Nueva Revista
DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE

unir
LA UNIVERSIDAD
EN INTERNET

PARTICIPACIÓN SOCIAL

EN UN MUNDO EN CAMBIO

LUIS ALEGRE ZAHONERO
STEFANO DE MARCO
FERNANDO PINDADO
ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN
RAFAEL RUBIO NÚÑEZ
SILVIA SAAVEDRA

Participación social en un mundo en cambio

Introducción
Manuel Herrera Gómez
3

¿Debe el ciudadano dar su aprobación de forma explícita a las leyes?
Luis Alegre Zahonero
7

Ciudadanía e instituciones: ¿una relación conflictiva?
Stefano de Marco
15

Participación ciudadana en España según el CIS
Luis Ayuso
22

Partidos políticos y participación. El caso del PSOE
David Giménez Glück
27

Participar, ¿para qué?
Oliver Escobar
35

Participación ciudadana. La experiencia de Barcelona
Fernando Pindado
43

Internet y política
Rafael Rubio Núñez
51

Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local
Erika Rodríguez Pinzón
63

Cultura participativa
Silvia Saavedra
69

Cuadernos NR
Serie Estudios núm. 2

INTRODUCCIÓN

Manuel Herrera Gómez

Como cualquier otro elemento del maravilloso paisaje de las Ciencias Sociales, el concepto de participación es una noción sometida a muy diversas miradas. Aún más, no resulta arriesgado decir que cada una de ellas trasladan a heterogéneas discordancias supuestas o reales. Algunas son puramente terminológicas. Otras, sin embargo, son más profundas y nacen del desacuerdo acerca de los imaginarios filosóficos. No faltan tampoco las que son fiel reflejo de problemas teóricos esenciales.

Necesariamente, sumergirse en el concepto de participación implica fijar con claridad dos ejes claves. Por una parte, el punto de partida y, por otra, la perspectiva a la que nos acogemos. A ello hay que añadir otra dimensión no menos importante: caminar con paso firme más allá de toda una sucesión de inexistentes disyuntivas entre democracia participativa y democracia representativa, entre información y comunicación, entre intereses individuales e intereses colectivos…

Como se puede comprobar, el reto no es menor. Estamos ante la imperiosa necesidad de construir una estrategia relacional que supere las tradicionales tácticas de la acción o de la estructura. No en vano, la participación es una extensión sobre la que pivotan otras superficies de la

vida ciudadana. Dicho en otros términos, apadrinar una mirada relacional conlleva encarar la participación como inclusión, implicación, integración e identidad.

Ese, y no otro, fue el gran objetivo del seminario que, sobre participación ciudadana, organizó el Foro de Nueva Revista. En él, desde heterogéneas miradas y generaciones, el alfa fue responder al interrogante: ¿qué es participar?, y el omega, arrojar luz sobre otra incógnita: ¿qué condiciones son necesarias para participar?

Como podrá comprobar el lector, en las respuestas dadas en las diversas ponencias al primer interrogante hay un denominador común en las esencias del propio concepto. Participar es, desde esas diferentes miradas y generaciones, ser parte de una red; es estar en un entorno físico que también es un entorno social; es sentirse parte de una comunidad o de un grupo; y es tomar parte en las decisiones y tener parte de poder.

Hagamos un pequeño paseo, y veamos más en detalle cada uno de estos atributos.

Participar es estar insertado en una red de relaciones donde cada persona se vincula tanto emocional como instrumentalmente con otras personas con las que construye un «nosotros». Participar es ubicarse en el espacio que sirve de sustento a la red de relaciones en la que la persona está integrada cuando reconoce, distingue y se acomoda a un territorio común a otras personas que lo hacen propio. Participar es estar en posesión de un sentimiento de pertenencia que es vital para la libertad y que permite, a su vez, un camino inmediato a las relaciones sociales que, en el marco de la globalización, están marcadas por la multidi-

mensionalidad. Participar es tomar parte en las decisiones que afectan a la persona de forma común, lo que en buena medida conlleva una cierta socialización del poder, entendido este último en sentido weberiano como la capacidad de imponer la voluntad en los demás.

La riqueza de escenarios que germina de la mixtura de estos atributos, abre la caja de pandora del mosaico de contingencias que, no es aventurado decirlo, revela el laberinto de la misma. El verdadero reto no es otro que edificar la mesura y la transversalidad entre las diferentes esencias. Es esa, en mi opinión, la positiva estrategia para la eficacia y eficiencia de los procesos participativos y el abundamiento de la democracia.

Y tras pasear por el alfa, vino el omega: ¿qué realidades son ineludibles para poder participar? Las réplicas que ofrecieron nuestros ponentes vinieron desde cada uno de los anteriores atributos. No podía ser de otra manera. Como podrá comprobar nuestro lector, se reflexionó sobre los escenarios necesarios para reinventar las redes sociales e ilustrar procesos de comunicación dinámica; en la igualdad de oportunidades y en la alineación necesaria para poder participar; en el patrón urbano que favorece la comunicación, el conocimiento y la identidad; en el tránsito a los caudales instrumentales que consienten la implicación y la acción colectiva encauzada para que los ciudadanos se adueñen de actividades y espacios.

Hecho este apasionante recorrido, está claro que más allá del ruido que genera la bifurcación electiva entre una democracia participativa y una democracia representativa, se hace necesario caminar hacia la complementariedad y la prolongación entre una y otra. Y aunque pueda sonar a

utopía, personalmente creo que llegar a una tentativa meta conlleva aplicar con todas sus consecuencias el principio de subsidiariedad. Recordémoslo: toda acción pública que pueda ser resuelta y consumada con validez y eficacia en un determinado espacio ciudadano, no debe establecerse o gestionarse en un espacio superior o de escala mayor.

En la era de las sociedades líquidas, postmodernas, tecnológicamente avanzadas, complejas, de la postverdad… es evidente que la participación, marcada por el calado y transversalidad que el lector encontrará en estas páginas, está cada día más necesitada de una nueva cultura política que alimente y tenga ascendente sobre las políticas públicas. ■

Manuel Herrera Gómez es catedrático de Sociología. Director académico de Relaciones Internacionales de UNIR.

¿DEBE EL CIUDADANO DAR SU APROBACIÓN DE FORMA EXPLÍCITA A LAS LEYES?

Luis Alegre Zahonero

No es necesario que todo sea consultado al conjunto de la población para obtener un consentimiento explícito. Nuestros sistemas, como democracias representativas, se basan en gran medida en el derecho a delegar la voluntad mediante la elección de representantes a los que se encarga legislar en nuestro nombre.

LO DECIDIBLE Y LO INDECIDIBLE

Cualquier ordenamiento jurídico, para constituir propiamente un Estado de Derecho (y no solo democrático), debe establecer con precisión el ámbito de lo «no decidible». Ninguna instancia política, ni siquiera la mayoría de la población, debe poder decidir, por ejemplo, la exclusión o el exterminio de minorías, la abolición de libertades individuales básicas, la suspensión de garantías procesales o de derechos de participación política. Precisamente por su carácter indecidible, carecería de sentido habilitar mecanismos de consulta popular respecto a estas cuestiones.

¿Hasta dónde alcanza ese marco fuera del cual no cabe la decisión (por muy democrática que parezca) y, por lo tanto, carece de sentido consultar a la ciudadanía (y mucho menos solo a sus representantes)? La respuesta, de entrada, es sencilla: los principios que vengan establecidos como derechos fundamentales en la propia Constitución.

El consentimiento a estos límites se establece solo en el momento constituyente, y ni siquiera entonces cabe una soberanía absoluta a ese respecto, pues cualquier ordenamiento de derecho debe establecerse en consonancia con normas jurídicas positivas de rango superior (en el límite, la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

En el caso concreto de las constituciones europeas (surgidas de la derrota del fascismo en la segunda guerra mundial), estos derechos fundamentales incluyen también determinadas garantías sociales (de sanidad, educación, vivienda, etc.) que los poderes públicos no tienen derecho a *no atender* ni siquiera en el caso de que hubiera una mayoría social que lo apoyara. Así, atendiendo a la clasificación que hace Luigi Ferrajoli (el gran teórico de lo que ha venido a conocerse como «constitucionalismo rígido»), esta «esfera de lo indecidible» incluye tanto la esfera de lo «no decidible que» (integrada por los derechos de libertad) como la de lo «no decidible que no» (formada por los derechos sociales).

En este sentido, podría quizá interpretarse el derecho como un mero «límite» a la democracia (al establecer todo un ámbito de cuestiones que quedan fuera de lo «decidible» ni siquiera por amplias mayorías democráticas). Sin embargo, es también importante reparar en que esos derechos no establecen solo un límite sino que, en realidad, consti-

tuyen la sustancia misma de la democracia en la medida en que garantizan las propias condiciones necesarias para la vida ciudadana (libertades individuales, derechos de participación política —reunión, manifestación, expresión— y condiciones materiales para el ejercicio de esos derechos).

«Puede ocurrir que alguien considere a un tercero con más capacidad que a sí mismo, y en esa medida debe estar garantizado el derecho a delegar»

FUNDAMENTOS DEL DERECHO A LA DELEGACIÓN

Ahora bien, dentro del marco establecido por el derecho como «esfera de lo decidible» tampoco es necesario que todo sea consultado al conjunto de la población para obtener un consentimiento explícito. Nuestros sistemas, como democracias representativas, se basan en gran medida en el derecho a delegar la voluntad (mediante la elección de representantes a los que se mandata para legislar en nuestro nombre).

Puede perfectamente ocurrir que uno no quiera dedicarse de forma permanente a analizar y discutir los pormenores de determinadas cuestiones y, en esa medida, prefiera delegar en otro la tarea (siempre que se establezcan las garantías de publicidad, revocabilidad, etc., capaces de asegurar que el fideicomisario —en este caso el o la representante— actúa con lealtad y atendiendo a las exigencias del fideicomitente —los y las ciudadanas—). También puede ocurrir que alguien considere a un tercero con más capacidad que a sí mismo para realizar esta tarea, y también en esa medida debe estar garantizado el derecho a delegar.

De hecho, conviene no perder de vista que cualquier mecanismo de elección responde siempre a algún tipo de principio aristocrático. Como nos recuerda Bernard Manin en su libro *Principios del gobierno representativo,* toda la concepción política clásica ha considerado siempre el *sorteo* como principio propiamente democrático frente a la *elección* como principio de raíz aristocrática. En efecto, si el objetivo es que el cuerpo de representantes sea lo más parecido posible al de representados (un porcentaje similar de blancos, negros, hombres, mujeres, etc., pero también de alcohólicos o maltratadores) no hay mecanismo más eficaz que el de la designación aleatoria de los órganos de representación. Frente a esto, el mecanismo de elección que se instaura en los estados modernos se basa en el principio aristocrático de elección de los mejores (en la medida en que quizá un campesino analfabeto de una aldea recóndita de Francia pueda sentirse mejor representado por Robespierre que por sí mismo). Hoy en día, sin duda, nos resultaría difícil encontrar a alguien dispuesto a defender en serio que nuestro sistema constituye un modo eficaz para la selección de los mejores, pero tampoco hay nadie que se oponga realmente a la existencia de un sistema de representación.

