcelona: Fundació Catalunya segle XXI, 2003.
- CANTO, M. (ed) *Derecho de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Barcelona: Icaria, 2005.
- CAPDEVILA, I., COMÍN, T., DE MIQUEL, J., GELI-STENHAMMAR, E., GUERRA, C., MANONELLES, M., y SOLS, J., *Governabilitat democràtica global. Proposta d'organització institucional*. Barcelona: Edicions Raima, 2007.
- CASTELLS, M. *La Era de la información. La sociedad red*. Madrid: Alianza, 1997.
- CLIMENT, C. *La sociedad esencial. La democracia entre el altruismo y el autoritarismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- CORTINA, A. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos, 1993.
- CORTINA, A. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza, 1997.
- CORTINA, A. *Alianza y contrario. Política, ética y religión*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.
- CROUCH, C. *Postdemocracia*. Madrid: Santillana, 2004.
- DE LA TORRE, F. *Participació ciutadana. El compromís amb la vida pública*. Barcelona: Fundació Lluís Carulla-ESADE, 2007.
- DELGADO, M. *Sociedades movilizadas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Barcelona: Anagrama, 2007.
- DWORKIN, R., GUTMANN, A., GARZÓN, E., SHAPIRO, I., KAHN, P.W., SCANLON, T.M. y WADRON, J. *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa editorial, 2004.
- ESCUADERO, M. *Homo globalis. En busca del buen gobierno*. Madrid: Espasa, 2005.
- FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- FONT J. y BLANCO I. *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona: Organismo Autónomo Flor de Maig. Diputación de Barcelona, 2003.
- FONT, J. (coord) *La política i la participació: politics, partits i eleccions*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill- Editorial Mediterrània, 2005.
- FUNDACIÓN KALEIDOS.RED *Manual de equipamientos municipales de proximidad. Planificación constructiva, perfiles profesionales y participación ciudadana*. Madrid: Fundación Kaleidos.Red-Imagine, 2006.
- GEORGE, S. *El pensamiento secuestrado*. Barcelona: Icaria, 2007.
- GLADWELL, M. *Inteligencia intuitiva. ¿Por qué sabemos la verdad en dos segundos?* Madrid: Santillana, 2005.
- GOLEMAN, D. *Inteligencia emocional*. Barcelona: Editorial Kairós, 1996.

- HÖFFE, O. *Ciudadano econ3mico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética pol3tica en la era de la globalizaci3n*. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.
- IBÁÑEZ, A. *El referéndum local en EspaÑA: r3gimen jur3dico*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005.
- IBARRA, P., MARTÍ, S. y GOMÀ, R. (coords) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de pol3ticas p3blicas*. Barcelona: Icaria, 2002.
- INNERARITY, D. *El nuevo espacio p3blico*. Madrid: Espasa, 2006.
- LAKOFF, G. *No pienses en un elefante*. Madrid: Universidad Complutense, 2007.
- MAIER, C. *Buenos días, pereza. Estrategias para sobrevivir en el trabajo*. Barcelona: Ediciones Península, 2004.
- MARINA, J.A. *La inteligencia fracasada. Teoría y pr3ctica de la estupidez*. Barcelona: Anagrama, 2004.
- MARINA, J.A. *Aprender a convivir*. Barcelona: Ariel, 2006.
- MARTÍ, J.L. *La república deliberativa. Una teor3a de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons ed., 2006.
- MARTÍ, J.L. y BERTRAN, L. *La participaci3 democràtica digital al món. Informe 2006*. Barcelona: Fundaci3 Catalunya segle XXI-Editorial Mediterrània, 2007.
- MARTÍ, J., PASCUAL, J. y REBOLLO, O. (coords) *Participaci3n y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: IEPALA, 2005.
- MARTÍ, J. y REBOLLO, O. *Participaci3 ciudadana, bases mètodes i tècniques. Versi3 actualitzada. Papers de participaci3 ciudadana núm 19*. Barcelona: Organisme Aut3nom Flor de Maig. Diputaci3 de Barcelona, 2007.
- MERINO, A. y PLANA, J. (coords) *La ciudad educa. Aportaciones para una pol3tica educativa local*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2007.
- MORGADO, I. *Emociones e inteligencia social. Las claves para una alianza entre los sentimientos y la raz3n*. Barcelona: Ariel, 2007.
- NAVARRO, C.J. *Democracia asociativa y oportunismo pol3tico. La pol3tica p3blica de participaci3n ciudadana en los municipios espaÑoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- NAVARRO, V. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama, 2002.
- PINDADO, F. *La participaci3n ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2008.
- PINDADO, F. *La participaci3n ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2000.
- PUTNAM, R. (ed) *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg Circulo de Lectores, 2003.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. *Las democracias participativas*. Madrid: Ediciones HOAC, 1995.
- SANCHEZ, J. (coord) *Participaci3 ciudadana i govern local: els Consells Ciutadans*. Barcelona: Fundaci3 Jaume Bofill-Editorial Mediterrània, 2000.
- SÁNCHEZ, Z. *Estudio pr3ctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participaci3n ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2004.
- SENNET, R. *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilizaci3n occidental*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- SUBIRATS, J. (coord) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalizaci3n*. Barcelona: Diputaci3n de Barcelona, 2002.
- SUBIRATS, J., BLANCO, I., BRUGUÉ, J., FONT, J., GOMÀ, R., JARQUE, M., y MEDINA, L. *Experiències de participaci3 ciudadana en els municipis catalans*. Barcelona. Escola d'Administraci3 P3blica de Catalunya, 2001.
- VALLÈS, J.M. *Ciencia pol3tica. Una introducci3n*. Barcelona: Ariel, 2003.
- VALLÈS, J.M. y BRUGUÉ, Q. *Pol3tics locals: preparant el futur*. Barcelona. Fundaci3 Jaume Bofill-Editorial Mediterrània.