EL DERECHO A NO DELEGAR

Ahora bien, en un orden jurídico que establece que la soberanía reside en el pueblo, resulta ineludible que haya mecanismos suficientes para garantizar que los ciudadanos dan su consentimiento a las leyes, aunque no resulte necesario que lo hagan de un modo explícito en todos los

casos. De hecho, en eso consiste la idea misma de ciudadanía, de la que, por ejemplo, Kant considera que el primer atributo jurídico, inseparable de su esencia, es «la libertad legal de no obedecer ninguna otra ley más que aquella a la que ha dado su consentimiento».

«En un orden jurídico que establece que la soberanía reside en el pueblo, resulta ineludible que haya mecanismos suficientes para garantizar que los ciudadanos dan su consentimiento a las leyes»

A este respecto, en términos de progreso, cabe sostener que el futuro nos depara mecanismos cada vez más eficaces para asegurar ese consentimiento. En la actualidad, esos mecanismos se limitan a la posibilidad de revocar (o no volver a elegir) cada cuatro años a determinados representantes (y aun esto con muchas limitaciones relacionadas con el poder interno que ejercen las maquinarias de los partidos) y a una exigua capacidad de iniciativa legislativa popular enormemente dificultosa, sin capacidad de modificar leyes orgánicas y sin posibilidad de forzar consultas con efectos vinculantes.

Cuando se trata de proponer alternativas (o de pensar mecanismos por los que profundizar en la exigencia de que los ciudadanos den su consentimiento a las leyes que tendrán que obedecer), resulta útil pensar en modelos ideales aunque su ejecución pudiese resultar todavía complicada. A este respecto, cabe señalar como propuesta de futuro (en la medida en que implica una profundización de los mismos principios de legitimidad en los que se basa nuestro orden jurídico y político) las propuestas que han venido a englobarse bajo el término «democracia líquida».

En efecto, estos modelos no plantean un rechazo por principio a la representación, pero sí proponen mecanismos eficaces para que la ciudadanía mantenga en todo momento el control sobre su propia voluntad. Por ejemplo, sería posible elegir cámaras de representación como las actuales pero permitir que cualquier ciudadano o ciudadana, en todo momento, pudiera retirar la confianza delegada a los representantes y expresar de un modo directo su voluntad a través de mecanismos de voto electrónico. En la dinámica cotidiana de iniciativas legislativas ordinarias, casi ningún ciudadano lo haría (aunque el hecho de que hubiera podido hacerlo introduce ya un cambio sustancial en lo relativo a la legitimidad de las leyes). En estas situaciones ordinarias, en la medida en que solo se hubiese detraído alguna millonésima parte de la confianza depositada en ellas (la correspondiente a los casos aislados que hubiesen decidido expresar su voluntad de un modo directo), las cámaras mantendrían casi intacta su capacidad para representar la voluntad del conjunto y, por lo tanto, todo funcionaría según el esquema de representación tradicional (aunque con una legitimidad reforzada). En una situación intermedia, por ejemplo en la que el 10% decidiese retirar la confianza depositada en los representantes (y el 90% no), la voluntad expresada por el conjunto se obtendría multiplicando por 0,9 el resultado de la votación de la cámara y por 0,1 la manifestada directamente por los ciudadanos. Solo respecto a aquellas cuestiones que generasen un agitado debate público y una intensa movilización y deliberación ciudadana (por ejemplo, el intento de involucrarnos en una guerra en contra de la voluntad de la mayoría de la población), podría

llegar a ocurrir que una mayoría de la población decidiese recuperar el poder delegado para ejercerlo de un modo directo y, en ese caso, el voto de las cámaras representaría solo el peso correspondiente a la voluntad de la gente que hubiera decidido mantener el fideicomiso.

«Podría llegar a ocurrir que una mayoría de la población decidiese recuperar el poder delegado para ejercerlo de un modo directo»

Quizá estemos lejos aún de poder implementar mecanismos de este tipo —capaces de hacer coincidir escrupulosamente los sistemas de representación con los principios de legitimidad en los que se basan—, pero pensar sobre ellos puede ayudarnos a construir un ideal regulativo a partir del cual ir dando pasos en la dirección de una mayor participación ciudadana (pasos que, progresivamente, podrían ir incluyendo mecanismos de revocación, de veto legislativo popular, ampliación de la iniciativa legislativa o procedimientos reglados por los que forzar consultas vinculantes respecto a los asuntos que la población considere relevantes dentro del marco de lo decidible). ■

Luis Alegre Zahonero. Político y filósofo. Profesor de la Universidad Complutense de Madrid.

NOTA

[1] Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Populismo versus republicanismo: el reto político de la segunda globalización» (FFI2016-75978-R), dirigido por José Luis Villacañas Berlanga.

CIUDADANÍA E INSTITUCIONES

¿UNA RELACIÓN CONFLICTIVA?

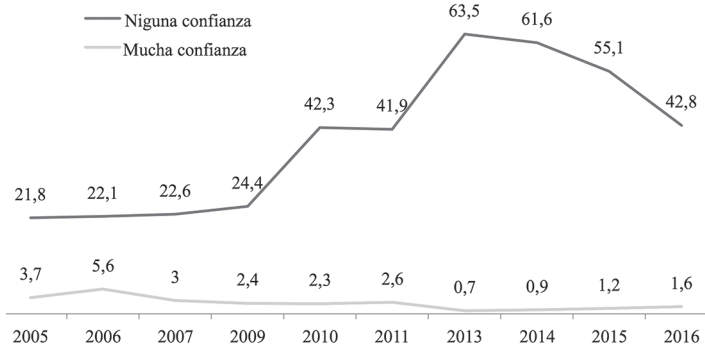
Stefano de Marco

En los últimos treinta años la desconfianza en instituciones democráticas, como el parlamento, los políticos y los partidos políticos, ha ido aumentando consistentemente entre los ciudadanos de las democracias occidentales. En España, el porcentaje de los que no tienen ninguna confianza en los partidos políticos se ha casi duplicado entre 2005 y 2016, pasando del 21,8% al 42,8%.

Desde hace un tiempo la idea de que la democracia representativa está en crisis suena de forma constante, lo que se refleja en la falta de confianza que los ciudadanos experimentan hacia las instituciones democráticas. Definimos a la desconfianza como la percepción de que las instituciones no cumplan debidamente con su papel, lo cual hace que aparezcan como poco creíbles y competentes, además de opacas y no eficientes (Citrin & Muste, 1999; Levi & Stoker, 2000). En los últimos treinta años la desconfianza en instituciones democráticas, como el parlamento,

los políticos y los partidos políticos, ha ido aumentando consistentemente entre los ciudadanos de las democracias occidentales (Newton, 2001; Pharr & Putnam, 2000; Torcal, 2014). Tomando como ejemplo el caso español, podemos ver cómo el porcentaje de gente que no tiene «ninguna confianza» en los partidos políticos se ha prácticamente duplicado entre 2005 y 2016, pasando del 21,8% al 42,8%. Por otra parte, el porcentaje de gente que tiene mucha confianza en este tipo de instituciones se ha reducido a la mitad en el mismo tramo temporal, pasando del 3,7% al 1,6%.

Gráfico 1: *Evolución de la confianza hacia las instituciones en España (2005-2016). Porcentajes.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas.

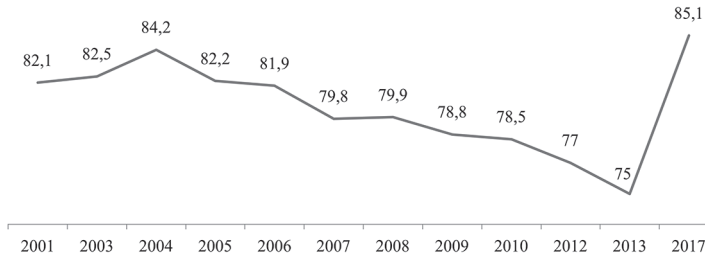
Pero ¿cuáles son las causas que están detrás del aumento en la desconfianza en los últimos años? Según los autores clásicos de la representación, este fenómeno se debería a que los ciudadanos desconocen los principios

básicos que fundamentan el sistema representativo. Como consecuencia de ello, y a partir de la decepción generada por políticas públicas impopulares, los ciudadanos empezarían a desconfiar en las instituciones democráticas y poner en tela de juicio la bondad del sistema representativo (Pitkin, 1967; Manin, 1997; Mansbridge, 2003; Sartori, 2005; Hibbing y Theiss-Morse). Sin embargo, los autores de la corriente de la «democratización» (Bobbio, 1986) consideran que los ciudadanos son conscientes de los pilares normativos que rigen la representación. Además, estos autores plantean que más que desconfiar en las instituciones en sí, la gente experimentaría desconfianza hacia las personas que operan en ellas. Por tanto, el descontento con las políticas públicas sí que conllevaría un aumento generalizado de la desconfianza, pero sin suponer una amenaza para la estabilidad de la democracia representativa. Para sustentar este planteamiento, los autores se apoyan en los conceptos de soporte político específico y difuso (Easton, 1975; Norris, 2011). El primero coincide con la satisfacción con los resultados y el trabajo de las autoridades políticas, tales como funcionarios públicos y las instituciones en las que estos operan. El soporte difuso, por otra parte, se refiere a las evaluaciones acerca de lo que el régimen democrático en sí mismo representa, y no de los resultados que produ-

«¿Cuáles son las causas que están detrás del aumento en la desconfianza en los últimos años? Según los autores clásicos de la representación, el fenómeno se debe a que los ciudadanos desconocen los principios básicos que fundamentan el sistema representativo»

ce. Este tipo de soporte se caracteriza por ser más duradero, en cuanto dirigido hacia el régimen en su conjunto y hacia la comunidad política y porque se origina a través de los procesos de socialización primaria y secundaria ya desde la niñez. Esta distinción permite resolver la aparente contradicción según la cual los ciudadanos desconfían en las instituciones democráticas a la vez que consideran la democracia representativa como la mejor forma de sustentar la convivencia civil. De hecho, si se considera una vez más el caso español, puede observarse cómo, entre 2001 y 2017, el porcentaje de gente que apoya a la democracia siempre haya sido muy alto y sustancialmente estable, pasando del 82,1% al 85,1% de las personas entrevistadas (gráfico 2).

Gráfico 2: *Evolución del apoyo ciudadano a la democracia como mejor forma de gobierno. España (2001-2017). Porcentajes.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Los autores han resuelto este tipo de contradicción considerando la desconfianza como una tipología concreta de apoyo específico. Lo cual les ha llevado a estudiar

qué tipo de factores inciden sobre su evolución (Armingeon & Guthmann, 2014; Dotti Sani & Magistro, 2016; Villoria, Van Ryzin & Lavena, 2013). En esta misma línea, una reciente investigación (De Marco, Ganuza y Sorando, 2015) ha permitido destacar cómo fenómenos de carácter estructural, tales como la crisis económica, el nivel de corrupción de un país o su desigualdad, afectan al aumento de la desconfianza en las instituciones. Para ello, los autores han utilizado datos cuantitativos proporcionados por cinco olas de la European Social Survey (2004-2012) acerca de quince países europeos: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Holanda, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia. En primer lugar, han agrupado todos estos países en base a tres características comunes: el impacto de la crisis económica, la desigualdad y la corrupción percibida. El análisis ha permitido distribuir los países dentro de cuatro grandes categorías o clústeres:

— Clúster 1. Caracterizado por una caída relevante del PIB en los años de la crisis, altos niveles de corrupción y desigualdad: los PIIGS (España, Irlanda y Portugal) junto con Francia.