# La participación en el ámbito de la sostenibilidad

... de la información pública a la participación real



**Fernando LÓPEZ** <sup>(1)</sup>  
 Dirección General de Participación Ciudadana  
 Gobierno de Aragón

*Este texto está redactado gracias a las reflexiones y textos de numerosas personas y entidades expertas en participación y sostenibilidad, de las cuales querría destacar a: Jesús de la Osa, Henri Bourrut, Loreto Beltrán, Xavier Carbonell, Diego Chueca, Nacho Celaya, Francisco Heras y Fundación Ecología y Desarrollo, a todos ellos muchas gracias.*

## 1. Marco de referencia: el trámite administrativo y un paso más

Si un ámbito sectorial se ha caracterizado por la realización de acciones que se enmarcaran en el terreno de lo considerado "participación" han sido las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la sostenibilidad. Si bien es cierto, que durante años se han limitado al cumplimiento de la normativa, a través, de la exposición e información pública, la entrada en vigor de las sucesivas normas referidas al acceso

a la información ambiental (Ley 38/1995, Directiva 2003/4/CE y la Ley 27/2006) y sobre todo la entrada en vigor del Convenio de Aarhus han propiciado que el acceso a la información ambiental se convierta en un derecho para todos los ciudadanos, que ese acceso, a la información ambiental, permita establecer sistemas adecuados de participación pública y que éstos sean efectivos, ya que sin información no es posible la participación real.

En ese punto, es donde la participación debe ser la base para la resolución de los conflictos ambientales, ya que como todos los conflictos, tienen una característica común, como es la complejidad. Lo complejo sólo puede ser resuelto de manera imaginativa, consensuada y desde luego participada. La ciudadanía puede convertirse en el principal responsable de la observancia, vigilancia y aportación activa de ideas para una gestión sostenible del medio ambiente (más que los gobiernos o el poder económico) debiendo avanzarse hacia una democracia más participativa. Las razones para ello son evidentes: la responsabilidad compartida, la necesidad de un amplio compromiso para poder dar soluciones efectivas a los problemas ambientales, el apoyo mutuo, el mayor desarrollo y madurez de la sociedad. Sin duda, estos avances no ponen en tela de juicio el sistema representativo y la

<sup>(1)</sup> Fernando López es Doctor en Geografía y Jefe del Servicio de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

responsabilidad de los dirigentes que tienen la responsabilidad de tomar decisiones, es un camino en el que la ciudadanía ayuda a tomar mejores decisiones.

Así lo han entendido los responsables de medio ambiente para Europa, con la suscripción del Convenio de Aarhus, que determina un contexto nuevo en el que surgen amplias obligaciones para las autoridades en materia de información y participación ambiental, pilares básicos, del citado convenio, junto con el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La participación ambiental puede definirse como: *"una serie de acciones que se rigen por determinadas pautas de actuación grupal, cuyo cometido es la búsqueda de soluciones y de algún tipo de cambio que afecte a la problemática ambiental, y así contribuya al beneficio colectivo. De hecho, vendría a ser algo así como una especie de responsabilidad moral y social hacia la naturaleza y el ambiente"* (C.Cadrecha,2001).

No todos los individuos sienten la responsabilidad de participar en la toma de decisiones políticas de la misma forma y en las cuestiones ambientales no es distinto. Es frecuente que la responsabilidad de los ciudadanos por participar en las decisiones ambientales se convierta en una acción colectiva. En numerosas ocasiones existe una reacción individual ante noticias y situaciones alarmantes, que son percibidas como un riesgo, o por un modelo de gestión ambiental que van en contra de los intereses generales y por ello, se busca una agrupación en asociaciones u organizaciones que canalicen las aportaciones individuales. Otras personas, sin embargo, no sienten esa necesidad de manifestar sus inquietudes u opiniones y mucho menos participar, por lo que en este caso es necesario utilizar otros recursos para su motivación, siendo indispensable la información y la educación ambiental, para lograr una madurez suficiente de la sociedad que haga posible la participación en las políticas ambientales.

La ciudadanía debe participar activamente en la toma de decisiones, en general y en las cuestiones ambientales, en particular. Para ello, hay que

darle los cauces necesarios que faciliten la información y la comunicación de sus demandas. Es el proceso el que se va generando una inteligencia colectiva, conducente a una cultura de la democracia participativa en al que, sin menoscabo del respecto a quien toma las decisiones, se asume por parte de la ciudadanía una actitud preactiva en la construcción de las políticas públicas.

La pregunta que cabría hacerse es ¿por qué debe existir la participación social en materia ambiental? El Seminario Permanente de Participación Ambiental aporta razones como la responsabilidad común sobre el estado del medio ambiente y que nos debe hacer pensar en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales que pueden afectar a grandes extensiones de territorio o a un número elevado de personas. También para un mayor desarrollo personal y comunitario y para el apoyo mutuo a la hora de superar los problemas, enriqueciendo a todos la diversidad de opiniones. Los procesos de participación suelen gozar de flexibilidad y suponen mayores dificultades de manipulación por parte de unos pocos.

Ante una determinada iniciativa, plan o programa con repercusiones para el medio (¿quién es capaz de afirmar que alguno no lo tenga?) la participación de los distintos sectores y actores implicados es fundamental para poder analizar con suficiencia y a tiempo los conflictos que se producen entre los distintos intereses, valorar las soluciones adecuadas, y evitar la conflictividad social. Por todo ello, la participación debe iniciarse lo antes posible en el proceso, contar con todos los actores, establecer los cauces y garantías que aseguren la transparencia, las reglas del debate, y por supuesto, el retorno de las opiniones e informaciones generadas en el proceso de participación.

## 1.1. El Convenio de Aarhus

Desde la óptica normativa del Derecho y en la legislación vigente, se pueden encontrar distintas referencias de obligatoriedad para las



Administraciones Públicas de dar cabida a la participación, en distintos grados, desde el grado mínimo (que no podemos llamar participación propiamente dicha) que consiste en someter un plan o proyecto a información pública y dar un período para la presentación de alegaciones (ej: evaluación de impacto ambiental), pasando por la creación de determinados órganos de participación (ej: patronatos de espacios naturales protegidos), llegando al compromiso de grandes planes o estrategias de someterse a verdaderos procesos de participación. Pero lo que realmente ha revolucionado la normativa y sobre todo la implantación de nuevas prácticas de información y participación ha sido básicamente la entrada en vigor del Convenio de Aarhus.

Existen otros mecanismos legales para la relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, que desde el punto de vista jurídico se consideran también como participación, ante el poder legislativo (iniciativa legislativa popular, derecho de petición), la presentación de quejas ante la Comisión Europea y ante los defensores del Pueblo. Lo cierto es que por diversas causas, principalmente el desconocimiento de su existencia o la deficiencia de las respuestas de las administraciones ante estas iniciativas, son instrumentos muy poco utilizados.

El Convenio de Aarhus contempla de forma explícita la importancia de la participación de la ciudadanía ante los proyectos de implantación de nuevas actividades en su territorio y la participación en la elaboración de planes y programas con repercusión ambiental, éstas junto con la participación en la elaboración de normativa favorecen claramente la integración ambiental de las políticas sectoriales.

El objetivo fundamental del Convenio de Aarhus es garantizar los derechos de participación del público en la toma de decisiones en asuntos medioambientales para contribuir a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar de las personas. Esto constituye una materialización del Principio 10 de la Declaración de Río, sobre la necesidad de la participación de los ciudadanos.

La idea es poder dar el salto cualitativo que permita, al amparo de la normativa, pasar de un mero formalismo, en muchos casos ficticia, de la participación a una participación efectiva y real, superando la utilización de la supuesta participación, sin garantías, como una justificación de transparencia, el fin es democratizar y hacer más transparentes las decisiones que se adopten en materia ambiental, así como poder afrontar de una manera más inteligente, los problemas complejos del medio ambiente.

En un análisis más detallado del Convenio de Aarhus podemos distinguir tres niveles de participación, según se participe en el proceso para la toma de decisiones ambientales sobre actividades específicas, sobre planes, programas y políticas, o sobre la elaboración de normativa.

Se establecen una serie de cuestiones comunes para los tres niveles:

- Las ONGs ambientalistas siempre pueden participar, en cualquier caso, tienen la consideración de público interesado.
- Se podrá acceder a todas las informaciones pertinentes.
- La participación se producirá siempre desde el inicio del procedimiento de decisión, cuando es posible una influencia real en la decisión final sobre la cuestión.
- Los plazos deben ser suficientes.
- Finalmente, la decisión final debe tomar en cuenta los resultados de la participación del público.

#### *a) Participación en las decisiones sobre actividades*

Este es el mayor nivel de participación, se regula en el artículo 6 del Convenio de Aarhus que se refiere a la participación del público en las decisiones sobre actividades específicas que enumera en su anexo I y sobre las actividades específicas no enumeradas que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente. En dicho anexo figuran industrias del sector energético, industrias mineras y químicas,

instalaciones de gestión de residuos, construcción de infraestructuras de transporte, obras hidráulicas, instalaciones ganaderas, entre otras (las actividades sometidas a IPPC y casi todas las de EIA están en dicha relación, también las instalaciones con riesgos químicos). Además establece que toda actividad incluida en el marco de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental nacional también queda automáticamente incorporada al anexo.

Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones sobre una de estas actividades, se informará al público interesado (están incluidas las ONGs ambientalistas como tal), por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso, y se realizarán procedimientos de participación con tiempo suficiente. El público interesado tendrá derecho a poner de manifiesto observaciones y opiniones a la autoridad o autoridades competentes antes de que se adopte una decisión. Los resultados de las consultas que se celebren deberán ser tenidos en cuenta debidamente.

Para cumplir con los compromisos del Convenio, la Directiva 2003/35/CE ha modificado las Directivas 85/337/CEE, de Evaluación de Impacto Ambiental y 96/61/CE (Directiva IPPC).

### *b) Participación en la elaboración de planes y programas*

En este nivel la participación no es tan intensa como en el caso de las decisiones sobre actividades.

Está regulada en el Convenio de Aarhus y en la Directiva 2003/35/CE.

Se debe garantizar que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación y en la modificación o revisión de los planes o de los programas que sea necesario elaborar de conformidad con el Anexo I de la Directiva (en dicho Anexo se relacionan las directivas sobre residuos, residuos peligrosos, pilas y acumuladores que contengan materias peligrosas, envases y residuos de envases, contaminación por nitratos utilizados en la agricultura, evaluación y gestión de calidad del aire ambiente).

El público con derecho a participar lo determinarán los Estados miembros, pero en cualquier caso están incluidas las ONGs de defensa ambiental. Cada Estado miembro debe determinar las modalidades de participación del público y garantizar que se le permite prepararse y participar eficazmente.

Para ello, debe informarse al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, ante cualquier propuesta de plan o programa y su modificación o revisión, sobre su contenido y sobre los mecanismos mediante los cuales puede participar, incluida la autoridad competente a la que se podrán presentar los comentarios o formular preguntas. Los resultados de la participación deben ser tenidos en cuenta al adoptar las decisiones.

### *c) Participación en la elaboración de normativa*

Durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones legales o instrumentos normativos con repercusión para el medio ambiente, el Convenio de Aarhus (artículo 8) compromete a las partes a esforzarse por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas.

Debe fijarse un plazo suficiente, publicar el proyecto normativo o darlo a conocer por otros medios y facilitar la posibilidad de que el público formule observaciones, directamente o a través de órganos consultivos. Los resultados se tendrán en consideración todo lo posible.

En realidad, esta breve descripción de las posibilidades que se han abierto para la participación en el terreno del medio ambiente con el convenio de Aarhus, nos sirve para introducir en las siguientes páginas algunos ejemplos de que es posible dar el salto de la simple información y/o el cumplimiento de los procedimientos a una participación real. Se expondrán algunos casos en que esto ha sido posible, no es un repaso exhaustivo y con un hilo conductor, pero sí la constatación, desde diferentes ámbitos de las políticas ambientales, de que es posible actuar de otra forma.

## 2. Educación Ambiental

La Educación Ambiental desde sus inicios se plantea como un proceso de acción para el medio ambiente. Su objetivo es implicar a las personas en la resolución de los problemas ambientales (participación activa), actuando a nivel local desde una perspectiva global. Quiere alcanzar al conjunto de la población humana, mucho más allá del ámbito educativo formal y ha hecho suyo el concepto de desarrollo sostenible.

### 2.1. Libro Blanco de la Educación Ambiental en España

El propio Libro Blanco de la Educación Ambiental en España, no sólo es un claro ejemplo de proceso de participación, si no que uno de sus argumentos fundamentales es el fomento de la participación. Desde su finalización en el año 1999, la educación ambiental en España ha tenido un referente teórico que se generó en un proceso de elaboración absolutamente participado, abierto a las administraciones, asociaciones, representantes de distintos sectores sociales, profesionales de la educación y personas interesadas.

La participación institucional se llevó a cabo a través de reuniones periódicas de la Comisión temática sobre Educación Ambiental, organismo promotor del Libro Blanco, y de las aportaciones que distintos organismos de las administraciones central y autonómica realizaron durante la fase de consulta.

Las Mesas de Trabajo reunieron representantes de diferentes marcos de acción en los que se desarrolla la educación ambiental: administración local, organizaciones no gubernamentales, empresas de consultoría y servicios de educación ambiental, profesionales de los medios de comunicación y agentes sociales (sindicatos, mundo empresarial, entidades financieras y asociaciones profesionales).