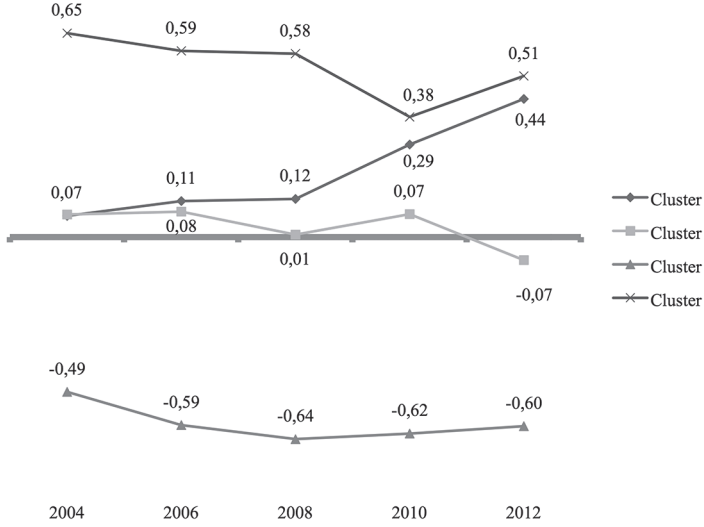
— Clúster 2. Países del norte de Europa, mayores niveles de PIB, menos desigualdad y corrupción: Alemania, Reino Unido y Bélgica.

— Clúster 3. Países del norte que presentan las mejores puntuaciones en cada uno de los indicadores usados para el análisis del clúster: muy leve bajada del PIB, poca desigualdad y poca corrupción. Componen este grupo países como Dinamarca, Finlandia y Holanda.

— Clúster 4. Países del este de Europa que se caracterizan por una disminución del PIB a partir de la crisis, aunque menor respecto a los países del clúster 1. También muestran elevados niveles de desigualdad y de corrupción percibida. Los países que lo componen son: Hungría, Polonia y Eslovenia.

En un segundo momento, los autores han estudiado la evolución de la desconfianza hacia las instituciones[1] en los grupos de países recién descritos y en los años que van de 2004 a 2012. Todo ello para comprobar si, a partir de 2008, año de la crisis, ha ido decreciendo el nivel de confianza en las instituciones o no (gráfico 3).

Gráfico 3: *Evolución de la desconfianza en las instituciones en diferentes países europeos (2004-2012).*



«La desconfianza puede ser interpretada como una actitud negativa hacia los actores que operan en las instituciones, más que una forma de rechazar las instituciones en sí»

Los resultados, presentados en el gráfico 3, permiten observar dos fenómenos entre ellos complementarios. Primero: los países más afectados por la crisis (clústeres 1 y 4) son aquellos que han experimentado un mayor incremento en la desconfianza en las instituciones a partir de la misma. Segundo: en los países donde los efectos de la crisis han sido apenas perceptibles la desconfianza no solo no aumenta, sino que va decreciendo en el tiempo.

Sucesivamente, el equipo de investigación ha implementado un análisis multinivel que ha evidenciado el efecto negativo de la satisfacción con las políticas públicas sobre la desconfianza: cuanta menos satisfacción, mayor desconfianza. Además, se ha podido comprobar cómo las características estructurales de cada país ayudan a explicar por qué los ciudadanos sienten mayor o menor desconfianza hacia sus instituciones democráticas. Más en concreto, son la desigualdad y la corrupción de un país las variables que mayor peso tienen a la hora de definir los niveles de desconfianza. Ambas tienen un impacto positivo sobre esta actitud, lo cual implica que a mayor desigualdad y corrupción, corresponden mayores niveles de desconfianza.

Finalmente, la investigación realizada ha permitido observar cómo, contrariamente a lo planteado por

los autores «normativistas», la desconfianza caracteriza también a aquellas personas que más interesadas están en la política y que, por lo tanto, más participan y mayor conocimiento político tienen (Verba, Nie y Kim, 1987). Utilizando a España como caso de estudio, se ha segmentado la evolución de la desconfianza en base a la variable «interés en la política». Los resultados indican que la desconfianza ha crecido en todos los es-

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA SEGÚN EL CIS

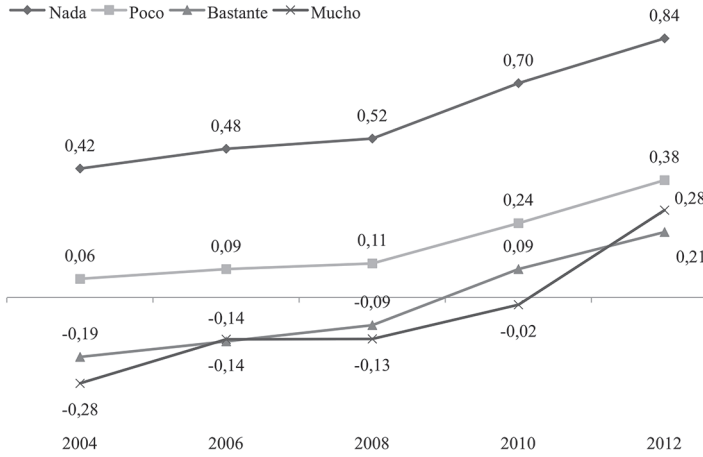
El interés por el estudio de la participación ciudadana se vincula estrechamente con el desarrollo de la democracia. Como recordaba Tocqueville, «no hay país donde las asociaciones sean más necesarias para impedir el despotismo de los partidos o la arbitrariedad del príncipe que aquel cuyo estado social es democrático». Los estudios pioneros del Instituto de Opinión Pública (antecedente del CIS) señalan cómo este interés en nuestro país es incluso anterior a la propia libertad de asociación. Véase la importancia del Estudio 1044 sobre *Asociacionismo político*, de 1971.

En el CIS existen preguntas sobre participación social desde los años setenta, series temporales sobre pertenencia asociativa desde 1998 y sobre participación desde 2004, disponibles fácilmente en la web. A ello deben sumarse recientes estudios mo-

tratos poblacionales, desde aquellos menos politizados a otros con más interés por la política. Sin embargo, es precisamente este último segmento poblacional aquel que mayor aumento presenta en el tramo temporal considerado (2004-2012). Por tanto, también las personas muy interesadas y con mayor conocimiento de política sentirían desconfianza en relación con sus instituciones democráticas.

nográficos especialmente relevantes sobre: actitudes participativas en los jóvenes (E3039), el voluntariado (E2864 y E3005), el movimiento 15-M (E2919 y E2921) o la participación a través de redes digitales (E3128). Se conjugan datos sobre las dos almas de la participación ciudadana, la más *hobbesiana*, referida a la forma de organizar nuestros intereses individuales, y la *roussoniana* para la construcción del bien común.
Las tesis de Murillo Ferrol sobre el «familiarismo asocial» para explicar el bajo asociacionismo en España, o las de Fukuyama sobre la contribución de este a la modernización económica, se puede contrastar gracias a las diversas oleadas de la *Encuesta Social Europea* (ESS) o el *International Social Survey Programme* (ISSP), también realizadas por el CIS. Nuestro país se caracteriza por una alta sociabilidad, expresada de múltiples formas y vías, no ciñéndose a las formas tradicionales de medir la participación social por dirigirse hacia objetivos más expresivos que instrumentales. **Luis Ayuso** (profesor de Sociología en la Universidad de Málaga). ■

Gráfico 4: *Evolución de la desconfianza en las instituciones en España (2004-2012). Segmentación por interés en la política.*



En definitiva, estos resultados destacan el rol que la insatisfacción con las políticas públicas tiene en generar mayores niveles de desconfianza, sobre todo en los momentos de crisis económica. Sin embargo, esta relación entre insatisfacción y desconfianza no se debería a la falta de conocimiento acerca de los mecanismos que rigen la representación política. Más bien se trataría de una actitud generalizada que también afecta a aquellas personas que más se interesan por la política. Finalmente, los resultados aportan cierta evidencia sobre el papel que la desigualdad y la corrupción tienen en generar elevados niveles de desconfianza. En este sentido, la desconfianza puede ser interpretada como una actitud negativa hacia los actores que operan en las instituciones, más que una forma de rechazar las instituciones en sí. Lo cual permitiría rescatar

la relación entre ciudadanos e instituciones democráticas, uno de los síntomas de «buena salud» del régimen democrático en su conjunto. ■

Stefano de Marco es profesor de Sociología en la Universidad de Salamanca.

NOTA

[1] Parlamentos nacionales, partidos políticos y representantes políticos.

REFERENCIAS

Armingeon, K., & Guthmann, K. (2014). Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007-2011. *European Journal of Political Research,* 53(3), 423-442.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Citrin, J., & Muste, C. (1999). Trust in government. Measures of political attitudes. In J. Robinson, P. R. Shaver, & L. S. E. Wrightsman (Eds.), *Measures of personality and social psychological attitudes* (pp. 465-532). San Diego, CA: Academic Press.

De Marco, S., & Ganuza, E. (2015). *The Paradox of Representation: More or Less Democracy?* Communication at ECPR (European Consortium for Political Research) General Conference, University of Montreal, 26-29 agosto.

Dotti Sani, G. M., & Magistro, B. (2016). Increasingly unequal? The economic crisis, social inequalities and trust in the European Parliament in 20 European countries. *European Journal of Political Research,* 55(2), 246-264.

Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science,* 5(4), 435-457.

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science,* 3(1), 475-507. doi:doi:10.1146/annurev.polisci.3.1.475.

Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review,* 22(2), 201.

Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pharr, S. J., & Putnam, R. D. (2000). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press.

Torcal, M. (2014). The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness? *American Behavioral Scientist,* 58(12), 1542-1567.

Villoria, M., Van Ryzin, G. G., & Lavena, C. F. (2013). Social and political consequences of administrative corruption: A study of public perceptions in Spain. *Public Administration Review,* 73(1), 85-94.

Verba, Sidney, Nie, Norman y Kim, Jae-On (1987): *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. Chicago: University of Chicago Press.

PARTIDOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN. EL CASO DEL PSOE

David Giménez Glück

Nos implicamos en política a través de los partidos. Participación política y partidos son parte de una misma idea. Los partidos son instrumento fundamental de esa colaboración. Muchos expertos piensan que la participación ciudadana se circunscribe al momento del voto, pero debería extenderse más allá. Sin embargo, no está nada claro que haya un gran número de ciudadanos preocupados en intervenir en política más allá de las elecciones.

Dice el artículo 6 de la Constitución Española de 1978 que los partidos políticos «son instrumento fundamental para la participación política». Dice algo así porque los ciudadanos participamos en política, principalmente, a través de las elecciones. ¿Y cómo lo hacemos? Votando a partidos que nos amalgaman en diversas opciones ideológicas. Por tanto, participamos en política a través de los partidos. Participación política y partidos son parte de una misma idea.