La creación de una página web permitió que cualquier particular, organismo o colectivo

interesado por la educación ambiental realizara sus comentarios y sugerencias.

Entre los principios básicos del Libro Blanco (punto 3.5) se encuentra el impulso de la participación. Se señala en este apartado, que la educación ambiental debe favorecer la aplicación práctica de los aprendizajes a través de acciones orientadas a solucionar problemas concretos y para ello es necesario revisar los cauces de participación, hacerlos más fáciles y accesibles, y utilizar la propia participación como un elemento de aprendizaje de destrezas, de concienciación y de compromiso, con ello se facilita la prevención de conflictos y garantiza la responsabilidad compartida. Para todo ello se considera imprescindible el apoyo al movimiento asociativo y el fomento del voluntariado como vías de participación ciudadana.

### 2.2. Estrategias de Educación Ambiental

Sin duda una de las acciones de la educación ambiental que mejor ha recogido el impulso de la participación, señalado en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España, han sido las Estrategias de Educación Ambiental. Han sido muchas las puestas en marcha, desde las primeras en iniciarse en Navarra o Castilla-León a las más recientes de la Comunidad Valenciana o Cantabria, pero una de las que han completado su proceso de elaboración e implantación con más elementos de participación ha sido la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EAREA).

Esta Estrategia es un plan de acción en materia de educación ambiental elaborado y aplicado de forma participativa que se está desarrollando desde 2001 en Aragón, y cuyo objetivo es mejorar la Educación Ambiental con la participación de todos. Desde los primeros documentos borradores, siempre estuvo presente que la participación había de ser el hilo conductor, hasta el punto de que el promotor de la Estrategia, el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, facilitaría los medios para que el proyecto fuera de la sociedad en su conjunto, es decir, un documento construido entre todos los

participantes, con posibilidad de intervenir y participar en todas y cada una de sus fases. Es evidente que la EAREA no era la primera Estrategia de Educación Ambiental basada en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España, pero quizás sí fue la que de una manera sistemática incorporó la participación en todas sus fases, sin excepción.

La fase de elaboración de la EAREA, entre 2001 y 2003, incorporó un proceso social participativo a través de un amplio conjunto de grupos y dinámicas de trabajo (plenarios, reuniones sectoriales, intersectoriales, de coordinadores...) aportaciones de entidades y de particulares, para llegar a elaborar 4 borradores, entre más de 300 personas y 100 entidades. Si bien todos estos instrumentos no son una novedad, la aplicación de todos ellos y las cifras de reuniones, Jornadas, distribución de documentos, la utilización de la figura de los facilitadores y sobre todo la estructuración de los instrumentos de participación durante el proceso de implantación de la EAREA, a través de:

- La Comisión de Seguimiento, foro de representantes de los sectores implicados en la EAREA, nexo de conexión con su sector y con una periodicidad de reuniones de 2 y 3 veces al año.
- La Comisión asesora externa, formada por personas de reconocido prestigio de diferentes ámbitos de la Educación Ambiental, para asesorar en metodologías de trabajo y participación. Se reúne con periodicidad semestral.
- Encuentros plenarios y sectoriales. Reunión de todas las entidades adheridas a la EAREA (más de 340), realizadas en 2001, 2004 y 2006.
- Comisión Interdepartamental, creada mediante Decreto 50/2003, de 11 de marzo (BOA 36, de 28 de marzo de 2003), para el desarrollo de la EAREA, dentro del Gobierno de Aragón, con reuniones anuales.
- Canales de participación: Boletín electrónico y papel, y página web se han convertido en los verdaderos canales de participación de la EAREA en estos años.

LA EAREA no deja de ser un modelo de participación desde la Educación Ambiental, concebido en gran manera como "un proyecto de proyectos", que es capaz de canalizar las múltiples voluntades que participan en procesos de búsqueda de sostenibilidad desde la educación ambiental.

### 3. Agendas 21 Locales

En los últimos tiempos, las Agendas 21 locales se han convertido en la oportunidad más clara de dar cabida a la participación ciudadana en la construcción de unas políticas conducentes a un supuesto desarrollo sostenible. Al menos en teoría, desde la combinación de la educación ambiental, la participación ciudadana y la idea del desarrollo sostenible, se debían construir las Agendas 21 locales, y son muchas localidades las que así lo han hecho, con independencia de que a la hora de la implantación de la Agenda se hayan producido los mayores problemas.

La Educación ambiental quiere promover la participación ciudadana, pero no es exclusiva de ella ni de los procesos de las Agendas 21. Es una preocupación que la propia Unión Europea ha plasmado en el Libro Blanco de la Gobernanza, reconociendo que *"en la mayoría de los estados miembros del Consejo de Europa, las instituciones políticas son concebidas de tal manera que la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la vida política se limita a elegir a sus representantes..."*

Es obvio que las Agendas 21 pueden ser, en algunos casos lo son, oportunidades para avanzar y profundizar en la democracia participativa. Sin entrar en el análisis de cómo realizar una Agenda 21 y los múltiples ejemplos positivos que en España se han realizado, si destacaría una serie de elementos comunes de participación de aquellas experiencias de Agendas 21 que basan en la participación la clave de su éxito:

- Definir perfectamente el marco del proceso de participación: quién, para qué, cómo, cuándo (cronograma), expectativas, etc.
- Definir quién convoca el proceso, quién se responsabiliza del mismo, quién lo dinamiza, cuáles serán los tiempos empleados (dinámicas, metodología).
- Hacer una convocatoria, clara, precisa y concisa en función del marco definido en el primer

paso. En esta convocatoria ha de quedar muy clara la relación entre el esfuerzo solicitado y los resultados esperados.

- Diseñar un proceso paralelo de evaluación continua, para los organizadores y para los participantes.

Una Agenda 21 Local es participación en desarrollo sostenible, un esfuerzo que debe contar con los recursos necesarios, en la mayoría de los procesos se está haciendo un esfuerzo desconocido hasta ahora, de estímulo a la participación ciudadana, políticos, técnicos y ciudadanos se han aventurado en la decisión de caminar juntos con la esperanza de mejorar su medio ambiente. Estos procesos, ha conseguido, en una medida u otra, que muchas personas se sumen de forma voluntaria a los debates, reuniones y a los foros, con mucho interés e ilusión: No deberían ser defraudadas estas expectativas.