Sin embargo, muchos expertos piensan que esa participación se circunscribe al momento del voto, y debería extenderse más allá. Digo expertos porque no tengo nada claro que haya un gran número de ciudadanos preocupados en participar en política más allá de las elecciones. Yo, desde luego, como persona que trabaja en el equipo técnico de un partido político, no he sentido una presión desbordante de participación ciudadana a la que no pudiera o quisiera hacer frente desde mi partido. Pero, en todo caso, se ha instalado como una verdad unánimemente compartida que fomentar la participación directa de la ciudadanía en política, más allá del ejercicio del derecho de sufragio, sería algo deseable, y con independencia de que sea una verdadera demanda ciudadana o no, así hay que afrontarlo.

Como con tantos otros términos políticos, ocurre con la participación que no todos estamos de acuerdo en lo que realmente significa. ¿Estamos hablando de una participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos que sustituye, total o parcialmente, a la representación, es decir, a los representantes de los partidos en la toma de decisiones? Algunos parecen pensar que ese debería ser el objetivo. Cuando se habla de la desintermediación, de la necesidad de dar forma jurídico-constitucional a la toma de decisiones por la sociedad civil, de recurrir de forma mucho más frecuente a los referéndums, en realidad, se está tratando de achicar el campo de juego de la representación, basada en partidos políticos. Se nos presenta la participación directa de la ciudadanía como una alternativa a los partidos, que no nos representan, por lejanos,

burocratizados, impermeables a las demandas ciudadanas y escasamente democráticos. Y, sin embargo, nadie resuelve el problema de a quién representan los que gritan «no nos representan». Porque al final, en las sociedades contemporáneas, por su dimensión poblacional y la complejidad de los problemas, la decisión directa de la ciudadanía se debe circunscribir a momentos muy excepcionales, y lo que puede ocurrir es que algunos, especialmente movilizados, y no el conjunto de la ciudadanía, sean los que adquieran esa representación del todo, si al final optamos por dar capacidad de decisión a esos movimientos de participación ciudadana. Esta, por ahora, es una posibilidad remota. Quizás, por ello, estos movimientos, para formar parte de la democracia, al final, acaban convirtiéndose en un partido político que se presenta a las elecciones, véase Podemos, o en un grupo de presión más, con el que los «decisores», que siguen siendo los partidos, han de consultar pero que no condicionan la toma de decisiones.

«Fomentar la participación directa de la ciudadanía en política, más allá del ejercicio del derecho de sufragio, sería algo deseable»

Por tanto, hasta ahora han fracasado todos los intentos de sustituir la representación democráticamente elegida por la sociedad civil organizada. ¿En qué consiste entonces lo que denominamos participación ciudadana? Se restringe más bien a una vía para que la ciudadanía, organizada en asociaciones o en aluvión a través de las redes sociales, influya en la toma de decisiones que realizan los políticos, es decir, los partidos, los únicos democráticamente legitimados para ello. Esta concepción *softpower* de la partici-

pación es la única posible, y como ideal, es deseable. Pero necesita ordenarse y racionalizarse.

Para empezar, un partido no puede recibir, filtrar y priorizar las demandas que proceden de la ciudadanía si no cuenta con medios personales y materiales dedicados en exclusiva a estos cometidos. En otras palabras, la participación cuesta dinero. Como la finalidad última y legítima de todo partido es la de maximizar su base electoral, y todos los recursos son limitados, que existan verdaderos canales de participación en un partido político dependerá, en último término, de la rentabilidad electoral de los mismos, porque si no la tiene, el partido invertirá en otras materias —comunicación, *marketing*, formación en oratoria, etc.— que le puedan proporcionar votos.

Nadie está midiendo de forma científica la relación entre tener canales de participación establecidos de manera permanente y el resultado electoral, ni siquiera parece evidente que algo así se pueda medir. Sin embargo, todos los partidos intuyen que tenerlos mejora su imagen y, por lo tanto, sus posibilidades de ser votados. Es lógico pensar que cuantas más personas se impliquen en la elaboración de las propuestas de una formación política, aunque sea en aspectos puntuales o sectoriales, más personas estarán dispuestas a asumir dichas propuestas como propias, y a defenderlo en los centros de opinión, en los medios de comunicación, en sus círculos privados.

Por otro lado, los seres humanos tenemos nuestras limitaciones. Por mucho que leamos, que nos informemos, por muy creativos que seamos, habrá un elenco de ideas que no conozcamos, sobre todo en un mundo tan com-

plejo como el actual. Extender la elaboración del ideario de un partido a miles de personas ajenas a la organización disminuye el ámbito de las ideas viables que pueden ser ignoradas por un proyecto político. Es mucho más probable que todas tengan sus defensores y que, aun sin ser al final adoptadas, hayan tenido la posibilidad de ser debatidas, lo que, en buena lógica, ha de aumentar el atractivo de la oferta electoral.

«Nadie resuelve el problema de a quién representan los que gritan "no nos representan"»

Hay también desventajas, por supuesto. Todo esfuerzo participativo siempre va acompañado de una sombra de duda, que pone en cuestión que realmente sirva para dar cauce a las demandas ciudadanas. Las personas dispuestas a participar en estos foros están especialmente motivados, o porque tienen un interés especial en una causa determinada, o porque su conciencia política es mayor que la media. Si los partidos confunden el sentir de estos participantes con el de la sociedad en su conjunto, o incluso con el de sus potenciales votantes, pueden tener un problema. Han de filtrar.

Pese a este peligro latente, es interesante destacar que diversos partidos han abierto la participación, en algunos ámbitos relevantes, incluso a la toma de decisiones internas sobre su organización. En este sentido se enmarca la iniciativa de las primarias abiertas, es decir, la elección del candidato electoral del partido (en el PSOE, por ejemplo, candidatos a Presidencia del Gobierno, de comunidades autónomas y de alcaldías importantes) por un cuerpo electoral formado no solo por los miembros del partido sino también por personas que no militan en el mismo pero

se comprometen con sus valores. En teoría, dicho modelo puede conducir a que los ciudadanos (no el partido) decidan directamente el candidato, aunque en realidad hasta ahora la práctica política nos hace ver que los que participan en estos procesos son personas próximas a la militancia (es decir, al partido) que actúan como extensión del mismo.

Más desconocido pero también relevante es el proceso participativo del programa electoral del PSOE, en el que se da voz a muchos ciudadanos que no forman parte del partido. Esto no tendría nada de novedoso —todos los partidos lo hacen— sino fuera porque en el caso del PSOE también se invita a un número relevante de personas que no pertenecen a la organización para formar parte de las comisiones y del pleno de una conferencia política en la que se debate y votan enmiendas a un documento marco cuyo resultado definitivo será el programa electoral. ¿Ello significa que estos expertos pueden condicionar lo que el partido ofrezca en su programa? En ningún caso, porque su número no representa más que un tercio de los convocados a dicha conferencia, pero sí puede reforzar alguna de las opciones en las que los miembros del partido están divididos, decantando en uno u otro lado la balanza.

Por último, de entre los canales de participación hay algunos que se consideran más importantes para el objetivo de ganar elecciones y otros no.

Todo lo que tiene que ver con participación en Internet, en redes sociales, tiene más recursos que la participación a través de otros medios más convencionales. Algunos esfuerzos se han hecho en este último sentido. En el caso

del PSOE, existe una pléyade de entes que se dividen en Organizaciones Sectoriales, Grupos Federales y Consejos Asesores. Son distintos formatos en torno a un objetivo similar: encontrar foros en los que los dirigentes del partido puedan recibir de organizaciones y expertos de un sector determinado información de primera mano sobre la situación del mismo y, a su vez, sirva para transmitir de forma directa las iniciativas que el partido tiene la intención de emprender. Pero la inversión en redes sociales va en aumento y este modelo más institucional en declive. Ello tiene que ver con que se percibe que invertir en lo primero es incorporarse a una apuesta de futuro que conecta con los jóvenes, es decir, que tiene unas potencialidades añadidas al mero fomento de la participación.

«La participación ciudadana más allá de las urnas solo será posible si consigue generar simpatías para el partido en las urnas»

Con esta última reflexión, volvemos al punto de partida. Descartada su imposición por ley, lo que podría vulnerar el derecho constitucional de asociación de los partidos políticos, la participación ciudadana más allá de las urnas solo será posible si consigue generar simpatías para el partido en las urnas. Si es una auténtica demanda ciudadana que puede condicionar el voto, se desarrollará. Si no, declinará. En la jungla del mercado electoral, esas son las reglas del juego. ■

David Giménez Glück es Coordinador del Gabinete Técnico-Jurídico del Grupo parlamentario Socialista en el Senado. Ha sido Coordinador de Planificación Política del PSOE.

PARTICIPAR, ¿PARA QUÉ?

Oliver Escobar

La democracia necesita desarrollo constante para acomodar las expectaciones, aspiraciones y necesidades de la ciudadanía. El Estado democrático se vuelve vulnerable cuando la democracia parece un juego de élites donde el rol del ciudadano está reducido a participar como espectador, protestar en la calle o votar de vez en cuando.

En este artículo expongo cuatro razones para la participación dentro un argumento central: que la democracia necesita desarrollo constante para acomodar las expectaciones, aspiraciones y necesidades de la ciudadanía, así como para mejorar la capacidad de la gobernanza pública frente a complejos desafíos contemporáneos.

El estado democrático se vuelve vulnerable cuando la democracia parece un juego de élites donde el rol del ciudadano está reducido a participar como espectador, protestar en la calle o votar de vez en cuando. El educador pragmatista John Dewey, uno de los grandes pensadores de la democracia, nos advertía con gravedad desde el periodo entre guerras y con el fascismo en ascenso:

> En todas partes hay olas de criticismo y duda sobre si la democracia puede afrontar problemas urgentes… Donde ha caído, la democracia no se había vuelto parte del hueso y la sangre de la gente en la conducta de su vida diaria. La democracia estaba limitada a parlamentos, elecciones y combates entre partidos (Dewey, 1937, p. 467).

Este es un retrato familiar, ochenta años después. Dewey no simplemente criticaba la versión minimalista de la democracia que domina nuestras instituciones representativas, sino que también conectaba la superficialidad de esta forma de democracia con su debilidad en responder a los desafíos autoritarios:

> Lo que está pasando prueba de forma conclusiva que a menos que los hábitos democráticos de pensamiento y acción se vuelvan parte de la fibra de la gente, la democracia está insegura. No puede resistir en aislamiento. Debe ser sostenida por la presencia de métodos democráticos en todas las relaciones sociales (Dewey, 1937, p. 467).

La democracia participativa no es ya el mero ideal normativo de hace unas décadas (Pateman, 1970), sino una constelación de prácticas, procesos y experiencias donde se están prefigurando nuevas formas de ejercitar la participación y deliberación públicas (ver, por ejemplo, la base de datos www.participedia.com). La participación, de las asambleas de barrio a las parlamentarias, de las asociaciones solidarias a los jurados ciudadanos y desde las plataformas digitales a los presupuestos participativos, ha

ido ganando terreno en la esfera pública a nivel global (Smith, 2009; Elstub & Escobar, 2018). Pero también es cierto que, en paralelo a esta proliferación de oportunidades para participar, las desigualdades sociales han incrementado en democracias avanzadas que sufren déficits de solidaridad colectiva (Dorling, 2015). ¿Cómo es posible que mayor participación ciudadana venga acompañada por mayores desigualdades sociales?