## 4. Planes y Procesos Estratégicos

Una adecuada planificación y protección del medio ambiente requiere de la concurrencia y participación de todos los interesados, independientemente de su nivel de afección. La sociedad civil debe ser informada e invitada a participar (mucho más allá de lo establecido en los procedimientos, ya analizado en este trabajo) para establecer un diálogo de “ida y vuelta” para abordar los grandes planes y procesos estratégicos, máxime después de la aprobación de la Ley 7/2006 de Protección Ambiental, que incorpora los planes y programas, y que establece en su tramitación un proceso de participación pública.

Los ciudadanos deben poder fundar sus opiniones de manera tal que les permita participar en la toma de decisiones. La vida en democracia exige escuchar a los grupos de interés y a los ciudadanos como una manera de prevenir los conflictos sociales y ambientales, y los planes y estrategias son oportunidades únicas. Vamos a mostrar 2 ejemplos de la Comunidad Autónoma de Aragón (un plan y una estrategia) en los que se ha contado con un amplio proceso de Participación.

### 4.1. Revisión del Plan GIRA (Gestión Integral de los Residuos de Aragón)

El Plan de gestión Integral de los Residuos de Aragón (GIRA) se aprobó en el año 2005, para el período 2005-2008. Si bien en su redacción se realizaron algunos de trabajo y talleres de participación, la inminente caducidad del Plan, junto con la entrada en vigor de la citada Ley de Protección Ambiental que impone en la tramitación un proceso de participación, ha llevado a la puesta en marcha de un proceso de participación abierto a toda la sociedad.

En principio la Ley de Protección Ambiental de Aragón, aprobada en el año 2007, que regula los trámites administrativos que deben llevar los Planes y programas, señala una serie de períodos de información y de participación, que comienzan

con la fase de consultas previas y finaliza con un período de exposición pública que dé opción a toda la sociedad a presentar sus alegaciones. Pero en esta ocasión se ha ido un paso más allá, para favorecer el acceso a la Participación. Para ello se creó como instrumento favorecedor, el Observatorio de Medio Ambiente de Aragón (OMA) mediante un convenio firmado entre las organizaciones empresariales y sindicales, junto con el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

Este Observatorio, además de un instrumento de reflexión, estudio y seguimiento de las políticas medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el objeto de facilitar el diálogo entre los interlocutores sociales y las instituciones, se ha convertido en el catalizador de la participación en esta temática. En tres años de funcionamiento ha dado respuesta a más de 8.000 consultas, ha realizado más de 150 acciones formativas, ha editado 15 publicaciones y por ello, se le encomendó la coordinación del proceso participativo de la revisión del GIRA.

El proceso participativo se ha desarrollado en dos direcciones. Por un lado, hacia las estructuras empresariales y sindicales, con los que se han realizado 30 talleres con más de 500 asistentes. Y por otro, hacia el resto de sectores de la sociedad, con las siguientes acciones:

- Creación de una página web, con acceso a todos los documentos del proceso y foros de participación.
- Comunicación y envío de documentación del proceso a más de 2000 entidades, incluyendo una encuesta (disponible en la web) de la que se recogieron 150 respuestas.
- Talleres presenciales (4) y un plenario, que trabajaron sobre el documento y los problemas de los residuos y su priorización.

Todas las aportaciones y alegaciones se entregaron al Gobierno de Aragón, que realizó el correspondiente retorno. Se culminó el proceso con la publicación de la Orden de 22 de abril de 2009, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 14 de abril de 2009, por el que

se aprueba el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (2009-2015)-(BOA nº 94, de 20/05/2009).

## 4.2. Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (EACCYEL)

La Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (EACCYEL), comenzó su andadura en el año 2007, con el encargo, por parte del departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, a un grupo de expertos en la materia de un documento borrador de la citada estrategia. Los trabajos realizados por más de una decena de investigadores y profesionales de diferentes ámbitos del estudio y gestión de Cambio Climático, coordinados por el CIRCE (Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos) de la Universidad de Zaragoza, culminaron en el verano del 2008, cuando se entregó el documento al Gobierno de Aragón para su estudio y revisión por parte de los técnicos del Departamento. A partir de ese momento el Departamento de Medio Ambiente se planteó iniciar el proceso de participación y para ello, contó con la colaboración de la Dirección General de Participación Ciudadana, que se encargó de la gestión de todo el proceso de participación. El esquema seguido fue el siguiente:



El proceso continúa con el estudio por parte de todos los departamentos del Gobierno de Aragón de las más de 600 aportaciones al proceso de participación y a la fase de información pública que el departamento de Medio Ambiente, decidió realizar de forma paralela. Con ello se dará cumplida respuesta y culminará con la fase de retorno, para que el documento resultante se someta a la aprobación de las Cortes de Aragón.

El resumen de datos, del proceso de participación, es el siguiente:

- **Número de talleres realizados: 16**
- **Horas de debate: 56**

### Sobre la convocatoria y la asistencia

#### Primera oleada:

- **Personas o entidades que han recibido información personalizada sobre el proceso y fueron invitadas a las sesiones informativas: 2.729**

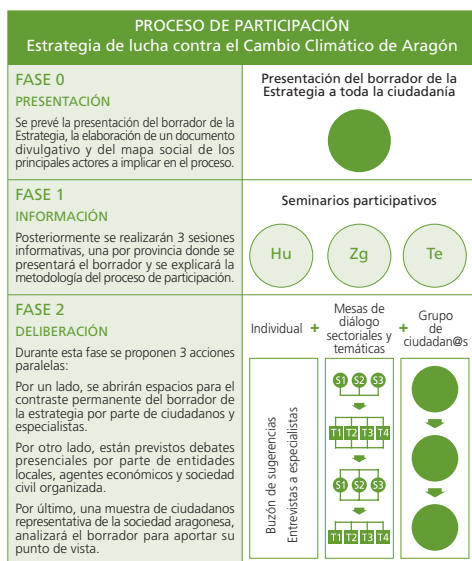
#### Convocatoria a talleres:

- **Personas o entidades identificadas como actores principales que recibieron una segunda invitación para participar en los talleres: 652**

**Número de asistencias totales a los talleres: 223**

**Talleres sectoriales: 64 asistencias**

Sectorial	Asistentes
Talleres sectoriales Agentes Económicos (2)	30
Talleres sectoriales administraciones y organismos públicos (2)	16
Talleres sectoriales sociedad civil (2)	18



## Talleres temáticos: 159 asistencias

Ámbito temático	Asistentes
Industrial	11
Transporte y movilidad	17
Agricultura, ganadería, actividades forestales y recursos hídricos	25
Residencial y Comercial	9
Salud y Medio Ambiente	15
Residuos	18
Turismo	14
Educación, formación y Sensibilización	18
Energía	17
Recursos naturales y biodiversidad	15

### Sobre la participación

- **56 horas** de debate, dedicadas a la participación y a la mejora del documento.
- **Más de 600 aportaciones realizadas en los talleres en formato tarjeta.**
- **Más de 200 de hojas de rotafolio** correspondientes a las notas tomadas en directo.
- Aportaciones posteriores realizadas a través del correo electrónico por parte de los asistentes a los talleres: **14**
- Correcciones realizadas por los asistentes referentes al borrador del acta de los talleres sectoriales: **2**

El proceso de participación ha sido muy rico en cifras, en la calidad del debate, la generación de documentos y con un alto grado de satisfacción por parte de los asistentes.