«La participación, de las asambleas de barrio a las parlamentarias y desde las plataformas digitales a los presupuestos participativos, ha ido ganando terreno en la esfera pública a nivel global»

La respuesta está quizás en cómo nuestras democracias representativas habilitan la participación. La distribución de influencia es profundamente desigual, en un sistema donde los intereses organizados con fuertes incentivos para guiar la agenda de políticas públicas acaban dictando el limitado pluralismo en juego (Dahl, 1989b, 1989a). En otras palabras, las desigualdades sociales, de salud, de ingresos y de riqueza, solo se pueden entender en el contexto de las desigualdades de poder e influencia que caracterizan el actual juego de participación en las instituciones democráticas (Dalton, 2017). A menos que se pongan medidas de inclusión, la participación tiende a estar dominada por las secciones de la población ya movilizadas y con recursos materiales y educativos (Ryfe & Stalsburg, 2012).

Una nueva generación de innovaciones democráticas a nivel global, sin embargo, justifica un moderado optimismo (Elstub & Escobar, 2018). Procesos como los presu-

puestos participativos o los minipúblicos deliberativos han proliferado, resultando un fértil campo para la experimentación democrática (Escobar, 2017; Escobar & Elstub, 2017). Estos procesos tratan de afrontar los tres desafíos fundamentales de la calidad en la participación. El primer desafío es el de la diversidad y la inclusión, y las medidas necesarias para minimizar las barreras a la participación (Young, 2000). El segundo es el de la calidad de la comunicación y en particular la capacidad para el diálogo y deliberación entre ciudadanos, representantes y expertos (Escobar, 2011). Este estándar comunicativo es crucial para asegurarse que los procesos participativos permiten el robusto escrutinio de distintas perspectivas y la toma de decisiones justificada en base a la argumentación razonada y la evidencia (Dryzek, 2010). El tercer desafío es el del impacto, o la conexión clara entre el proceso participativo y las instituciones, o espacios donde se han de materializar las acciones, o decisiones colectivas derivadas del proceso (Fung, 2006).

Muchos de los nuevos procesos que tratan de afrontar estos desafíos representan experimentación temprana con nuevas formas de integrar prácticas participativas, deliberativas y representativas. Los ejemplos que siguen tratan de ilustrar cuatro razones clave para la participación en respuesta a la cuestión que da título al artículo.

En primer lugar, la participación ciudadana puede mejorar la gobernanza y administración pública. Sirva como ejemplo el impacto de los presupuestos participativos en localidades de Brasil y las mejoras sociales y reformas de la administración que acompañaron el influjo

de una ciudadanía activa desde los barrios a las municipalidades (Wampler, 2007; Touchton & Wampler, 2013; Baiocchi & Ganuza, 2017).

«El primer desafío es el de la diversidad y la inclusión, y las medidas necesarias para minimizar las barreras a la participación»

En segundo lugar, la participación ciudadana puede contribuir a solucionar problemas complejos que resisten las viejas fórmulas (De Souza Briggs, 2008). Pongamos como ejemplo el caso de la ciudad de Melbourne en Australia que en 2014 puso en marcha un proceso participativo para solucionar una crisis de financiación pública y preparar un plan financiero de diez años en base al presupuesto de la ciudad para ese periodo (cuatro billones de dólares australianos)[1]. El proceso fue diseñado conforme a estándares deliberativos y con clara conexión a la legislatura local. Clave en este caso fue el Panel Ciudadano de Melbourne, un minipúblico compuesto de cuarenta y tres participantes elegidos al azar (lo cual reduce barreras a la participación y el sesgo de la autoselección) para representar la diversidad de la ciudadanía local. El proceso produjo diálogo y deliberación entre ciudadanos, expertos, empresarios y una variedad de intereses urbanos y comunitarios. Una plataforma para la participación digital y otros foros públicos abiertos también formaron parte del proceso. El Panel Ciudadano cumplió su tarea y produjo once recomendaciones que fueron incorporadas por el ayuntamiento en el plan financiero.

En tercer lugar, la participación ciudadana puede ayudar a reconstruir legitimidad y confianza en las institucio-

nes públicas. Por ejemplo, desde el 2004 ha habido reformas constitucionales en Canadá, Holanda, Islandia e Irlanda que se han llevado a cabo a través de asambleas ciudadanas (Warren & Pearse, 2008; Fournier *et al.*, 2011; Suteu, 2015). Estas asambleas populares fueron convocadas por los respectivos parlamentos para buscar nuevas formas de legitimidad, que combinan lógicas participativas, deliberativas y representativas, con el fin de desarrollar acuerdos colectivos viables.

Finalmente, la participación juega un papel fundamental en el desarrollo de la ciudadanía. Las habilidades y capacidades para la vida en democracia se aprenden a través de la participación, y el empoderamiento personal y comunitario es un componente fundamental del bienestar social (Sen, 1999, 1993; Craig *et al.*, 2011). Por lo tanto, es importante preguntarse qué tipo de ciudadanía se promueve y habilita desde las instituciones. Con demasiada frecuencia, el rol adjudicado al ciudadano es el de observador y votante, con recurso a la queja y la protesta. Esto es importante pero insuficiente, ya que minimiza la capacidad de la ciudadanía y reduce la democracia a un deporte de élites. En contraste, la nueva ola de innovaciones democráticas que aquí se ha mencionado concibe al ciudadano no solo como espectador o protestante, sino como coproductor de soluciones, leyes y políticas públicas a través del diálogo y la deliberación como marcos de acción colectiva.

El reto para las democracias del siglo XXI es reinventarse a través de innovaciones participativas, deliberativas y representativas que estén a la altura de las aspiraciones de

la ciudadanía y los desafíos de la gobernanza pública. En conclusión, ¿para qué participar? Para proteger, desarrollar y profundizar la democracia; para habilitar el bienestar y potencial de la ciudadanía; y para construir futuros colectivos deseables. ■

Oliver Escobar. University of Edinburgh

NOTA

[1] Ver https://participedia.net/en/cases/city-melbourne-peoples-panel.

REFERENCIAS

Baiocchi, G., & E. Ganuza. (2017), *Popular democracy: The paradox of participation*, Stanford, CA.: Stanford University Press.

Craig, G., M. Mayo, K. Popple, M. Shaw, & M. Taylor (eds.) (2011), *The community development reader: History, themes and issues*, Bristol: Policy Press.

Dahl, R. A. (1989a), *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A. (1989b), *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven: Yale University Press.

Dalton, R. J. (2017), *The participation gap: Social status and political inequality*, Oxford: Oxford University Press.

De Souza Briggs, X. (2008), *Democracy as problem solving. Civic capacity in communities accross the globe*, Cambridge and London: The MIT Press.

Dewey, J. (1937), "Democracy and educational administration", *School and Society, 45*, 457-467.

Dorling, D. (2015), *Injustice: Why social inequality still persists*, Bristol: Policy Press.

Dryzek, J. S. (2010), *Foundations and frontiers of deliberative democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Elstub, S., & O. Escobar (eds.) (2018), *The Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Escobar, O. (2011), *Public dialogue and deliberation: A communication perspective for public engagement practitioners*, Retrieved from http://www.beltanenetwork.org/resources/beltane-publications.

Escobar, O. (2017), "Pluralism and democratic participation: What kind of citizen are citizens invited to be?", *Contemporary Pragmatism, 14*, 416-438.

Escobar, O., & S. Elstub. (2017). Forms of mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice: Research and Development Note 4, newDemocracy Foundation, https://www.newdemocracy.com.au/research/research-notes/399-forms-of-mini-publics

Fournier, P., H. van der Kolk, & R. K. Carty. (2011), *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press.

Fung, A. (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review, 66*, 66-75.

Pateman, C. (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ryfe, D., & B. Stalsburg. (2012), 'The participation and recruitment challenge', in T. Nabatchi, J. Gastil, G. M. Weiksner, & M. Leighninger (eds.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*, New York: Oxford University Press, pp. 43-58.

Sen, A. (1993), "Capability and wellbeing", in M. C. Nussbaum & A. Sen (eds.), *The quality of life*, Oxford: Clarendon Press, pp. 30'53.

Sen, A. (1999), "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy, 10*(3), 3-17.

Smith, G. (2009), *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Suteu, S. (2015), "Constitutional conventions in the digital era: Lessons from Iceland and Ireland", *Boston College International and Comparative Law Review, 38*(2), 251-276.

Touchton, M., & B. Wampler. (2013), "Improving social well-being through new democratic institutions", *Comparative Political Studies, Advance Access Online*.

Wampler, B. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Warren, M., & H. Pearse (eds.) (2008), *Designing deliberative democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge: Cambridge University Press.

Young, I. M. (2000), *Inclusion and democracy*, Oxford: Oxford University Press.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA EXPERIENCIA DE BARCELONA

Fernando Pindado

No es posible un Estado democrático sin una sociedad democrática; el municipio democrático no es posible sin ciudadanía democrática. La democracia, además de un sistema para ejercer el poder, es también un conjunto de valores y unos derechos.

LENGUA Y LENGUAJE

Barcelona, como muchos otros municipios, ha venido desarrollando diferentes experiencias de aquello que se ha venido llamando «participación ciudadana». Pero bajo estas dos palabras se esconden ejemplos muy diferentes e incluso alejados entre sí.

Podemos hablar la misma lengua, entendida como «sistema de comunicación verbal y casi siempre escrito, propio de una comunidad humana», pero no utilizar el mismo lenguaje: «estilo y modo de hablar y escribir de cada persona en particular» (RAE).

La voz, la palabra, decía Aristóteles, son atributos humanos y señalan la diferencia del ser humano respecto de

los otros animales en el sentido que nos permiten expresar, como señala Adela Cortina, lo que consideramos bueno o malo, justo o injusto. Somos capaces de transmitir lo que pensamos y lo que sentimos y construir con las palabras un sistema de comunicación y, consecuentemente, cuando nuestro lenguaje se empobrece, también lo hace nuestra capacidad de razonamiento.

De ahí que me sienta obligado moralmente a explicar cuál es mi concepción de la participación ciudadana para justificar mi explicación sobre qué se ha hecho y lo que no se ha hecho, así como lo que se puede hacer.

DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA

Participar es una acción (verbo) y la participación es un hecho (sustantivo). En realidad se trata de «tomar parte» de algo que es susceptible de ser tomado. Se puede participar desde el interés particular, por ejemplo haciendo el seguimiento de la educación de mi hija en la escuela. Desde el interés compartido, como cuando en esa escuela «tomo parte» de la asociación de padres y madres que velan por el funcionamiento de la escuela (no solo de la clase de mi hija) y por las actividades que han de mejorar su funcionamiento. Las decisiones en este ámbito se toman por esa «comunidad» con la que comparto el proyecto, no solo lo decido yo. Finalmente puedo participar de la definición y elaboración de la política educativa y tomo parte en diferentes actos, reuniones, iniciativas e incluso, protestas, quejas, manifestaciones… Las decisiones que se tomen en el ámbito de la política educativa tienen afectación *erga omnes*, no solo a mi interés particular y no solo a la comunidad o comunidades de las que formo parte.

Esa participación relacionada con la política es la que tiene un carácter más determinante de «participación ciudadana», sin despreciar las otras que, a modo de grados diferentes, también facilitan la conexión de la persona con lo común.

«Se han dado con más frecuencia reuniones de "negociación" con diferentes actores sociales, que procesos amplios de debate donde contrastar opiniones divergentes»

A la primera participación, la que hago desde mi interés particular (yo y los míos), la llamo cívica; a la segunda, a partir de un proyecto compartido (nosotros y los nuestros), la llamo comunitaria, y a la tercera, participación en la política (lo común, afectación *erga omnes*), la llamo ciudadana. Los canales para facilitar el ejercicio de ese derecho a participar son diferentes en estos «grados diferentes».

La política en democracia se basa en la capacidad de la ciudadanía (el pueblo) para tomar ese tipo de decisiones y se manifiesta en tres dimensiones diferentes (ex artículo 23 CE y jurisprudencia del Tribunal Constitucional). La primera es eligiendo interlocutores para que actúen en su nombre (dimensión representativa); la segunda, decidiendo directamente (referéndum, aunque en nuestro sistema jurídico la vinculación de esas decisiones se da en contadas ocasiones). Hay una tercera dimensión que el Tribunal Constitucional (STC 119/1995, por ejemplo) llama «democracia participativa», pero a mí me parece una redundancia, porque la democracia solo puede existir si es participativa y las otras dimensiones también deben tener ese carácter. Prefiero llamarla dialógica o deliberativa, porque es una dimensión en la que no se eligen representantes ni se pueden tomar

decisiones políticas con afectación *erga omnes* porque las personas que participan no han sido elegidas por la ciudadanía (son representativas pero no representantes) y no se trata del conjunto de la ciudadanía (sufragio universal).

UNA CIUDAD JUSTA NECESITA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Aspiramos (visión) a una ciudad justa y democrática, donde los valores de la igualdad, libertad y justicia enmarcan la acción pública y las dinámicas sociales. Con una ciudadanía activa que se estructura en organizaciones autónomas y autosuficientes, implicada en la coproducción de políticas y servicios, en el control de la acción de gobierno y que, en determinadas ocasiones, decide directamente.

En esa ciudad existe un gobierno permeable (mejor que abierto, da idea de porosidad) a las iniciativas ciudadanas, que promueve canales para facilitar la participación, el debate y el control de su actividad, así como la dinamización comunitaria y la extensión de la acción política a la amplia diversidad que conforma el pueblo barcelonés.

En esa visión, se desarrolla la tecnología al servicio de la democracia, de la acción ciudadana y la institucional.

Marco de referencia: La democracia no está consolidada y los valores democráticos no están extendidos en una sociedad desestructurada y desigual. No es posible un Estado democrático sin una sociedad democrática; el municipio democrático no es posible sin ciudadanía democrática. La democracia, además de un sistema para ejercer el poder, también son unos valores y unos derechos.

Primera teoría del cambio, la que relaciona la democracia con la dignidad y la igualdad. Un sistema político democrático

fuerte puede luchar eficazmente, por la justicia y la dignidad de las personas y contra las desigualdades.

Segunda teoría del cambio, la que relaciona iniciativa ciudadana con la calidad de la democracia. Con más iniciativa ciudadana se podrá mejorar la calidad de la democracia y de las políticas públicas para dar respuestas más eficaces a las necesidades de una sociedad desigual y desestructurada.

«Se puede afirmar que no ha habido una política municipal, ni en Barcelona ni en la mayor parte de los municipios españoles, que tuviera como objeto la mejora de la calidad de la democracia»

SE NECESITA UNA POLÍTICA MUNICIPAL PARA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

En Barcelona, y en la mayor parte de los municipios españoles, las experiencias de participación ciudadana se han dado principalmente en la dimensión deliberativa («ni-ni», ni representativa, ni directa) con diferentes resultados.

Los canales más utilizados han sido (son) los procesos participativos: secuencia de actos dirigidos a recoger opiniones sobre una determinada actuación pública; órganos de participación: encuentros con cierta regularidad entre responsables municipales y ciudadanía para debatir políticas y acciones municipales; y las audiencias públicas: actos «ultrafungibles» que en un momento concreto reúnen ciudadanía y responsables municipales para informar y debatir sobre una o unas materias concretas.

En el caso de Barcelona, además, hubo una consulta ciudadana el año 2010 con unos resultados agridulces y con unas consecuencias políticas inesperadas que supusieron la dimisión del teniente de alcalde responsable. Pero este

tipo de canal no se ha prodigado mucho, entre otras razones por la rigidez y dificultad para su convocatoria.

Los llamados «presupuestos participativos» serían una combinación de «proceso participativo» y «consulta ciudadana», porque después de los debates se produce una votación para priorizar unas actuaciones que, finalmente, el ayuntamiento hace suyas. En Barcelona no se ha desarrollado mucho este canal, aunque se prevé una propuesta de organización para el próximo mandato, si los grupos municipales la aceptan, obviamente.

¿Qué valoración se puede hacer de estas experiencias?

En primer lugar, una escasa incidencia de los procesos participativos, superados, incluso, por las dinámicas de microconcertación dominantes. Es decir, se han dado

CONSULTAS POPULARES, PLEBISCITOS Y REFERÉNDUMS

Las consultas populares, como su propio nombre indica, son consultivas. Se pretende conocer la opinión de la ciudadanía respecto de una determinada actuación pública, pero la decisión la toma la institución convocante.

En España, las consultas populares se hacen en formato «sondeo». Es decir, se reconoce su necesidad pero se utilizan medios demoscópicos, sin un debate previo que coadyuve a emitir un voto más consciente y comprometido que la mera respuesta a un encuestador, único controlador de preguntas y respuestas.

Los referéndums, en cambio, son un canal de democracia di-

con más frecuencia reuniones de «negociación» con diferentes actores sociales, que procesos amplios de debate donde contrastar opiniones divergentes.

«Hay que poner el acento en la iniciativa ciudadana para activar las políticas públicas. No es necesario esperar la iniciativa del gobierno municipal»

Ha habido una cierta tendencia a primar lo metodológico (cómo organizar los debates, cómo dinamizar las reuniones…) sobre lo político (qué se quiere discutir, cuáles son los condicionantes y limitaciones de las materias, cuáles son las prioridades…).

En general se puede afirmar que no ha habido una política municipal, ni en Barcelona ni en la mayor parte de los municipios españoles, que tuviera como objeto la mejora de

recta, mediante el cual la ciudadanía **decide** sobre una norma o una actuación política. El artículo 92 de la Constitución los declara consultivos, lo cual, en mi opinión, es un oxímoron. Los plebiscitos, muy presentes en nuestra experiencia histórica y en algún imaginario social, son una derivada sesgada del referéndum, «una consulta pública controlada» por la institución tanto en la materia como en la oportunidad.

Una democracia de calidad debiera tener medios de democracia directa, junto a la elección de representantes y canales para el debate público. En el debate constitucional Fraga Iribarne defendía la necesidad de crear mecanismos de democracia directa y semidirecta y llevamos casi cuarenta años de Constitución sin que se prevean cambios en esta materia.

la calidad de la democracia. En el mejor de los casos se han promovido esos espacios de concertación o procesos participativos centrados únicamente en la dimensión dialógica o deliberativa sin conexión con las otras dos. Así, ha habido menos experiencias sobre rendición de cuentas o seguimiento de la acción de gobierno consustanciales a la dimensión representativa y muchas menos aún en la dimensión directa, relacionada con los referéndums o consultas ciudadanas.

Uno de los principales instrumentos para promover esa política de mejora de la calidad democrática es el nuevo Reglamento de participación ciudadana aprobado el pasado 6 de octubre de 2017. Crea un sistema con unos canales muy definidos: procesos participativos, órganos de participación y consultas ciudadanas.

Se puede resumir en tres características: ciudadano, inclusivo y fiable.

Ciudadano, porque pone el acento en la iniciativa ciudadana para activar las políticas públicas. No es necesario esperar la iniciativa del gobierno municipal.

Inclusivo, porque obliga a adecuar los canales de participación a las características de las personas (condiciones económicas, sociales, de procedencia, de género, edad…).

Fiable, porque está rodeado de un sistema de garantías mediante órganos externos de seguimiento y control para evitar malas praxis. En este sentido, «institucionaliza» la plataforma digital para favorecer la trazabilidad, el seguimiento y la transparencia de esos canales. ■

Fernando Pindado es comisionado para Democracia Activa y Participación en el Ayuntamiento Barcelona.

INTERNET Y POLÍTICA

Rafael Rubio Núñez

El impacto político de Internet no se puede reducir a destacar la eficacia de las redes sociales como herramienta de comunicación electoral y de la comunicación de los gobiernos. Hay que ir más allá y reflexionar sobre las transformaciones que las tecnologías están provocando en el espacio público, las organizaciones políticas y las instituciones.

Empieza a ser lugar común comenzar cualquier reflexión relacionada con la tecnología diciendo que no estamos ante una época de cambios sino ante un cambio de época, y efectivamente, en la forma de hacer política estamos asistiendo, sin darnos del todo cuenta, a un cambio esencial tanto desde el punto de vista de las campañas electorales como desde la perspectiva de la acción política de la sociedad. Como otras veces, el debate entre apocalípticos e integrados no se ha hecho esperar y desde sus orígenes, a finales del siglo XX, hemos pasado ya por distintas fases, donde la euforia inicial, que recibió a las TIC como el mesías de la democracia, dio lugar a cierto desencanto que ha venido seguido de la preocupación y el miedo, generados por las posibilidades de injerencias externas, las amenazas a la intimidad, la creciente sentimentalización de la política o el imperio de la postverdad.

La red se ha convertido en el tejido de la sociedad, y afecta de manera clara «nuestro modo de pensar, de producir, de consumir, de comerciar, de gestionar, de comunicar, de vivir, de hacer la guerra y de hacer el amor» (Castells, 1997). El impacto político de Internet no se puede reducir a destacar la eficacia de las redes sociales como herramienta de comunicación electoral y de la comunicación de los gobiernos. Es necesario ir más allá y reflexionar sobre las transformaciones que las tecnologías están provocando, o no, en el espacio público, las organizaciones políticas y las instituciones.

Todavía son muchos los que ven las redes sociales como un simple medio de comunicación masiva, cada vez más extendido entre la población, pero cuya «virtualidad» reduce su impacto en la toma de decisiones, ignorando tanto el impacto que este «canal» tiene en el resto de los canales como las transformaciones que genera en las formas de comunicarse y organizarse de la sociedad. Desde esta perspectiva Internet es fundamentalmente audiencia potencial, el porcentaje de personas con acceso a Internet, una audiencia universal, ¿más joven?, una audiencia sin fronteras, con el único límite del idioma, y sin los obstáculos de intermediarios (periodistas) indispensables para otros medios de comunicación. Así, el supuesto impacto político se medirá en función del número de seguidores, de interacciones (*likes*) o el número de *trendic topic*… criterio que resulta incompleto y ofrece una visión meramente instrumental del impacto de la tecnología, que no se correspondería con la profundidad de los cambios que está provocando

esta revolución en otros campos como el laboral, el del transporte, la hostelería o el ocio en general.

La red no es solo interesante para la política por el elevado y creciente número de usuarios y el tiempo que los mismos emplean en ella, a modo de un sustituto moderno de la televisión o de otros medios de comunicación tradicionales, sino que se configura como un espacio de comunicación y organización social fundamental.