## 5. La mediación, la Iniciativa Social de Mediación (ISM) para los conflictos del Agua en Aragón

En muchas ocasiones el foco de la participación se suele centrar en procesos y convocatorias como los que se han ido describiendo, con algunos ejemplos. Pero en el ámbito de la sostenibilidad y la participación hay una herramienta que se utiliza en muy pocas ocasiones con éxito, como es la mediación. En Aragón hemos tenido la suerte de contar con una experiencia exitosa de mediación, como es la Iniciativa Social de Mediación (ISM) para los Conflictos del Agua en Aragón, que pone de manifiesto la importancia de la mediación como generadora de acuerdos participados en la resolución de conflictos ambientales.

Es difícil, resumir y concretar una experiencia como esta, ya que sus objetivos, trabajos, visiones, acuerdos, etc., son de tanta riqueza participativa que hacen costoso priorizar unos sobre otros, por lo que nos centraremos en la estructura de la experiencia, para que se observe la potencia de la mediación, sin poder entrar en el detalle de cada uno de los acuerdos.

La Iniciativa Social de Mediación para los conflictos del agua en Aragón surge en enero de 2002 a propuesta de la Fundación Ecología y Desarrollo, con la vocación de facilitar y estimular una dinámica de acuerdos que ayudara a la reconstrucción de una visión común sobre la gestión del agua en Aragón de la manera más participada posible. En esas fechas Aragón estaba inmerso en el rechazo al Plan Hidrológico Nacional y en la difícil conciliación de los intereses del llano y la montaña. Éstas cuestiones había generado iniciativas institucionales (Comisión de las Cortes para la actualización del Pacto del Agua, creación del Instituto Aragonés del Agua...). La ISM, apostaba porque frente a la razón de la fuerza se extendiera la fuerza de la razón, mediante el diálogo y la participación.

El proceso se inició con la convocatoria de 38 personas de reconocido prestigio en Aragón, que no se hubieran significado de manera clara



en el tema del agua y se les propuso participar en esta Iniciativa como mediadores. Desde la constitución de este grupo, en enero de 2002 quedó claro que no existían posicionamientos a priori, que no se trataba de buscar la verdad, sino facilitar llegar a acuerdos duraderos.

En una primera fase, se escogieron como actores a las doce entidades que escenificaban de manera más representativa el conflicto del agua en Aragón (Regantes, Sindicatos agrarios, asociaciones de afectados, COAGRET y ADELPA). Con todos ellos, se intentó un escenario diferente, se inició un proceso de escucha y negociación y con un trabajo artesanal se comenzaron las reuniones de 3 o 4 mediadores a cada una de las entidades. De cada reunión se realizaba un acta, que posteriormente se les enviaba para su rectificación y/o ratificación. Estas primeras reuniones generaron más de 90 propuestas, más bien centradas en cómo hacer las cosas, más que en qué cosas hacer. Casi sin negociación, en el mes de mayo de 2002, existían 18 cuestiones de interés que todas las entidades estaban dispuestas a ratificar.

Con posterioridad se desarrollaron negociaciones para elevar el número de acuerdos e implicar al Gobierno de Aragón y la Confederación Hidrográfica del Ebro, así como a los partidos políticos, con el documento final realizado en noviembre de 2002, las Comunidades de Regantes deciden no firmarlo.

Con toda la experiencia acumulada, grandes logros, pero sin haber podido culminar el proceso, la ISM se retoma en mayo de 2004 con un Convenio entre el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón y la Fundación Ecología y Desarrollo, en el marco de la Comisión del Agua. Las labores de la ISM, a partir de ese momento pasan a ser de facilitación del acuerdo, para la posterior ratificación y debate de la ponencia de la Comisión del Agua.

La ISM, se centro en los conflictos más enquistados, Santaliestra, Yesa, Mularoya, Biscarrués, Torre del Compte y Matarraña, cada caso con una metodología en el proceso de mediación, construida artesanalmente y adaptada a las circunstancias y actores. En cada situación, una realidad distinta y unos acuerdos diferentes, siendo muy extenso explicar cada una de ellas,

pero Nacho Celaya, coordinador de la ISM, ha sido capaz de sintetizar en diversos documentos, lo que más significativo de la ISM, desde la perspectiva de la participación en la construcción de políticas públicas respecto al agua:

*1. El agua: posiblemente el tema que más emociones colectivas suscita en Aragón.*

*Quando hablamos de agua, hablamos de Hm<sup>3</sup>..., pero también de sueños, frustraciones, modelo de desarrollo del territorio, emociones, dignidades rotas, años de espera, promesas incumplidas...*

*2. Es fundamental distinguir entre fines y medios.*

*El debate sobre los medios hace imposible la búsqueda de acuerdos. Un conflicto no se puede abordar desde el mito del nombre del embalse que lo significa. ¡Desde lo técnico, siempre existen múltiples soluciones a todos los problemas!*

*3. La mediación asegura a las partes el ser dueñas de las decisiones que se tomen.*

*El que llega a un acuerdo a través de la mediación, es dueño de cada coma que refleja el papel que se ha firmado.*

*4. Los intereses de todas las partes deben ser igualmente respetados, escuchados y valorados.*

*La mediación maneja otras claves diferentes a la pura representatividad democrática. Todos los intereses son importantes, todos los sueños tienen derecho a ser, todas las voces, todos los datos... TODOS.*

*5. La apuesta por el diálogo como método para resolver los conflictos es una opción y no una estrategia.*

*La paciencia, los procesos, la escucha profunda, el ponerse en la piel de los demás... Sólo con esas armas se es capaz de lograr con eficacia contrastada el milagro del acuerdo social.*

*6. Los conflictos complejos requieren soluciones complejas.*

*Los tempos de solución de los conflictos superan*

*a los tempos políticos. Ya no existen diagnósticos simples, ya no valen soluciones sencillas.*