«La red no es solo interesante para la política por el elevado y creciente número de usuarios y el tiempo que los mismos emplean en ella»

La aplicación de la tecnología y el uso de Internet y las redes sociales ha transformado procesos relacionales y comunicativos, que afectan tanto a las relaciones interpersonales como a la vida política y a las instituciones. Por tanto el desarrollo de la tecnología y el uso de la red no solo supone un cambio en dónde o cómo nos comunicamos, sino que genera nuevas dinámicas de organización y acción política, abriendo la vida política a nuevos espacios autónomos y nuevas redes de individuos.

Pese a las diversas alarmas sobre la disminución del compromiso social (Putnam, 2000), estudios recientes (Bennet, 2007) demuestran cómo este no ha disminuido. Solo ha cambiado la forma de ejercitarse, provocando un tipo de acción social y política, individualista, poco amiga de la adscripción formal y las barreras burocráticas, pero dispuesta a comprometerse si le facilitan la labor, menos fiel, por inconstante, más exigente y más promiscua, abierto a colaboraciones puntuales con diversas organizaciones.

Internet abre nuevas perspectivas a estos «nuevos» ciudadanos que, gracias a la facilidad existente para relacionarse con otros ciudadanos, aumentan su capacidad de información, su posibilidad de autoorganizarse y sus oportunidades para hacer llegar sus propuestas a las instituciones, el paso de la política de la pasividad a la política de la actividad.

Este creciente empoderamiento ciudadano, en tanto capacidad de consumir, producir y compartir información, así como de escudriñar y observar al poder, conlleva que los partidos políticos, los movimientos sociales y las instituciones modifiquen sus modos de acción política tradicionales, adaptándose paulatinamente a las nuevas dinámicas y exigencias ciudadanas, consecuencia de la sociedad red, especialmente mayor transparencia y participación. De ellos depende que un candidato alcance importantes cuotas de popularidad y, en algunos países, financiación o que una propuesta logre movilizar a una masa social tan potente que imponga su voz como prioridad en la agenda política e informativa.

Este cambio de protagonistas hace que la política, reservada durante mucho tiempo a los políticos y a los medios de comunicación, conceda cada día más peso a los ciudadanos (Beas, 2010). La comunicación política, tradicionalmente asociada a la información y la propaganda, se va convirtiendo en la construcción de relaciones políticas permanentes (Jock Gill). Una inmensa conversación de millones de personas hablando con millones de personas (*one-to-one*), con sus propias palabras y durante un largo periodo de tiempo; una conversación que cuando encuen-

tra un objetivo claro (ya sea una elección o una toma de decisión por parte de las autoridades) se convierte en movilización social. De esta forma se confirma lo que tiempo atrás decía Karl Rove cuando, recordando una canción de Whitney Houston, definía la política como un «deporte de contacto».

«El desarrollo de la tecnología y el uso de la red no solo supone un cambio en dónde o cómo nos comunicamos, sino que genera nuevas dinámicas de organización y acción política»

La vinculación de los actores sociopolíticos con la red no es meramente operativa, sino que está vinculada al papel capital que la información, convertida en un recurso disputado, adquiere en dichas organizaciones (Melucci, 1999). La información nutre así las relaciones entre organizaciones e individuos, de forma que son las mismas organizaciones las que se esfuerzan por adaptar sus prácticas políticas a los actores en las redes, en aras de fomentar el compromiso, la motivación y la movilización y la posterior difusión de sus mensajes. Los grupos que se forman en torno a las tecnologías o las campañas, políticas o electorales, que estos desarrollan, comparten una serie de características que los distinguen de los partidos o asociaciones tradicionales, basados en estructuras estables, una base social, más o menos implicada, un planteamiento ideológico y criterios de representatividad, que, hasta la fecha, monopolizaban la política y la vida de la sociedad civil.

En cambio, en las nuevas organizaciones la sustitución de la comunicación unidireccional por la comuni-

cación bidireccional entre unos y otros, hace que estas se vayan construyendo persona a persona (*peer-to-peer*), desde las bases (*bottom-up*), abierta (*open source*), con contenidos generados por sus activistas (*user-generated content*), multidireccional y flexible. Estos grupos, que suelen ser temporales, informales, carentes de vinculación jerárquica y tremendamente volátiles, adoptan la forma de red, lo que les permite flexibilidad y posibilidad de cambio en redes multimodales, activismo transnacional mediante la capacidad de paso de local a global, horizontalidad en la coordinación, sustituyendo en muchos casos las estructuras verticales tradicionales, y acción política centrada en el activismo para la concienciación, buscando el cambio social por caminos alternativos a los de la lucha por el poder en las instituciones políticas. Lo que les mantiene unidos y activos es el resultado, los objetivos comunes, más o menos inmediatos, y sus reglas se nutren de la filosofía abierta, colaborativa y de transparencia. Estas relaciones orientadas a objetivos concretos, diluyen el papel de las organizaciones políticas como agregadoras de interés (Castells, 2009), por lo que su gran reto es dotar de continuidad estos procesos, que, para causar un verdadero impacto social, requieren de permanencia en el tiempo y la involucración progresiva de instituciones y personas en una «organización», formal o informal, construida en torno a la defensa de unos intereses concretos.

El cambio profundo que las TIC están provocando en la política afecta de lleno a las organizaciones políticas. Entender estas transformaciones es determinante para

lograr trascender la frontera de lo *online* para producir resultados tangibles, ya sea en la mejora de las políticas públicas, sobre las que trabajan las instituciones, en la optimización del número de votos, objetivo de los partidos políticos, o en la generación de un movimiento ciudadano con capacidad de incidencia en las políticas públicas, como buscan las organizaciones de la sociedad civil. Las TIC están llamadas a convertirse en el eje de la vida política, el medio que permite la articulación, la coordinación y el control de la acción política y su incidencia real en el mundo *offline*. Las redes sociales se convierten así en el canal que permite sostener estas comunidades de acción política en las que participan estructuras estatales o partidistas, políticos y ciudadanos. Ante los ciudadanos se abren nuevas formas de involucrarse en la política, en una interacción persona a persona, abierta, multidireccional y flexible, y ante las organizaciones políticas tradicionales se abre una nueva oportunidad, quizás la última, de supervivencia.

«La comunicación política, tradicionalmente asociada a la información y la propaganda, se va convirtiendo en la construcción de relaciones políticas permanentes»

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y TOMA DE DECISIONES

Aquellos que pretenden participar activamente en la vida de la sociedad concentran su acción política en el control y el cambio de la comunicación, donde se desarrolla la lucha por el poder. De esta manera la información se sitúa como el elemento central en el desarrollo de la acción

política en la red, pues de la posibilidad y capacidad de acceso, producción y difusión de información dependerá la capacidad de creación, articulación y gestión de grupos, redes y nodos (Ugarte, 2010), en los que se comparta conocimiento y se desarrolle la acción política.

Surgen así distintos actores con posibilidades de jugar un papel en los procesos políticos con capacidad de vetar, interferir, obstaculizar e incluso impedir sacar adelante proyectos políticos o, en sentido contrario, a través de procesos de colaboración que permiten la construcción

INTERNET Y LA EFICACIA ELECTORAL

La eficacia electoral de Internet pasa por romper de manera contundente con la dicotomía habitual entre lo *online* y lo *offline*, ya que las tecnologías se convierten en soporte y columna vertebral del trabajo en la calle. Se juntan la red y la plaza, y de esa unión surgen nuevas formas de movilización que superan la tradicional unidad del proceso político centralizado sustituyéndolas por un conjunto de acciones de intercambio y estudio, de obtención y enriquecimiento de contenidos, de monitorización, de mediación, logrando así, gracias a las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información, aunar el necesario compromiso y la imprescindible organización de los tiempos y los recursos que este nuevo modelo requiere.

de opciones alternativas, que en otros tiempos estaban solo al alcance de organizaciones políticas consolidadas y que hoy se ofrecen como opciones visibles, viables y, en ocasiones, más atractivas que aquellas que plantean los actores políticos tradicionales.

Se abre así la puerta a un nuevo y al mismo tiempo antiguo modo de hacer política, una política construida, no impuesta; en la que la colaboración, el compromiso y el trabajo de todos aquellos que comparten y se identifican con valores similares se articula de manera rápida

Esta combinación necesaria permite interactuar con el mundo «real» que no se destruye, sino que se comienza a transformar cuando se entienden sus nuevas reglas. Se irrumpe así en la agenda mediática tradicional, a través de la emisión de información adaptada a los nuevos tiempos informativos, la coordinación del mensaje y otros tipos de acción colectiva, que convierten a los militantes, simpatizantes o votantes en activistas que pueden contribuir a distribuir los mensajes de la campaña o a financiarla

Las tecnologías de la información se convierten así en el eje de cualquier campaña electoral, el medio que permitirá la articulación, la coordinación y el control de una base social amplia, suficientemente informada y motivada, para lograr su incidencia real en el «mundo *offline*». El secreto está en convertir el conjunto desordenado de herramientas disponibles en la red en una auténtica maquinaria de acción política.

y eficaz, sin grandes barreras de entrada para la participación política. Estos nuevos actores demandan nuevas respuestas de las estructuras políticas, obligados a buscar puentes entre esta acción política informal y las vías institucionales.

¿PARTICIPA EL CIUDADANO EN LA OPINIÓN PÚBLICA?

En una sociedad donde la información es la principal materia prima, el ejercicio del poder depende fundamentalmente del control de la comunicación.

La opinión pública, como espejo de la sociedad, es cada vez más diversa y plural, los medios con capacidad de procesar, emitir y distribuir información se han multiplicado exponencialmente. La opinión pública se conforma cada vez más a través de conversaciones personales y quien controla la conversación (especialmente la de los medios sociales) acaba por tener una posición de dominio en la creación de opiniones políticas (Gutiérrez-Rubí, 2014). No se trata, como se ha dicho, del fin de la intermediación, sino de una nueva forma de intermediación. Frente a las campañas tradicionales que hablaban a los medios de comunicación para convencer a los votantes indecisos, la construcción de la opinión pública en la era de Internet, pasa por llegar a un grupo de personas que pueden involucrarse y transmitir el mensaje en sus círculos de confianza, transmitiendo el mensaje con credibilidad. Este tipo de promoción, boca a boca, entre personas que guardan entre sí una relación de confianza, es mucho más poderosa que cualquier información recibida a través de los medios de comunicación.

El gran reto pasa por silenciar el ruido, cada vez más ensordecedor, añadir reflexión a la emotividad, buscar puntos comunes y construir una nueva esfera pública, donde la gente pueda ejercer de ciudadano accediendo al diálogo sobre las cuestiones que afectan a la comunidad, a la política en su sentido más amplio. ■

Rafael Rubio Núñez es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO LOCAL

Erika Rodríguez Pinzón

La mayoría de los casos de corrupción que han creado gran alarma social en España han tenido lugar en el nivel local. Las ciudades son la prueba de fuego de las medidas de transparencia. Evitar nuevos escándalos de corrupción, a la vez que fortalecer la democracia y la participación, es el verdadero examen para los entes locales. Es necesario crear una nueva cultura política en ese sentido.

La transparencia es un término que se utiliza con mucha frecuencia y que encierra una idea general de apertura del sistema, para ponerse en práctica requiere de numerosas y diversas medidas.