### **7. Las administraciones públicas deben premiar a los que acuerdan.**

*Se debe premiar a los que son capaces de llegar a acuerdos. Sin duda este tipo de estrategias se convierte en una palanca de cambio social muy potente.*

### **8. El papel de la sociedad civil como complementaria de las administraciones públicas en la construcción de lo público.**

*Combinar la legitimidad legal de la acción de los partidos políticos con la legitimidad moral que aportan los procesos sociales es una preciosa asignatura a explorar.*

### **9. No se debe pactar contra la ley, la ciencia o transfiriendo perjuicios a terceros.**

*La mediación tiene un listón mínimo para comenzar a trabajar que es el marco de la ley... A partir de ahí, los profesionales, los expertos, el respeto a los demás, la exquisitez ética, deben marcar los mimbres para el trabajo.*

### **10. Una cosa es solucionar problemas y otra resolver conflictos.**

*Un conflicto está solucionado cuando se han dado las condiciones suficientes para que nunca más se pueda reabrir... No pueden quedar cabos abiertos, no pueden pervivir deudas pendientes, es necesario respetar los procesos y permitir a personas y entidades que puedan asumir con la máxima dignidad los acuerdos que se pretenden firmar.*

Indudablemente la experiencia de la ISM sobre el agua en Aragón, es una experiencia muy singular en el ámbito de la participación a la que hay que reconocerle, el éxito de la metodología, de los acuerdos y de su aportación a la cohesión social.

## **6. Foros y tercer sector**

Un instrumento muy habitual de la participación en el ámbito de la sostenibilidad, es la realización de encuentros y foros, de diversas temáticas, públicos y finalidades. Pero es con frecuencia, el tercer sector el mayor usuario y receptor de los Foros. Por sus propias características organizativas, por ser el entorno más favorable para su participación y por la posibilidad de intercambio de experiencias y contacto con otras entidades. Son muchas las experiencias que en este sentido podríamos señalar como ejemplificación de lo afirmado, pero sin duda en el año 2008, se materializó uno de los Foros más importantes de participación que en España se han desarrollado, y que por el número de participantes, asistentes y trascendencia internacional merece nuestra atención, es el Foro del Faro de la expo 2008.

### **6.1. Experiencia del Pabellón de Iniciativas Ciudadanas "Faro expo 2008"**

#### **A. El proceso de participación y los inicios**

El proceso de participación para el desarrollo de los contenidos del Pabellón de las Iniciativas Ciudadanas comenzó en el mes de Julio del 2006.

Los instrumentos para la participación utilizados en el proceso han sido los siguientes:

- **Creación de un Grupo de Arranque**, encargado de la elaboración del anteproyecto del programa de actividades, presupuesto asociado, la difusión, así como de participar en reuniones informativas de la sociedad civil. Es el embrión de lo que posteriormente será el Grupo Permanente.
- **Reuniones con la sociedad civil**, en los ámbitos local y nacional, donde se comunica a las entidades interesadas el proyecto, el proceso de participación y se recogen sus aportaciones, consultas y sugerencias.
- **Cuestionario online**, de ámbito local, nacional e internacional, medio a través del cual se

canaliza la participación de todos los interesados en el Pabellón de las Iniciativas Ciudadanas, recogiendo sus ideas e intereses.

A principios de diciembre del 2006 el **número de organizaciones interesadas** en participar en el Pabellón de las Iniciativas ciudadanas ascendió a **154** (145 organizaciones participantes en total, sin contar empresas ni los organismos gubernamentales). Ante la diversidad de propuestas y entidades que respondieron al cuestionario online, y para profundizar en el conocimiento de las mismas, el Secretariado Ejecutivo encargó un **análisis comparativo de webs/propuestas** de las organizaciones participantes a una empresa de comunicación (*Portaveu Comunicació*). Los objetivos principales del estudio fueron los siguientes:

- Determinar las organizaciones participantes con página web habilitada.
- Evaluar la representatividad geográfica de los analizados, relevancia del agua y desarrollo sostenible de la organización y la coherencia de las propuestas con la información recogida en las webs.
- Evaluar la capacidad de las organizaciones participantes para asumir proyectos y responsabilidades.

Un total de 103 webs de diferentes organizaciones fueron analizadas (el resto carecían de web, estaban fuera de servicio, en construcción o pertenecían a entidades gubernamentales o empresas privadas). Como era de esperar, la mayor parte de las organizaciones son españolas o latinoamericanas, aunque existen muchas Organizaciones No Gubernamentales que disponen de una amplia representación a nivel internacional (WWF, Acción contra el Hambre, Médicos Sin Fronteras, etc.). Un 46% de organizaciones participantes fueron definidas con mucha o bastante relevancia en temas de agua, de modo que existe un amplio conjunto de organizaciones cuyas propuestas y participación deberán ser analizadas más detalladamente. De acuerdo con esto, un 10% de las entidades exponen un proyecto que no

aparece recogido en su página web. Por último, en términos generales la gran mayoría de las propuestas parece ser coherente con la capacidad de las organizaciones de llevarlas a cabo.

De acuerdo con todo lo anterior, el Secretariado Ejecutivo realizó un seguimiento exhaustivo y personalizado de las organizaciones participantes que comenzará en Enero del 2007 con un doble objetivo:

- **Concretar las propuestas** de las organizaciones participantes, actividades y grado de implicación.
- Asegurar la **representación de organizaciones de la sociedad civil** relevantes en temas de agua y desarrollo sostenible no incluidas actualmente en el proyecto.

El secretariado ejecutivo del FARO llevó a cabo un amplio proceso de participación para el desarrollo de los contenidos del Pabellón de Iniciativas Ciudadanas, basado durante estos meses en los siguientes instrumentos:

- **Creación de un Consejo FARO**, órgano encargado de aprobar las decisiones relativas a contenido, actividades y proyectos del pabellón, mediante sesiones en grupos de trabajo y en plenario.
- **Creación de una comisión permanente** del Consejo FARO, constituida por siete organizaciones que reunidas periódicamente y encargada de dar seguimiento de decisiones y acuerdos del Consejo.
- **Dinamización de la Asamblea del FARO**, formada por el conjunto de organizaciones vinculadas al FARO, a través de circulares electrónicas donde se ha informado de las decisiones sustantivas del Consejo y las posibilidades individuales de participación.
- **Reuniones con los representantes del NGO Global Village**, para coordinar la participación en el FARO de una delegación de organizaciones y ciudadanos participantes en la anterior Expo 2005 en la ciudad japonesa de Aichi.

El Consejo del FARO estuvo formado por las siguientes organizaciones:

Acción Contra el Hambre, Aïchi NGO Global Village, Amigos de la Tierra, Ayuda en acción, Caritas, Coordinadora de ONGs para el desarrollo (CONGDE), Cruz Roja española, Educación sin Fronteras, Federación de Asociaciones de Barrio de Zaragoza (FABZ), France Libertés, Fundación Chandra, Fundación CONAMA, Fundación Ecología y Desarrollo, Fundación Nueva Cultura del Agua, Green Cross, Ingeniería Sin Fronteras, Intermon Oxfam, European Rivers Network (ERN), Manos Unidas, Medicus Mundi, Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), SEO/BirdLife, Sustainlabour, UNICEF, Unión de Asociaciones Familiares, Women in Europe For a Common Future, WWF/Adena.

El funcionamiento del Consejo se ha basado en grupos de trabajo en torno a los dos grandes espacios del FARO (exposición y encuentros), así como trabajos en plenario para la aprobación de las líneas estratégicas del pabellón.

ANSAR y COAGRET participaron activamente en el Consejo del FARO durante los meses de febrero-septiembre del 2007. No obstante, abandonaron este órgano al surgir discrepancias con la gestión de las obras de Expo 2008 sobre Zaragoza y el río Ebro.

### B. Voluntariado FARO.

En total han pasado por el FARO un total de 600 voluntarios y voluntarias. Los voluntarios fueron los responsables de la atención y acompañamiento del visitante, ofreciendo información sobre las actividades y el contenido del FARO. El cuerpo de voluntarios trabajó en dos turnos (mañana y tarde) de un máximo de 35 voluntarios por turno, organizados a través del Coordinador de Voluntarios (dos coordinadores por turno).

### C. ONG coordinadora de la semana.

Cada una de las 12 semanas FARO de actividad contó con una (o dos) organizaciones coordinadoras de semana. Estas ONGs fueron las responsables de las actividades del FARO, siendo los interlocutores directos de los diferentes ponentes y grupos que participaron en el mismo. Cada

organización trabajó con un equipo de personas variable en torno a 5-15 personas, para atender a los participantes, medios de comunicación, equipo técnico, y posibles incidencias.

### D. Resultados

El resultado sintético, en cifras, que siempre es frío y poco detallista, es abrumador. El faro se conformó con la participación de más de trescientas ONG de todo el mundo a lo largo de tres años, poniendo en marcha un proceso de ceración de consensos que ha posibilitado la construcción común y colectiva de los mensajes y los contenidos que más de trescientas organizaciones han sentido propios y comunes. Más allá de la experiencia arquitectónica física de un edificio sostenible, el Faro supuso un lugar de encuentro y diálogo. Más de un millón de visitantes, cien conferencias, más de setecientos voluntarios, cien mil firmas recogidas para garantizar el reconocimiento del Derecho Humano al Agua y la Salud de los Ecosistemas Acuáticos.

Terminada la Expo, la evaluación de lo que ha sido el trabajo y la repercusión del Pabellón de Iniciativas Ciudadanas, "El Faro" ha sido muy positiva, pero existe en estos momentos, en el seno de muchas organizaciones, un debate sobre la posibilidad de continuar desde las ONG, trabajando de manera conjunta para seguir creando espacios de encuentro y análisis del Tercer Sector en torno a preocupaciones comunes alrededor de la Sostenibilidad, con una dimensión global, recogiendo a organizaciones y actores de todo el plantea.

La idea es convertir Aragón y Zaragoza en el lugar de encuentro del Tercer Sector, en una apuesta por la participación ciudadana y la sostenibilidad. Para ello, ya hemos realizado las primeras exploraciones con las propias entidades, con un trabajo realizado, en el año 2008, entre la Fundación Ecología y Desarrollo y la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón. Los resultados de este trabajo nos plantean las siguientes conclusiones:

- El calendario internacional de encuentros que desarrollan temas de sostenibilidad y donde

participa el tercer sector es numeroso y complejo. Las organizaciones del tercer sector participan en función de su dimensión, debido al importante esfuerzo económico y humano necesario. La mayoría de los encuentros relacionados con la sostenibilidad están vinculados con el pilar medioambiental del desarrollo sostenible.

- De acuerdo con la Ronda de Consultas realizada en el mes de noviembre 2008, las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de crear espacios y momentos de encuentro y coordinación del tercer sector en temas de sostenibilidad, siendo la creación de alianzas y las campañas conjuntas de incidencia política los aspectos prioritarios para mejorar el trabajo y la comunicación de las organizaciones. Asimismo, se valoró positivamente la creación de espacios multisector, ya que todos los actores sociales, institucionales y empresariales deben estar implicados en el cambio hacia la sostenibilidad.

Como continuación de esta primera fase, nos adentramos en la propuesta *Aragón, Lugar Internacional de encuentro y participación de la sociedad civil: Una iniciativa para la promoción de alianzas del tercer sector por la sostenibilidad*. Realizada por los mismos promotores y a desarrollar durante el año 2009. En una apuesta por la sostenibilidad y la participación ciudadana, puede además encontrar un hueco en la agenda internacional apoyando una nueva iniciativa con las siguientes claves: alianzas, tercer sector, y sostenibilidad. De este modo, la alianza entre diferentes organizaciones del tercer sector por un mismo objetivo, con vocación de crear valor añadido resultado de la unión de experiencia, esfuerzo y conocimiento, debe ser una de las respuestas frente a la actual coyuntura económica. Sin duda otra vía de Participación Ciudadana en el ámbito de la sostenibilidad.

## 7. Conclusiones

La participación en el ámbito de la sostenibilidad... de la información pública a la participación real, con este ambicioso título comenzaba mi aportación, con el único objetivo de mostrar en la forma más sintética y directa, la necesidad de como en una política sectorial tan relevante como la relacionada con el medio ambiente existe una normativa que garantiza la participación, que con frecuencia es ignorada, pero que permite sentar las bases para poder pasar del cumplimiento formal de la norma a unos verdaderos procesos participativos para la construcciones de decisiones más inteligentes y colectivas.

Los ejemplos presentados no pretenden ser ni los únicos, ni modélicos, ni con ellos pretendo hacer una exaltación de sus virtudes. No he entrado en la realización de valoraciones sobre su metodología, aplicación, etc., pero son una muestra de que algo se moviliza en este sector respecto a la participación, y que la creación de inteligencia y decisiones colectivas, es posible.