Entendemos la transparencia generalmente como la posibilidad de verificar las actuaciones de los y las políticas y de la administración pública, así, la transparencia está relacionada con la lucha contra la corrupción. A su vez, la transparencia también está relacionada con la me-

dida en la que la administración presenta su recaudo y disposición de recursos, la forma en la que hace uso de ellos y los resultados de sus acciones. Finalmente también entendemos la transparencia como la posibilidad de verificar que personas y entidades realizan su actividad sin detraer recursos o beneficios del sector público.

En general la transparencia apuntala a dos de las obligaciones del gobierno en todos sus niveles, estas son la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas. Dos obligaciones que redundan en la calidad de la democracia. Así, «el nivel de transparencia está relacionado positivamente con la calidad de los gobiernos democráticos y de las principales instituciones de un país, porque facilita la formación de opinión cualificada y el ejercicio del control de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobernantes y la acción de nuestras administraciones, y por tanto también con el grado de participación ciudadana». La transparencia, por tanto, en su amplitud de dimensiones es uno de los pilares fundamentales de la democracia moderna.

Ahora bien, en el ámbito local la transparencia juega un papel, si cabe, más relevante. Las instituciones locales son las que se encuentran más cercanas a los ciudadanos, son aquellas con las que interactúan de forma más activa y cotidiana. Además de ello, porque, tal como alertan algunos informes europeos, es en el nivel local donde con mayor frecuencia se presenta la corrupción.

El manejo del urbanismo, de los contratos de servicios, la gestión de los subsidios o bonificaciones son por su naturaleza susceptibles de ser desviados en función de intereses privados. Eso convierte a los entes locales en responsables

de generar sistemas y herramientas para la transparencia con alto grado de efectividad.

Esto, sin embargo, supone una de las grandes dificultades de la obligación de transparencia. La diferencia de capacidades de los entes locales, la asimetría de los recursos de unos y otros, hace que sea difícil garantizar que todos los ciudadanos vivan bajo estándares equiparables de acceso a la información y al control del sector público.

«Hasta hace poco prácticamente la mitad de los ayuntamientos españoles incumplía una o alguna de las medidas contenidas en la Ley de Transparencia, tales como la publicación de la retribución de sus altos cargos o la declaración de bienes de los concejales»

De hecho, hasta hace poco prácticamente la mitad de los ayuntamientos españoles incumplía una o alguna de las medidas contenidas en la Ley de Transparencia (19/2013), tales como la publicación de la retribución de sus altos cargos, de la declaración de bienes de los concejales o la publicación abierta en sus portales de la resolución de las convocatorias de las subvenciones y convenios.

Una relación que no es casual y resulta muy grave, si se tiene en cuenta que la mayoría de los casos de corrupción que han creado gran alarma social en España han tenido lugar justamente en el nivel local.

No puede achacarse toda la responsabilidad a los propios entes locales. La mayoría, tal como lo revela un estudio reciente, tienen grandes dificultades para cumplir sus obligaciones en esta materia y requieren de la puesta en marcha de métodos centralizados de desarrollo de sistemas y competencias que puedan trasladar a sus administraciones.

El caso de las grandes ciudades es diferente, Madrid, por ejemplo, cumple con los requisitos incluidos en la Ley de Transparencia, sin embargo esto no libra a la administración de la capital de desafíos.

El primero es el acceso a la información. En una ciudad que genera grandes volúmenes de información hacerla de fácil acceso y garantizar que los ciudadanos puedan entender y aprovechar dicha información es un desafío no menos relevante que la obligación de publicar la información.

El segundo de ellos es cómo dar un salto cualitativo en la calidad de la información que se provee. Esto es el proporcionar evidencia que sirva tanto a la administración, a los tomadores de decisiones y a los ciudadanos para conocer las políticas que se realizan, su eficacia, eficiencia y resultados e impactos. En este sentido, la evaluación juega un rol imprescindible. Desafortunadamente en España no cuenta con el impulso que debería dársele. El ayuntamiento de Madrid no es una excepción, cuenta con grandes capacidades para evaluar, con importantes volúmenes de información y recursos institucionales, sin embargo es un desafío en el que ha dado pasos tímidos, aunque hay una notable voluntad para avanzar en este sentido.

El tercer factor es la sostenibilidad de los avances en transparencia. Es hacer de la transparencia y del avance de los instrumentos una suerte de política de Estado, un consenso que garantice la estabilidad y calidad de los instrumentos sin importar quién detente el poder. Este es un reto que implica vencer las tentaciones individuales de los políticos y de los partidos y hacer primar la responsabilidad y compromiso con lo público.

Las ciudades son la prueba de fuego de las medidas de transparencia, evitar nuevos escándalos de corrupción a la vez que se fortalecen la democracia y la participación será el verdadero examen que pronto enfrentarán los entes locales. El cambio solo puede quedarse si es capaz de crear nuevas culturas políticas y organizacionales alineadas con el interés ciudadano. ■

Erika Rodríguez Pinzón es doctora por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es profesora de UNIR y la UAM, además de concejala en el Ayuntamiento de Madrid.

NOTAS

1 Campos Acuña, M. (2014), Tribuna: «Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista CEMCI*, núm. 23. Última consulta septiembre 20 de 2018.

2 Comisión Europea (2014), *Informe sobre la corrupción en Europa*.

3 Villoria M. (2015), «La corrupción en España: rasgos y causas esenciales», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* 15. Última consulta septiembre 25 de 2018. URL: http://journals.openedition.org/ccec/5949; DOI: 10.4000/ccec.5949.

4 Rubio, R; Valle, R. (2018), «Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas», *Revista Dilemata*, núm. 27. Última consulta: 27 de septiembre de 2018. URL: https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000227.

CULTURA PARTICIPATIVA

Silvia Saavedra

Puesto que los ayuntamientos son la administración más cercana al ciudadano, levadura de la democracia, tienen un especial papel en materia de transparencia y cultura participativa. La transparencia ayuda a implicar a los ciudadanos en el desarrollo de políticas públicas y es un medio esencial para poner fin a las prácticas corruptas e irregulares de las instituciones.

Los conceptos de transparencia y gobierno abierto son conceptos sobre los que se ha debatido mucho a la hora de establecer sus notas integradoras. Resultan especialmente ilustrativas las definiciones que se encuentran en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el entonces presidente de los EEUU., Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009:

1) Transparencia: Un gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación.

2) Colaboración: Un gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la administración. La colaboración supone la cooperación no solo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes.

3) Participación: Un gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos.

Así pues, la transparencia es una herramienta, un medio esencial para alcanzar otros objetivos como poner fin a las prácticas corruptas e irregulares de las administraciones e implicar a los ciudadanos en el desarrollo de las políticas públicas. De tal forma, que esa manera de involucrar a la ciudadanía se revela como objetivamente eficaz y enriquecedora para la adopción de decisiones y normas correctas.

No menos importante es la cultura de datos, perfectamente entendibles y manejables que permiten la creación de nuevas empresas y de innovación.

Pues bien, siendo los ayuntamientos la administración más cercana al ciudadano, levadura de la democracia, tienen un especial papel en materia de transparencia, cultura participativa y *open data* o datos abiertos.

Así pues, como experiencias positivas y enriquecedoras señalamos la regulación a través de ordenanzas municipales de los denominados *lobbies* o grupos de interés. Que tienen que entenderse como elementos que aportan un plus de conocimiento y experiencia a tener en cuenta en las decisiones políticas, y no en sentido negativo.

En este punto en el ayuntamiento de Madrid hubo consenso de todos los partidos políticos respecto a la necesidad de abordar su regulación. Aunque hay y habrá cuestiones que se resolverán con la práctica. No obstante resulta esencial que impere la transparencia en todas las

relaciones de los grupos de interés con la administración.

La transparencia es un instrumento para reducir la corrupción aunque, como sucedió en México, sus resultados empiezan a notarse a medio plazo siempre que vayan acompañadas de otras medidas.

«La transparencia es un instrumento para reducir la corrupción aunque los resultados empiezan a notarse a medio plazo siempre que vayan acompañados de otras medidas»

Como modelo de cultura participativa a nivel autonómico destacamos Irekia, iniciativa que puso en marcha el gobierno vasco. Es un canal de comunicación y de información entre la administración y el ciudadano muy bien estructurado e innovador en el momento que se estableció.

A nivel municipal el ayuntamiento de Alcobendas planea establecer el sistema *blockchain*, que es propio de la moneda virtual bitcoin, para las votaciones de los vecinos. Sistema conocido por ser muy seguro y fiable.

Por último, respecto a la cultura de datos España ocupa el primer lugar en la Unión Europea como país más preparado en materia de cultura de datos. Esto influye en la creación de negocios, empleabilidad y en el mercado. Destacamos los portales de transparencia de la mayoría de los ayuntamientos y sus continuas mejoras.

En el ayuntamiento de Madrid se ha incrementado de forma muy considerable el número de datos publicados, que ha pasado de 165 en 2014 a 360 en 2017, así como el número de datos reutilizados (312). ■

Silvia Saavedra es abogada y concejala de Ciudadanos en el Ayuntamiento de Madrid.

han colaborado

Luis Alegre Zahonero
POLÍTICO Y FILÓSOFO. PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Luis Ayuso
PROFESOR DE SOCIOLOGÍA. FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES. UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Oliver Escobar
UNIVERSITY OF EDINBURGH

David Giménez Glück
COORDINADOR DEL GABINETE TÉCNICO-JURÍDICO DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA EN EL SENADO. HA SIDO COORDINADOR DE PLANIFICACIÓN POLÍTICA DEL PSOE

Manuel Herrera Gómez
CATEDRÁTICO DE SOCIOLOGÍA. DIRECTOR ACADÉMICO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE UNIR

Stefano de Marco
PROFESOR DE SOCIOLOGÍA EN LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Erika Rodríguez Pinzón
SOCIÓLOGA. CONCEJALA DEL PSOE EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Rafael Rubio Núñez
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Fernando Pindado
COMISIONADO PARA DEMOCRACIA ACTIVA Y PARTICIPACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Silvia Saavedra
ABOGADA. CONCEJALA DE CIUDADANOS EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Nueva Revista
c/ Almansa, 101
28040 Madrid
www.nuevarevista.net
Noviembre 2018

EDITA: Unir Ediciones S.L.
© Nueva Revista ISSN: 1130-0426
Depósito Legal: M-1537-1990

«En un orden jurídico que establece que la soberanía reside en el pueblo, resultan ineludibles mecanismos suficientes para garantizar que los ciudadanos dan su consentimiento a las leyes»

Luis Alegre Zahonero

«Nadie resuelve el problema de a quién representan los que gritan "no nos representan"»

David Giménez Glück

«Hay que poner el acento en la iniciativa ciudadana para activar las políticas públicas. No es necesario esperar la iniciativa del gobierno municipal»

Fernando Pindado

«Hasta hace poco prácticamente la mitad de los ayuntamientos españoles incumplía una o alguna de las medidas contenidas en la Ley de Transparencia, tales como la publicación de la retribución de sus altos cargos o la declaración de bienes de los concejales»

Erika Rodríguez Pinzón

«La transparencia es un instrumento para reducir la corrupción aunque los resultados empiezan a notarse a medio plazo siempre que vayan acompañados de otras medidas»

Silvia Saavedra

Nueva Revista
DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE