



**UNIVERSITAT
JAUME·I**

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Departamento de Filosofía y Sociología

MÁSTER INTERUNIVERSITARIO: Ética y Democracia

Universitat Jaume I y Universitat de València

TRABAJO FIN DE MASTER

TÍTULO: Democracia en el Ámbito Local: Educación Cívica y Presupuestos Participativos

PRESENTADO POR: Gabriel Camarelles Queralt

DIRIGIDO POR: Domingo García Marzá

FECHA DE PRESENTACIÓN: 30 de Junio del 2017

Índice

Índice	3
Agradecimientos	5
Introducción	7
Bloque I: Aproximación al Concepto de Democracia	15
1 El Origen de la Democracia.....	17
1.1 La Democracia Ateniense.....	21
1.2 Limitaciones de la Democracia Griega.....	26
2 Democracia de los Antiguos frente a la Democracia de los Modernos	31
3 La Democracia: Un Proyecto en Construcción	39
Bloque II: Dos Modelos de Democracia y Propuestas Participativas	49
4 Democracia Directa y la Soberanía del Pueblo	51
4.1 La Soberanía Popular	53
5 La Democracia Representativa y el Principio de Representación	57
5.1 Adecuar Democráticamente el Principio de Representación	60
6 Diferentes Modelos de Democracia como Participación	67
6.1 Democracia Participativa	68
6.2 Democracia Monitorizada.....	73
6.3 Democracia Deliberativa	77
Bloque III: Democracia Local, Educación Cívica y Presupuestos Participativos	83
7 Democracia y Localidad, Educación Cívica y Ciudadanía Activa.....	85
7.1 Democracia y Localidad	85
7.2 Educación Cívica y el Valor del Diálogo	90

7.3	Ciudadanía Activa	94
8	Los Presupuestos Participativos	97
8.1	Situación en España	98
8.2	Dimensiones de la Participación en los Presupuestos Participativos.....	100
8.3	¿Qué son los Presupuestos Participativos?: Modelos y Fases	103
8.4	Elaboración del Autorreglamento	107
8.5	Limitaciones de los Presupuestos Participativos	110
9	Propuesta de Mejora de Presupuesto Participativo: Faura.....	113
9.1	Faura y los Presupuestos Participativos Municipales	113
9.2	Propuesta de Mejora de Presupuestos Participativos en Faura.....	115
	Conclusiones	119
	Bibliografía.....	125

Agradecimientos

Uno de los grandes pilares en los que se ha estructurado mi vida desde hace unos años es sin lugar a dudas la educación. El proceso de aprendizaje en el que me he comprometido durante los últimos tiempos, me ha ayudado a superar la crisis personal que estaba sufriendo a raíz de una grave enfermedad, que sin apenas darme cuenta me iba excluyendo en cierta manera de la sociedad, a la vez que me dejaba sin ilusiones en la vida. En este sentido, mi tardía incorporación a los estudios universitarios, y en concreto la realización de este trabajo de final de máster, me ha supuesto una experiencia vital en dos sentidos principalmente. Por una parte, he ido aprendiendo nuevas perspectivas filosóficas o reflexivas para afrontar el reto que supone abandonar mi forma habitual de ganarme la vida, para mí, en un estatus privilegiado puesto que mi trabajo era la forma de vida que me llenaba en todos los sentidos y, por otra parte, he rescatado de mi memoria aquellos saberes que fui adquiriendo a través de la experiencia; con lo cual incrementaba doblemente mi aprendizaje. Cuando uno crea de manera autónoma su actividad profesional desconfía o duda que otras personas puedan ser capaces de llegar a complementar y, en su caso, facilitar tu tarea. Lo más importante de todo es que esto se ha convertido en una gran falsedad. La verdad es que ahora me es imposible llevar nada hacia delante sin ayuda de los demás. En este sentido solo tengo que agradecer a todos los profesores y profesoras, y como no a los compañeros y compañeras de estudios, que han conseguido a lo largo de mi carrera universitaria que renunciara voluntariamente a ese pensamiento único. No ha sido una tarea fácil.

En cuanto al trabajo de final de máster, tengo que agradecer la inestimable y desinteresada ayuda del profesor Ramón Feenstra, que sin llevar el compromiso de mi tutoría se ha prestado de manera incondicional a darme consejos que han servido para centrar los objetivos principales de mi trabajo. No obstante, y de manera muy especial, tengo que agradecer a mi profesor y tutor del trabajo final de máster el Dr. Domingo García-Marzá, su ayuda e interés durante todo el proceso de investigación. Además, solo puedo guardarle admiración por su gran capacidad para estructurar y concretar contenidos, lo que me ha supuesto una gran ayuda a la hora de realizar el trabajo. Para terminar, destacar que el apoyo recibido ha supuesto tanto una experiencia fructífera en el ámbito universitario como para darle un sentido renovado a mi vida.

Introducción

El presente trabajo de final de máster tiene como principal objetivo plantear la posibilidad de utilizar un instrumento de participación democrática, en concreto los presupuestos participativos, para intentar propiciar e impulsar una ciudadanía que participe de una manera más directa y colaborativa en la elaboración de los presupuestos municipales o locales. A su vez, este mecanismo participativo se va a acompañar con un elemento previo que puede potenciar una ciudadanía activa como es la educación cívica.

El protagonismo que está adquiriendo en la actualidad la reflexión sobre la democracia y la localidad entre la ciencia política se puede concretar en dos causas fundamentales. La primera está directamente relacionada con la crisis del Estado de bienestar; potenciada por la irrupción del neoliberalismo tras la caída del muro de Berlín en el año 1989. La segunda, vinculada directamente con el proceso de globalización de finales del siglo XX, que ha favorecido el aumento descontrolado de problemas transnacionales que superan las fronteras y la capacidad de acción regulativa de los tradicionales Estados nacionales.

La denominada era neoliberal se está convirtiendo en la era del agotamiento del sistema político (económico, social y cultural) propuesto por las democracias liberales, todo ello a pesar de que la democracia liberal se ha quedado como único referente ideológico tras la desaparición de su adversario radical (el bloque comunista). Los agentes encargados de gestionar la entrega de poder del pueblo –parlamentos de representación popular, los partidos políticos y los sindicatos, los representantes políticos y sus distintos proyectos ideológicos, los medios de comunicación ampliados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación– se están desvirtuando a pasos agigantados, dejando tras de sí un sentimiento de apatía de la ciudadanía con la política, los políticos y las instituciones. A su vez, el fenómeno de la globalización ha dejado bajo mínimos el Estado nacional como fiel garante de las necesidades sociales, superado por la centralidad y mundialización del mercado.

A raíz de la Constitución de 1978, el gobierno local consiguió el reconocimiento de su autonomía y legitimidad electoral. Con las elecciones de 1979, se inició un proceso de recuperación y capacitación de las instituciones locales españolas, trasladándose las tareas del Estado del bienestar a escala territorial subestatal. Paradójicamente, el proceso de globalización también ha favorecido la revitalización del ámbito local.

El resurgimiento del gobierno local y su aparición en el escenario del debate político han mantenido una coincidencia temporal. La ciencia política española se iba institucionalizando en paralelo a la puesta en funcionamiento de las instituciones democráticas locales. La concurrencia de estas circunstancias tuvo lugar en pleno proceso de globalización económico, político y social que ha dado lugar, según la denominación recogida por algunos teóricos políticos, a un nuevo localismo.

La crisis de las democracias, tanto las consolidadas como las recientes, no se manifiesta como una cuestión a reivindicar, o renovar un sistema que se presenta a todas luces agotado; sino que, más bien, cada vez se oyen más voces que demandan la construcción de formas alternativas de Estado y de sistemas políticos eficaces que renueven una representación política inclusiva y representativa de todos los agentes sociales. La democracia representativa pierde adeptos exponencialmente con el acelerado proceso de desinterés de las personas con los partidos políticos, que se ve refrendado con la escasa participación electoral de la ciudadanía al ver como estos han dejado de representar a la sociedad. Ante este panorama político, la democracia representativa debería escuchar las demandas participativas de estas voces discordantes. Es precisamente en esta coyuntura donde se presenta la localidad como un entorno propicio para iniciar un proyecto participativo de abajo arriba.

En la actualidad, las sociedades avanzadas occidentales presentan un modelo de democracia representativa a sus ciudadanos, pero son muchos los especialistas en teoría política, al igual que hay multitud de voces ciudadanas, que se sienten identificados con las críticas de los nuevos y diversos movimientos sociales, y sostienen que dicha democracia solo alberga unos principios mínimos o meramente teóricos de participación ciudadana. Dicho lo cual, los retos de la ciudadanía del siglo XXI, pasan por alcanzar un modelo de democracia que garantice, en la práctica, una mayor participación de la ciudadanía en nuestras sociedades. Las dificultades que conlleva un proyecto tan ambicioso a nivel nacional, se minimizan exponencialmente en un entorno local, que a su vez se puede convertir en una especie de campo de pruebas de nuevas experiencias participativas.

Durante el proceso de investigación se trata de mostrar diversas manifestaciones viables de interpretar una sociedad democrática, donde la participación de la ciudadanía no se limite –como señalan algunos autores– a un mero hecho sufragista que termina con la elección de unos representantes políticos. Unos representantes que, aparentemente, pueden

llegar a interpretar la voluntad real de la ciudadanía de manera instrumental hacia unos fines particulares, alejados –como señalan otros– de la verdadera naturaleza humana en sociedad: dirigir los recursos públicos hacia un bien común.

Entre las potencialidades que se pueden encontrar en la propuesta participativa en el ámbito local, se va a argumentar que es un medio propicio y capaz de hacer frente al proceso de globalización y, al mismo tiempo, es apropiado para potenciar la vida en comunidad.

El proceso de globalización, y el aumento de los problemas transnacionales que superan los límites competenciales y la capacidad reguladora de los Estados nacionales, invita a reflexionar en la importancia de la localidad en nuestras sociedades actuales. Las dificultades a la hora de presentar una democracia local, que apueste por una educación para la ciudadanía y de la implantación de mecanismos participativos como marco de consenso para el desarrollo de una democracia de abajo arriba, se debe a dos motivos básicos. El primero directamente vinculado con la estrategia, tanto estatal como municipal, por apostar por unos presupuestos que dejan en una posición de inferioridad a los bienes sociales (sanidad, educación, servicios sociales) a favor de los bienes útiles y materiales. El segundo, la escasa tradición cultural por la instrucción cívica de la ciudadanía, tanto por la falta de medios institucionales como por la escasa preocupación de la misma por los asuntos públicos.

¿El gobierno está legitimado para ostentar unilateralmente la soberanía popular? ¿La soberanía nacional es solo un concepto abstracto tras ser expropiado del pueblo? ¿Los representantes políticos representan fielmente la voluntad de la ciudadanía? ¿Qué significado adquiere la representación una vez el pueblo ha votado? ¿Se pueden mejorar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía introduciendo una mayor participación de la ciudadanía? ¿Es posible implementar políticas sociales a través de un renovado contrato entre el Estado y la ciudadanía? Estas y otras cuestiones nos llevan necesariamente a una profunda revisión de los planteamientos teóricos y conceptuales recogidos por la idea, variaciones y modelos, de democracia, planteando algunas perspectivas analíticas que propongan, más allá de profundizar y abogar por posiciones totalitarias y unilaterales de representación o participación, establecer algunos puntos de consenso y simetría que puedan consolidar un modelo de democracia representativa con una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas en el ámbito local. En este sentido, se entiende un modelo de democracia representativa como participación.

A pesar de esta problemática, a través del presente trabajo se pretenden analizar dichas cuestiones ordenándolas en torno de una idea central, el concepto de democracia como participación, entendido el mismo en relación con el concepto de democracia representativa. Se propone, pues, una participación, que ha de ser entendida en base a la coyuntura actual y sin reminiscencias clásicas, como complemento de la democracia representativa. Es decir, como un mecanismo que permita un mayor grado de participación ciudadana en nuestras democracias representativas y, sobre todo, como forma de ejercer un mayor control sobre los representantes elegidos por el pueblo más allá de su elección cada cierto tiempo.

La democracia como participación se propone como acto público de participar, no como una democracia participativa directa. En este sentido, cabe aclarar que no se intenta proponer modelo de participación que sustituya la democracia representativa, sino una propuesta democrática y participativa que sirva de complemento de la misma. La idea es que no se puede entender la democracia como participación, sino se contempla a su vez la democracia representativa como un modelo válido, puesto que la propuesta es que la participación y la representación constituyen las dos caras de la moneda de la democracia. Por tanto, el estudio de la democracia como participación e instrucción de la ciudadanía lleva implícita una relación bidireccional con la democracia representativa, con la finalidad de normalizar un modelo de local a la altura de los nuevos tiempos, que pudiera trascender a través de una tendencia democrática de abajo arriba hacia una futura democracia de Estado. Así pues, a través del proceso democrático de presupuesto participativo se va a tratar de buscar un punto de encuentro entre la democracia representativa y la participación directa o semi-directa de la ciudadanía en las políticas presupuestarias de gobierno en el ámbito local.

La tesis que se va a argumentar es que la participación de los ciudadanos en el ámbito local puede ayudar tanto a potenciar su confianza en los políticos, las instituciones y en la democracia representativa, como a superar el nuevo reto del fenómeno de la globalización, que está consiguiendo minimizar el protagonismo o poder que ostentaban los estados nacionales. De este forma, se pueden reunir y potenciar tres aspectos fundamentales que, a mi juicio, deben estar presentes en un modelo de democracia representativa que realmente pretenda representar a la ciudadanía: el primero, es la necesidad de complementar la democracia representativa con la participación directa o semi-directa de la ciudadanía; el segundo, la necesidad de incrementar la legitimación de los gobernantes y, con ello, adecuar democráticamente el principio de representación y, por último, impulsar la implicación y el

compromiso de la ciudadanía en los asuntos públicos, en nuestro caso, en las políticas de gobierno en el ámbito local a partir del proceso de presupuesto participativo.

El núcleo de este trabajo final de máster se centra en el estudio del presupuesto participativo como una herramienta válida para complementar nuestras democracias representativas, a partir del cual se va a realizar una propuesta de mejora del presupuesto participativo propuesto y aprobado el año 2016, y puesto en ejecución el presente año en el municipio valenciano de Faura. La hipótesis que trata de demostrar este trabajo es que la puesta en marcha del presupuesto participativo es una buena base democrática para reforzar y afianzar el sistema de gobierno representativo en el ámbito municipal o local. En definitiva, el reto que se presenta y se debe superar es mostrar cómo a partir de una educación cívica, a través de un diálogo en simetría entre todos los implicados, se puede alcanzar y potenciar una ciudadanía activa capaz, en nuestro caso, de participar en la toma de decisiones de gobierno local mediante la participación en la elaboración del presupuesto participativo. Dicho de otro modo, la tesis tiene por objetivo una aproximación al proceso de presupuesto participativo como un acceso práctico hacia una democracia real.

Para alcanzar este fin, la hipótesis de trabajo ha sido mantener que el presupuesto participativo es una herramienta válida para potenciar en la democracia representativa la participación directa o semi-directa de la ciudadanía en las políticas de gobierno local. Y con ello, un buen principio ejemplarizante para ir implementando otros instrumentos participativos en un futuro.

El plan de este trabajo final de máster se ha estructurado en tres bloques que se corresponden a tres fases en las que se ha llevado a cabo la investigación; a su vez, cada bloque se ha dividido en varios capítulos con sus respectivos apartados según la extensión del contenido requerida a tal efecto. A continuación, se va a dar cuenta de las intenciones de cada bloque y del objetivo principal de cada capítulo.

La intención del primer bloque, titulado «Aproximación al Concepto de Democracia» es realizar una aproximación al origen del concepto democracia, alrededor del cual se desarrolla el presente trabajo de investigación, que se ha conectado con una exposición comparativa entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos, haciendo hincapié en el concepto de libertad popularizado por B. Constant. En este sentido, se lleva a cabo una primera aproximación a la democracia practicada sobre todo en Atenas, atendiendo

a las reflexiones de Sartori, Held, Cortina, García-Marzá, Finley, Crouch, Barber, etc.

Para poder delimitar la exposición de contenidos, el primer capítulo, titulado «El Origen de la Democracia», tiene como finalidad centrarse en la democracia practicada en la Grecia clásica; por ello, se va a tratar de aportar una perspectiva histórica sobre las posibles causas o circunstancias que dieron paso a la denominada generalmente como la primera democracia. Para el desarrollo de este capítulo se ha complementado con dos apartados. El primer apartado, titulado «La Democracia Ateniense», trata de describir el modelo de democracia desarrollado en Atenas; y el segundo, titulado «Limitaciones de la Democracia Griega» intenta clarificar algunas de las limitaciones que presenta este modelo democrático. La finalidad del presente capítulo es tratar de describir y analizar algunas propuestas que defienden la imposibilidad de acercar la democracia griega a nuestras instituciones; aunque, sin embargo, se mantiene que en general, estas opiniones devienen en su mayoría al realizar una comparación de la democracia directa griega en un contexto territorial, o países, de millones de habitantes. En nuestro caso, se trata de demostrar que algunas de las prácticas llevadas a cabo en la democracia griega pueden ser válidas si se sitúan en un contexto equitativo; es decir, en una democracia en el ámbito local o municipal.

El segundo capítulo del presente bloque, titulado «Democracia de los Antiguos frente a la Democracia de los Modernos» intenta mostrar aspectos o consideraciones entre la democracia de los antiguos comparada con la democracia de los modernos, haciendo hincapié sobre todo en la forma distinta de interpretar el concepto libertad planteado por Benjamin Constant. En el tercer capítulo, titulado «La Democracia: Un Proyecto en Construcción», se pretende exponer y recopilar algunas de las características de los dos modelos de democracia presentados en los dos primeros capítulos, e intentar encontrar una tercera vía de consenso entre dos modelos que se presentan antagónicos, con la finalidad de exponer una propuesta de democracia representativa y participativa en el ámbito de la localidad. La finalidad, tanto de este capítulo como la de todo el bloque, no es otra más que mostrar un posible punto de inicio hacia una democracia representativa con una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas dentro del entorno local.

Visto este primer bloque, en el cual se pretende establecer unos principios básicos para centrar la propuesta que se va a realizar más adelante, el segundo bloque, titulado «Dos Modelos de Democracia y Propuestas Participativas», se va a intentar realizar un análisis más

pormenorizado sobre dos modelos generales de democracia: directa y representativa. A su vez, se va a realizar una aproximación a diferentes modelos actuales de democracia como participación: participativa, monitorizada y deliberativa. Para ello, se atenderá especialmente a las reflexiones de autores como Bobbio, Dahl, Cortina, Sartori, Rousseau, Habermas, Pitkin, Weber, Schumpeter, Pateman, Macpherson, Dewey, Elster, Keane, entre otros.

El presente bloque se divide en tres capítulos. En el primero, titulado «Democracia Directa y la Soberanía del Pueblo», se trata de destacar aspectos, mecanismos o recursos de la democracia directa, que puedan ser válidos o posibilitar una mayor participación ciudadana en nuestras democracias representativas. A su vez, se va a intentar clarificar cómo se puede mantener la soberanía popular dentro de una representación política; o dicho de otro modo, cómo podría conservar la titularidad y el ejercicio del poder la ciudadanía en un sistema de gobierno representativo. El segundo capítulo, titulado «La Democracia Representativa y el Principio de Representación», pretende presentar algunas de las características de la democracia representativa, y definir las diferentes maneras que presenta el concepto representación. La intención es tratar de mostrar las potencialidades y limitaciones de las diversas interpretaciones del concepto de representación, e intentar encontrar aquel más adecuado o complementario a la concepción de soberanía popular. En el tercer capítulo, titulado «Diferentes Modelos de Democracia como Participación», se pretende exponer y recopilar algunos de los elementos principales de los modelos de democracia participativa, monitorizada y deliberativa. A partir de los mismos, se va a tratar de concretar algunas de sus características más importantes para nuestra propuesta de una democracia representativa con una mayor participación de la ciudadanía en el ámbito local; haciendo hincapié en la importancia de la sociedad civil como plataforma relacional entre la ciudadanía y el Estado.

Finalmente, en el tercer bloque, titulado «Democracia Local, Educación Cívica y Presupuestos Participativos» se pretende mostrar la propuesta de un modelo de democracia local cuyos pilares constitutivos básicos atiendan a los principios de una educación cívica y una ciudadanía activa, haciendo hincapié en la institucionalización de la sociedad a través de los presupuestos participativos. Las propuestas y las interpretaciones expuestas provienen de autores como Barber, Cortina, Habermas, Barcia, Brugué y Gomà, Held, Francés y Carrillo. El presupuesto participativo es una propuesta presupuestaria de fuerte calado en el plano internacional que se está prodigando dentro de nuestras democracias locales, sobre todo, a partir de la incorporación de nuevas fuerzas en el panorama político español.

Para profundizar en la comprensión de esta propuesta, el primer capítulo del presente bloque, titulado «Democracia y localidad, Educación Cívica y Ciudadanía Activa», tiene tres objetivos que se van a desarrollar en tres apartados. En el primero, se trata de realizar una aproximación a los conceptos democracia y localidad, en nuevo contexto mundial de globalización; en el segundo, se va a intentar mostrar la importancia de la educación para una ciudadanía cívica; y en el tercero, se pretende presentar algunas consideraciones que puedan posibilitar y potenciar una ciudadanía activa. En el segundo capítulo, titulado «Los Presupuestos Participativos», se va a profundizar en una herramienta democrática de participación de la ciudadanía en el ámbito local, en concreto, los presupuestos participativos. El objetivo principal es abordar los presupuestos participativos considerando diferentes aspectos. En un primer momento, se va a realizar una breve aportación sobre la situación de los presupuestos participativos en España; en segundo lugar, se van a presentar diferentes dimensiones de los mismos; a continuación, se va a definir qué es el presupuesto participativo, modelos y sus respectivas fases de implantación; más tarde, se va a proceder a elaborar un modelo de autorreglamento de participación presupuestaria; y por último, se van a tratar de exponer algunas de sus posibles limitaciones o dificultades que pueden aparecer en el momento de realizar el proceso de desarrollo del presupuesto participativo.

En el tercer capítulo, y último del presente bloque y del trabajo final de máster, titulado «Propuesta de Mejora de Presupuesto Participativo: Faura», se va a tratar de presentar una propuesta de mejora a la iniciativa participativa de la población valenciana de Faura de su presupuesto municipal de 2017. La intención es dar cuenta, a partir de las bases teóricas expuestas anteriormente, de las posibles debilidades que presenta el proceso de presupuesto participativo llevado a cabo por el ayuntamiento de Faura y, a su vez, intentar aportar algunas de las posibles soluciones que puedan mejorar el proceso participativo llevado a cabo en vista de futuras convocatorias.

En definitiva, la democracia local se presenta –bajo el principio de la educación de la ciudadanía, la participación y el consenso en los presupuestos participativos– como un agente movilizador capaz de democratizar tanto el espacio municipal como, a través de una unión de fuerzas de abajo arriba, en un posible modelo de futuro válido para la democratización del Estado.

Bloque I: Aproximación al Concepto de Democracia

Cualquier intento teórico de aproximación al concepto de democracia lleva irremediablemente a realizar un viaje retrospectivo a los tiempos de la Grecia Clásica –hace unos dos mil quinientos años–, y a un lugar llamado Atenas. La mayoría de las veces un paso preliminar de toda investigación sobre los orígenes de la democracia sigue estos antecedentes históricos. Otra cosa bien distinta será si dicho retroceso a la cuna de la democracia pueda llevar las interpretaciones modernas a la realidad de las antiguas; y de esa manera poder así determinar por consenso a qué se puede llamar democracia. Si se atiende a las reflexiones de G. Sartori, la democracia es poco menos que irrealizable; así como que, si se tienen en cuenta algunas de sus consideraciones, la democracia de los modernos ya no tiene nada que ver con la de los antiguos. A su vez, resume el pensamiento de Aristóteles, en cuanto a que la democracia está entre las formas más malas de gobierno, o incluso el de Kant, cuando la compara con el despotismo (Sartori, 1992, p.27).

Tal vez, atendiendo a dichos precedentes, pueda llegar el caso que cada cual hablando de lo mismo quiera decir todo lo contrario; o dicho de otro modo, que se acabe por hablar de algo muy diferente de lo que se empezó a tratar en un principio. En este sentido, como señala R. Dahl, «un término que puede significar cualquier cosa no significa ninguna, y eso es lo que ha pasado con el término “democracia”» (Dahl, 1992, p. 10), que en la actualidad ha dejado de ser una palabra con un sentido acotado y determinado. Más allá de razones externas, una primera aproximación íntima tendente a intentar definir qué es democracia debería plantearse para qué recopilar ese saber. Quizás, pueda ser la causa, o bien por conocer el significado de democracia sin más; o bien para reflexionar en qué tiempo vivimos, por qué, cómo y, sobre todo, si se podría vivir de otra manera distinta. Evidentemente, al tomar la decisión de conocer mucho más que un simple significado, se puede presentar la disyuntiva de que a mayor introspección cognitiva mayor es el aumento exponencial de su propia complejidad.

Más allá del debate a favor o en contra sobre un auténtico proyecto democrático, algo sí que puede ser más clarificador y compartido por todos aquellos que defienden o reniegan de este sistema político: definir democracia no es una tarea fácil y es difícil llegar a un principio de unanimidad. No obstante, se puede estar de acuerdo, al menos relativamente, con las opiniones de Sartori y Dahl, en cuanto que la democracia griega en la actualidad es

irrealizable o que referirse a algo que puede significar cualquier cosa acabe por ser ninguna. Pero esta labor relajada y placentera conformidad dejaría sin causa la motivación de llevar a cabo cualquier tipo de propósito de enmienda; ya que la idea básica debería ser que, a la vista de los otros sistemas políticos en competencia, la democracia puede ser el camino. Afinando más aún los objetivos, digamos, que la democracia representativa, sin dogmatismos puristas y abierta a una mayor participación de la ciudadanía, será la fórmula a descodificar.

El debate ideológico en la teoría política, en el cual se separa representación y participación alegando pérdida de pureza en ambas concepciones, se presenta como el principal escollo a superar. Ya que, al parecer, en la democracia representativa auténtica todo lo que dictan los representantes tiene que ser acatado por los legítimos gobernantes, y en la genuina democracia directa o participativa, todo lo que demandan los gobernados tiene que ser satisfecho por ellos mismos. ¿Dónde queda pues el término medio aristotélico? ¿Tiene el sistema democrático virtud mediadora? ¿La democracia es un todo ideal cerrado en sí mismo o es un proyecto real y evolutivo en continua (re)creación? Estas y otras muchas cuestiones van a surgir a medida que avance la investigación.

Sea como fuere, es conveniente plantear el presente bloque con la finalidad de situar la democracia desde sus orígenes más estudiados por la teoría democrática a lo largo de la historia, y acercarla hasta la actualidad. Para ello, se va a tratar realizar una aproximación al concepto de democracia en los tres capítulos siguientes. En el primer capítulo, se pretende visibilizar los *pros* y los *contra* de la denominada democracia directa en la Grecia clásica; para lo cual se realizará una breve mención histórica sobre sus inicios en las comunidades griegas. En el segundo capítulo, se van a abordar una serie de consideraciones en las cuales ha reflexionado gran parte del pensamiento político; es decir, se van a tratar de presentar las diferencias más esenciales de la democracia de los antiguos comparada con la democracia de los modernos, especialmente, haciendo hincapié en su interpretación del concepto libertad. En el tercer capítulo, se va a realizar una aproximación a algunas de las consideraciones, limitaciones y problemas que presenta la democracia representativa; así como algunos de los motivos por los cuales se tiene en baja consideración la participación ciudadana; para terminar con una propuesta de democracia más participativa que se presenta en proceso de construcción. La finalidad es tratar de mostrar un posible punto de inicio hacia una democracia participativa dentro del ámbito local, que es el objetivo principal de la presente investigación.

1 El Origen de la Democracia

En el presente capítulo se va a tratar de llevar a cabo una breve aproximación al origen de la democracia, en concreto, la practicada en la Grecia clásica. Para ello, se va a presentar una perspectiva histórica acerca de las posibles causas o circunstancias por las cuales surgió la democracia. A continuación, tomando como modelo la democracia ateniense, se van a exponer algunas de sus potencialidades y limitaciones. El rompiente a superar es el argumento tradicional a favor de la incompatibilidad de la democracia directa a gran escala en nuestras democracias representativas. Si bien se puede asumir que la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa que en la actualidad sería irrealizable debido a la existencia de comunidades políticas millonarias en ciudadanía, no es menos viable que en la búsqueda de espacios participativos en una escala de gobierno local, se podrían recoger ciertas iniciativas del modelo griego para facilitar el desarrollo de mecanismos participativos, a la vez, que se puede abrir una puerta al diálogo y la intercomunicación cara a cara.

Hoy día se podría mantener, el escaso parecido y la dificultad de poner en funcionamiento el ideal de democracia de la Grecia clásica en las prácticas democráticas actuales. Entre otras, la tesis de Sartori consiste en afirmar que el concepto democracia ha recogido a través de los siglos multitud de significados como consecuencia del devenir histórico, y es lo normal que así fuera. A su juicio, los tiempos cambian y, en su caso, el concepto de democracia cambió, con lo cual, lo que hoy entendemos como democracia está muy lejos de ser la democracia desarrollada en Atenas; y pensar de otra manera nos puede llevar a equívocos. El motivo es porque estamos olvidando que la historia es cambio; por tanto, continúa, la democracia griega no tiene nada que enseñar a nuestra democracia, porque de ella nada se puede aprender (Sartori, 1988b, pp. 343-345). La propuesta de Sartori podría responder, relativamente, a ciertas cuestiones preliminares de la siguiente manera: el concepto democracia no es universal, fue dado en Grecia pero no para siempre, la democracia ateniense no guarda relación, o muy poca, con la democracia actual y, un tema muy importante que se abordará más adelante, la democracia es histórica, se crea, la democracia es un proceso.

Por el contrario, si atendemos a otros autores, esa ausencia pedagógica de la democracia griega propuesta por Sartori, no es difícil de rebatir. Ya que, de igual forma, no hay dudas en cuanto a que las ideas básicas democráticas de los griegos siguen configurando el ideal democrático de nuestras democracias. Como señala D. Held «El desarrollo de la

democracia en Atenas ha constituido una fuente fundamental de inspiración para el pensamiento político moderno» (Held, 1991, p. 30); y sus ideales políticos tales como igualdad, libertad, justicia y respeto a la ley aún están presentes en el pensamiento político occidental.

De cualquier modo, cabe destacar que todavía hoy se evidencia el marcado carácter idílico que ha transmitido el legado de la democracia griega. Tal vez ese elemento ideal de la democracia pueda ser un auténtico problema para acercarla a nuestras sociedades. Sartori es de la opinión de que la democracia como es en la realidad no es la democracia como debería ser, porque la democracia igualitaria, entendida como el gobierno del pueblo en su propio nombre, sobre sí mismo, es ante todo un ideal; aunque no por ello –continúa– se puede obviar que el elemento ideal sea verdaderamente constitutivo de la democracia. Ya que «sin tensión ideal una democracia no nace, y, una vez nacida, rápidamente se distiende»; por todo ello, más que cualquier sistema de gobierno «las democracias son difíciles» porque por encima de todo «deben ser promovidas y “creídas”», por consiguiente «sin democracia ideal no existiría democracia real [...]» (Sartori, 1992, p. 28). De nuevo, las palabras de Sartori están dando sentido a una de las tesis del presente trabajo, a la palabra precedente *crear* (historia) se suma el término *creer* (convicción). Por tanto, en la búsqueda de una democracia representativa con mayor participación de la ciudadanía en el ámbito local, se presenta la premisa de que se podría crear un renovado ideal democrático solo con la plena convicción de creer en él.

La búsqueda de sentido de la democracia en los orígenes griegos, guarda especial relación en, lo que según Dahl denomina, la *primera transformación democrática*, en la cual se pasó «de la idea y la práctica de gobierno de los pocos, a la idea y la práctica de gobierno de los muchos» (Dahl, 1992, p. 9). El motivo de abordar directamente la democracia griega en Atenas en el siglo V a.C. se encuentra precisamente en que de la gran cantidad de ciudades rivales, la «ciudad-estado» o *polis* ateniense es la que irrumpió con más fuerza. A su vez, como señala García-Marzá, Atenas es todo un referente a la hora de reflexionar sobre la política griega. Especialmente, su ámbito de uso viene determinado en torno a la *polis* «por el hecho de que cada una de las ciudades tenía una constitución política propia. Pero no sólo una constitución política sino también una forma de entender el orden social concreta y particular» (García-Marzá, 1993, p. 39). En este sentido, ¿el paradigma de la polis griega no se podría dar en nuestros días en un municipio o hasta en una pequeña ciudad? ¿El progreso democrático no podría ser como el progreso intelectual, que evoluciona y se transmite entre los pueblos?

Si bien la intención no es abordar en su complejidad los antecedentes históricos griegos, pueden ser ilustradores algunos datos para nuestra investigación. Por este motivo, puede ser de gran ayuda retomar algunos precedentes de la llegada de la democracia a Grecia.

Entre los años 800 y 500 a.C., y a medida que se iba confirmando el crecimiento económico, se fueron constituyendo poco a poco los modelos de civilización urbana en el territorio griego. En un principio, eran pequeñas comunidades esparcidas por la costa gobernadas por monarquías locales que se solían relacionar entre sí. Sin embargo, con la llegada de violentos conflictos, «clanes» y jerarquías «tribales» fueron acaparando el poder. Alrededor de entre los años 650 y 510 a.C., el nuevo orden tribal dio paso a la aparición de los «tiranos» y, con ello, se fue desquebrajando la estabilidad política de las ciudades-estado iniciales. Las desigualdades socio-económicas entre los distintos clanes llevó a intensas luchas sociales y a la cesión de algunas concesiones a los menos privilegiados, sobre todo en Atenas (Held, 1991, p. 27). Por tanto, se puede observar que el proyecto democrático no se produjo en un tiempo concreto específico y de manera radical, sino que se fue todo un proceso formativo o constructivo hacia la democracia de varios cientos de años. A mi juicio, aparecen dos fenómenos importantes que no son nuevos en nuestras democracias: crisis política y crecimiento económico.

Según Held, el estatus grupal griego mejoró gracias a importantes cambios en la organización militar que hizo prosperar a agricultores y campesinos, y los convirtió en el eje defensivo de la comunidad. La expansión de una economía de esclavitud propicio que muchos ciudadanos pudieran dedicar su tiempo a otras actividades, fomentando así la civilización urbana. A su juicio, entre los factores que más determinaron el desarrollo del proceso democrático, destaca la aparición de una ciudadanía económico-militar autónoma establecida en comunidades pequeñas y compactas de apenas unos miles de habitantes. Por tanto, afirma que factores como el tamaño, complejidad y heterogeneidad política son clave dentro de la teoría de la democracia; si bien, en la *polis* de Atenas, el pueblo (*demos*) estaba acotado a los hombres adultos y de origen exclusivamente ateniense (Held, 1991, pp. 28-30). Se puede llegar a la conclusión, que para que la ciudadanía pueda dedicar parte de su tiempo a fines públicos se necesita una cierta autonomía económica; y esto pasa en la actualidad por conciliar la vida laboral o privada y la vida pública. A su vez, se pone de nuevo sobre el tapete, que una posibilidad viable para que se promueva la participación ciudadana en el proceso democrático depende de una comunidad política local, reducida en tamaño.

De acuerdo con M. Finley, entre las principales variables de las ciudades-estado se encontraban entre otras el tamaño de la población y del territorio, los recursos naturales, el grado de urbanización, la infraestructura de la economía de esclavitud y de los hombres libres no ciudadanos, etc. Sin embargo, las ciudades-estado coincidían con una característica común: «la incorporación de campesinos, artesanos y tenderos en la comunidad política como miembros, como ciudadanos; incluso, es importante subrayarlo, los que carecían de la obligación y del privilegio de usar armas» (Finley, 1986, p. 29). Hay un punto de interés para nuestras democracias pluralistas que señala el autor. Aunque solo unos pocos estados controlaron, dominaron y explotaron territorios fuera de sus fronteras; no por ello destruyeron oficialmente su independencia. A día de hoy, la independencia de los pueblos tradicionales supone un grave problema para las democracias representativas y complejas. Por ejemplo en España, diferentes Comunidades Autónomas reclaman una mayor independencia e incrementar competencias políticas en sus territorios. La condición de independencia llevada al territorio de la democracia local y pluralista, se convierte en interdependencia y toma relevancia si se pretende construir una identidad plena e igualitaria entre todos los ciudadanos. De otro modo, sería mucho más difícil lograr una participación plena y legítima en la toma de decisiones de una comunidad política; ya que los intereses y las demandas de todos los implicados en ella no se establecerían en base a los principios de libertad e igualdad.

Si atendemos a unas reflexiones de Adela Cortina, una auténtica democracia consiste «en una organización social en la que los individuos puedan ejercer su carácter *autónomo* y *participativo*», todo ello bajo la premisa que «los fines de la política y de todas las esferas de la sociedad civil» deben estar a disposición «de los afectados por las decisiones que en ellas se toman» (Cortina, 1993, p. 213). A su juicio, se puede alcanzar una auténtica democracia cuando una sociedad se sustenta en valores tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia o el respeto activo y el diálogo, establecido en estatus de simetría entre los interlocutores.

Siguiendo a Held, el nuevo modelo desarrollado por las comunidades urbanas griegas supuso la adquisición y el aumento de un sentimiento de identidad y solidaridad muy fuerte gracias, entre otras cosas, a la alfabetización. Si bien matiza que la cultura clásica griega era sobre todo oral, la alfabetización redundó en beneficio de la administración, a la que siguieron toda una serie de «innovaciones en las “constituciones” de las “ciudades-estado”, transformándose los códigos legales escritos y no-escritos, transmitidos a lo largo de

generaciones» (Held, 1991, p. 29). En este sentido, a los valores expuestos por Cortina, se añade la educación como un valor o capital social ineludible en cualquier comunidad política local con pretensiones de adquirir unos conocimientos válidos y eficientes para una toma de decisiones políticas en condiciones adecuadas.

Será en la segunda mitad del siglo VI a.C. cuando Atenas se desarrolla como una ciudad-Estado, y con ello se produce un cambio fundamental. Se pasa de una monarquía, con sus propias características aristocráticas de ejercer el poder, a la elección anual del jefe de la *polis*; es decir, se sustituye el poder del rey por el de la Asamblea, que se convirtió en la institución que ostentaba el poder neurálgico de la democracia ateniense. Como señala Dahl, «En el año 507 a.C., bajo el liderazgo de Clístenes, los ciudadanos de Atenas comenzaron a desarrollar un sistema de gobierno popular que perduraría unos dos siglos» (Dahl, 2004, p. 15). Para seguir con el estudio de posibles puntos de encuentro entre la democracia directa griega y una propuesta de modelo democrático participativo en el ámbito local, se dará cuenta a continuación de una aproximación más concreta a la democracia practicada en Atenas.

1.1 La Democracia Ateniense

El origen del concepto democracia es griego y deriva de *démokratie*, cuya etimología viene de *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno). Democracia es un sistema de gobierno en la que, en contraposición a monarquía y aristocracia, el pueblo es el que se gobierna a sí mismo o autogobierna; es decir, un régimen político en el cual se da el gobierno del pueblo (Dahl, 1992, pp. 11-12). Por tanto, el carácter del estado democrático denota que se práctica una especie de igualdad política entre los ciudadanos; otra cosa bien distinta es saber quiénes forman parte del *demos*, de qué forma y en qué condiciones participaban en la vida de la *polis*. Durante el período clásico, Grecia estaba constituida por muchos cientos de ciudades-estado independientes entre sí, que poco a poco empezaron a desarrollar un sistema de gobierno popular. Si bien, la nueva cultura política se prodigó por toda la civilización griega, entre todas las polis emergió Atenas como paradigma de este desarrollo democrático.

Pericles, con motivo de la Guerra del Peloponeso, recitó la famosa Oración Fúnebre en la cual se encuentra una importante descripción de los ideales democráticos atenienses. Se puede ver reflejado su *ethos* en los dos siguientes fragmentos de Tucídides recogidos por Held a través de una cumplida cita:

Tenemos un régimen de gobierno que no envidia las leyes de otras ciudades, sino que más bien somos ejemplo para otros que imitadores de los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes, cada cual está en situación de igualdad de derechos en las disensiones privadas, mientras que según el renombre que cada uno, a juicio de la estimación pública, tiene en algún respecto, es honrado en la cosa pública; y no tanto por la clase social a que pertenece como por su mérito, ni tampoco, en caso de pobreza [...] Y nos regimos liberalmente no solo en lo relativo a los negocios públicos, sino también en lo que se refiere a las sospechas recíprocas sobre la vida diaria, no tomando a mal al prójimo que obre según su gusto [...] Y al tiempo que no nos estorbamos en las relaciones privadas, no infringimos la ley en los asuntos públicos, más que nada por un temor respetuoso, ya que obedecemos a los que en cada ocasión desempeñan las magistraturas y a las leyes, y de entre ellas, sobre todo a las que están legisladas en beneficio de los que sufren la injusticia, y a las que por su calidad de leyes no escritas, traen una vergüenza manifiesta al que las incumple [...]

[...] Por otra parte, nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa de ella, y además, o nos formamos un juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando las palabras daño para la acción, sino mayor daño el no enterarse previamente mediante la palabra antes de poner en obra lo que es preciso. (La oración fúnebre de Pericles en Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, pp. 255-256, 257-258.) (Held, 1991, p. 31).

En cuanto del sistema político ateniense, en relación a una propuesta democrática local, se encuentran en esta cita algunas características a tener en cuenta. En un primer momento, destacar que Pericles presenta una comunidad deliberativa; en la cual, todos los ciudadanos ya no solo puedan participar en la vida política sino que deben hacerlo. Es decir, los ciudadanos se dedican a los asuntos públicos, y no se contentan solo con atender sus cuestiones privadas. Uno de los retos que presenta la defensa de un modelo democrático local es sin duda potenciar una ciudadanía activa. La ciudadanía actual solo precisa de unos conocimientos básicos para su ejercicio; y a partir de los mismos, los ciudadanos pueden ejercer su voto cada cierto tiempo con la intención de elegir lo que para ellos es el mejor programa político y los mejores candidatos. De esta manera, se presenta una vida democrática en su forma más elemental y, atendiendo a lo dicho por Pericles, una forma para ser repudiado

y descalificado por la comunidad. En este sentido, Cortina apunta «que la sociabilidad es capacidad de convivencia, pero también de participar en la construcción de una sociedad justa, en la que los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades y adquirir virtudes» (Cortina, 1997, p. 41). A su juicio, aquel que rehúye de participar en su comunidad política y se encierra en sus asuntos privados, no solo acaba por perder su ciudadanía real, sino que pierde también su humanidad.

Con anterioridad dejamos una cuestión en el aire, si el progreso democrático, tenido en cuenta como un progreso intelectual, podía evolucionar por contagio; es decir, si el conocimiento democrático de un pueblo podía ser imitado por otros pueblos. Si atendemos a la cita de Pericles, su modelo de gobierno era ejemplar y digno de ser imitado por los demás. Un gobierno que promueve la justicia, la libertad y la igualdad, sin atender a la clase social de pertenencia ni a su nivel económico es y sigue siendo, si miramos nuestras sociedades actuales, un ideal democrático. A su vez, si tomamos en consideración las palabras citadas por Sartori, sin tensión ideal la democracia no nace y una vez nacida se relaja. Por tanto, digamos que una vez salvada la distancia y el apasionamiento del momento de Pericles, los ideales de justicia, libertad e igualdad se presentan como condición *sine qua non* para nuestra propuesta de una democracia más participativa en el entorno de la localidad.

En la democracia ateniense queda por analizar quiénes forman parte del *demos* y en qué condiciones participaban en la vida de la *polis*. ¿El *demos* es el poder soberano? En relación al *demos*, y quiénes podían formar parte de la polis griega, es importante destacar, como lo hace García-Marzá, que la traducción más acertada no es pueblo en referencia a todos, la totalidad; es decir, el número total de sus habitantes, sino que más bien se constituía por *la mayoría*. Ya que de otro modo quedaría en un segundo plano algo tan normalizado en la democracia griega como es que las mujeres, los menores de edad, los extranjeros y, en gran medida, los esclavos eran excluidos del derecho de ciudadanía y de cualquier tipo de participación en la vida política (García-Marzá, 2007, p. 40). En este sentido, la democracia ateniense se presenta como una democracia exclusiva.

Una vez realizada una aproximación sobre quiénes no formaban parte de la comunidad política, es importante determinar las dimensiones estimadas sobre el *demos* ateniense. Según Dahl, se calcula que a mediados del siglo IV a.C. había alrededor de unos 100.000 ciudadanos (de los cuales solo 30.000 eran adultos y tenían plenos derechos), 10.000 residentes

extranjeros o metecos, y en torno a 150.000 esclavos. Atendiendo a estos cálculos, el pueblo ateniense estaba compuesto entre un 10 y un 15 por ciento del total de la población (Dahl, 2004, p. 15). Acerca del atenuante de los diferentes grados de exclusividad de la democracia en Atenas se analizará más adelante.

Las condiciones en las que participaban los ciudadanos atenienses está relacionada con las instituciones políticas que necesitaban para gobernarse. La *polis* era en realidad una entidad relativamente simple; pero no tanto como para solucionar todos sus asuntos en una asamblea ciudadana (Ekklesia). También existían otras instituciones como la *Boulé*, o el Consejo de los Quinientos, ya que «El componente asambleario, y por medio de éste el autogobierno directo de los ciudadanos, constituía la parte aparente más que la parte eficiente de la gestión de la ciudad» (Sartori, 1992, p. 32). El núcleo de su gobierno era la Asamblea, que se reunía alrededor de una vez a la semana, unas 40 veces anuales, en una colina llamada Pnyx al oeste del Acrópolis. Las decisiones que allí se tomaban se realizaban a través del voto alzando la mano. Sin embargo, los asuntos que se trataban en la Asamblea venían establecidos por el citado Consejo de los Quinientos; en el cual, a diferencia de la Asamblea, los representantes se elegían por sorteo en cada una de las distintas entidades territoriales menores (*deme*) (Dahl, 2004, pp. 15-16).

Como apunta Dahl, cada *deme* aportaba un número de representantes equivalente al tamaño proporcional de su población. La utilización de representantes en el Consejo, con la salvedad de ser elegidos por sorteo y no por elección, predeterminó la posterior elección de representantes en los sistemas democráticos. Hay otra institución política de sumo interés en la democracia ateniense: los tribunales populares (el *Dikasterión*). Esta institución, junto con la Asamblea, formaban el órgano del Estado con más importancia dentro de la *polis*. Según relatan algunas fuentes, afirma Dahl, el *Dikasterión* tenía un poder ilimitado tanto como para poder controlar al Consejo, a los magistrados, a los líderes políticos como a la Asamblea. «Los tribunales populares estaban compuestos por jurados elegidos por sorteo de una reserva de ciudadanos mayores de 30 años de edad; la reserva en sí era elegida anualmente y también por sorteo» (Dahl, 2004, pp. 15-16).

A partir de estas premisas, digamos que la democracia directa ateniense también tenía sus representantes; otra cosa bien distinta es la forma por la cual los mismos eran elegidos. Se puede aludir que la representación era mínima e, incluso, insignificante como para ser

comparada con nuestra democracia representativa, y aunque podría haber consenso en ello, sería interesante tener en cuenta una salvedad. El Consejo de Quinientos decidía los asuntos que se trataban en la Asamblea; por tanto, se puede estar de acuerdo en cuanto a que no es más importante la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas que deliberar cuáles son las cuestiones que se deben tratar. No obstante, si tenemos en cuenta que, al parecer, la mayoría de los representantes eran elegidos por sorteo, este se convierte en un buen mecanismo para nuestra propuesta de democracia local. Ya que de esta manera, si bien pueden surgir otro tipo de problemas, se eliminaría la actual y tradicional elección partidista e interesada o, la denominada popularmente «a dedo».

Según D. Held, la Asamblea era una entidad demasiado numerosa como para llevar todas las tareas necesarias –cumplimentar su propia agenda, realizar los borradores de la legislación, propuestas políticas, etc. Si bien el Consejo de los Quinientos se preocupaba de organizar y proponer las decisiones públicas; este a su vez estaba auxiliado por un Comité de Cincuenta, dirigido por un presidente, que era renovado diariamente. La citada institución política ateniense de los tribunales populares, se organizaba con criterios similares a la Asamblea, las funciones ejecutivas de la ciudad eran llevadas a cabo por los «magistrados»; si bien, a su vez, también habían diez ciudadanos que eran los que ejercían estos cargos. Los funcionarios eran elegidos cada año y no podían renovar su cargo. Un dato a tener en cuenta es que ante la posibilidad de que con las elecciones directas se pudiera practicar una política clientelar o autocrática se desarrollaron distintas metodologías de selección, como «la rotación de puestos, el sorteo, el sorteo por grupos y la elección directa, que garantizaban la responsabilidad de los administradores políticos y, en términos más generales, del sistema estatal en su conjunto» (Held, 1991, p 38).

De nuevo aparece otra circunstancia habitual de nuestras democracias, la prolongación de los políticos en sus cargos; es decir, el tiempo que permanecen en los mismos. No cabe duda, que la renovación de cargos y un límite temporal más reducido en los mismos sería una buena piedra de toque, al menos, para una democracia en el ámbito local. En su caso, más allá de no repetir como candidatos en nuevas listas electorales, algo que se presenta más fundamental sería que a razón de la tarea gubernamental de los representantes elegidos, estos pudieran ser revocados durante su mandato atendiendo a su forma de actuar: la dedicación administrativa en beneficio de sus propios intereses más que por la defensa de los asuntos públicos, por ejemplo. Como apunta Held, el reducido tamaño de las comunidades griegas

propiciaban una fácil comunicación, que favorecía conocer rápidamente, por una parte, el impacto de las medidas económicas y sociales y, por otra, «Las cuestiones de culpabilidad y responsabilidad política eran en este contexto prácticamente ineludibles» (Held, 1991, p. 30). En este sentido, la asunción de responsabilidades políticas, tan cuestionada en nuestras democracias, se podría superar con menos dificultades en una democracia más cercana; es decir, en una propuesta democrática de ámbito local.

1.2 Limitaciones de la Democracia Griega

La vida en la *polis* griega ha llegado hasta la actualidad como un modelo ideal de democracia, y no es para menos. Si se parte de la premisa que un ciudadano participa por entero en su comunidad política como si de un acto social natural se tratara, o que su vida pública y privada conforman el sentido y completan su vida, no es que sea difícil de creer, sino más bien se puede pensar que solo es un reto más cercano a la utopía. Por una parte, el ser humano no ha reproducido tal comportamiento comunitario, e idílico, en los sucesivos regímenes políticos mayoritarios que se han dado con posterioridad a aquel hecho histórico. Por lo cual, deja bastantes dudas en cuanto que las personas tengan la capacidad por naturaleza de entregar por completo su vida a la actividad política (pública) en detrimento de sus intereses individuales (privados). Y por otra, hay que tener en cuenta que una cosa es aquello que se cree que debería ser, o se debería hacer, y otra cosa bien distinta, es llevarlo a la práctica, lo que es. Por desgracia, solo disponemos de un modelo ideal, por lo tanto, no se puede contrastar la realidad de la democracia griega.

Como señala Dahl, la escasa documentación disponible sobre la democracia griega se ha resuelto a base de diversas interpretaciones que han llevado a unos veredictos muy subjetivos de la época. No obstante se puede llegar a la conclusión que la vida política en Atenas era una tarea muy complicada y, en base a ello, los problemas más comunes bien podían supeditarse a las propias ambiciones personales. En aquellos tiempos el sistema de partidos políticos al uso no existía; sin embargo, esa carencia constitutiva, e interesada, se podía suplir a través de grupos unidos por lazos familiares y amigos, que pudieron ser determinantes hasta el punto de abandonar el aclamado bien común, e incluso traicionar al Estado por el beneficio del grupo. En este sentido, a su juicio, «Los líderes de esas facciones llegaban incluso a apelar al ostracismo por votación en la asamblea para suprimir a sus adversarios por un período de diez años» (Dahl, 1992, pp. 30-31).

No es fácil determinar cuántos ciudadanos y hasta qué punto participaban en la actividad política: si bien, como supone Dahl, se podía dar el caso de que apenas fuera una minoría la que participaba en las reuniones de la Asamblea. El grado de representación de la comunidad en la asamblea bien podía estar mayormente constituido por las citadas facciones con lazos de parentesco y amistad, siendo lo más habitual que los ciudadanos más pobres y menos relacionados fueran los más proclives a no asistir a las reuniones asamblearias. A su vez, «Con toda probabilidad, la mayoría de los discursos eran pronunciados por un número comparativamente pequeño de dirigentes –hombres de arraigada reputación, excelentes oradores, líderes reconocidos del demos [...]» (Dahl, 1992, p. 31), lo que podría asegurar una concurrencia atenta. Esto podría evidenciar, continúa, que si bien ha calado la devoción de la ciudadanía griega tanto a la vida pública como privada, se tiene la duda que dejaran abandonados sus intereses privados por realizar un bien público para la comunidad.

Para Dahl, más allá de las citadas y controvertidas cuestiones, lo más relevante es la teoría y la práctica de la propia democracia griega. La democracia griega era ante todo *exclusiva*, ya que eran muchos los que no podían acceder a la categoría de ciudadanos. A su juicio, era exclusiva en dos sentidos: interno y externo. En el sentido interno, gran parte de la población adulta se le negaba la ciudadanía plena; es decir, no podían asistir a las reuniones de la asamblea ni optar a cargos públicos. Entre la población excluida de la vida política se encontraban: mujeres, metecos y esclavos (Dahl, 1992, p. 32). La ciudadanía en Atenas era hereditaria y tenían que ser varones y de origen ateniense, por tanto, las mujeres quedaban fuera de la línea hereditaria. Los metecos, aun siendo de varias generaciones, no tenían derecho a la ciudadanía, ni a poseer propiedades; si bien podían participar en la vida social, económica y cultural (artesanos, comerciantes, intelectuales). Los metecos también podían adquirir derechos que podían validar ante los tribunales; y como podían acumular riquezas, pudieron alcanzar una mejor posición social. Los esclavos, en cambio, no contaban con ningún derecho ya que, desde el punto de vista legal, solo eran una propiedad de sus dueños. Los pobres, gracias a estar en posesión de derechos de ciudadanía, estaban en cierta manera protegidos ante los abusos. Los metecos ante cualquier tipo de maltrato siempre podían abandonar la *polis* en virtud de su libertad de movimientos. En cambio, los esclavos no disponían de ningún tipo de salvaguardas; a no ser que sus amos les concedieran la manumisión, así y todo la libertad no les convertía automáticamente en ciudadanos, sino en metecos y con libertad de movimientos (Dahl, 1992, p. 32-33).

La democracia en Grecia era a su vez exclusiva en un sentido *externo*. La democracia, afirma Dahl, no se daba entre los griegos, sino que más bien se circunscribía al ámbito de los miembros de una misma *polis*. A su juicio, el marcado carácter exclusivo limitaba la teoría y la práctica de la democracia griega, ya que «no reconocían la existencia de una pretensión *universal* de libertad o igualdad, o al goce de derechos ya sean políticos o, en líneas generales humanos» (Dahl, 1992, p. 33). La libertad era una cualidad propia de los ciudadanos de una *polis* particular, pero no un derecho inalienable de todos los seres humanos; por tanto, la libertad no iba más allá de los ciudadanos con derechos de la propia comunidad, ni tampoco a los miembros de otras que, en su caso, estuvieran supeditadas a ella. A su vez, como señala Cortina, la libertad de los ciudadanos atenienses solo consistía en la participación, ya que no les protegía de la intromisión de la Asamblea en su vida privada (Cortina, 1997, p. 44).

El marcado carácter territorial de la democracia griega en torno a la *polis* y la nula proyección de derechos de ciudadanía, restringía sobre manera el modelo democrático a sistemas políticos pequeños. Digamos que esta puede ser tanto una fortaleza como una debilidad; primero porque una comunidad reducida tiene más fácil adquirir y asimilar la concepción democrática y, segundo, porque ante cualquier tipo de adversidad bélica tienen más complicado defender sus ideales y, por tanto, quedan más expuestos a ser absorbidos por las prácticas de una comunidad más fuerte. Como apunta Dahl, el tamaño reducido de la democracia griega favorecía, entre otras, la participación; si bien limitaba y agravaba el tipo de relaciones con otras comunidades; en su caso, inclusive, para defenderse de fuerzas externas. A su juicio «en lo tocante a sus relaciones mutuas las ciudades-Estados existían en un estado de naturaleza hobbesiano, donde el orden natural no era la ley sino la violencia»; si bien, uniendo sus fuerzas pudieron sofocar los ataques del gran imperio persa, nunca se aliaron con fines defensivos, por lo cual, al final «fueron unidos por sus conquistadores, los macedonios y los romanos» (Dahl, 1992, p. 33).

La llegada del extenso Estado-nación moderno contempló el régimen político de la limitada democracia griega como una anomalía irremediable. Era imprescindible que la teoría y la práctica de la democracia tenía que superar la estrecha delimitación de la *polis* griega. De todos modos «si bien el pensamiento democrático no abandonó totalmente la visión de los griegos, la reemplazó por una nueva visión de una democracia más vasta, ahora extendida al ámbito gigantesco de la nación moderna» (Dahl, 1992, p. 34).

En cuanto a la traducción por parte de muchos autores de la *polis* griega por ciudad-estado, es pertinente realizar una aclaración, al menos, para que no se llegue a confundir con el concepto de Estado-nación moderno. Como señala García-Marzá, que recoge las palabras de Aristóteles de su libro la *Política*, la concepción «*koinomía politike*» es más cercano al de «comunidad» tal como se usa en la actualidad. «Este tipo de sociedad representa un mundo cerrado, donde existe una experiencia compartida válida por vigente y previa a cualquier reflexión» (García-Marzá, 2007, p. 40). A su vez, son muchos los autores que defienden que el concepto Estado es una aportación de la Modernidad, dos siglos más tarde, por tanto, aunque es un término muy utilizado, es incorrecto porque puede llevar a confusión.

La finalidad del presente capítulo ha sido describir y analizar algunas propuestas de imposibilidad de acercar la democracia griega a nuestras instituciones y, a continuación, presentar unas líneas básicas dirigidas hacia una propuesta de democracia participativa en el ámbito local. Muchos teóricos políticos afirman, con mayor o menor rotundidad, que la democracia directa ateniense es irrealizable en nuestros días. Si bien se pueden distanciar en la manera de exponer sus argumentos, en términos generales aluden que el principal motivo es que para que exista una verdadera democracia se necesitan muchas condiciones y sobre todo un Estado de reducido tamaño, en el cual se pueda reunir toda la comunidad, y donde sus conciudadanos puedan tener una relación de cercanía.

En todo caso, la intención no es rebatir estos sólidos argumentos, sino más bien dirigir un nueva mirada desde otra perspectiva; o dicho de otro modo, incluso más que mirar desde otra perspectiva se trata de intentar relacionar dos contextos de sociedad que se presentan como antagónicos hacia un consenso equitativo. Si bien se puede aceptar que practicar la democracia directa griega es imposible en sociedades millonarias de individuos, ¿qué impide que no se pueda promover en un principio en pueblos o pequeñas ciudades? ¿La polis ateniense no era una comunidad política de miles de habitantes? Este ha sido el objetivo principal, atender a los principios democráticos participativos griegos, pero para poder situándolos en un territorio espacial equitativo. Más allá de presentar argumentos por los cuales se desestima la imposibilidad de implantar la democracia directa practicada en Atenas en nuestras naciones, se considera que la cuestión no es tanto comparar la *ciudad* de Atenas con nuestros Estados nacionales, sino ver su realizabilidad en ciudades similares en tamaño. Incluso se podría afirmar que se abren un sin fin de posibilidades al asimilar algunos principios básicos de la democracia directa griega en nuestros pueblos, barrios o distritos.

En primer lugar, se ha abordado qué es la democracia directa griega con su potencialidades y limitaciones, que en todo caso, como se ha puesto de manifiesto sucintamente en estas páginas, no estaba exenta de representación. En segundo lugar, se ha enfocado la democracia como un proceso en construcción; ya que si bien la democracia no se puede entender como un concepto universal, al menos, como se ha expuesto, se puede considerar que no surge de manera radical sino que es fruto de cientos de años y una coyuntura o circunstancias específicas; es decir, la democracia se ha presentado como un proceso histórico, que requiere de un acto creativo y formativo de auto-aprendizaje. En tercer lugar, se ha apostado por compatibilizar la vida pública y privada, porque resulta de suma importancia para una ciudadanía activa que sus necesidades económicas básicas estén cubiertas y que no ocupe todo su tiempo vital el conseguirlo. En cuarto lugar, se ha tratado la independencia de los pueblos y su pluralidad, no se puede sentirse ciudadano en plenitud en una sociedad pluralista si todos los ciudadanos no pueden ejercer en condiciones de simetría un carácter autónomo y participativo; a lo que se ha añadido que la educación en la ciudadanía es imprescindible.

En resumen, la representación, compatibilizar la vida pública y privada, la independencia/interdependencia de los pueblos y su pluralidad, la interacción comunicativa y deliberativa cara a cara, son elementos que hay que tener en cuenta para poder llevar a la práctica un modelo participativo en el ámbito local. A los que hay que añadir otros expuestos como la educación y la adopción de valores tales como la justicia, la libertad, la igualdad, la solidaridad y el diálogo realizado en un marco de simetría entre todos los implicados en los asuntos políticos.

Es sobre esta base participativa local, es decir, en torno a las condiciones participativas en lo que se tratará de plantear, más adelante, una propuesta democrática representativa con mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas dentro de la localidad. Si bien, no se va a profundizar en todos los elementos que se pueden dar dentro de una democracia local, ya que la participación se va a centrar dos elementos en particular: la educación cívica y la participación de la ciudadanía en los presupuestos participativos.

2 Democracia de los Antiguos frente a la Democracia de los Modernos

En el presente capítulo, se tratará de abordar una serie de consideraciones en las cuales ha reflexionado gran parte del pensamiento político, en cuanto a las diferencias contempladas entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos, sobre todo, haciendo hincapié en la distinta forma de interpretar el concepto de libertad propuesto por Benjamin Constant. El propósito de este estudio no se fundamenta en realizar un análisis exhaustivo de ambos modelos democráticos, cuyo recorrido y complejidad daría pie a otras investigaciones. El plan consiste, más bien, en tratar de presentar una serie de posibilidades o potencialidades que permitan añadir a nuestra propuesta algunos principios y mecanismos adecuados o viables para un proyecto de democracia más participativa en el ámbito local. El objetivo del presente capítulo consiste, por tanto, en destacar diferentes interpretaciones históricas sobre la democracia, incidiendo como asunto nuclear en ciertos aspectos que puedan dar razón a una democracia representativa con un mayor grado de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas locales. Para llevar a cabo esta tarea, se va a incidir en el concepto de libertad propuesto por Constant, si bien, a su vez, se van a introducir algunas aportaciones de autores como Sartori, Held, Cortina y García-Marzá relacionadas con el concepto de democracia.

A lo largo de la historia han surgido y desarrollado dos modelos de democracia: la democracia directa o participativa y la democracia representativa o indirecta. La primera se entiende como un ejercicio directo del poder; y la segunda, un sistema de limitación del poder. Como señala Sartori, el sistema directo es un régimen democrático constituido en torno a la participación de los ciudadanos en la gobernanza de su ciudad; o dicho de otro modo, es la democracia de la *polis*, de la que se ha dado cuenta en el capítulo anterior. Mientras que el sistema representativo, es un régimen democrático que transmite el poder a los mecanismos representativos. La verdadera política que practicaban los griegos era el autogobierno que requiere una dedicación exclusiva del ciudadano en los asuntos públicos; es decir, autogobernarse significa pasarse la vida gobernando. A su juicio, la democracia representativa no es solo la forma de atenuar a la democracia directa, es a su vez su correctivo; ya que «Una primera ventaja del gobierno representativo es que un proceso político entretejido de mediaciones permite escapar a las radicalizaciones elementales de los procedimientos directos» (Sartori, 1993, pp. 137, 140-141).

En la Grecia clásica, no hay ninguna otra característica que defina mejor ciudadano que «por participar en las funciones judiciales y en el gobierno» (Aristóteles, 1988, p. 153). La ciudadanía en el régimen político democrático significaba sobre todo la participación en los quehaceres públicos. Como apunta Held, esta definición clásica tiene dos puntos de interés. Por una parte, el ciudadano griego hubiera tenido poca cabida en las democracias modernas, a no ser que no se reflejara en los representantes y las personas que ostentan cargos públicos. De hecho, esta limitación participativa moderna sería considerada una práctica anti-democrática para la ciudadanía griega. Por otra parte, la idea de que por el mero hecho de ser seres humanos pudieran formar parte de la ciudadanía activa de un régimen político y no simples súbditos a pies de un soberano, ha tenido «pocos abogados desde las primeras asociaciones humanas hasta principios del Renacimiento y la caída del absolutismo (Held, 1991, p. 52). En este sentido, se puede observar que el sentido democrático moderno defiende la representación en detrimento de la participación. Si bien, se puede atisbar el adelanto democrático que se produjo a partir de la Modernidad, en relación sobre la consideración de ciudadano en detrimento de la clasificación de súbdito. A mi juicio, ambos modelos, guardando las evidentes distancias, mantienen su racionalidad exclusiva. Ya que, digamos, al sectarismo genético griego, se podría añadir que si bien el individuo moderno fue adquiriendo la categoría de ciudadano, la ciudadanía de pleno derecho estaba en manos de una minoría.

Como se ha podido ver en el anterior análisis de la democracia ateniense, los primeros demócratas atenienses no dudaban en tildar de «idiota» a quien renunciaba a participar de la *res publica* en la asamblea, priorizando con ello sus asuntos privados. Cortina señala, que no se concebía como una persona podía renunciar a su condición de ciudadano, que era poco más que menos el equivalente a dejar de aspirar a lo máximo que un hombre podía llegar a ser. Sin embargo, en los siglos XVII y XVIII, esta especie de pseudo-ciudadanía tomó un giro valorativo, ya que se priorizaba como forma legítima de conducta la búsqueda de los intereses privados en contraposición a la participación en los asuntos públicos. En este sentido, mientras los pobres no tenían otra opción que administrar por su cuenta sus problemas públicos, los ricos podían gestionarse su vida privada y pagar a gestores para llevar sus asuntos públicos. A juicio de la autora, de esta manera surgiría «el ideal del gobierno representativo frente al participativo: como una posibilidad [...] de pagar gestores – representantes– que nos permitan dedicarnos a lo que –según se decía– verdaderamente nos gratifica (Cortina, 1993, p. 145).

La intención de la presente investigación no es profundizar en los diferentes modelos democráticos modernos, sino más bien realizar una sucinta aproximación a las diferencias entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos. Sin embargo, hubo un hecho histórico que es oportuno presentar durante el largo letargo medieval de la democracia: el paso del hombre político al hombre creyente. Como señala Held, en el plano político toma plena consideración la noción antagónica entre *Homo politicus* y *homo credens* de la fe cristiana. Mientras que la concepción griega entendía la *polis* como la representación del bien político, en la concepción cristiana del mundo la idea del bien residía en el sometimiento a la voluntad de Dios. Cómo interpretar la voluntad divina y cuál sería su articulación en el sistema de poder secular fue durante siglos una importante preocupación para la Europa cristiana, y habría que esperar hasta la Reforma rupturista protestante para acabar «con la noción misma de una única verdad religiosa» (Held, 1991, p. 53). Dicho esto, es oportuno destacar que se presenta, principalmente, el concepto de libertad como el punto fundamental de las diferencias entre ambas democracias. ¿Interpretan de igual manera la libertad los antiguos y los modernos? ¿Dónde radican las diferencias entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos?

Sartori parte de la idea de que la diferencia entre la democracia griega y la democracia de los modernos es una cuestión de *distancia histórica*. La soberanía popular era un concepto desconocido en el sistema griego, ya que «su democracia directa era el equivalente exacto de un sistema totalmente diluido en la soberanía popular» (Sartori, 1992, p. 34), esa es la razón de que no se incorporara esta noción. Para los griegos la titularidad y el ejercicio del poder eran lo mismo; y para los modernos la soberanía popular surge en el contexto de un dominio despótico que, por una parte, tenía que ser legitimado y, por otra, se podía limitar. A su vez, también les era desconocido el principio de mayoría, ya que si bien en la Asamblea vencía la aclamación de la mayoría, esta pasaba sin reconocimiento oficial o doctrina al uso. Según Sartori, hasta Locke, el principio activo de la doctrina era la unanimidad y no el derecho de la mayoría a someter a la minoría. Sin embargo, la controversia más debatida se centra en el concepto de libertad «que se remonta a las célebres máximas de 1819 de Benjamin Constant sobre *La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*» (Sartori, 1992, pp. 35-36). Todo radica, continúa, en la diferente concepción del hombre que tenían los antiguos entorno a la interpretación del individuo-persona. Según los antiguos los ciudadanos están al servicio del Estado, en cambio para los modernos es el Estado el que está a su servicio.

Llegados a este punto, se puede partir en cierto modo, pues, que un modelo de democracia se estructura alrededor de un modelo concreto de hombre; o dicho de otro modo, de una manera delimitada de interpretar la relación que existe entre el hombre y la sociedad y, por consiguiente, a una concepción específica de libertad. Como señala García-Marzá, los diferentes conceptos de libertad (antigua-moderna) se han proyectado en una forma diferente de comprender la democracia. A su juicio, «un modelo de democracia que quiera dar razón de nuestras instituciones no puede prescindir de ninguno de ambos conceptos» (García-Marzá, 1993, p. 69). Lo que no significa que sea una tarea fácil conseguirlo.

Para entender la diferencia del concepto de libertad de los antiguos y de los modernos será de gran ayuda remitirse a las palabras expuestas en el ensayo del propio Constant, que entiende que la libertad de los modernos

es el derecho de cada uno a no estar sometido sino a las leyes, no poder ser detenido, ni preso, ni muerto, ni maltratado de manera alguna por el efecto de la voluntad arbitraria de uno o de varios individuos: es el derecho de decir su opinión, de escoger su industria, de ejercerla, y de disponer de su propiedad, y aun de abusar si se quiere, de ir y venir a cualquier parte sin necesidad de obtener permiso, ni de dar cuenta a nadie de sus motivos o sus pasos: es el derecho de reunirse con otros individuos, sea para deliberar sobre sus intereses, sea para llenar los días o las horas de la manera más conforme a sus inclinaciones y caprichos: es, en fin, para todos el derecho de influir o en la administración del gobierno, o en el nombramiento de algunos o de todos los funcionarios, sea por representaciones, por peticiones o por consultas, que la autoridad está más o menos obligada a tomar en consideración. Comparad entre tanto esta libertad con la de los antiguos.

Esta consistía en ejercer colectiva pero directamente muchas partes de la soberanía entera; en deliberar en la plaza pública sobre la guerra y la paz; en concluir con los extranjeros tratados de alianza; en votar las leyes, pronunciar las sentencias, examinar las cuentas, los actos, las gestiones de los magistrados, hacerlos comparecer ante todo el pueblo, acusarlos, y condenarlos o absolverlos. Pero, al mismo tiempo que era todo eso lo que los antiguos llamaban libertad, ellos admitían como compatible con esta libertad colectiva la sujeción completa del individuo a la autoridad de la multitud reunida. No encontraréis en ellos casi ninguno de los beneficios y goces que hemos hecho ver que formaban parte de la libertad de los pueblos modernos (Constant, 1988, pp. 259-260).

La propuesta de Constant parte de que los modernos concebían la libertad como independencia, basada en una serie de derechos individuales: no estar sometido sino a leyes, no poder ser detenido, ni preso, ni muerto, ni maltratado de forma arbitraria, libertad de expresión, de reunión, de propiedad, etc. Como señala García-Marzá, la libertad se debe situar dentro de un modo de vida regido por el comercio, donde se prioriza la independencia personal y la seguridad de los placeres privados. Por el contrario, continúa, la libertad de los antiguos contempla la participación activa y constante en el ejercicio del poder; ya que el modo de vida estaba estructurado alrededor de la guerra y de la economía de esclavitud, una sociedad en la cual sus miembros estaban supeditados a un poder autoritario y absoluto. Con lo cual, su concepto de libertad radicaba en la división del poder social entre los ciudadanos de una misma comunidad (García-Marzá, 1993, p. 70). Digamos que para los modernos en la democracia era imprescindible sobre todo una libertad basada en una serie de derechos individuales y la representatividad –la vida privada frente a la pública–, mientras que para los antiguos la democracia incluiría una especie de libertad en relación a la participación, la igualdad y la devoción a la comunidad, y en la que no sería estrictamente imprescindible la exigencia de derechos individuales, sino colectivos –la vida pública frente a la privada.

Como apunta García-Marzá, el objetivo que persigue Constant es establecer un marco político en el cual se mantenga una especie de equilibrio entre los intereses privados y los intereses políticos. Ya que cualquier desviación en uno u otro sentido puede llevar a resultados nefastos. Por una parte, si se anteponen los intereses privados se puede llegar a destruir el sistema y, por otra, si se priman los intereses políticos puede llevar a un nuevo modelo de despotismo. La propuesta de Constant pasa, pues, por un sistema representativo que respete los derechos políticos hasta el punto que no interfieran negativamente en la búsqueda de los intereses privados. En este sentido, si bien se tiene que atender a la libertad política como garantía de justicia, también hay que tener en cuenta que la libertad de los modernos aboga por la libertad individual, la cual no se puede menoscabar en beneficio de la libertad política. García-Marzá sintetiza ambos modelos de libertad, tomando como referente la propuesta de I. Berlin que define la *libertad para*, como participación o libertad positiva (antiguos) frente la *libertad de*, la no-interferencia hasta ciertos límites en las actividades privadas (modernos). Constant y Berlin coinciden en que para ellos la libertad como participación política es todo menos beneficiosa para la democracia (García-Marzá, 1993, pp. 70-71).

Por una parte, se puede considerar que la participación ciudadana a mano alzada sin un control legal o constitucional no es propio de una democracia a la altura de los tiempos modernos. Las decisiones políticas amparadas bajo el manto del poder popular pueden propiciar actuaciones regidas por una perspectiva emocional poco propicia para hallar acuerdos por unanimidad razonada. Y consecuentemente, la toma de decisiones políticas puede adolecer de una especie de justicia arbitraria, o si se quiere despótica, al estar directamente vinculadas con las cualidades argumentativas del orador; que en su caso, sería el verdadero despótico. Pero por otra, la constitución de las leyes de un Estado no puede dejar de lado la percepción de justicia que tiene una comunidad, en la cual los ciudadanos son su mejor garantía, ya que si la ciudadanía no participa en la elaboración de las leyes de una comunidad poco interés tendrá a la hora de obedecerlas, por comprender que para sí son ilegítimas. En este sentido se expresa Cortina al decir que cuando el ciudadano se sabe y se siente integrado en una comunidad, se encuentra motivado para trabajar por ella; por tanto la justicia otorga la legitimidad a la sociedad y los lazos de pertenencia forman parte de la identidad de sus miembros. A su juicio, la racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia a una comunidad específica han de ir de la mano, si se desea garantizar una ciudadanía plena y la sostenibilidad de la democracia (Cortina, 1997, pp. 29-30).

Sea como fuere, la propuesta de una democracia local recoge las observaciones de Cortina, a la vez que se acerca a la línea de Constant; es decir, concretamente cuando habla de establecer un sistema representativo como mecanismo de equilibrio entre la libertad de potenciar los intereses privados e impulsar la libertad para favorecer los intereses políticos. Si bien quedará para más adelante intentar clarificar dónde establecer esos límites o equilibrios y, sobre todo, profundizar en lo que se convertido en dos maneras de conceptualizar la democracia. No obstante, es importante dejar constancia de cómo se plasma de manera general la interpretación del concepto de libertad de los antiguos y la de los modernos en dos tradiciones democráticas. Como señala García-Marzá, no se debe ver en ambos tipos de libertad un muro insalvable, sino que, por el contrario, se deben contemplar como un proceso constante, un continuo. Ya que según la manera en que se enfatice en una u otra postura surgirá uno u otro tipo de democracia. A su juicio, «la confrontación entre la tradición liberal versus tradición democrática no nos puede servir de mucha utilidad. Menos aún la identificación entre democracia directa o participativa y democracia liberal o representativa» (García-Marzá, 1993, p. 77).

En la democracia de los antiguos y la de los modernos se intercala la disyuntiva en relación a la titularidad y el ejercicio del poder, y la representación y el principio de la mayoría junto con la interpretación del concepto individuo-persona. Como señala Sartori, entre las dos primeras el constitucionalismo –fruto del liberalismo– es su nexo de unión, y dentro del mismo se encuentra la representación política. La evolución histórica se inicia con la democracia directa de los antiguos, el liberalismo constitucional y, a continuación, la democracia actual. La democracia de los modernos o representativa presupone el Estado liberal-constitucional, instrumentalizado por la actuación y rivalidad de los partidos políticos que luchan para legitimarse en el ejercicio del poder popular, a través de su voto en un proceso electoral (Sartori, 1992, pp. 38, 39- 42).

Con el análisis de la interpretación de Sartori, acerca de la democracia de los antiguos comparada con la de los modernos, se cierra el círculo y se presenta un elemento clave y diferenciador de ambos modelos democráticos: la presencia de los partidos políticos. En términos generales, en la democracia de los modernos, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas se reduce a ejercer el voto y elegir a sus representantes cada cierto tiempo, por tanto se entiende como un sistema de limitación del poder; en contraposición, en la democracia de los antiguos, la participación ciudadana se entiende como un ejercicio directo del poder. Entre las potencialidades de la democracia directa o participativa de los antiguos, el autogobierno de los ciudadanos se presenta como una manera en la cual la toma de decisiones en los asuntos públicos está implícita en la cultura o la tradición democrática; a su vez, la titularidad y el ejercicio de poder se encuentra bajo el control de la soberanía popular. Entre las limitaciones de una dedicación exclusiva de la ciudadanía en los quehaceres públicos, el problema que se presenta a día de hoy, es la dificultad de consensuar la vida laboral y la vida privada, lo que conlleva una falta de tiempo efectivo para participar en la vida pública.

A lo largo del capítulo, se han tratado estos y otros aspectos o consideraciones entre la democracia de los antiguos frente a la democracia de los modernos, sobre todo, haciendo hincapié en la distinta forma de interpretar el concepto de libertad propuesto por Benjamin Constant. Si bien no se ha realizado un análisis profundo de ambos modelos democráticos, al menos, sí se han presentado algunas de las potencialidades y limitaciones de ambos. En cuyo caso, las mismas son un punto de partida para la propuesta de una democracia representativa, teniendo en cuenta la premisa inicial de que los representantes son imprescindibles en una

democracia, con una importante participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas. Es decir, cabe señalar que se entiende que la representatividad solo se puede asumir en democracia en cuanto que esta representa fielmente a los ciudadanos, en cuyo caso, el autogobierno del pueblo no precisa de su dedicación plena a la vida pública; aunque tampoco quiere decir que solo atienda a sus intereses particulares.

Un buen aporte para la propuesta de democracia participativa local, podría ser que ni los ciudadanos deben estar al servicio del Estado a tiempo completo, como abogan los antiguos, ni el Estado debe estar al servicio de los ciudadanos, como defienden los modernos. En la misma línea se entiende el concepto de libertad de ambas tradiciones; es decir, la libertad de no-interferencia en los asuntos privados moderna se debe consensuar con la libertad de los antiguos como participación de los ciudadanos en la vida pública. Por todo ello, para intentar encontrar un modelo de democracia participativa en el ámbito local se debe considerar como un proyecto a crear, a construir. En esta línea de trabajo se va a estructurar el siguiente capítulo; es decir, considerar la democracia como un proyecto en construcción.

3 La Democracia: Un Proyecto en Construcción

El presente capítulo tiene como principal objetivo acercarse a algunas de las características de dos modelos de democracia presentados anteriormente; a primera vista antagónicos e irreconciliables, por lo que se va a intentar encontrar una tercera vía de consenso que pueda continuar con la tarea de ayudar a configurar una propuesta de democracia participativa en el ámbito de la localidad o municipalidad.

Para alcanzar este propósito se darán los siguientes pasos. En un primer momento se va a realizar una aproximación al contexto histórico reciente de la democracia, a la vez que se presentarán algunas reflexiones al respecto. En segundo lugar, se va a tratar el principio de mayoría y sus limitaciones para el sistema democrático; acercándose, en su caso, a la alternativa del principio de minoría y, como no, sus ventajas e inconvenientes. A continuación, considerando algunas reflexiones de Rousseau y Bobbio se va a tomar la cuestión a superar en el presente trabajo: ¿Se puede ampliar la democracia representativa hacia una mayor y mejor participación de la ciudadanía? Más tarde se va a presentar la propuesta de una democracia como un proceso de creación o construcción; en el cual se van a introducir algunas reflexiones de Macpherson sobre varias ideas innovadoras de participación. Por último, se van a recoger algunas consideraciones de la propuesta de democracia fuerte de Benjamin Barber, que en cierta manera posee algunos elementos básicos para nuestra propuesta participativa entendida como un proyecto en construcción tales como: participación, autogobierno, educación cívica, acción pública, solidaridad, etc.

Hay cierta unanimidad al respecto de que la caída del muro de Berlín en el año 1989 ha constituido un antes y un después para el sistema capitalista. Por lo pronto, este acontecimiento deconstructivo confirmó la pérdida de la posibilidad real de una alternativa radical al sistema capitalista estructurado en el antagonismo ideológico, lo que dejó sin sentido la tradicional división mundial en dos grandes bloques. Mientras que la Unión Soviética se dirigía a su desaparición como entidad política, se relanzó con un espíritu renovado «el neoliberalismo como única oferta en el mundo económico y la democracia como ideal político» (Cortina, 2007, p. 25). La realidad que ha llegado hasta nuestros días, tras la caída del muro y la ampliación democrática al bloque oriental, no ha supuesto mayor confianza en nuestras democracias, sino que, por el contrario, la ciudadanía se encuentra inmersa en un proceso continuado de apatía, cada vez más distante del entramado político.

Como apunta Crouch, la democracia del siglo XXI atraviesa por un momento paradójico. Mientras, por una parte, la democracia disfruta de un auge histórico a nivel mundial, por otra, las democracias consolidadas (Europa Occidental, Estados Unidos, Japón) son menos optimistas. Ya que presentan una baja participación electoral, con la consiguiente baja de legitimidad de los políticos y la pérdida de confianza de sus representados; y a su vez, aumenta la insatisfacción pública con la política y con los políticos (Crouch, 2004, p. 8).

Sin lugar a dudas, al menos, si se atiende tanto al panorama nacional como internacional, en la actualidad la ciudadanía está sufriendo una presión estatal asfixiante de los poderes legislativo y ejecutivo –y por qué no decirlo, judicial. Tomando en consideración esta premisa, al parecer, solo una reducida minoría no estaría de acuerdo en cuanto a la demanda de un mayor grado de democracia en nuestras sociedades. Evidentemente, en su caso, se debería estar predispuesto y dejar al margen –aunque solo fuera por un momento– los intereses particulares, o incluso grupales, en defensa de los intereses universalizables; o dicho de otro modo, anteponer lo público a lo privado, y buscar –aunque al nombrarlo ya parece impreciso o utópico– el bien común. En este sentido, Jean-Jacques Rousseau ya decía que no «es bueno que quien hace las leyes las ejecute» y que no «hay nada más peligroso que la influencia de los intereses privados en los asuntos públicos», ya que más nocivo que «el abuso de las leyes por parte del gobierno» es «la corrupción del legislador, consecuencia inevitable de que prevalezcan puntos de vista particulares» porque «un pueblo que siempre gobernase bien, no tendría necesidad de ser gobernado (Rousseau, 2007, p. 95). Dejando al margen el don de la buena gobernabilidad de los pueblos, la idea central parte de que se puede tener un sistema de gobierno con democracia representativa y una mayor participación de la ciudadanía en el ámbito local. Pero ¿cómo llegar a conseguirlo?

Una democracia representativa establece un gobierno de mayoría; puesto que, a través del voto, la mayoría de la ciudadanía otorga la legitimidad a sus representantes electos para tomar el poder del gobierno. El principio de la mayoría es, pues, el que establece el criterio por el cual se gobierna una nación y, por tanto, la minoría debe aceptar, que no subordinar sus derechos fundamentales en democracia, el criterio de mayoría. En este sentido, la explicación de Sartori es clara cuando define el principio de mayoría, qué puede significar y cómo se debería distribuir el poder entre gobernantes y gobernados. Por un lado, a su juicio, un principio de mayoría nada tiene que ver con un gobierno de la mayoría real, debido a que el contexto global por el que se desarrolla la democracia impide que un gobierno real de la

mayoría sea consecuencia del principio de mayoría. Por otro lado –continúa–, apostar por un gobierno de las minorías puede llevar a engaños, y es más que discutible (Sartori, 1988a, p. 168). Así pues, hablar de una democracia representativa, es hablar de un gobierno que elige en sufragio a sus representantes políticos, se rige por el principio de la mayoría y que ni son ni están representados todos los componentes de la ciudadanía. El concepto de representación y una interpretación democrática adecuada será, pues, un reto a superar.

Pero, ¿qué tipo de relación de poder se debe establecer entre gobernantes y gobernados? Sartori aborda esta cuestión utilizando una cita de Hamilton. A saber: «Dad todo el poder a los muchos y oprimirán a los pocos. Dad todo el poder a los pocos, y oprimirán a los muchos» (Sartori, 1988a, p. 169). Sartori, propone algo muy importante, acerca de que el fin de toda relación entre gobernantes y gobernados, es impedir entregar la totalidad del poder a las minorías o las mayorías; y para ello, es necesario que todo el poder sea distribuido en un reparto por turnos, o a la vez, entre los muchos y los pocos. El principio de gobernabilidad de nuestra propuesta participativa en un sistema representativo, se podría fundamentar en esos términos de equidad. Es decir, el equilibrio de poder entre ambas fuerzas se debería sustentar en una relación de igualdad entre los representantes y los representados, junto a la posibilidad de estos de poder participar en la toma de decisiones políticas, e incluso debatir sobre cuáles son las prioridades en dichas decisiones. Evidentemente, construir desde la aparente diversidad no es nada fácil. ¿Se puede llamar una democracia representativa a aquella que presenta participación? Sí, si se entiende la representación como un tipo de participación.

Más allá de blindar la pureza de los conceptos, la demanda se centraría en que la democracia representativa hegemónica fuera más porosa a la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, al menos, en aquellas cuestiones más importantes. La solicitud participativa no es reciente, o derivada por la actual crisis política, ni por ser de tiempos pretéritos deja de ser problemática. El germen no-representativo de la democracia participativa ya se puede atisbar en el pensamiento de Rousseau quien postulaba que «La soberanía no puede ser representada [...] consiste esencialmente en la voluntad general» y por consiguiente cuando «El pueblo inglés cree ser libre: se equivoca mucho; no lo es sino durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos es esclavo, no es nada» (Rousseau, 2007, p. 122). Sin embargo, afirmaba, que la verdadera democracia era, y sería en un futuro, imposible de conseguir por cuanto sus necesidades son muchas y muy difíciles de reunir:

un Estado muy pequeño, en que el pueblo sea fácil de congregarse y en que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y de discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en la fortuna, sin lo cual la igualdad no podría subsistir por largo tiempo en los derechos y en la autoridad; en fin, poco o ningún lujo, porque éste, o es efecto de las riquezas, o las hace necesarias; corrompe a la vez al rico y al pobre: a uno, por su posesión, y al otro, por la envidia; entrega la patria a la molición, a la vanidad; quita al Estado todos sus ciudadanos, para esclavizarlos unos a otros y todos a la opinión (Rousseau, 2007, pp. 95-96).

Los problemas expuestos de Rousseau no son fáciles de resolver, lo que no significa que no se puedan superar, ya que siempre se pueden considerar otras alternativas para que la soberanía sea representada; y hacer posible, si no la idealizada democracia, al menos un sistema democrático con mayor participación ciudadana. Afirmar con tanta rotundidad que no se puede alcanzar la democracia en su tiempo no es difícil compartirlo atendiendo a la historia; pero otra cosa es comulgar que en un futuro una verdadera democracia no se podría conseguir. En efecto, como señala Bobbio, vaya dos siglos revolucionarios y de grandes guerras que han pasado desde los tiempos rousseauianos. Los Estados no solo se han hecho grandes sino grandiosos y millonarios de habitantes que difícilmente llegarán a conocerse; las costumbres cada vez más complejas, siendo sobre todo los intereses económicos cada vez más globales, individuales y conflictivos, lo que lleva a grandes desigualdades en el reparto de las riquezas entre ricos y pobres. A su vez, ante la pregunta de una posible ampliación de la democracia representativa y de la institución de una democracia directa, Bobbio considera que no es una solución insensata. A no ser, matiza, «Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen», entonces «ciertamente la propuesta es insensata» (Bobbio, 1986, pp. 32-33).

¿El equilibrio entre representación y participación es una buena solución democrática? En este sentido, ¿un buen gobierno es aquel que deja participar a todos en todas las ocasiones?; es decir ¿de todas las cuestiones todo? y en su defecto, ¿cuáles son las decisiones que podrían tomar todos: las políticas o las económicas, las sociales o las culturales? En realidad, ¿el ciudadano está preparado para saber cómo decidir en tantas cuestiones? y, en su caso, ¿los representantes han demostrado hasta el momento saber cómo hacerlo? Por tanto, ¿puede ser conveniente construir una nueva democracia que incluya representación y altas cotas de participación ante la aparente imposibilidad de hacerlo por separado?

A la vista de tales cuestionamientos, si la respuesta a la última pregunta es no, el camino ya ha sido recorrido, y los resultados son más que aparentes; sin embargo, si la respuesta es sí, está todo por determinar. En este sentido, *si que se puede* se convierte en una empresa muy complicada de llevar a cabo, pero, al menos, no se debería dejar como decía Rousseau como imposible, al menos, en el ámbito local, ya que el mismo defendía la posibilidad de la democracia en el tamaño reducido de la comunidad. Es de esperar que a partir de ese momento afirmativo se vayan respondiendo muchas otras cuestiones, ya que nos encontramos en un camino por hacer, por recorrer, por construir.

La propuesta de una democracia participativa en el ámbito local parte de que la democracia es un proceso, el cual puede evolucionar como la historia, cosa que estaría más próxima a lo imposible hacerlo al contrario. Por ejemplo, un libro de historia que relate los acontecimientos de dentro de más de doscientos años, no sería un auténtico libro de historia; sería otra cosa u otro tipo de historia. Por tanto, la Historia, en mayúsculas, se entiende como pura creación, que está siempre en una especie de proceso de construcción; se podría decir que deben transitar algunas generaciones para saber desde la distancia lo que ha ocurrido, por sus consecuencias, y no lo contrario. Autores como Sartori y Dahl, han mantenido en sus propuestas, que la primera democracia ateniense no se podría dar en sus sociedades modernas; de la misma manera se podría decir que el ideal de las democracias representativas modernas no tiene el porqué ser idéntico a nuestras democracias contemporáneas; más que nada porque debería ser un proyecto real y de realidad, sin renunciar a un modelo ideal que, según Sartori, es el combustible de las ilusiones de la ciudadanía.

A buen seguro, sería una idea descabellada e insensata reducir físicamente los territorios tradicionalmente constituidos; y más impropio sería pensar que, para propiciar un modelo con una mayor participación ciudadana, se debería provocar una especie de Holocausto exclusivista al estilo de la Grecia clásica que nos devolviera a la restricción de la participación de las mujeres; o bien, subir y reducir –por arriba y por abajo– la edad de voto; o por qué no introducir de nuevo la figura del meteco, o directamente esclavizar a una parte de la ciudadanía por no poseer un cierto grado de riqueza. Sea como fuere, la participación no forma parte de la misma moneda que la exclusión, sino de todo lo contrario. Tal vez se podría mirar sin recelos a la boyante organización económica y su buen hacer con las nuevas tecnologías. Al parecer, si bien no constituyen un sistema democrático, forman una base empírica de todo un modelo representativo y participativo a grandes distancias. De momento

nos quedaríamos con eso. Macpherson mantenía que bien se podría dar por supuesto la deseabilidad de algún tipo de sistema político más participativo del que disponemos en la actualidad. A su vez, presenta una alternativa a la época de Rousseau y el problema de las dimensiones de los países democráticos: «La idea de que los procesos recientes y previstos de la tecnología de las computadoras y las telecomunicaciones permitirían lograr la democracia directa al nivel multimillonario necesario» (Macpherson, 1987, p. 115).

Después de unos treinta años de estas palabras, se podría decir que el advenimiento de la era tecnológica ya está aquí. Y con ello, la oportunidad de que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones políticas, a través de sistemas informáticos, no suena del todo descabellada, ni insensata. No obstante, como señala Macpherson, los problemas no acaban ahí. La cosa no radica tanto en qué botón pulsar sino más bien quién decide cuáles son las preguntas que se deben formular. Sea como fuere, a su juicio, «parece inevitable que algún órgano estatal haya de decidir qué preguntas hacer, cosa que difícilmente podría dejarse a organizaciones privadas» (Macpherson, 1991, p. 116). En este sentido, las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación podrían acortar las distancias físicas y personales; es decir, reducir el impedimento de las dimensiones de los países y llegar a conocer más a nuestros conciudadanos, por ejemplo, a través de las redes sociales. Sin embargo, por ello no se debería tomar el factor tecnológico como la única vía de la participación, sino más bien como un instrumento más al servicio de la democracia representativa.

Al respecto de construir un nuevo proyecto democrático, se partiría de la propuesta de que la construcción democrática no es cosa de sabios o tecnócratas sino de simples creadores que quieren colaborar en un fin común. Según Macpherson el gran problema de la democracia participativa «no es cómo funcionaría, sino cómo llegar a ella. Pues parece probable que si logramos llegar a ella [...] el camino recorrido hasta llegar allí [...] nos habrá hecho menos incapaces de lo que somos hoy día» (Macpherson, 1991, p. 119). Atendiendo este enunciado, se podría dar respuesta a la cuestión de que si todos los ciudadanos están preparados para saber cómo decidir en tantas cuestiones. En cuyo caso se estima que en un principio no, pero que a su vez, el proceso democrático, como tantas y tantas cosas en la vida, se puede concebir como un acto de aprendizaje, en el cual el individuo democrático aprende a andar andando, participando, democratizándose. Tal vez, un proyecto constructivo de la democracia se podría dar mediante una buena política de participación local (desde abajo) y, sobre todo, por una adecuada educación cívica. Como señala Barber, su modelo de democracia fuerte es una

forma de democracia participativa, y se apoya en una idea de comunidad gobernada por los propios ciudadanos (autogobierno). Eso sí, abandonando los intereses homogéneos y potenciando juntos una educación cívica. Estos serían unos «Ciudadanos ilustrados para la actividad mutua y las empresas comunitarias en virtud de sus actividades cívicas e instituciones participativas, en lugar de por su altruismo y su natural bondad» (Barber, 2004, p. 187). El interés de nuestra investigación se dirige necesariamente hacia la educación cívica y la participación, como premisa ineludible para el desarrollo de una democracia representativa con un mayor grado de participación ciudadana.

El ideal democrático de Barber deja sobre el tapete un modelo en el cual emerge no un modo de vida, sino el modo de vida, más allá, digamos, de una mera instrumentalización de la ciudadanía por parte de sus representantes políticos. En este sentido, a su juicio, la democracia fuerte mantiene una relación importante, pero de ninguna manera es idéntica a la teoría democrática clásica de la polis griega. Y algo más importante para nuestra propuesta representativa-participativa, Barber afirma que «Comparte mucho con su pariente la democracia liberal y se erige en términos prácticos algunas veces en complemento más que en alternativa radical del discurso liberal» (Barber, 2004, p. 188).

La tesis original que sugiere y defiende Barber en la propuesta de democracia fuerte participativa, parte de incluir en las democracias representativas bien gobernadas mayores índices de compromiso cívico y participación ciudadana. Por tanto, su intención, más allá de llevar a cabo un proceso de sustitución de modelo democrático, sería complementar la democracia representativa con unas instituciones participativas y críticas sobre un marco de derechos liberales, respeto por la ley, pluralismo, tolerancia. A su juicio, es más fácil implementar tales fundamentos en sociedades abiertas con democracias ya establecidas, que en otras que no lo sean; así como resulta más difícil crear instituciones participativas en sociedades partiendo desde cero, que realizar reformas en aquellas que previamente ya están constituidas tales bases. Barber hace hincapié en las virtudes del individualismo liberal, propio de las democracias representativas, en cuanto a su capacidad radical a la hora de combatir la tiranía colectivista y potenciar una transformación de la democracia. A su vez, cree apropiado que, antes que en nombre de la democracia, la lucha global actual por la libertad se esté erigiendo en nombre de la defensa de los derechos humanos. «“¡Dadme libertad!” es el prelude necesario a “Dadme ciudadanía”, el cual a su vez precede al grito “Dadme democracia”» (Barber, 2004, p. 14).

La democracia fuerte en el modelo participativo considera unos términos ineludibles e importantes para la formulación democrática en el ámbito de lo político, en los que se incluyen: actividad, proceso, autogobierno, creación y transformación. A su vez, no niega o tolera el conflicto como lo hacen otras corrientes –anarquista y realista respectivamente–, sino que lo convierte en oportunidad para la cooperación solidaria (Barber, 2004, p. 221). Barber contempla la política como una participación comunitaria en el marco de la acción y «aborda las disputas y los conflictos de interés público sometiéndolos a un interminable proceso de deliberación, decisión y acción» (Barber, 2004, p. 222). Los fines públicos de las comunidades surgen de la participación pública mediante la deliberación y la acción común, y del efecto que las mismas tienen sobre los intereses expuestos a confrontación. A su juicio, la democracia fuerte se presenta potencialmente con la capacidad de superar las restricciones de la representación sin abandonar valores democráticos como la libertad, la igualdad y la justicia social. En este sentido, continúa, la condición política se apoya en una dialéctica auto-suficiente que favorece la actividad participativa cívica y en una construcción continua de la comunidad; en la cual la libertad y la igualdad se mantienen protegidas y se constituyen en una entidad política.

A partir de estas premisas, la democracia fuerte entiende que la comunidad crece al tiempo que hace posible la participación; la actividad cívica educa a la ciudadanía a tomar conciencia en sentido público, al mismo tiempo que el sentido ciudadano favorece a la actividad cívica en el sentido de justicia y del carácter público necesario. «La política se convierte en su propia universidad, la ciudadanía en su propio campo de entrenamiento y la participación en su propio tutor» (Barber, 2004, p. 222). Barber realiza una diferenciación entre masa y ciudadanos que merece ser recogida textualmente:

La masa hace ruido, los ciudadanos deliberan; la masa se comporta, los ciudadanos actúan, la masa colisiona y se entrecruza, los ciudadanos se comprometen, comparten y contribuyen, En el momento en que la “masas” empieza a deliberar, actuar, compartir y a contribuir, deja de ser masa y se convierte en ciudadanía. Solo entonces “participa”.

[...] Participar es crear una comunidad que se gobierne a sí misma; y crear una comunidad autogobernada es participar. De hecho, desde la perspectiva de la democracia fuerte, los dos términos –participación y comunidad– son aspectos de un mismo modelo de ser social: la ciudadanía (Barber, 2004, p. 225).

Barber a través de sus reflexiones deja de manifiesto un punto importante para nuestra investigación, que no se otro que a partir de la democracia representativa asentar unas bases por las cuales se pueda garantizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. La necesidad de autogobierno y la puesta en funcionamiento de instituciones que tengan en cuenta la opinión de los ciudadanos en un discurso común, tanto en sus vecindarios como a nivel nacional, no supone, a su juicio, centrar la mirada en los errores de la democracia liberal y dejar de lado una trayectoria práctica, relativamente, llena de éxitos y bien consolidada. El autor es consciente que su propuesta aunque se presenta atractiva, carece de una base práctica o empírica verificable en el mundo actual (Barber, 2004, pp. 241-242). Sin embargo, suma a su propuesta teórica una propuesta práctica capaz de favorecer la participación; en la cual propone entre otras la institucionalización de la comunicación ciudadana a través de asambleas de vecinos, de uno a cinco mil ciudadanos; institucionalización de la acción a través de un programa cívico; institucionalización de la toma de decisiones a través de referéndums o cargos por sorteo, etc. A su vez, hay que destacar que, como lo hacía Macpherson, otorga un fuerte protagonismo a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito educativo y democrático.

El objetivo principal del presente capítulo ha sido determinar una tercera vía de consenso, que en este caso a sido recoger la base de la democracia representativa y complementarla con la democracia participativa para configurar una propuesta en la que confluyen ambas tendencias. Cuando se presenta una coyuntura de este calado es recurrente recoger los argumentos válidos de ambas posturas, con el fin de facilitar el consenso entre las mismas para su propio enriquecimiento. Evidentemente, el ideal representativo debe renunciar a algunos preceptos de su tradicional representatividad; al igual que el ideal participativo debe renunciar a que todos los ciudadanos participen de todos los asuntos y todo el tiempo. La aproximación a ciertos aspectos del contexto histórico reciente ha dejado de manifiesto que la situación actual de la democracia presenta un momento paradójico, el cual, por una parte, la democracia es un valor en auge que todo país quiere poseer, en cambio, por otra, aumenta la apatía de los ciudadanos y desciende la participación electoral.

En un momento, de baja participación electoral, la movilización de la ciudadanía y la sociedad civil a favor de la búsqueda de la protección de los derechos humanos –y la sustitución de los intereses particulares y grupales por otros universalizables– se presenta como una garantía necesaria, partiendo de la deliberación y el consenso, hacia el bien común.

El principio de la mayoría, propio de la democracia representativa –por el cual obtienen la legitimidad los representantes electos– y el riesgo al surgimiento de totalitarismos bajo el poder de las minorías, la búsqueda de unas relaciones de poder equitativas entre gobernados y gobernantes se ha presentado como criterio válido. La búsqueda del término medio sin dogmáticos entre las diversas interpretaciones de las democracias representativas y participativas es la línea a seguir. La idea de Rousseau de un estado pequeño para posibilitar la democracia enroca con nuestra propuesta en el ámbito de la localidad; a la vez, que el auge de las nuevas tecnologías expuestas por Macpherson, e incluidas en la propuesta práctica de Barber, se presenta como un instrumento válido y a tener en cuenta para la propuesta representativa-participativa, tanto en el ámbito de la educación cívica y la participación ciudadana, como en la toma de decisiones y la elección de los mejores representantes.

A su vez, las reflexiones de Bobbio en cuanto a la participación de la ciudadanía solo en aquellos asuntos más relevantes se ha abordado, en principio, como un buen mecanismo constructivo democrático. En cuanto al modelo de democracia fuerte participativa de Barber, es sin duda una apuesta práctica a tener en cuenta; ya que es lo que se ha venido defendiendo con insistencia desde un primer momento para nuestra propuesta. Evidentemente, la no participación de los ciudadanos en todo y todo el tiempo distancia el modelo de Barber del ideal participativo de participación en igualdad durante todo el proceso político; sin embargo, la renuncia del ideal participativo redundante, como dice Bobbio, en la participación en aquellos asuntos de máximo interés, en los cuales es imprescindible la opinión, sin olvidar el proceso deliberativo y consensual de toda la comunidad.

Hasta el momento, más allá de las posibles limitaciones de las propuestas expuestas, se ha hecho hincapié sobre todo en aquellas que aparecen como potencialidades de éxito para una mayor participación de la ciudadanía. El motivo de esta orientación no es otra que muchas de las desventajas que presentan los modelos representativo y participativo se han considerado a partir, o bien de experiencias o intuiciones de ambos por separado, o bien en un ámbito estatal, que no es nuestro caso. Puesto que se presenta, por un parte, una propuesta de un modelo híbrido de ambas tradiciones democráticas, del que tendrán que surgir nuevas problemáticas y diagnósticos y, por otra, la nueva propuesta se encuentra en el marco de la localidad, con sus nuevas peculiaridades al uso.

Bloque II: Dos Modelos de Democracia y Propuestas

Participativas

En el presente bloque, se propone, a partir de una clasificación general, abordar dos modelos de democracia enfrentados alrededor de la actual teoría democrática: la democracia directa o participativa y la democracia representativa; además de presentar varios modelos democráticos actuales como participación. En un primer momento, se va a intentar alcanzar algunas valoraciones del modelo de democracia directa – del cual varias de las mismas se ha dado buena cuenta en el bloque anterior– que puedan ser viables a día de hoy; pero sobre todo, haciendo hincapié en la expresión soberanía del pueblo (titularidad y ejercicio del poder). En segunda instancia, se va a tratar de presentar el modelo democrático representativo; sobre todo, con la finalidad de plantear una interpretación democrática adecuada del principio de representación. Para terminar, tras esta revisión del concepto de soberanía popular interpretado desde la democracia directa y el principio de representación considerado desde la democracia representativa, se va a realizar una aproximación a algunos modelos de democracia entendida como participación: participativa, deliberativa y monitorizada.

Anteriormente, se han podido observar algunas de las grandes diferencias que separan las democracias modernas de la primera democracia griega. No obstante, este alejamiento no fue radical sino que se fue fraguando a lo largo de los siglos. Otra cosa será tratar de averiguar si esta distancia sigue igual en la actualidad, se ha incrementado o, por el contrario, se presenta un giro histórico hacia sus orígenes participativos. Es de suma relevancia constatar que el concepto de democracia ha sufrido una especie de movimiento pendular, de luces y sombras, en el cual se pasó de un primer apogeo griego a caer en el ostracismo medieval y absolutista; para a continuación, resurgir de nuevo con tibieza para, más tarde, acabar siendo toda una revolución por la democracia a finales del siglo XX. En este sentido, como señalan algunos autores, como por ejemplo Norberto Bobbio, democracia es un concepto altamente valorado, y no hay régimen político «incluso el más autoritario, que no quiera hacerse llamar democrático [...] se podría decir que hoy ya no existen en el mundo regímenes que no sean democráticos» (Bobbio, 2005, p. 405).

Se podría añadir que el uso del concepto democracia ha pasado de ser patrimonio exclusivo de teóricos políticos y filósofos a formar parte del lenguaje cotidiano de la ciudadanía del siglo XXI. Las personas demandan democracia por todas partes, en sus lugares de trabajo, al sector económico y los medios de comunicación, en las universidades, en la tradición religiosa, etc., dando por sentado el significado del concepto, y sin caer en el supuesto de que la democracia puede ser algo más que la suma de sus partes y, al mismo tiempo, todo lo contrario. Ya que, a su vez, la ambigüedad y el individualismo en el empleo del término lleva la mayoría de las veces, como se ha podido observar, a definir algo completamente distinto. Sin embargo, hay ciertos indicios que nos hacen pensar que un país es democrático. En este sentido, como señala Bobbio, «Cuando nosotros hablamos de democracia, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones, largas filas de ciudadanos que aguardan su turno para depositar su voto en las urnas» (Bobbio, 2005, p. 401). O dicho de otro modo, al parecer, democracia es votar cada cierto tiempo.

En cuanto a los modelos de democracia, y como se ha expuesto anteriormente, la clasificación más extendida se puede limitar a democracia directa o participativa y democracia liberal o representativa. La primera se entiende como el gobierno del pueblo, donde este es titular y ejerce, es decir, realiza un ejercicio directo del poder en el gobierno; mientras que la segunda, se interpreta como el gobierno de los representantes del pueblo, ya que estos dan cuenta, bajo el imperio de la ley, de los intereses y las opiniones de sus representados, al menos en teoría. Por tanto, más allá de hablar de un gobierno del pueblo se refiere a un gobierno elegido por el pueblo. Como señala Cortina, dentro de esta clasificación, la democracia directa o participativa engloba la democracia ateniense, la democracia como desarrollo –radical de Rousseau y liberal de J. S. Mill–, la democracia directa de Marx y Engels, el modelo participativo de C. Pateman o P. Bachrach y algunos «*modelos comunitarios actuales*». Mientras que la democracia indirecta o representativa se encuentran la democracia como protección de J. Mill y J. Bentham, la «otra teoría de la democracia» de Schumpeter, el elitismo y pluralismo democráticos y las propuestas de ciertos «*sectores neoconservadores actuales*» (Cortina, 1993, p. 89-90).

Intentar dar cuenta de todas estas corrientes democráticas es una ardua tarea, la cual no es un objetivo en el presente trabajo; si bien, se irá realizando una especie de aproximación a diferentes interpretaciones; haciendo hincapié, en el concepto de soberanía popular de la democracia directa y al principio de representación de la democracia representativa.

4 Democracia Directa y la Soberanía del Pueblo

El objetivo principal del presente capítulo es tratar de averiguar por un lado, qué mecanismos o recursos participativos conforman una condición de posibilidad para la participación en nuestras democracias locales actuales y, por otro lado, averiguar cómo se puede mantener la soberanía popular, en cuanto a la titularidad y el ejercicio del poder de la ciudadanía, aun preservando porosidad a la representación política. Para llevar a cabo este objetivo se darán dos pasos. En el primer paso, se va a realizar una recopilación de las principales características de la democracia directa o participativa griega. El segundo, trata de presentar las bases en las que se sustenta la soberanía popular, y se propondrá la interpretación de la misma desde una perspectiva en la cual se pueda sostener una propuesta de democracia participativa en el ámbito local; teniendo en cuenta la representación, como una especie de marco vehicular que pueda facilitar una toma de decisiones políticas ciudadanas sin que se pierda la autenticidad o legitimidad real de las mismas.

En una democracia directa, los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones, teniendo voz y voto en la toma de decisiones políticas; es decir, participaban en todo aquello que significaba un bien para toda la comunidad. En palabras de Aristóteles, en las democracias el pueblo es soberano, en contraposición de las oligarquías, donde lo son las minorías (Aristóteles, 1988, p. 168). En cuanto a las desviaciones de los regímenes rectos, la democracia la situaba junto con la tiranía y la oligarquía, ya que solo se preocupaba por el interés de los pobres, desatendiendo el beneficio de la comunidad (Aristóteles, 1988, p. 172). Rousseau sugirió que la única manera de que pudiera existir una verdadera democracia era «que el mayor número gobierne y el pequeño sea gobernado» (Rousseau, 2007, p. 95). Esta solo se podría dar, a su juicio, en estados pequeños, en donde el pueblo se pudiera conocer, reunir y debatir sobre los asuntos públicos y no hubieran desigualdades económicas. En este sentido, lo que propone Rousseau es una democracia directa y deliberativa, en la cual la ciudadanía pudiera decidir con plena independencia sobre los asuntos públicos a través de un proceso de deliberación de las diferentes propuestas. A mi juicio, este es un punto esencial en el cual la democracia local puede establecerse; ya que si se puede contemplar como evidente la problemática de establecer una participación activa de la ciudadanía en un contexto estatal, no lo es menos, que desde un ámbito local, la problemática si bien no se puede afirmar que pueda desaparecer, al menos si que ofrece alguna oportunidad para que se pueda llevar a cabo.

La democracia directa, pues, permite a los ciudadanos participar directamente en los asuntos públicos, debatiendo sobre las decisiones que más facilitarían el desarrollo de una sociedad mejor. Si bien, como se ha podido constatar con anterioridad, en la democracia directa ateniense, este modelo de democracia era a todas luces exclusiva; es decir, impedía de una u otra forma que todas las personas que residían en la comunidad pudieran participar en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. En este sentido, en términos generales, surge la democracia representativa, donde las deliberaciones colectivas, aquellas que conciernen a toda la colectividad, «no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin [...]» (Bobbio, 1996, p. 54). Montesquieu definía la democracia como una república en donde el pueblo ejercía el poder de forma soberana; si bien, al igual que en ciertos aspectos era soberano, en otros era súbdito. Por ello, el pueblo soberano solo podía serlo en las cosas que podía hacer bien; y súbdito, en las otras, en el sentido de que debía nombrar a través del sufragio y ser dirigido por medio de ministros (Montesquieu, 1906, pp. 21-22). En este sentido, como señala Bobbio, cuando los representantes del pueblo «son revocables se acerca a la democracia directa» (Bobbio, 1986, p. 40). A la deliberación de la ciudadanía en los asuntos públicos, se suma otro valor importante para la propuesta de un modelo más participativo, que la actuación de los representantes pueda ser renovada o revocada en función de su idoneidad.

Bobbio caracteriza la democracia directa desde tres condiciones mínimas: el gobierno del pueblo a través de representantes elegidos y revocables; la Asamblea de los ciudadanos que deliberan sin intermediarios y el *referéndum*. Se puede comprender que si los representantes tienen el estatus de revocables implica que su trabajo está a expensas del criterio de la ciudadanía. En cuanto a la asamblea de los ciudadanos, digamos que como institución requiere, a colación de la versión clásica griega, comunidades pequeñas para ser efectiva, y no al contrario. En relación al *referéndum*, a juicio del autor «es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias» (Bobbio, 1986, p. 41). En este sentido, deliberación, revocación, referéndum (como complemento al voto cada cierto tiempo) y comunidades pequeñas, son características que pueden funcionar en el entorno de la localidad o municipalidad. Todavía más, se podría llevar a cabo dentro de grandes ciudades, en las cuales se practicara una estructuración territorial atendiendo, por ejemplo, a las configuraciones de barrio, distrito y sector.

Sea como fuere, el interés de acercarse de nuevo a la democracia directa o participativa no es otro que profundizar en el concepto de soberanía popular, ya que el mismo se presenta como un instrumento fundamental para legitimar el ejercicio del poder. En este sentido el concepto de poder se presenta como un término a descifrar para tener una mejor perspectiva a la hora delimitar hasta dónde puede llegar o no la soberanía del pueblo dentro de la propuesta de una democracia local. En este sentido, es necesario e ineludible enfocar las relaciones de poder que se deben establecer entre representantes y representados, para poder establecer unos mecanismos relacionales adecuados y legítimos, más allá de la legitimidad que otorga la legalidad del proceso democrático electoral.

4.1 La Soberanía Popular

Según Touraine las dos maneras diferentes en la que se ha interpretado la democracia son: por una parte, para tratar de dar forma a la soberanía popular y, por otra, para asegurar la libertad del proceso político. En primer lugar, la democracia se define por su sustancia, mientras que en el segundo se rige por sus procedimientos. A su juicio, la segunda se presenta más fácil de describir:

la libertad de las elecciones, preparada y garantizada por la libertad de asociación y expresión, debe ser complementada por reglas de funcionamiento de las instituciones que impidan la malversación de la voluntad popular, el bloqueo de las deliberaciones y las decisiones, la corrupción de los elegidos y los gobernantes. Se trata, sobre todo, de defender el Parlamento contra el poder ejecutivo, que dispone de una mayor capacidad de información y de decisión. La debilidad de esta concepción reside en que el respeto a las reglas de juego no impide que las posibilidades de los jugadores sean desiguales si algunos de ellos disponen de recursos superiores o si el juego está reservado a las oligarquías (Touraine, 1995, p. 169).

Touraine habla de cultura democrática y entiende la democracia como un régimen que reconoce como sujetos tanto a los individuos como a las colectividades, protegiendo y estimulando en su voluntad su forma de vivir y dar sentido a su vida. Lo que limita el poder «no es sólo un conjunto de reglas de procedimiento sino la voluntad positiva de incrementar la libertad de cada uno» (Touraine, 1995, p. 274). A su juicio, la libertad de los modernos, nos está apartando, sin intenciones de retomar, el ideal de la libertad de los antiguos y su concepción de ciudadanía y del espíritu cívico.

Una característica diferenciadora que sobresale de la democracia de los antiguos frente a la democracia de los modernos es que para los primeros democracia mantenía su significado etimológico: poder del *demos*, y no, como para los modernos (y en la actualidad) que se identifica con el poder de los representantes del *demos*. Como señala Bobbio, el concepto *demos*, a partir de ser entendido como comunidad de los ciudadanos, se ha definido de múltiples maneras (de la mayoría, de los muchos, de la masa, de los pobres contrapuestos a los ricos), y con ello la democracia fue calificada como el poder de la mayoría, del pueblo, de la masa, de los pobres. Sin embargo, a su juicio, esta forma de identificarla no justifica el cambio radical de su primer significado; es decir, no cambia que el pueblo abandone su poder en manos de representantes y deje de decidir por él mismo, sobre todo en las actividades gubernamentales relevantes: sobre la guerra y la paz, las finanzas, la legislación, las obras públicas, etc. (Bobbio, 2005, p. 402). A mi juicio, este es el elemento más problemático a superar para construir una verdadera democracia. En este sentido, una base democrática adecuada no debe renunciar a escuchar el sentir de la ciudadanía, al menos, en aquellas cuestiones importantes que pueden cambiar radicalmente su modo de vida.

Las relaciones de poder, o más bien, quién ejerce el poder es una cuestión básica en cualquier modelo de democracia. ¿Quién está legitimado a ejercer el poder en una democracia, el pueblo o sus representantes? ¿Los representantes del pueblo están legitimados o solo legalizados por el proceso democrático para ejercer el poder? Se puede sostener que legitimidad y legalidad son las dos caras de la misma moneda del ejercicio del poder en una sociedad democrática. Bajo esta premisa tanto debería depender la legitimidad de la legalidad como al contrario. En este sentido, el equilibrio legítimo/legal constituye el principio de una sociedad con pretensiones democráticas. Sin embargo, la instrumentación del ejercicio del poder en uno u otro sentido puede desvirtuar el propio significado del término. En cuyo caso, es importante determinar qué es el poder. Según M. Castells, el poder es el proceso fundamental de una sociedad, la cual se define alrededor de valores e instituciones, determinados por las relaciones de poder. El poder es, pues, «la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder» (Castells, 2009, p. 33).

Según Castells, el poder se puede ejercer a través de la coacción o mediante la construcción de significado en base a discursos, donde los actores sociales dirigen sus

acciones. La formación del poder a través de la violencia no es una relación social, aunque se trate de una acción social con repercusión social, y la dominación pueda desplegar así su eficacia. Castells hace hincapié en que si bien aquellos que están sujetos al poder aceptan un cierto grado de sometimiento, cuando la resistencia es más fuerte que la aceptación se transforman las relaciones de poder, el poderoso pierde poder y se inicia un proceso de cambio estructural. A su juicio, solo bajo estas circunstancias las relaciones de poder se convierten en relaciones sociales. A su vez, añade que «Cuanto mayor es el papel de la construcción de significado en nombre de intereses y valores específicos a la hora de afirmar el poder de una relación, menos necesidad hay de recurrir a la violencia (legítima o no)» (Castells, 2009, pp. 34-35). Por su parte, Gramsci hace hincapié en que la supremacía de un grupo social se presenta de dos modos: como dominio y como dirección intelectual y moral. Por una parte, entiende que un grupo social es dominante respecto a los grupos contrarios, a los que tiende a erradicar o a someter incluso mediante el uso de la fuerza armada y, por otra, es dirigente de los grupos próximos y aliados. A su juicio, una de las condiciones básicas de un grupo social para la conquista del poder es que tiene que ser dirigente incluso antes de alcanzar el poder gubernativo y, a su vez, cuando alcanza el poder a la par de ser dominante tiene que seguir siendo dirigente « [...] no se tiene que contar sólo con la fuerza material que da el poder para ejercer una dirección eficaz» (Gramsci, 1977, p. 486).

A mi juicio, las relaciones de poder deben estar equilibradas entre ambas fuerzas, para ofrecer la legalidad durante el proceso democrático a los representantes, y la legitimidad se cedería a los representantes a través de un proceso democrático discursivo. En este sentido, Habermas sitúa la esencia para permitir al estado equilibrar el ejercicio de su dominación en el proceso de legitimación. Entre la concepción liberal (representativa) de la democracia y la republicana (directa), el autor sitúa su idea de una política deliberativa capaz de legitimar el proceso político a través de la racionalización y la acción comunicativa o discursiva.

Según Habermas, por una parte, la concepción liberal interpreta la política como una lucha por el poder; es decir, una forma de rivalizar por conseguir mayores cuotas de poder administrativo. La lucha estratégica de agentes colectivos por conseguir o mantener ventajosos puestos de poder condiciona, a su vez, el proceso de formación de la opinión y de la voluntad política, tanto en la esfera pública como en el parlamento. El estatus de poder se alcanza a través de la legitimidad que ofrece el número de votos alcanzado en el proceso electoral, obtenidos de los ciudadanos cuando aceptan unas u otras propuestas de candidatos y

programas. Habermas sitúa el proceso electoral en la misma línea que cuando aquellos que participan en el mercado, convencen a sus futuros clientes de las ventajas de adquirir sus productos. Por otra parte, la concepción republicana entiende el proceso de formación de la opinión pública de la voluntad política en el espacio público y en el parlamento, atendiendo a las estructuras propias de una comunicación pública dirigida al entendimiento. Por tanto, a su juicio, este modelo de política no entiende la práctica de la autodeterminación en relación al mercado, sino en el diálogo orientado hacia el entendimiento (Habermas, 1999, pp. 236-237). En este sentido, la deliberación y la puesta en debate de las diversas opiniones públicas, se puede convertir en un medio político propicio para, más allá de perseguir una mera autorización de tomas de posiciones de poder, legitimar y vincular el discurso político con la manera de ejercer el dominio público.

¿Hay alguna forma de equilibrar la pérdida del poder de la ciudadanía? B. Barber, como lo hacen autores como Habermas o Keane desde sus propias perspectivas, observa en la sociedad civil un agente mediador potencial entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, capaz de ofrecer un espacio público en el cual los ciudadanos de manera voluntaria puedan ejercer sus actividades. A su juicio, el riesgo que se corre aparece cuando el gobierno hace suyo el concepto «público» y asume la exclusividad en los temas de estado. Es entonces cuando el verdadero público pierde la capacidad de pensar de sí mismo como algo público, lo que redundaría en que los políticos y burócratas se alzan como los únicos oficiales públicos relevantes. Lo que lleva a que «La política se profesionaliza y la ciudadanía se transforma en una ocupación de carácter privado» (Barber, 2000, p. 53). Según el autor, la sociedad civil es un lugar en el cual la ciudadanía se puede encontrar a salvo de los gobiernos burócratas —en los que han perdido su confianza— y los mercados privados en los que no pueden confiar que sustenten sus principios morales y cívicos.

A raíz de haber expuesto algunas de las principales características en las que se fundamenta la democracia directa, relevantes para abordar el concepto de soberanía popular, se ha podido observar la importancia en el equilibrio en las relaciones de poder en una sociedad democrática. La deliberación y la acción comunicativa, la no violencia, asambleas ciudadanas, referéndums, representación y participación en los asuntos relevantes, equilibrio entre legitimidad y legalidad, acción ciudadana, protagonismo de la sociedad civil, etc., se sitúan dentro de la propuesta de democracia en el ámbito local; representativa pero sin perder la porosidad a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.

5 La Democracia Representativa y el Principio de Representación

Como se ha podido comprobar a lo largo del capítulo anterior, la soberanía popular es un concepto muy importante a la hora de presentar un modelo democrático participativo de la ciudadanía. De este modo, el autogobierno del pueblo se presenta como una parte consustancial a la hora de legitimar el poder. Sin embargo, la representación se reclama como un valor necesario, no solo para poder instrumentar un modelo participativo local sino porque puede albergar la pretensión en un futuro de abrir nuevos horizontes hacia una democracia estatal o, incluso, global. Es por ello, que el presente capítulo tiene un doble objetivo para la presente investigación; por una parte, presentar algunas directrices de la democracia representativa y, por otra parte, centrar y definir lo que significa el principio de representación.

Para alcanzar estos dos objetivos se van a realizar los siguientes pasos. En un primer paso se explicarán algunas de las características más importantes o determinantes de la democracia representativa. En un segundo paso, se adentrará en las diferentes interpretaciones del concepto de representación. Con estos dos pasos se tiene la pretensión de mostrar la idiosincrasia de la democracia representativa, incidiendo en sus potencialidades y limitaciones, a la vez que se va a tratar de encontrar un concepto de representación que se adecue al concepto expuesto de soberanía popular. Es decir, se propondrá entender la representación como la voluntad expresa de la ciudadanía, más allá de la tradicional interpretación de la exclusiva forma de participar ejerciendo el derecho al voto solo cada cierto tiempo.

La democracia representativa se ha interpretado y adecuado de tal manera, que la ciudadanía está dejando de creer en el verdadero significado del acto de representar. Al parecer, al concepto de representación se le han ido acoplando tantas variantes que lo que en un principio se debería entender como un simple acto *gregario*, realizado por los representantes a favor de sus representados, se ha tornado una entrega de la soberanía sin retorno. Bobbio dice que generalmente el concepto democracia representativa se refiere a «que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo» (Bobbio, 1986, p. 54). En este sentido, digamos que, la elección no parece ser de representantes sino de soberanos.

El remate tan tajante de Bobbio se presenta como una especie de toque de atención al tema de la representación. A su juicio, hay una manera errónea de confundir la democracia representativa con el Estado parlamentario. Ambos no son lo mismo. El Estado parlamentario es una aplicación particular del principio de representación, pero hoy día la representación no se centra solo en el Parlamento, sino que se amplía a otras instancias donde se llevan a cabo deliberaciones colectivas tales como los municipios, las provincias o, como en Italia, también en las regiones (Bobbio, 1986, p. 34). En el caso de España serían las Comunidades Autónomas, que hacen de nexo vertebrador entre las provincias, sus municipios y el Estado. ¿Qué significa la democracia representativa?

Según Bobbio, no todo Estado representativo puede ser una democracia representativa; eso «si por democracia entendemos [...] un régimen en el que todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos, donde [...] existe el sufragio universal [...] ya que se ha datado históricamente que los Parlamentos se dieron antes de la ampliación del sufragio» (Bobbio, 1986, p. 35). Por ello se dieron Estados parlamentarios que fueron representativos y no por ello eran democráticos. Digamos que asociar indisolublemente democracia y representación es un acto pernicioso, o al menos, se presenta como un recurso a todas luces interesado. Lo que pone el autor sobre el tapete es sin duda el tema de la representación, y en qué términos se habla cuando se dice que un sistema representativo es propio de una democracia representativa. En este sentido dice que

las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión (Bobbio, 1986, p. 37).

Entre los argumentos en contra de las citadas características de la democracia representativa se sitúa el pensamiento socialista. Como señala Bobbio, el precepto de la revocación del mandato por parte de los electores, en el cual se realiza una crítica a la prohibición del mandato imperativo, viene del pensamiento político marxista. Y el referente a la representación de los intereses, fue una propuesta del pensamiento socialista inglés a finales del siglo XIX. A su juicio, la realización de ambas propuestas no supone en ningún caso la

transformación de la democracia representativa en democracia directa (Bobbio, 1986, p. 38). Digamos, que esta aclaración sitúa el punto en el cual se encuentran nuestras democracias representativas, es decir, un sistema político donde los representantes solo acuden interesadamente a la ciudadanía para usurparle la soberanía a cambio de dejarle participar en un acto electoral en el cual solo pueden elegir a sus gobernantes.

La mayoría de las veces, cuando se habla de democracia representativa, al parecer, muchos son de la opinión de que se sabe de lo que se está hablando. Un ciudadano español bien podría decir que vive en un país con una democracia representativa, ya que ejerce el voto y elige sus representantes políticos; sin embargo, son muchos los que podrían coincidir sobre todo en dos puntos. El primero es que saben que se encuentran en una democracia representativa porque cada cierto tiempo ejercen su voto en unas elecciones libres y, el segundo, que no se sienten representados por sus candidatos electos. Si tomamos en consideración cierto matiz expresado anteriormente por Bobbio, podremos convenir que una cosa es la representación y otra cosa bien distinta es la democracia. Si bien se puede estar de acuerdo en que pueden coincidir, al menos, no estaría de más considerar que no constituyen necesariamente una sola expresión. Ya que, como dice Bobbio, puede ocurrir que un Estado sea representativo pero que no sea democrático y, del mismo modo, se podría decir que un Estado puede ser democrático pero no representativo de la soberanía popular.

En este contexto, se pronuncia H. Pitkin cuando afirma que no hay dudas en cuanto a que la popularidad del concepto de representación se vincula directamente a la idea de democracia, así como a las ideas de justicia y libertad. No obstante, a su juicio, la historia ha dejado de manifiesto que tanto el concepto de representación como su puesta en práctica mantienen poca relación con la democracia y la libertad. A lo que añade, que representación no tiene por qué significar gobierno representativo, y que si bien, «las instituciones y los ejercicios que encarnan algún género de representación son necesarios en cualquier sociedad articulada» no por ello tiene «nada que ver con el auto-gobierno del pueblo (Pitkin, 1985, p. 2). En las palabras de Pitkin, se pueden extraer dos consideraciones importantes para nuestra investigación. Por una parte, que cualquier sociedad articulada necesita algún tipo de representación y, por otra parte, que cualquier tipo de representación no es adecuada para poder hablar con autenticidad sobre que el pueblo es soberano, y como tal ejerce su poder de forma que sus intereses y demandas son satisfechas por sus representantes electos.

5.1 Adecuar Democráticamente el Principio de Representación

La representación es un concepto muy importante para nuestras sociedades por dos motivos fundamentalmente. Por un lado, el crecimiento poblacional es un hecho evidente, a la vez que la pluralidad de formas de entender la vida en plenitud demanda la necesidad ineludible de atender a la ciudadanía en las máximas condiciones de equidad posibles. Por otro lado, las horas empleadas en la jornada laboral, los asuntos personales y unos mínimos para el ocio, deja poco tiempo para dedicarlo en tareas públicas, o para la comunidad. En ambos casos, la representatividad se presenta como un modelo necesario para la participación política. Sin embargo, la cuestión radica en qué tipo de representación es adecuada para consensuar la falta de tiempo de la ciudadanía para los asuntos públicos, sin que por ello se pierda el poder decidir en la toma de decisiones políticas que llevan a cabo los representantes. En este sentido, se van a exponer distintos modos de interpretar la representación recopilados por Max Weber y Hanna Pitkin.

Weber expresa con gran precisión algunas concepciones de representación y, seguramente, una u otra de ellas se nos presenta más familiar. O dicho de otro modo, acertar qué tipo de democracia representativa es la más adecuada para un sistema democrático puede llegar a no ser tan fácil como en un principio se las podría prometer. Según Weber, en un principio se entiende por representación cuando la acción de los representantes se imputa a los demás o bien estos la admiten como legítima y vinculada a ellos. Sin embargo, dentro de las estructuras de dominación, la representación presenta varias formas: 1) la representación apropiada; 2) la representación estamental; la representación vinculada; 4) la representación libre; 5) la representación de intereses.

En cuanto a la representación apropiada, Weber la atribuye a formas antiguas de asociaciones de dominación patriarcales: jeques de clanes, caciques de tribus, monarcas hereditarios, etc. En este ámbito tradicional, el dirigente tiene apropiado el derecho de la representación; por el cual tiene el poder representativo para cerrar contratos y pactos de carácter estatutario con los más ancianos de las comunidades vecinas. La representación estamental se establece por derecho propio. Si bien Weber apunta que no se trata de una representación en cuanto se atiende a defender solo derechos propios; sí que mantiene el carácter de representación en cuanto va más allá de la persona privilegiada para afectar a los estratos de la sociedad no privilegiada. En contraposición a ambas formas, presenta la

representación vinculada, en la cual los representantes son elegidos por turnos o por sorteo; en cuyo caso, el poder representativo está condicionado por mandato imperativo y el derecho de revocación y, a su vez, ligado a la aceptación de los representantes. En este caso, los representantes ejercen verdaderamente de funcionarios de aquellos a quienes representan (Weber, 2002, pp. 235-236). Se evidencia, pues, la diversidad interpretativa de los tres modelos de representación expuestos. Dicho lo cual, la tercera interpretación, a su juicio, es la forma de representación practicada en las repúblicas de consejos, como una especie de sustituto de la democracia directa; si bien, la entiende imposible en las asociaciones de masas.

En la representación de intereses, Weber denomina a un tipo de corporaciones representativas, en las cuales la elección de los representantes no es libre, ya que atiende a su pertenencia profesional, estamental o de clase, siendo designados por sus iguales, conformándose en su caso una representación profesional. Como señala el autor, esta forma de representación puede a su vez tener distintas interpretaciones; si bien, la que se puede considerar es que en general la intención de realizar este tipo de representación está relacionada con el propósito de privar del derecho electoral a cierto tipo de profesiones, estamentos o clases sociales (Weber, 2002, p. 239). En la representación libre, el representante es independiente ante cualquier tipo de instrucción, y solo atiende a su propio parecer. El representante, designado o por turno, solo responde a sus principios morales o sus propias convicciones objetivas, dejando de lado los intereses particulares de sus representados. En este caso, el representante se convierte en el legítimo señor al ser elegido por sus votantes, pero no en su servidor. Según Weber, este tipo de representación ha sido la aceptada por las «modernas representaciones parlamentarias», que son las que «participan de esta forma en el predominio general de las tareas objetivadas e impersonales [...] que es lo característico de la dominación legal» (Weber, 2002, p. 236).

En el tipo de representación libre de las asociaciones políticas modernas se alzan los Parlamentos, los cuales necesitan de la actuación voluntarista de los partidos políticos:

éstos son los que presentan los candidatos y los programas a los ciudadanos políticamente pasivos y por compromiso o votación dentro del Parlamento crean las normas para la administración, la controlan, apoyan gobiernos con su confianza y los derriban también *cuando* se la rehusan de un modo permanente, siempre que hayan podido obtener la *mayoría* en las elecciones.

El jefe del partido y el cuadro administrativo designado por él: ministros, secretarios de estado y eventualmente subsecretarios integran la dirección "política" del estado, es decir, dependen en sus cargos del triunfo electoral de su partido y por su derrota están obligados a dimitir [...] (Weber, 2002, p. 236).

Con esta breve aproximación al concepto de representación presentado por Weber, se ha podido observar que el tipo de representación vinculada se encuentra más relacionada con la democracia directa o participativa; sobre todo en cuanto a que los representantes son elegidos por turno o por sorteo u otro método similar. A su vez, presenta la figura del mandato imperativo y derecho de revocación, que si bien está vinculado al asentimiento de los representados, una vez estos han aceptado el cargo están obligados a representar fielmente a sus representados. En cuanto al tipo de representación libre, si bien no se han recogido todos los condicionamientos expuestos por el autor, su funcionamiento está relacionado con la democracia representativa, ya que una vez el representante es elegido a través del voto ciudadano, este obtiene la legitimación a través de la legalidad del proceso. En este sentido, el elector, si no ve satisfechas las ofertas prometidas por el partido político y su candidato, siempre puede esperar a unas nuevas elecciones para cambiar la dirección de su voto. Sin embargo, poco más puede hacer para influir en las actuaciones políticas, que en su caso, el partido vencedor crea oportunas llevar a cabo.

Pitkin lleva a cabo un trabajo minucioso con respecto al concepto de representación, revisando diferentes descripciones realizadas a lo largo de la historia. La autora, pone de manifiesto que si bien todas y cada una de las interpretaciones han incluido una parte de su auténtico significado, ninguna ha desarrollado el concepto de representación en su plenitud. Recogiendo sus palabras «de las diferentes maneras de ver la representación, todas tentadoras porque son parcialmente correctas, pero todas equivocadas porque toman una parte del concepto como si fuese el todo» (Pitkin, 1985, p. 41). Se va a realizar una aproximación a cinco dimensiones de la representación expuestas por Pitkin: 1) representación como autorización; 2) representación como responsabilidad; 3) representación descriptiva; 4) representación simbólica; 5) representación sustantiva.

La representación como autorización o la perspectiva de la autorización indica que un representante es alguien autorizado a actuar en nombre del representado, el cual asume las consecuencias de las acciones del representante como si hubieran sido realizadas por él

mismo. Esta dimensión de la representación redundante a favor del representante, ya que sus derechos son ampliados mientras que sus responsabilidades se reducen. En este sentido, el representado a la vez que adquiere nuevas responsabilidades renuncia a algunos de sus derechos (Pitkin, 1985, p. 41). En la representación como responsabilidad o perspectiva de la responsabilidad un representante debe rendir cuentas como responsable, por tanto tendrá que responder a su representado de lo que haga. Entre ambas perspectivas, como señala la autora, mientras que los teóricos de la autorización entienden que un representante queda libre de cualquier responsabilidad por sus acciones, los teóricos de la responsabilidad otorgan al representante nuevas y especiales obligaciones. Es decir, mientras los teóricos de la responsabilidad consideran que el representante está obligado a responder ante el representado, quedando este liberado; para los teóricos de la autoridad es todo lo contrario. Según Pitkin

El teórico de la autorización define la democracia representativa haciendo que las elecciones sean equivalentes con un otorgamiento de autoridad: un hombre representa porque ha sido elegido al comienzo de un período en el que ostentará su cargo. El teórico de la responsabilidad, por el contrario, hace que las elecciones equivalgan a una tenencia de responsabilidad: un funcionario elegido es un representante porque (y en tanto que) estará sujeto a reelección o deposición al final de su período (Pitkin, 1985, p. 60).

Según Pitkin, si bien la perspectiva de la responsabilidad pretende suplir la falta de responsabilidad que presentan las perspectivas de la autorización, ambas perspectivas no realizan ninguna aportación en cuanto a qué es lo que pasa durante la representación, ni la forma con la cual debería actuar un representante, ni qué se espera de él o cómo decir si ha representado de buena o mala manera (Pitkin, 1985, p. 63). A mi juicio, la perspectiva de la autoridad deja al representado en manos de su representante; sin embargo, aunque la perspectiva de la responsabilidad rinde cuentas a su representado, la máxima por la cual responsabiliza no pasa de dimitir de su cargo. A su vez, en ambas perspectivas la política legislativa queda solo en poder de los representantes.

La representación descriptiva hace referencia a la idea de que un cuerpo representativo se distingue a través de una correspondencia con respecto de aquello que se representa mediante un reflejo no distorsionado. Según Pitkin, los defensores de esta representación entienden que para poder hablar de un verdadero cuerpo representativo, la elección del

legislativo debe ser una imagen exacta de toda la nación. A su vez, continúa, la representación depende de las características del representante, de lo que es; es decir, es más importante lo que se es que lo que se hace. Ya que «El representante no actúa por otros; los “sustituye” en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo» (Pitkin, 1985, p. 67). A su juicio, en términos políticos en esta dimensión de la representación, es más importante la composición del legislativo que lo que lleva a cabo.

La representación simbólica o perspectiva de la simbolización enfatiza la idea de suplencia; es decir, se mantiene que los símbolos representan a alguna cosa y, por tanto, la hacen presente aunque aquello que representen no se halle fácticamente. A partir de esta concepción, un representante político se entiende en función del modelo de una bandera que representa la nación. A su vez, «también puede pensarse en los seres humanos como si fuesen símbolos, y, en las circunstancias adecuadas, pueden representar a una nación exactamente como lo hace la bandera» (Pitkin, 1985, p. 101). En este sentido, la representación política no comporta una actividad, sino que determina un estado de cosas; con lo cual, la representación no supone un actuar por los otros, sino «suplir» a otros. Por tanto, «por definición, el líder político representa al pueblo en tanto en cuanto el pueblo lo acepte o crea en él» (Pitkin, 1985, p. 111). Como señala la autora, a diferencia de la representación descriptiva –en la cual hay una correspondencia o semejanza– la creación de un símbolo pasa por influir en el ánimo de la gente más allá de la propia aceptación del símbolo como tal; ya que no se trata de llevar a cabo un proceso persuasivo y racional, sino que por el contrario se recurre a la manipulación en el ámbito afectivo y de la formación de los hábitos del representado.

En la representación como actuación por el otro o sustantiva, el debate se cierne respecto a cómo se caracteriza sustantivamente la acción o la actividad que debe desarrollar el representante. Como señala Pitkin, en las diferentes perspectivas expuestas se hace hincapié en la forma adecuada de conducirse un representante o cómo institucionalizar convenientemente un gobierno representativo; sin embargo, no tratan en ningún momento de determinar cómo tiene que actuar ni cómo tenemos que juzgar su comportamiento (Pitkin, 1985, p. 123). Cuando se actúa por alguien no se puede obrar llevados por impulsos, ya que se espera que se asuman responsabilidades de las acciones llevadas a cabo. En este sentido, Pitkin, habla de dar razones y justificación de aquello que se hace ante aquellos a los que se representa, porque «se trata de actuar *como si* tuviéramos que rendir cuentas y no de una responsabilidad institucionalizada» (Pitkin, 1985, p. 130).

Según Pitkin, al representante se le ha caracterizado en base a tres ideas principales: como sustituto, o persona que actúa en lugar de otro; como cuidador o tutor que actúa en interés de otro; y como subordinado, que sigue las instrucciones de acuerdo con los deseos de otro. A su juicio, ningunas de estas tres perspectivas terminan siendo un equivalente adecuado de la idea de representación (Pitkin, 1985, p. 152). Por una parte, continúa, si bien algunos representantes pueden sustituir a sus representados, la mayoría de los sustitutos ni son representantes ni representan los intereses de aquellos a los que sustituyen. Por otra, la idea de cuidar o de ocuparse de los intereses o del bienestar de otro, tampoco equivale fielmente al acto de representar. Y por último, la concepción de subordinado o como receptor de las instrucciones dictadas por el representado, «resulta inadecuada en sí misma para explicar la representación, y que si se contempla al agente como demasiado subordinado» se puede ver como un simple instrumento sin independencia, con lo cual «queda igualado al empleado subordinado de una sociedad mercantil –demasiado subordinado para servir (o para que se le vea) como un sustituto de la empresa misma» y consecuentemente «No actúa por ella; es ella la que actúa a través de él, o por medio de él» (Pitkin, 1985, p. 153).

Para Pitkin, el concepto sustantivo de representar se basa en la acción del representante sobre la base de los intereses de su representado; es decir «la sustancia o el contenido del actuar por otros como algo distinto a sus adornos formales y externos» (Pitkin, 1985, p. 125). En este sentido, las acciones del representante se deben corresponder con los deseos, los intereses o las necesidades de sus representados y, en su caso, ponerse en su lugar y actuar del mismo modo que estos actuarían. A su juicio, la actividad de representar como una forma de actuar por otros se debe definir en los términos en los cuales se determine qué hace el representante y cómo lo hace, o través de una combinación de ambas consideraciones (Pitkin, 1985, pp. 155-156). Para la autora

[...] el desarrollo y mejora de la instituciones representativas, el cultivo de personas capaces de atender los intereses de los demás de una manera sensible en la respuesta son esenciales si la fina visión que constituye la idea de representación ha de tener algún efecto sobre nuestras vidas reales. Al mismo tiempo, no podemos permitir que las instituciones, los hábitos de conducta, el comportamiento de los representantes se conviertan en modelo e ideal nuestro. Siempre será cuestionable el que los gobiernos a los que convencionalmente calificamos como “representativos” impliquen genuina representación» (Pitkin, 1985, p. 266).

Como se ha podido comprobar atendiendo a las diferentes concepciones del término representación expuestas de Weber y Pitkin, la subjetividad puede ser un gran problema a la hora de saber de qué estamos hablando cuando nos referimos a la representación. No obstante, a mi juicio, se podrían descartar por eliminación algunas de las interpretaciones, si más allá de intuir o diagnosticar futuros problemas –en relación a qué tipo de representación es la más idónea para un sistema político– se pusiera el acento en una adecuada idea de representación que entendiera que la democracia tiene como principio básico la soberanía del pueblo, y que este por la necesidad de verse representado, lo fuera verdaderamente, sobre todo, atendiendo a sus intereses y necesidades reales.

En este sentido, por una parte, la representación vinculada de Weber presenta unas características de gran legitimidad democrática; en cuanto a que los representantes son elegidos por turnos o por sorteo, y estos se encuentran condicionados al mandato imperativo y el derecho de revocación. En este sentido, los representantes desempeñan la tarea de funcionarios de aquellos a los que representan, llevándose a cabo una especie de democracia directa. Por otra parte, la representación sustantiva de Pitkin, presenta la acción del representante sobre la base de sus representados; en cuyo caso, el acto de representar pasa por desarrollar acciones de protección y promoción de los intereses y deseos de aquellos a los que representan. Evidentemente, a la democracia directa se le presupone que la soberanía popular no se puede dejar en manos de los representantes; sin embargo, si estos fueran el fiel reflejo de aquellos a los que representan, se podría hablar de igual manera de un representante como de un representado, ya que las demandas de unos irían a la par con la toma de decisiones políticas de los otros.

A lo largo del capítulo se han presentado algunas de las características de la democracia representativa, así como diferentes interpretaciones del concepto de representación. Con todo ello se ha podido determinar que con la democracia representativa, con sus ventajas e inconvenientes y a partir de adecuar los conceptos de representación y democracia, se podría alcanzar una actuación de los gobernantes de acuerdo a los intereses y demandas de los gobernados, más allá de dejarla en manos de la tradicional interpretación de exclusividad en la forma de participar ejerciendo el derecho al voto solo cada cierto tiempo; y como única medida para mostrar la insatisfacción y reprobación con las políticas realizadas por nuestros candidatos electos.

6 Diferentes Modelos de Democracia como Participación

Autores clásicos y contemporáneos han visto desde distintas perspectivas el fenómeno de la participación política, con el propósito de buscar algún punto de encuentro entre el poder del Estado y la ciudadanía. En este sentido, la cuestión de la teoría política participativa se ha centrado en consensuar las relaciones establecidas entre el individuo y el proceso de decisión. En cuanto al individuo, se ha tratado de determinar quiénes son los actores; o bien, profesionales preparados y elegidos a través de un sufragio –democracia representativa–, o bien, ciudadanos que ejercen su voluntad a través de una manera directa o mediante procesos de opinión y deliberación –democracia directa. Respecto del proceso decisorio, se trataría de saber si el acto de participar termina con la elección de los representantes, con lo cual se legitiman para tener total libertad de acción, o si por el contrario, se complementan mecanismos de decisión y control por parte de la ciudadanía.

El debate más habitual se ha centrado tradicionalmente en el tema de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas o en los asuntos del Estado. Entre otras razones impera aquella postura liberal que no otorga al ciudadano corriente la capacidad para poder tratar en temas políticos. Si tomamos la corriente elitista, donde Schumpeter es su gran valedor, la cuestión se dilucidará de manera rotunda en cuanto a que la ciudadanía no puede participar en aquellas tareas que corresponden solo al Estado. A su juicio «el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil [...] se hace de nuevo primitivo» (Schumpeter, 1996, p. 335).

En cambio, autores como Pateman y Macpherson defenderán una democracia participativa, en la cual los ciudadanos mantengan un papel importante en las relaciones de poder. Pateman, por ejemplo, no entiende una teoría de la democracia participativa en la cual los individuos y sus instituciones se consideren de manera aislada. A su juicio, las instituciones representativas nacionales no garantizan la participación democrática; por tanto, para que se de la participación adecuada a nivel de socialización, tiene que ubicarse tanto en las instituciones como en otros ámbitos, en los cuales se puedan desarrollar las actitudes individuales y las cualidades psicológicas necesarias. Pateman incluye un dato relevante para nuestra investigación posterior: la educación como función principal para una democracia participativa (Pateman, 1970, p. 42).

En los dos capítulos expuestos del presente bloque se ha realizado una aproximación y se han expuesto algunas valoraciones sobre el modelo de democracia directa, atendiendo en especial a la expresión soberanía del pueblo. Dicho lo cual, la premisa por la cual se entiende que el ejercicio del poder se puede mantener en la ciudadanía, presenta la representación como una forma necesaria para ese cometido. Con esta idea, se ha abordado el modelo de democracia representativa, con el objetivo de presentar una interpretación democrática del principio de representación, que pueda salvaguardar los intereses y demandas de los representados. Llegados a este punto, en el presente capítulo se va a tratar de presentar algunos modelos de democracia como participación; en concreto: la democracia participativa, la democracia monitorizada y la democracia deliberativa.

El interés de acercarse a estos modelos de democracia no es otro más que intentar ver algunas de sus características principales, sobre todo la importancia que otorgan a la sociedad civil, a la vez que se intenta recoger algunas de las posibilidades que ofrecen para una propuesta de modelo participativo en el ámbito local. Estos objetivos se van a estructurar en tres partes. En una primera parte se van a presentar algunas características de la democracia participativa desarrollada a partir de la década de los sesenta del siglo XX, recogiendo aportaciones de autores como Pateman o Macpherson. En la segunda, se realizará un estudio similar de la democracia monitorizada propuesta por John Keane. Y por último, se abordará la democracia deliberativa, haciendo hincapié entre otras a las reflexiones de Habermas, sobre todo en cuanto al papel de la sociedad civil. El objetivo principal de realizar esta aproximación a los citados modelos de democracia no es otra que intentar identificar algunas características de las mismas, que puedan servir de complemento a una democracia representativa con una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas en el ámbito local.

6.1 Democracia Participativa

La democracia participativa presenta un gran diversidad de formas de participación; sin embargo, todas parecen alienarse en un mismo ideal: los ciudadanos deben ser más activos, informados y capacitados racionalmente tanto para elegir a sus representantes como para participar en la toma de decisiones políticas. Como señala Cortina, los defensores del participacionismo lo hacen de forma poco sistemática, de modo que no es fácil saber en qué consisten sus propuestas y hasta dónde quieren llegar. A su juicio, esta falta de un sistema y

propuestas concretas se unifican, sobre todo, detrás de una reacción de insatisfacción ante las limitaciones que presenta la democracia representativa. La autora, siguiendo a Lindner, recoge algunas de las características que comparten los participacionistas tales como: una actitud crítica frente a la democracia representativa; el deseo de alcanzar el ideal democrático de la igualdad política; y «la aspiración a la autorrealización, a conseguir individuos plenos y una sociedad armónica, fundada en la solidaridad» (Cortina, 1993, p. 91).

John Dewey señala, por su parte, que la democracia solo puede existir a razón de una ciudadanía involucrada y activa en el proceso político, para lo cual constituye un componente necesario la educación de los ciudadanos. Por una parte, uno de los elementos de su criterio hacia la democracia se encuentra en establecer un marco de reconocimiento de intereses mutuos como un factor del control social. Por otra, se precisa una interacción con mayor libertad entre los diferentes grupos sociales, a la vez que se debe llevar a cabo un cambio de hábitos de la sociedad. A su juicio, «estos dos rasgos son precisamente los que caracterizan a la sociedad democráticamente constituida» (Dewey, 1998, p. 81). A su vez, Dewey da otra explicación más profunda: «Una democracia es más que una forma de gobierno; es primeramente un modo de vivir asociado, de experiencia comunicada juntamente» (Dewey, 1998, p. 82). De las características expuestas sobre la democracia, es importante recalcar en esta última; ya que introduce una diferenciación que habría que tener en cuenta a la hora de hablar de democracia; en cuanto que se suele identificar la democracia con la política, como si solo se pudiera entender la misma en este contexto.

Para Dewey, la educación es un proceso social, y se presenta como un nexo de unión entre la realización de una vida social y la búsqueda común de intereses; a la vez que emerge un elemento potenciador de las capacidades de los ciudadanos. Digamos que, a través de la educación, los ciudadanos podrían realizar mejores elecciones a la vez que estarían más receptivos a obedecer las decisiones tomadas por sus gobernantes. A su juicio, una sociedad se considera que es democrática en la medida en que favorece la participación ciudadana en condiciones de igualdad. En palabras del autor «Una sociedad es democrática en la medida en que facilita la participación en sus bienes a todos sus miembros en condiciones de iguales y que asegura el reajuste flexible de sus instituciones mediante la interacción de las diferentes formas de vida asociada» (Dewey, 1998, p. 91). Por tanto, la sociedad de la educación de Dewey aspira a conseguir un interés personal en las relaciones, el control social y hábitos espirituales que provoquen cambios sociales; eso sí, evitando introducir el desorden.

La democracia participativa llega con una fuerza renovada a la teoría política como consecuencia del surgimiento de nuevas fuerzas políticas. Durante los años 60 se inició como bandera de los movimientos estudiantiles de Nueva Izquierda, para difundirse entre las décadas de los sesenta y setenta entre la clase obrera, a raíz del desencanto en el trabajo de obreros y empleados, que se sentían alienados. Según Macpherson, al abrigo de estas manifestaciones surgieron movimientos a favor del control obrero de la industria, a la vez que se difundía la idea de que la participación de la ciudadanía «en la formulación de decisiones por el *gobierno* se extendió tanto que varios gobiernos nacionales empezaron a hacer suyas, la menos verbalmente, las consignas de participación [...]» (Macpherson, 1977, p. 114). Macpherson y Pateman son algunos de los autores que más inciden en esta corriente participacionista, que se inspira en las ideas de Rousseau, anarquistas y marxistas.

Coincidiendo con Macpherson, Pateman señala que la democracia participativa surge al calor de las demandas impulsadas por movimientos sociales, sobre todo en el ámbito estudiantil, y de otros grupos que pedían que se tuvieran en cuenta sus derechos de participación en la práctica. Sin embargo, a su juicio, es irónico que la idea de la participación haya tenido tanto arraigo popular, sobre todo en el ámbito estudiantil, mientras que los teóricos y sociólogos políticos mantienen una concepción de la democracia en la cual la participación tiene poco protagonismo (Pateman, 1970, p. 1). Como señala Pateman, Rousseau podría ser considerado el máximo exponente teórico de la participación, ya que en su teoría política defiende que la participación de cada ciudadano en el proceso político de la toma de decisiones, es más que un mero complemento de los asuntos institucionales; ya que posee, a su vez, un efecto psicológico en los participantes que favorece la interrelación continua entre el funcionamiento de las instituciones y las cualidades y actitudes psicológicas de los individuos que las integran (Pateman, 1970, p. 22). El sistema político participativo ideal rousseauiano defiende la necesidad de ciertas condiciones económicas para alcanzar un sistema participativo; por tanto, a su juicio, la poca participación de la ciudadanía y las desigualdades sociales están directamente relacionadas.

Pateman entiende una teoría de la democracia participativa en la cual los individuos y las instituciones no sean considerados de manera aislada. A su juicio, la existencia de instituciones representativas a nivel nacional no es suficiente para la democracia, ya que la máxima participación de las personas, la socialización o entrenamiento social debe ocurrir en otras esferas, para que de esta manera las actitudes y las cualidades psicológicas necesarias se

puedan desarrollar. El proceso de participación se torna en el capacitador de este desarrollo, individual y colectivo. Pateman entiende que la función principal de la participación en una teoría de la democracia participativa es educativa. La educación, por tanto, se debe entender en un sentido amplio que abarque tanto el aspecto psicológico como en la adquisición de práctica en habilidades y procedimientos democráticos (Pateman, 1970, p. 42).

Macpherson defiende que, como muchos autores contrarios a la participación defienden, la democracia directa no pueda funcionar en una nación moderna con millones de habitantes; por ello aboga por disponer de un sistema representativo que ofrezca más medios para la participación, más allá de establecer una democracia totalmente directa (Macpherson, 1991, p. 115). A su vez, presenta la tecnología de las telecomunicaciones como un medio para la mayor participación ciudadana; si bien, advierte de las limitaciones que presenta en cuanto a quién y qué cuestiones se van a formular. A su juicio, la sociedad actual se presenta como una sociedad desigual de consumidores y acaparadores de conflicto; ya que la democracia elitista hegemónica produce, por una parte, una sociedad de élites políticas competitivas por alcanzar y mantener el poder y, por otra, una ciudadanía electoral apática; por tanto, defiende que la gente debe tomar conciencia sobre dejar de verse a sí misma y de actuar como meros consumidores, «a verse y actuar como personas que ejercitan sus propias capacidades y gozan con el ejercicio y el desarrollo de éstas» (Macpherson, 1991, p. 120). De esta manera se refuerza el vínculo entre el individuo y la comunidad, primordial para el funcionamiento de la democracia participativa.

Macpherson, coincidiendo con Rousseau y Pateman, presenta otro requisito necesario para la participación, que no es otro que reducir las desigualdades económicas y sociales; ya que las desigualdades son propias de sistemas no participativos que precisan de partidos políticos para su funcionamiento. El autor denomina el círculo vicioso, al proceso en que se encuentra una sociedad cuando quiere realizar; por una parte, un cambio de imagen del hombre como consumidor y, por otra, la reducción de las desigualdades socio-económicas: «no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr cambios de la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática» (Macpherson, 1991, p. 121). A su juicio, esta dicotomía se puede superar, si cada proceso marcha a su propio ritmo; es decir, que no se precise un cambio total en uno, para que empiece a funcionar el otro. A su vez, propone la idea de buscar fallos en los procesos y provocar así su ruptura.

Para Macpherson, el círculo vicioso tiene tres puntos débiles: el aumento de la conciencia sobre los costos del crecimiento económico y de la apatía política, «y las dudas cada vez mayores de la capacidad del capitalismo de gran empresa para satisfacer las expectativas de los consumidores al mismo tiempo que reproduce la desigualdad» (Macpherson, 1991, p. 128). A su juicio, estos indicadores favorecen las condiciones previas de una democracia participativa y su posible realizabilidad. En verdad, si somos conscientes de nuestra participación en la escasez de recursos y el consecuente daño al medio ambiente; el efecto rebote puede minimizar o aplacar el afán consumista y, como dice el autor, llegar a reducir, a su vez, las desigualdades de clase y aumentar la participación de la ciudadanía en la política. Sea como fuere, como advierte Macpherson, estas no son estimaciones empíricas, si bien pueden dar una idea de posibilidad de una mayor y mejor participación, al menos, de la que disponemos en la actualidad.

La idea principal sobre las reflexiones de Macpherson para nuestra propuesta de un modelo de democracia representativa con una mayor participación de la ciudadanía en el ámbito local, es sin duda –dejando su concepción compartida con Pateman sobre la democracia en la industria– su idea de una democracia participativa en «un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella» (Macpherson, 1991, p. 130). Ya que la democracia directa se practicaría a nivel de barrio, debatiendo, deliberando y tomando decisiones por consenso de manera directa, cara a cara, a la vez que se realizaría la elección de delegados para constituir consejos por niveles: barrio, distrito, ciudad. «Los delegados tendrían que contar con suficientes instrucciones de sus electores y ser responsables ante ellos [...] Y así sucesivamente hasta el nivel más alto, que sería un consejo nacional para los asuntos de gran importancia no nacional» (Macpherson, 1991, p. 131). Evidentemente, Macpherson ve las limitaciones que supone llevar esta idea democrática participativa sobre el terreno, y el riesgo que durante el proceso se vaya perdiendo la participación o el control democrático efectivo. Sin embargo, a mi juicio, este es el riesgo que se debe tomar si en verdad se quiere tomar en serio la participación democrática; ya que al igual que no se puede entender la democracia representativa actual sin atender a sus antecedentes históricos y sus continuos cambios de mejora, no se puede corregir o adecuar una cultura democrática participativa si no se empieza ejerciendo la participación, sobre todo, en su entorno tradicional y más propicio como es en reducidas comunidades, como puede ser en el ámbito municipal o local.

6.2 Democracia Monitorizada

Entre los objetivos del presente apartado se encuentran analizar la propuesta de democracia monitorizada presentada por John Keane, señalar sus ventajas o posibilidades dentro de un proyecto democrático y participativo en el entorno local. En cuanto a la apuesta de Keane es importante, para nuestro modelo de democracia representativa con un mayor grado de participación ciudadano, su aporte en cuanto al papel activo de la sociedad civil, ya que constituye el núcleo esencial de un sistema democrático en el cual la ciudadanía participa de una manera más directa en el proceso político. Su idea teórica es presentar un modelo progresista basado en la defensa por impedir las concentraciones de poder y, a su vez, incide en la necesidad de mejorar la responsabilidad, en cuanto a su toma de decisiones políticas, de aquellos que lo ostentan.

En el panorama político y social, han proliferado las movilizaciones ciudadanas, a través de las redes sociales, protestas y denuncias de una ciudadanía cansada pero dispuesta a no dejar que determinadas decisiones políticas de sus gobernantes, amparadas bajo el sello de una especie de pseudo-democracia que sienten que no les representa, sigan menoscabando su vida. No obstante, a pesar de la brecha democrática abierta entre los representantes y los representados, si bien se deja ver a la baja en el índice de participación ciudadana en el ejercicio del voto, no por ello ha descendido, a su vez, su interés por la política; en especial, en su interés con respecto a las actuaciones públicas, e incluso privadas, que llevan a cabo sus representantes políticos.

R. Feenstra señala, atendiendo al contexto español, que a partir de la irrupción del movimiento del 15 M en el año 2001, emergió el activismo político a través de fuerzas heterogéneas de la ciudadanía y la sociedad civil, dedicadas a monitorizar, desde la periferia, los centros de poder. El recurso más efectivo y novedoso al que recurren estas iniciativas populares es a las nuevas tecnologías de la comunicación. Internet, y toda su capacidad mediática, se ha convertido en la plataforma ideal para emitir sus mensajes en red, que son reproducidos inmediata y globalmente en un corto espacio de tiempo hacia el público en general. Como apunta Feenstra, esta actitud monitorizadora de la ciudadanía y la sociedad civil se está convirtiendo en una tendencia en proceso de consolidación y que, según Keane, nos lleva «a una nueva era de la democracia: la era de la democracia monitorizada» (Feenstra, 2012, p. 26).

¿Qué es la democracia monitorizada? Keane reivindica que el mundo que conocemos está experimentando un cambio histórico trascendental, y que esta transformación viene dada por el alejamiento de la vieja época de la democracia representativa en dirección hacia una nueva forma de democracia monitorizada, la cual se fundamenta en la proliferación de múltiples y heterogéneos mecanismos que inspeccionan e instigan el poder y su campo de influencia en el gobierno y la sociedad civil «tanto a nivel nacional como internacional, en escenarios transfronterizos que en su momento fueron dominados por imperios, estados y organizaciones empresariales» (Keane, 2009, p. 2). Evidentemente, este análisis lo podemos observar diariamente en nuestro panorama socio-político, solo hay que estar atento, por ejemplo, a los noticiarios televisivos y comprobar cómo afecta en el ámbito político la incursión mediática de la ciudadanía y de la sociedad civil.

La hipótesis de partida de Keane es que

la democracia monitorizada es un nuevo tipo histórico de democracia, una variedad de política “post-Westminster” definida por el rápido crecimiento de numerosos tipos diferentes de mecanismos extra-parlamentarios, mecanismos examinadores del poder. Estos organismos monitorizadores toman sus raíces dentro de los campos “domésticos” del gobierno y de la sociedad civil, así como en espacios transfronterizos. En consecuencia, la entera arquitectura del auto-gobierno está cambiando. La adherencia central de las elecciones, de los partidos políticos y de los parlamentos sobre la vida de los ciudadanos está debilitándose. La democracia está viniendo a significar algo más que la celebración de elecciones, aunque nada menos (Keane, 2009, p. 3).

Según Keane, la democracia monitorizada se presenta como la forma más novedosa y compleja de democracia conocida hasta nuestros días. La vieja democracia representativa y el reinado de las mayorías son cosas del pasado; ya bien sea en el ámbito gubernamental local, nacional o transnacional, o en el entorno de las organizaciones y redes no gubernamentales con gran poder, las personas y las organizaciones que ejercen el poder están continuamente expuestas a un escrutinio o monitorización pública procedentes de una gran multitud de agentes extraparlamentarios. Los partidos políticos, las elecciones y el parlamento, siguen existiendo y manteniendo su importancia, si bien van cediendo protagonismo a dichos actores periféricos (Keane, 2009, p. 4). En la siguiente cita, el autor expone el gran cambio que supone la democracia monitorizada para la democracia representativa:

El número y la variedad de instituciones monitoras crece tan enormemente que apuntan a un mundo donde la antigua norma de “una persona, un voto, un representante” –la demanda central en la lucha por la democracia representativa- es reemplazada por el nuevo principio de democracia monitorizada: “una persona, numerosos intereses, numerosas voces, múltiples votos, múltiples representantes” (Keane, 2009, pp. 5-6).

¿Cuándo se inició esta transformación política? Keane sitúa el origen de la transformación histórica de la democracia desde aproximadamente la mitad del siglo XX, un momento en el cual emergen una gran variedad de agentes monitorizadores como: jurados populares, asambleas bioregionales, presupuestos participativos, grupos de discusión y «*talkoke*» (shows televisivos locales/globales de transmisión directa por Internet), asambleas ciudadanas, auditorías democráticas, consejos de consumidores, festivales protesta, peticiones online, y otros muchos. Como afirma Keane, la lista de innovaciones es compleja y heterogénea; si bien la gran diversidad de sus demandas tiene un nexo común «están orientados a la definición, al escrutinio y a la aplicación de los estándares públicos y normas éticas para la prevención de la corrupción, o el comportamiento impropio de aquellos responsables de la toma de decisiones» (Keane, 2009, pp. 7-8). En este sentido, el autor no solo hace hincapié en la intromisión en el ámbito del gobierno elegido a través del voto, sino a su vez en una amplia variedad de instituciones y organizaciones independientes, extraparlamentarias y no elegidas, tanto en el plano nacional como internacional.

Lo que Keane pone sobre el tapete, es que si bien las causas de la aparición de la democracia monitorizada con numerosas (medio siglo de guerras, dictaduras y totalitarismos, la relación entre la democracia y los derechos humanos, la expansión de las organizaciones, redes, campañas a favor de las defensa de los derechos humanos, etc.), encuentra un factor principal: «la emergencia de una nueva galaxia de medios de comunicación» (Keane, 2009, pp. 22-23). Es en el terreno comunicativo en el cual incide, a la vez que establece una relación intrínseca entre las clásicas formas de comunicación y los diferentes modelos políticos:

Ninguna explicación sobre la democracia monitorizada sería creíble sin tener en cuenta el modo en el cual el poder y el conflicto están formados por las nuevas instituciones mediáticas. Imaginémoslo de la siguiente forma: la democracia basada en la asamblea de la antigua Grecia pertenecía a una era dominada por la palabra hablada, respaldada por leyes escritas sobre papiro y piedra, y por mensajes enviados a pie, o a través del burro y del caballo. La democracia representativa brotó en la era de la cultura de la imprenta –el libro, el

panfleto y el periódico, y mensajes telegrafados o enviados por carta– y cayó en crisis durante el advenimiento de los tempranos medios de comunicación de masas, especialmente la radio, el cine y (en su infancia) la televisión. En cambio, la democracia monitorizada está ligada estrechamente al crecimiento de las sociedades saturadas por medios de comunicación múltiples, sociedades cuya estructura de poder son continuamente “mordidas” por instituciones monitorizadas que operan dentro de una nueva galaxia de medios de comunicación definida por el *ethos* de la abundancia comunicativa (Keane, 2009, p. 23).

Ante estas premisas, se evidencia que la nueva galaxia mediática constituye un pilar fundamental dentro del modelo de democracia monitorizada propuesto por Keane. A su juicio, la era de la comunicación de la democracia representativa se manifiesta como limitada y directamente dirigida por los partidos políticos y el gobierno; en contraposición de una nueva era tecnológica y digital de la democracia monitorizada, que recoge una gran cantidad de voces críticas y las difunde mundialmente. Como afirma Keane, la nueva galaxia de los medios de comunicación no tiene precedente histórico, y junto a su punto fuerte Internet «es un nuevo sistema mundial de dispositivos de medios solapados e interconectados que por primera vez en la historia de la humanidad» incorporan texto, sonido e imágenes «y posibilita que la comunicación tenga lugar a través de múltiples puntos de uso [...]» a través de redes locales y globales «accesibles a mucho cientos de millones de personas dispersos a lo largo del globo» (Keane, 2009, pp. 23-24).

Se puede concluir que la nueva galaxia de los medios de comunicación se configura como un lugar primordial para las críticas o demandas de la ciudadanía y la sociedad civil, o en su defecto un punto de transparencia sobre cualquier proceso de toma de decisiones realizado por cualquier tipo de poder establecido, bien gubernamental o no gubernamental, político o económico, etc. A mi juicio, la democracia monitorizada de Keane presenta algunos puntos muy interesantes a la hora de promover una democracia participativa, como es en nuestro caso, dentro del ámbito de la localidad. Si añadimos a la sociedad civil las nuevas plataformas digitales y el entorno de Internet, evidentemente se pueden llegar a lugares de los centros de poder en los que antes era imposible o al menos mucho más difícil y, en su caso, más dramático conseguir sus demandas. En este sentido se podría afirmar, en cierta manera, que nos encontramos en un proceso revolucionario e histórico donde el arma más letal es la posesión de un simple teléfono móvil y, como no, una conexión a Internet para poder, al menos, desestabilidad a favor de la ciudadanía las relaciones tradicionales de poder.

6.3 Democracia Deliberativa

El modelo deliberativo es una teoría democrática contemporánea que está ganando muchos adeptos en la actualidad. En sus principios normativos se interesa principalmente por quién participa, sobre los temas a argumentar y debatir, además de apostar por un procedimiento dialógico o deliberativo, con el fin de establecer unas nuevas directrices para llevar a cabo el proceso político. En este sentido, este modelo de democracia mantiene el ideal participativo en cuanto a que –intenta superar la metodología elitista de la democracia, entendida como una competición por alcanzar el poder como si de una especie de mercado democrático se tratara– apuesta por una forma de gobierno basada en un mecanismo de contrapesos, en el cual los representantes y los representados puedan mantener unas relaciones de poder estables; a través de un marco procedimental donde la ciudadanía, con la ayuda de la sociedad civil, pueda influir en la toma de decisiones de sus representantes políticos. El objetivo del presente apartado es tratar de realizar una aproximación a la democracia deliberativa con el fin de determinar qué papel desempeña la sociedad civil en el proceso político; ya que se entiende que al valor de la deliberación de la ciudadanía se suma el protagonismo de la sociedad civil como un firme baluarte para poder restablecer unos canales de comunicación y presión adecuados con la administración del Estado, en nuestro caso, para una propuesta de modelo participativo en el ámbito de la localidad.

Por «deliberación» se entiende la reflexión sobre un asunto antes de tomar una decisión sobre el mismo. En su primera acepción, el Diccionario de la Real Academia Española recoge la siguiente definición del verbo «deliberar»: «Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos» A su vez, en su segunda acepción, recoge «resolver algo con premeditación» (RAE). A partir de estas definiciones queda claro que deliberar tiene poco que ver con tomar decisiones irreflexivas, apresuradas, espontáneas o imprudentes; más bien da la sensación que no va ser algo rápido y fácil, sino que va a haber que llevar algo de tiempo, dedicación y capacidad de razonamiento para poder tomar una decisión. En este sentido, la etimología pone de manifiesto que deliberar pasa por reflexionar, argumentar y dar razones antes de tomar una decisión.

Según J. Elster la democracia deliberativa ofrece múltiples definiciones; sin embargo, mantienen un nexo en común:

[...] la toma colectiva de decisiones con la participación de todos lo que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas asimismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa» (Elster, 2001, p.21).

En la cita se puede distinguir el marco democrático del modelo deliberativo, en cuanto a que precisa de la participación de todos los implicados; a su vez, se evidencia que el éxito o el fracaso de un proceso deliberativo no radica tanto en que las propuestas aportadas sean aceptadas o descartadas, sino más bien que al tratarse de un proceso racional e imparcial a través de un debate las diversas opiniones se unifican a partir de argumentos y de concesiones en las primeras preferencias hacia la decisión final. Por tanto, la deliberación se presenta como esencial tanto para la toma de decisiones individuales como de las colectivas, ya que el interés de persuadir en democracia, y con argumentos, sobre qué decisión tomar afecta a las opiniones de los demás, y estas a su vez terminan por afectarnos. Elster señala que el punto de apoyo del debate radica en la justificación de los argumentos (Elster, 2001, p. 23).

La democracia deliberativa es un modelo político normativo –un ideal regulativo– que trata de conformar un complemento de la democracia representativa a través de la adopción de procedimientos colectivos –modelo procedimental– en la toma de decisiones políticas, tenga en cuenta la participación activa de todos los afectados potenciales por tales decisiones, y que, a su vez, estaría basado en el principio de la deliberación, o argumentación dialógica, entre todos los interlocutores, lo que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas llevadas al proceso deliberativo. Según Martí, la democracia deliberativa se trata de un modelo de toma de decisiones, y es normativo porque no busca describir cómo es la realidad, sino que trata de aportar cómo debería ser dicha realidad. Así pues, el proceso deliberativo procede como proceso de legitimación de las decisiones políticas (Martí, 2006, p. 22). Por tanto, digamos que el procedimiento deliberativo se entiende como una condición *sine qua non* para dar legitimidad a la toma de decisiones políticas.

Habermas realiza una comparación entre la concepción democrática liberal y la republicana, para tomando en consideración ambas tradiciones en busca de una posición intermedia llevar a cabo lo que denomina la política deliberativa. El propósito de esta aproximación no es profundizar sobre sus reflexiones, sino exponer su idea de la sociedad

civil en un proyecto democrático. Ya que, la sociedad civil se entiende como un elemento básico a la hora de constituir un proyecto de democracia participativa en el ámbito local.

Habermas en su libro *Facticidad y validez*, detalla el concepto de sociedad civil y la define de la siguiente manera:

su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida, que (junto con la cultura y con la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados (Habermas, 2005, p. 447).

El concepto de sociedad civil propuesto por Habermas deja algunas cuestiones cerradas. En primer lugar, que es una trama asociativa y social desvinculada del Estado y de la economía, y con una base voluntaria. En segundo, se compone de todo tipo de asociaciones, organizaciones y movimientos. En tercer lugar, surge de forma más o menos espontánea y es capaz de recoger los problemas de interés general de la sociedad y transmitirlos al espacio de la opinión pública. Más allá de entrar en las posibles limitaciones sobre esta interpretación de la sociedad civil, emerge un hecho importante en cuanto a que se pueden potenciar las demandas de la ciudadanía a partir de nuevos espacios públicos. Por una parte, se puede entender a la sociedad civil, como una especie de plataforma por la cual la ciudadanía puede verse representada de una manera más significativa y, por otra, la apatía ciudadana hacia los políticos y las instituciones se puede compensar y revitalizar en cuanto se vayan produciendo cambios importantes en la dirección de la toma de decisiones políticas.

Habermas entiende que la sociedad civil es solo una caja de *resonancia* de los problemas sociales de interés general; por lo tanto, la voz que tiene la capacidad, y posibilidad, de influir en la administración –bien para que promuevan nuevas leyes o, en su caso, moderen o eliminen aquellas que se presentan injustas para la sociedad– es la opinión pública. A su juicio:

[...] los movimientos democráticos que surgen de la sociedad civil han de renunciar a aquellas aspiraciones de una sociedad que se organice a sí misma en conjunto [...] la sociedad civil sólo puede transformarse a sí misma e, indirectamente, puede operar sobre la autotransformación del sistema político estructurado en términos de Estado de derecho. Por lo demás, influye sobre la programación de ese sistema (Habermas, 2005, p. 453).

En este sentido, García-Marzá realiza una crítica acerca de la exclusión de la economía y la empresa en la sociedad civil habermasiana; ya que a su juicio supone un freno potencial a sus grandes posibilidades. Dice textualmente:

Si bien el concepto habermasiano de sociedad civil encuentra una fundamentación sólida en la teoría de la acción comunicativa, su delimitación a los espacios públicos no deformados, a la comunicación no distorsionada y a los intereses universalizables, consigue mermar la fuerza crítica del concepto, reduciendo el poder comunicativo a un simple correctivo del poder administrativo (García-Marzá, 2008, p. 34).

García-Marzá, a partir de estas premisas, se pregunta dónde quedan el resto de esferas de la sociedad civil en su teoría democrática. A su juicio, para superar esta posible limitación, se necesita introducir nuevas realidades en el contexto de la reflexión democrática; de no ser así, la autonomía y la participación que presenta el modelo deliberativo habermasiano pueden dejar de tener sentido. Por tanto, continúa, la pretensión normativa de su modelo limita la cobertura de la sociedad civil, por el mero hecho de dejar al margen una parte tan importante de la sociedad civil como es la economía, y sus instituciones. Según afirma, esta decisión reduccionista de excluir la economía de la sociedad civil deja fuera de la crítica a sus instituciones, lo que significa una renuncia a cualquier posibilidad de transformación y cambio; a no ser que provenga, como propone Habermas, por vía legal, a través de la esfera política; o vía influencia, mediante la opinión pública. Con ello, concluye, se renuncia tanto a una posible regulación directa de los agentes civiles, como a dar «razón de nuestras capacidades y posibilidades de participación, de la realización de nuestra autonomía en el seno mismo de estas instituciones» (García-Marzá, 2008, p. 35).

Sea como fuere, las posibilidades que ofrece la sociedad civil radica, a mi parecer, que si bien no se llega directamente al ejercicio del poder legislativo o administrativo, no por ello deja de ser relevante la influencia que puede llegar a tener la ciudadanía en el espectro político donde se toman las decisiones que afectan a toda la sociedad.

Tras haber realizado una breve aproximación a las tres teorías democráticas expuestas: participativa, monitorizada y deliberativa se puede comprobar que cada una de ellas propone un tipo de funcionamiento a la vez que dan otorgan el protagonismo a aquellos actores principales que deben llevar a cabo el cambio durante el proceso político. Por una parte, la democracia participativa apuesta por una participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones; por otra, la democracia monitorizada hace hincapié en el poder que se puede ejercer desde la periferia a los centros de poder a partir de los agentes monitorizadores de la sociedad civil y, por último, la democracia deliberativa da prioridad para que el proceso sea democrático a todos los implicados en las actuaciones que se van a llevar a cabo. Por consiguiente, si bien las tres perspectivas democráticas ponen el acento en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas, a su vez, difieren en la forma o cómo se puede llevar a cabo y quiénes son los actores que tienen que intervenir para lograrlo. Sea como fuera, si algo precisa la propuesta de una democracia participativa local es la interacción de la sociedad civil como plataforma intermediaria entre la ciudadanía y el Estado.

A lo largo del presente bloque, se han tratado los dos modelos democráticos enfrentados: la democracia directa y la democracia representativa. Se ha presentado la importancia de la soberanía popular y de la representación política para una adecuada concepción de la democracia. En este sentido, se ha propuesto la participación como un complemento de la representación y no como un sustituto de la misma. A su vez, se ha mantenido que el ideal democrático debería apostar por un equilibrio en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. A través de lo expuesto, se ha tratado de ver las posibilidades de diferentes modelos para complementar una participación en el ámbito local.

Bloque III: Democracia Local, Educación Cívica y Presupuestos Participativos

A lo largo de la historia, y como se podría constatar en la actualidad, la democracia ha recogido distintos calificativos que, al menos, han llevado a una parte importante de la ciudadanía a preguntarse si en algún momento no se dejó de hablar de democracia o que, en su caso, el significado etimológico de democracia está muy lejos de aportar una auténtica definición. Lo que no deja lugar a la duda, es que el término democracia, a la par de otros conceptos como representación, ciudadanía, sociedad civil, etc., presenta una definición más cercana a la diversidad interesada en vez de llevar a la delimitación universalizable del concepto; o dicho de otro modo, es difícil encontrar una relación entre su significado etimológico y su significado real. Al parecer, no resulta fácil llegar a un acuerdo conceptual cuando se parte de una interpretación interesada y partidista, ya que la mayoría de las veces se tiende a defender una postura estática que no tiene en cuenta a las demás partes implicadas.

Por una parte, con respecto a esta diversidad antagónica de los conceptos, no estaría de más tener en cuenta algunas reflexiones de J.L. Aranguren, sobre todo, cuando pone en valor la etimología como una vía para retomar la fuerza originaria de las palabras que, como consecuencia del uso a lo largo del tiempo, han sido objeto de la arbitrariedad interpretativa. A su juicio, este es el motivo por el cual las palabras se encuentran distantes de su autenticidad, de su auténtica realidad (Aranguren, 1958, pp. 19-20).

Por otra parte, como afirma G. Sartori, la democracia puede ser cualquier cosa, y la diversidad y diseminación interpretativa vierte concepciones erróneas y, con ello, determina su mal funcionamiento. La democracia en la actualidad –a su juicio– define el nombre de una civilización, una obra política terminada, y terminándose, de la civilización occidental (Sartori, 1988a, p. 21). Si bien estas palabras no describen nuestro modelo de democracia representativa, con mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito de la localidad; al menos, anticipan que un modelo de democracia siempre es objeto de interpretación, está en proceso de construcción, y está relacionado con el devenir de los tiempos, con su historia o su realidad histórica.

En unos momentos de cambios globales tan profundos en las estructuras socioeconómicas de los Estados, la ciudadanía se encuentra de verse poco representada en sus representantes políticos, en sus instituciones y en la toma de decisiones, a creer en la posibilidad de alcanzar una mayor participación real en las mismas. Esta concepción se encuentra relacionada con el nuevo panorama político que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo el estado nacional es necesario y superable para poder llegar a buen puerto. Como señala García-Marzá, con el actual proceso de globalización se está reproduciendo lo que antaño advertía la teoría democrática desde la aparición de los primeros modelos de participación, que «el estado es totalmente necesario para la construcción de la voluntad común, pero totalmente insuficiente» (García-Marzá, 2016, p. 153). A mi juicio, una posible forma de hacer frente a los problemas de la globalización y la pérdida de estatus de los Estados nacionales, se encuentra en la localidad.

Este tercer y último bloque tiene un triple objetivo general dentro de este trabajo final de máster; por una parte, dar cuenta de la importancia de la educación en una ciudadanía cívica como capacitadora para una ciudadanía activa y participativa; por otra parte, describir un modelo posible de presupuestos participativos en el ámbito local; por última, realizar una propuesta de mejora de presupuesto participativo para el municipio de Faura.

Estos tres objetivos se van a desarrollar en los tres capítulos finales. El primer capítulo, en su primer apartado se va a tratar de realizar una aproximación a la concepción de democracia y localidad; en su segundo apartado, se tratará de delimitar algunos de los valores más importantes para una educación cívica; haciendo hincapié en el valor del diálogo como mecanismo de deliberación y decisión en la toma de decisiones; y por último, se pretende presentar algunas consideraciones para llevarse a cabo una ciudadanía activa. En el segundo capítulo, se tratará el presupuesto participativo; para ello se explicará brevemente, la situación en España, la definición, dimensiones, modelos y fases del mismo; a su vez, se explicará cómo se elabora un autorreglamento y las algunas de las limitaciones que presentan los presupuestos participativos. En el tercer y último capítulo del presente bloque y también del trabajo, se va a realizar una propuesta de mejora de presupuesto participativo para el municipio de Faura. En el primer apartado se va a centrar en presentar el proceso de presupuesto participativo llevado a cabo por primera vez en dicho municipio; a continuación, en un segundo apartado, se va a presentar una propuesta de mejora para dicho presupuesto, con el objetivo de aportar algunas soluciones para la escasa participación que ha conseguido.

7 Democracia y Localidad, Educación Cívica y Ciudadanía Activa

El presente capítulo tiene un triple objetivo: por una parte, realizar una aproximación a los conceptos de democracia y localidad; por otra parte, abordar el temas de la educación cívica y, por último, centrar y definir lo que significa una ciudadanía activa. Este triple objetivo se va a estructurar en torno a tres apartados.

En el primero, se va a abordar el concepto de localidad y su protagonismo en nuestras democracias globales; en el segundo, se van a presentar los valores imprescindibles para consolidar una educación cívica, haciendo hincapié en la importancia del diálogo y, en el tercero se va a presentar la ciudadanía activa como la manera efectiva para la participación en el proceso democrático.

Con estos objetivos se tiene la pretensión de mostrar la idea de localidad como una forma de combatir la falta de protagonismo de los Estados nacionales tras la irrupción del fenómeno de la globalización, a la vez que se presenta el gobierno local como el escenario idóneo para dar protagonismo a la participación de la ciudadanía. A su vez, se apuesta por la educación cívica como una forma de promover una ciudadanía activa y, por tanto, participativa en la toma de decisiones en las políticas locales.

7.1 Democracia y Localidad

Como se ha podido observar durante el presente trabajo, el concepto de democracia parece adolecer de falta de concreción; y a su vez, la localidad o el gobierno local, tradicionalmente, ha tenido que sufrir la falta de interés desde la ciencia política. En este sentido, a través del presente apartado se va a tratar de presentar la localidad como una apuesta necesaria para una democracia representativa que está perdiendo credibilidad y confianza en la ciudadanía; más aun con el nuevo reto que presenta el fenómeno de la globalización a los tradicionales estados nacionales.

En cuanto al proceso democrático, J. V. Barcia en «La gestión compartida como territorio de la ciudadanía», propone un modelo de gestión compartida como fórmula de dinamización social, en un sistema representativo que presenta una oxidación en sus instituciones. A su juicio «la fuente de sentido de los grandes principios debe ser su aplicación cotidiana en realidades concretas» (Barcia, 2003, p. 203). En su opinión, la democracia no

tiene utilidad sino se plasma en hechos concretos, la justicia no atiende a la realidad sino es capaz de justificarse a través del valor de la igualdad. Una declaración de derechos de la ciudadanía, aunque esté ratificada en un papel, sirve para poco si no ha sido inspirada por la propia realidad social; y esta se debe rescatar por medio de la iniciativa y la participación popular. La sociedad –afirma Barcia– debe restaurar los valores y los lugares de concierto expropiados por la cultura del dominio. Como consecuencia de la invasión del ideario neoliberal, se ha usurpado la legitimidad y los derechos de la ciudadanía, y no ha quedado otra salida que adoptar algunas posibles alternativas para su restauración. A su juicio, se deben reabrir nuevos espacios que posibiliten la diversidad cultural, para que se pueda producir una participación activa y concertada. De esa manera, se podría lograr una mayor efectividad en la tarea de erradicar las posturas y los comportamientos sectarios; y con ello, emancipar la vida de la ciudadanía activa dirigida hacia nuevos horizontes participativos dentro del ámbito local.

Según Barcia, hay una tendencia en considerar a la democracia como un monumento histórico erigido en un momento determinado de inspiración y, a partir de un acuerdo solidario, articulado por una Constitución, no se contempla ni la evolución ni cualquier tipo de cambio en sus fueros. A partir de este acto constitucional, se ha forjado un simbolismo dogmatizado, en el cual la ciudadanía debe interponer la idea de que la democracia es un organismo vivo y, por ello, un sistema político, social y ético donde la diversidad y la interacción de lo humano hace que la democracia se convierta en un proceso de variabilidad constante y necesario. A su juicio, es comprensible que la sociedad esté inmersa en una situación incoherente por haber sido inducida a ello. La democracia fue predestinada a su desaparición como consecuencia de haberse constituido como garantía para conseguir la libertad individual, a través de unos medios económicos y del ascenso en el orden social. Por tanto, analizar con detenimiento la democracia significa, a su juicio, reafirmar su esencia, para llegar a entender que la democracia es un proceso ininterrumpido de realización de libertades, las cuales se derivan de multitud de itinerarios personales que se necesitan coordinar (Barcia, 2003, pp. 203-204).

En cuanto a que tradicionalmente la localidad o el gobierno local ha sufrido la falta de interés desde la ciencia política, Q. Brugué y R. Gomà, interpretan que este hecho tiene su justificación en el lugar que se ha situado al gobierno local en el conjunto de instituciones públicas características de los Estados-nación modernos. Desde una perspectiva histórica, por

una parte, la tradición francesa –donde se enmarca el caso español– ha considerado a los ayuntamientos como menores de edad sin capacidad para influir en las condiciones socioeconómicas de la comunidad y, por otra, en la tradición anglosajona, se han considerado como entidades que prestan servicios atendiendo a la toma de decisiones nacionales. En cualquier caso, a su juicio, la dimensión política del gobierno local aparece como irrelevante; una situación que se presenta paradójica, si se entiende «que se trata de instituciones democráticas con políticos electos ejerciendo las responsabilidades de dirección (Brugué y Gomà, 1998, p.16).

En relación a la coyuntura actual, en la cual la difusión es masiva, el concepto de democracia ha encontrado un (des)aliado con la irrupción del fenómeno de la globalización, que a su vez realiza la labor de una especie de incubadora de ampliación de significados. Como afirma Held, el nuevo entorno comunicativo ha propiciado tanto la proliferación de conceptos, símbolos e imágenes, como su divulgación global a velocidades nunca antes vistas. Esto a su vez, si bien aun existe una gran desigualdad tecnológica entre unos u otros puntos del mundo, supone que «cada vez es más difícil que haya gente que viva, en un determinado lugar, aislada del conjunto del planeta» (Held, 2005, p. 106). Sin embargo, más allá de la explosión de significados que proyecta la globalización, lo más relevante es dónde ha quedado la soberanía de los Estados.

En este sentido, si se observa el panorama nacional, e internacional, se podría deducir que no hay duda de que los tiempos democráticos están cambiando. A su vez, en este devenir histórico, está surgiendo un nuevo orden mundial mediatizado por el fenómeno de la globalización y, junto a él, la irrupción de nuevos movimientos globales de la sociedad civil. Como señala D. Held, en el nuevo contexto político de la globalización «Las naciones, los pueblos y los movimientos sociales se vinculan entre sí mediante nuevas formas de comunicación» (Held, 2005, p. 105). A su juicio, con el surgimiento de innovaciones tecnológicas, junto con la transformación de las antiguas tecnologías, esta generando infraestructuras de comunicación globales que han propiciado la apertura de una serie de canales de comunicación interfronterizos, que han incrementado la forma y el tipo de comunicaciones entre los distintos territorios del mundo. Estos procesos aperturistas, continúa, están repercutiendo considerablemente en la vida política. La conexión entre el territorio y el ámbito socio-político propio de las asociaciones políticas pre-modernas y modernas se ha roto. Por consiguiente, «La idea de política global pone en cuestión al

demarcación tradicional entre lo propio y lo extranjero, lo territorial y lo no territorial que se encontraba en la concepción moderna de “lo político”» (Held, 2005, p. 106).

En la Unión Europea, la soberanía nacional, entendida como el poder de los Estados, se está viendo sometida a un choque de fuerzas en la que no sale bien parada. Hasta el punto, que el poder político está asumiendo la idea de una doble estructura de poder que, a su vez, está calando en la ciudadanía. No son pocas las asociaciones civiles, y ciudadanos en particular, que recurren a las más altas instancias europeas. Por cierto, estas instituciones llegan hasta el punto de reprobado, revocar y enmendar las decisiones tomadas por el Estado de los demandantes. Se puede ver este fenómeno como algo normalizado cuando se acepta que viene derivado por el acuerdo de los propios estados miembros, que conlleva tanto obligaciones como deberes compartidos. Según Held, el final de la Guerra Fría ha abierto una nueva distribución del poder entre los estados, los mercados y la sociedad civil. Las nuevas tecnologías de la información han impulsado la proliferación de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales, grupos de presión, redes de empresas, ciudadanos y sindicatos que comparten ratios de poder junto con los gobiernos. A esta red de interconexiones políticas, se añaden las tradicionales reuniones y actividades de los foros de decisión política internacional (ONU, G7, FMI, OMC). A su juicio, el gobierno nacional se encuentra cada vez más atrapado en esta maraña de sistemas políticos globales (Held, 2005, pp. 107-109). Digamos que ha surgido un nuevo obstáculo para la participación ciudadana, y paradójicamente, una oportunidad para que la ciudadanía, potenciada por la sociedad civil, alcance demandas impensables hace unas décadas frente al estado nacional. Si bien el tema de la globalización merece una dedicación más completa que no se puede abordar en este estudio, al menos si que es importante ver en qué lugar han quedado los estados y su soberanía, y el posible nuevo protagonismo de la localidad.

En unos tiempos donde la globalización se presenta como un fenómeno acaparador e imparable, hablar de democracia y localidad cada vez suena menos descabellado. Según Brugué y Gomà, el gobierno local ha experimentado un importante desarrollo alrededor de dos ejes principales: el primero presenta «la revalorización de lo local como ámbito emergente y relevante en el contexto de la globalización» y el segundo «la revalorización de la naturaleza política de los gobiernos locales frente a los enfoques que habían situado el monopolio de lo político en el ámbito estatal» (Brugué y Gomà, 1998, p. 25). Estos autores exponen sus reflexiones en torno a dos conceptos: localismo y politización. La tesis del nuevo

localismo defiende que en una coyuntura de diversificación de las demandas sociales y la globalización de la economía ha supuesto que, paradójicamente, el gobierno local en vez de mantener o incluso decrecer su protagonismo ha experimentado un fuerte impulso. El auge de las nuevas tecnologías, una mayor flexibilidad en la producción de bienes y servicios y la problemática de los procesos de dualización social que marginan a una gran parte de la ciudadanía ha situado a los gobiernos locales en una situación de privilegio, tanto a la hora de «adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos integrados como para acceder a las necesidades de sus ciudadanos excluidos» (Brugué y Gomà, 1998, p. 19). A su juicio, se ha establecido una relación de proximidad que ha beneficiado a la municipalidad, como eje capacitador a la hora de conocer y dar respuesta a las demandas, intereses y necesidades de la ciudadanía. En resumen, en su opinión, el proceso de globalización se está convirtiendo a su vez como el promotor de la revitalización del ámbito local.

Según Brugué y Gomà, la instauración del Estado del bienestar dio paso a un proceso de despolitización de las nuevas democracias locales. Su crítica a la despolitización se basa en un doble nivel: un nivel nacional dedicado a diseñar políticas económicas y estructurales, y un nivel local dedicado a ejecutar las políticas del bienestar (educación, sanidad, etc.). Esta faceta de especialización local ejecutora era en su caso despolitizadora. Su tesis de la politización se basa en el reciente auge en el ámbito local de planes estratégicos o de mecanismos de comunicación y participación, que se manifiestan en dos actividades en esencia políticas: «tener un proyecto a medio y largo plazo que exprese opciones, y vehicular tanto el diálogo con la comunidad como la capacidad de escuchar a sus ciudadanos» (Brugué y Gomà, 1998, pp. 20-21). En conclusión, se ha pasado de una época en la cual la relación entre gobernantes y gobernados provocó una ciudadanía pasiva y una democracia en esencia representativa, a la apertura de unos horizontes en los cuales se propicia una aproximación entre la política y los ciudadanos. A su juicio, la tendencia de la politización del ámbito local servirá para definir el modelo de democracia local del siglo XXI (Brugué y Gomà, 1998, p. 23).

Ciertamente, como señala Barcia, una gestión compartida entre la ciudadanía y sus representantes, que posibilite nuevos espacios sociopolíticos, en los cuales se pueda alcanzar una participación activa y consensuada, puede abrir nuevos horizontes a la democracia y la dinamización social y, en su caso, a la participación ciudadana en el ámbito local. A su vez, como señalan, Brugué y Gomà, el proceso de globalización se puede convertir en una

oportunidad para la revalorización de los gobiernos locales; así como la politización de la localidad puede favorecer unas relaciones de reciprocidad entre los gobernantes y los gobernados, y se pueden establecer nuevos espacios de comunicación y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito local. Dicho esto, se podría estar de acuerdo en que una democracia real tiene sentido cuando se ejerce bajo los principios de participación ciudadana en la toma de decisiones, al menos, más importantes, y no simplemente como una herramienta de consulta cada cierto tiempo. En este sentido, la Grecia clásica, presentaba, digamos, en el ámbito local un espacio privilegiado para la construcción democrática y la participación de la ciudadanía. En este sentido, el instrumento democrático del presupuesto participativo va a ser el medio para alcanzar una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas en el ámbito local.

7.2 Educación Cívica y el Valor del Diálogo

Son muchos los autores que defienden a día de hoy la educación cívica como un componente básico de la democracia, y para configurar una ciudadanía activa y preparada para una participación adecuada en los procesos políticos. Barber, por ejemplo, defiende la idea de una comunidad autogobernada de ciudadanos, unidos por la educación cívica «Ciudadanos ilustrados para la actividad mutua y las empresas comunitarias en virtud de sus actitudes cívicas e instituciones participativas [...]» (Barber, 2004, p.187).

Cortina pone sobre el tapete todo un compendio sobre educación para la ciudadanía. El mestizaje ciudadanía-educación es el preludeo hacia la búsqueda de un mundo de los valores morales desde el principio de la educación en valores cívicos, tales como la libertad, la igualdad, el respeto activo, la solidaridad y, como no, el diálogo, eso sí, en *status* de simetría. En este sentido, Cortina se dirige hacia una ética discursiva como referente condicional, y añade que puesto que el diálogo puede ser el medio para llegar cooperativamente a lo verdadero y lo justo:

El diálogo es entonces un camino que compromete en su totalidad a la persona de cuantos lo emprenden porque, en cuanto se introducen en él, dejan de ser meros espectadores, para convertirse en protagonistas de una tarea compartida, que se bifurca en dos ramales: la búsqueda compartida de lo verdadero y lo justo y la resolución justa de los conflictos que van surgiendo a lo largo de la vida (Cortina, 1997, p. 208).

Frente al valor del diálogo se erige, lo que denomina García-Marzá, la «partitocracia». A su juicio, los valores básicos y las reglas de juego de toda institución democrática se encuentran supeditados a un sistema de partidos políticos, que a pesar de ser el principal medio de participación democrática, se han convertido en un entramado hermético dirigido por unas élites políticas aliadas con los poderes económicos. Este hecho promueve un sistema corrupto y propicio para los intereses del sector privado. A su vez, el parlamento está a las órdenes de la disciplina de voto, con unos candidatos pre-elegidos por la dirección de los partidos a partir de unas listas cerradas «con un sistema judicial politizado, con sus órganos de control y representación elegidos por los políticos; con unos medios de comunicación dependientes del poder de los presupuestos públicos o de la publicidad de los diferentes gobiernos; y así un largo etcétera» (García-Marzá, 2015, pp. 95-96). En este sentido, las virtudes democráticas o cívico-políticas emergen de una ciudadanía que no se ve representada ni por los políticos ni en las instituciones; por todo ello los ciudadanos demandan una esfera pública en la cual se consensuen sus demandas de bien común, y formar un contrapoder o una voz de alerta dirigida al poder Estatal.

Habermas define la sociedad civil como una trama asociativa y social desvinculada del Estado y de la economía, compuesta por todo tipo de asociaciones, organizaciones y movimientos que surgen de forma más o menos espontánea y voluntaria bajo la premisa de la solidaridad. A su juicio, la sociedad civil se comporta como una especie de caja de resonancia de los problemas sociales de interés general; por tanto tiene la capacidad y la posibilidad de influir en la administración –bien para que promuevan nuevas leyes o, en su caso, moderen o eliminen aquellas que se presentan injustas para la sociedad– a través de instrumentalizar la opinión pública (Habermas, 2005, p. 447). Por tanto, la ciudadanía se puede organizar comunicativamente o a través de un proceso dialógico en favor de un bien común, que a su vez revierte en la opinión pública de donde recoge el impulso para dirigir sus demandas a las altas instancias gubernamentales. En este sentido, en nuestro caso, el asociacionismo se presenta como un mecanismo relacional idóneo capaz de mediar entre la ciudadanía y el gobierno local.

El ciudadano de derecho no necesariamente hace uso siempre de sus derechos. Al igual que aquel ciudadano que ejerce sus derechos no lo hace siempre con una firme plenitud cívica. Como defiende Cortina, la ciudadanía es un quehacer formal e informal, y ser ciudadano, como tantas cosas en la vida, se aprende; o dicho de otro modo, hace falta una

educación para la ciudadanía. Los valores cívicos son fundamentalmente: la libertad, la igualdad, la solidaridad, el respeto activo y el diálogo, es decir, «la disposición a resolver los problemas comunes a través del diálogo» (Cortina, 1997, p. 193). A juicio de la autora, esto no significa que no existan otros valores dignos de consideración tales como la lealtad o la honradez, entre otros, sino que de los cinco mencionados se postulan el resto. La libertad tiene varios significados según el contexto en el que se refiera. Por ejemplo, la libertad como participación se entiende como autonomía política; es decir, cada ciudadano puede participar activamente en la vida política de su comunidad. La libertad, entendida como autonomía moral, se refiere a que cada persona es libre de querer unas cosas y otras no; siempre que no perjudique a los demás. Según Cortina, ser libre no significa hacer aquello que nos venga en gana, sino que exige saber qué es aquello que nos humaniza y, por el contrario, aquello que nos deshumaniza (Cortina, 1997, p. 198).

La igualdad debe ser entendida como igualdad ante la ley y como igualdad de oportunidades para alcanzar unos mínimos materiales y unas mínimas condiciones sociales y culturales en pro de un desarrollo personal y de una vida digna. Por ello, inherentes a la idea de ciudadanía social, y como exigencia moral, se deben «proteger los derechos humanos de la segunda generación» (Cortina, 1997, p. 200). La tolerancia, o como señala, el respeto activo, es uno de los valores más proclamados en los países democráticos, puesto que sin él la convivencia no es posible. Fomentar este valor en la educación es de suma importancia. En su opinión, no es solo que el otro, que es diferente a mí –que tenga ideales de vida distintos–, pueda convivir conmigo, sino que además debo procurar entenderlo –no dejarlo a su suerte mientras no moleste–, preocuparme por él, ayudarlo e incluso aprender de él. Porque «lo más difícil de tolerar no es que otras personas tengan creencias distintas, sino planes de vida que entran en conflicto –o a mí me lo parece– con los míos» (Cortina, 1997, pp. 202-203).

En cuanto a la solidaridad, se debe entender no como una solidaridad grupal o de interés individual o particular, sino en cuanto a solidaridad universal; o como señala la autora, «cuando las personas actúan pensando no sólo en el interés particular de los miembros de un grupo, sino también de todos los afectados por las acciones del grupo» (Cortina, 1997, pp. 204-205). En este sentido, la solidaridad debe ser entendida más bien como una acción para poder ayudar a que el débil llegue a alcanzar el mayor desarrollo y autonomía posibles. De poco valdría en un mundo repleto de desigualdades hablar de igualdad y libertad sin tener en consideración la solidaridad. Por ello Cortina dice que:

Obviamente, esta solidaridad de que hablamos es universal, lo cual significa que traspasa las fronteras de los grupos y de los países y se extiende a todos los seres humanos, incluidas las generaciones futuras. De donde surge la percepción de tres nuevos valores al menos: la paz, el desarrollo de los pueblos menos favorecidos y el respeto al medio ambiente. Estos valores requieren solidaridad universal (Cortina, 1997, p. 207).

Según Cortina, el diálogo se convierte como la mejor manera de resolver los problemas que supone la convivencia en sociedades pluralistas. La imposición y la violencia no son los «medios racionales para defender lo verdadero y lo justo o para resolver con justicia los conflictos. Lo es un diálogo emprendido con seriedad [...]» (Cortina, 1997, p. 208), que permite buscar una solución pacífica que puede satisfacer a las partes implicadas y crear unas normas básicas y válidas para la convivencia. La autora pone de manifiesto o propone ocho puntos de la ética discursiva como base de un diálogo de estas condiciones. A mi modo de ver, un modelo dialógico de estas características sería un buen punto de partida para poder llegar a acuerdos entre los gobernantes de nuestra denostada y cuestionada democracia representativa y la desencantada ciudadanía.

Resumiendo los puntos de la autora se podría concluir que los valores cívicos – tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, el respeto activo– culminan en un diálogo de todos los afectados en condiciones de simetría. En el cual todas las voces deben ser tenidas en cuenta, ya que se debe partir de la premisa de que no hay una sola verdad sino que la misma debe ser construida por todos a través de la racionalización de los argumentos expuestos. Por tanto no se trata de un diálogo de suma cero, sino por el contrario, la derrota argumental particular redundará en la victoria colectiva, de todos los implicados o afectados en el diálogo. Por consiguiente, la finalidad última del diálogo es encontrar una decisión justa en su totalidad; es decir, no solo en el plano particular o grupal, sino en base a intereses universalizables. En este sentido, también se debe dejar una puerta abierta a una posible revisión de la solución final, puesto que toda decisión tomada no está exenta de poder estar equivocada, aun habiendo sido consensuada por unanimidad (Cortina, 1997, pp. 208-209). En conclusión, si bien no es muy difícil reconocer a un ciudadano legal y, a través de la propuesta de Cortina, un ciudadano cívico y predispuesto a activarse, pero, ¿cómo se llega a ser un ciudadano activo?

7.3 Ciudadanía Activa

No se aprende a ser ciudadano activo solo leyendo prospectos, por muy valiosos que sean, ni siquiera conociendo cómo llegaron a elaborarse los productos que figuran en ellos. Ni es de recibo educar emociones y sentimientos, sin aducir con luz y taquígrafos las razones por las que se considera que ciertos valores y conductas son superiores a otros. Educar en la autonomía, en la ciudadanía activa, supone pertrechar a niños y jóvenes también de razones y ayudarles a ponderar cuáles son más poderosas, de forma que puedan ir decidiendo por su cuenta (Cortina, 2010, p. 99).

Como leemos en el texto, se pone de manifiesto que la ciudadanía activa pasa por educar en la autonomía a la infancia desde la escuela, con la finalidad de conseguir personas que puedan formarse con una base crítica independiente. Además, de una educación en las aulas, la autora hace hincapié que el trabajo educativo debe llevarse a cabo desde toda la sociedad. Desde los padres y los maestros hasta los políticos y los medios de comunicación, tienen la tarea de forjar una ciudadanía activa. En este sentido, alude a un cambio de mentalidad de los padres y los maestros, en cuanto a que deben entender la educación como un juego de suma positiva; o dicho de otro modo, un juego en el que se deje de lado el interés estratégico en el cual para que unos ganen otros tengan que perder, y apostar en otro en el que o todos ganen o todos pierdan. Ante esta propuesta, es importante destacar la tesis de García-Marzá cuando afirma que se debe ampliar el concepto de democracia hasta lograr introducirlo de nuevo en el contexto del mundo de la vida (García-Marzá, 2015, p. 94).

En cuanto a la vida política, Cortina advierte del peligro de la partidización de la vida pública. A su juicio, «Es letal para una sociedad que los desacuerdos morales se resuelvan en enfrentamientos partidistas, que cada partido capitalice una posición moral y la convierta en parte de su acervo» (Cortina, 2006). Por tanto, la vida moral se convierte en una lucha electoral por conseguir y mantener el poder, que deriva, entre otras cosas, en una ciudadanía pasiva. Digamos al respecto, que para una gran mayoría de la sociedad no pasan desapercibidos los cambios educativos que acontecen cuando hay un cambio de partido político en el gobierno. Juan Antonio Aunión en el periódico *El País*, recoge que en treinta y cinco años de democracia se han implantado siete leyes educativas en España (Aunión, 2013). Evidentemente, esta noticia corrobora la opinión de Cortina sobre el riesgo que supone la partidización de la vida pública en la educación para una ciudadanía activa.

Hace hincapié la autora, en que una cultura se caracteriza por su estimativa, que no es otra cosa que la forma en que se priorizan los valores; es decir, la manera de poner algunos valores en primer lugar, y otros en último término. La autora habla de que hay valores reactivos o reaccionarios, que están presentes en exceso; y valores proactivos, siendo estos últimos aquellos que se deberían priorizar, incrementar y cultivar. Ante una época en la cual se antepone la mentalidad del corto plazo, la toma de decisiones rápidas amparadas bajo el beneficio rápido, tanto a nivel profesional como familiar o particular, Cortina aboga por el medio y largo plazo en la toma de decisiones como premisa ineludible para la forja del carácter. A su juicio, el meso y largoplacismo «permite a las personas apropiarse de sí mismas, en vez de expropiarse» por el contrario «la decisión improvisada, la maximización del beneficio en el momento presente en detrimento del futuro» despropia de la capacidad humana la anticipación del futuro, «de valorar opciones contando con él, de crear nuevas posibilidades ganándole la mano al futuro» (Cortina, 2010, p. 104).

La libertad se puede decir de múltiples maneras; es por ello que, según la autora, debemos considerar que no hay individuos aislados, que anden por su cuenta. A su juicio, el personalismo de la libertad positiva –libertad como participación en comunidad– debe superar el individualismo que conlleva la libertad negativa –libertad como independencia–, en la cual el individuo deja a la comunidad en un segundo plano y nadie está legitimado a interferir en sus asuntos. Por ello, continúa, la libertad como participación de los antiguos, la libertad de no interferencia de los modernos, y la libertad como autonomía ilustrada son tres formas de libertad «que realmente empoderan a las personas, las que llevan a enfrentar el futuro creativamente, a estar en su pleno juicio y eficacia vital» (Cortina, 2010, p. 105). En cuanto al valor proactivo de la ciudadanía del consumidor, se debe tener en cuenta que si bien la ciudadanía es en un principio política, no se debe dejar de lado en lo económico si se busca una ciudadanía auténtica.

Cortina considera que no se debe exigir ningún derecho si no se está dispuesto a exigirlo para todos; ya que la responsabilidad es una premisa ineludible de todo aquel que pretenda que sus derechos sean respetados. A su vez, hace hincapié en la necesidad de recuperar nuestra interioridad; es decir, la autorreflexión sobre qué esperamos de nuestra vida y si en verdad somos felices con la vida que llevamos; o lo que es más importante si cabe, preguntarnos si estamos llevando la vida que deseamos nosotros mismos o seguimos los dictámenes de otras personas. A su juicio «Sin esa autorreflexión mal podemos apropiarnos

de nosotros mismos y de nuestras mejores posibilidades, estamos en continuo estado de expropiación» (Cortina, 2010, p. 106).

Tomando como referente a Rawls, la autora afirma que la autoestima es un gran valor; es decir, es uno de los bienes básicos y deseable para que cualquier persona lleva su vida adelante. La falta de autoestima, continúa, nos debilita frente a los retos vitales. La autoestima se convierte en un valor que cualquier sociedad justa debe facilitar a sus ciudadanos. Por su parte, afirma, la sociabilidad debe imperar en toda sociedad, y a través de la palabra se debe fomentar la deliberación conjunta sobre aquello que es justo y lo que no lo es, sobre lo que está bien o lo que está mal. En este sentido, se deben reforzar los lazos familiares como pilar fundamental del ser humano y «sobre todo para los jóvenes y los mayores, que son los grupos más débiles y vulnerables. La familia responsable sigue siendo una auténtica red de protección» (Cortina, 2010, p. 107). Por último, Cortina hace referencia al valor proactivo de reforzar el vínculo que nos une; ya que es imprescindible en nuestras sociedades abandonar el individualismo y apostar por el reconocimiento recíproco entre las personas, la intersubjetividad. Porque «Aprender a degustar los vínculos que nos unen, es entrar en el camino de una ciudadanía realista y proactiva, capaz de construir su autonomía en solidaridad con los que son sus iguales» (Cortina, 2010, p. 107).

Evidentemente, se ha podido constatar a lo largo del apartado que la educación cívica es una virtud previa democrática necesaria para capacitar a la ciudadanía en valores universalizables, sobre todo, reseñar la figura del diálogo como medio de entendimiento y consenso entre todos los implicados. A su vez, activar la ciudadanía no se produce de una manera natural o espontánea sino que, por el contrario, hace falta asimilar una serie de conocimientos desde la familia hasta las instituciones con el fin adquirir una formación autónoma, crítica e independiente. En este sentido, digamos que es difícil ser un ciudadano activo si no hay un esfuerzo previo para educarse en valores cívicos, en los cuales el diálogo en condiciones de simetría se erige como un valor fundamental para sumar criterios o argumentos compartidos por todos los implicados en un proceso deliberativo y democrático.

8 Los Presupuestos Participativos

En el presente capítulo se va a realizar una aproximación a una herramienta concreta de participación ciudadana: los presupuestos participativos. En este ámbito, se considera que se podría alcanzar en la práctica una participación activa de la ciudadanía en el contexto de una democracia local. El objetivo principal es abordar los presupuestos participativos, para lo cual se van a seguir los siguientes pasos. En un primer paso, se va a realizar una breve visión sobre su situación en España; en un segundo, se van a presentar las dimensiones de la participación en los presupuestos participativos; en un tercer paso, se va a definir qué son, modelos y sus fases; en el cuarto, se va a elaborar un modelo de autorreglamento; y para terminar, se van a exponer algunas de las limitaciones o problemáticas que pueden surgir a la hora de implementar un presupuesto participativo.

La base teórica de la investigación se va a instrumentar en gran parte a partir de la *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos* (GMPP) de Francisco Francés y Antonio Carrillo. Si bien hay una gran variedad de clases y modelos de presupuestos participativos, según estos autores, el modelo de presupuesto participativo desarrollado en la citada guía cumple con los estándares de la realidad social y poblacional de los municipios españoles. No obstante, según su criterio, la guía propone un manual de actuación, y como todo manual es susceptible de variaciones y adaptación a cada contexto o municipio en particular. Recogiendo textualmente sus palabras «existen casi tantos modelos como municipios en los que se desarrolla esta experiencia» (Francés y Carrillo, 2008, pp. 7-8).

Al parecer, el distanciamiento debido a la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones políticas representativas es un fenómeno que va en aumento. Según E. Ganuza y B. Gómez, en este clima general de desconfianza, los ayuntamientos se presentan a la opinión pública como la institución más cercana a los ciudadanos. Sin embargo, esta cercanía no se ve condicionada por la transparencia; ya que los ciudadanos consideran que la mayoría de los ayuntamientos no son transparentes. A esto se añade, la falta de canales de comunicación entre representantes y representados; con lo cual, se dificulta que las principales demandas de la mayoría de los ciudadanos sean satisfechas cuando los políticos toman sus decisiones; y se favorece la opacidad de los cargos públicos a la hora de rendir cuentas de sus actuaciones políticas, y con ello escapan del control de los ciudadanos. En este sentido, a su juicio, el ciudadano precisa reducir a mínimos la asimetría de información entre representantes y

representados. «Cuando más parecida sea la información de que disponen los ejecutores de las políticas y la ciudadanía, más posibilidades habrá de que el proceso electoral sirva para alejar del poder a los que no cumplen con sus promesas, a los que engañan o a los incompetentes» (Ganuza y Gómez, 2008, pp. 7-8). Los presupuestos participativos se presentan, pues, a la ciudadanía como un instrumento democrático de control anual de sus gobernantes.

8.1 Situación en España

Las primeras iniciativas de presupuestos participativos se pusieron en marcha en la ciudad brasileña de Porto Alegre en 1989, y fueron tomando consistencia tanto en América Latina como en Europa. En España, los presupuestos participativos empiezan a ponerse en funcionamiento en 2001 en tres municipios (Cabezas de San Juan en Sevilla, Córdoba y Puente Genil en la provincia de Córdoba), ascendiendo a 22 municipios antes de las elecciones locales del 2007. Los partidos políticos van incorporando en sus programas electorales la necesidad de modernización de la Administración con el fin de adecuarse a los cambios sociales; es decir, ven la necesidad de articular el nivel político a través de una revisión de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los partidos ven necesario reforzar el sistema representativo desde una nueva dimensión política en la cual se implique a la ciudadanía (Ganuza y Gómez, 2008, p. 20). La periodista Olga Granada, en su artículo «Las capitales que apuestan por presupuestos participativos en España se ha duplicado el último año», publicado en *eldiario.es*, el pasado 11 de agosto de 2016, son más de 150 consistorios los que han promovido la práctica de los presupuestos participativos en España. Atendiendo a estas cifras, lo que se pone de manifiesto, al menos, es la proyección ascendente de la implantación de los presupuestos participativos en España.

En relación a la situación en España de la participación en el ámbito local, señalar que en nuestros días, el municipio está tipificado en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 (LRBRL). En el título II, artículo 11 se define de la siguiente manera: «1. El Municipio es la Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. 2. Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización» (Ley 7/1985, p. 12). Al parecer, el ámbito local o municipal se presenta como el más idóneo para la participación ciudadana, ya que aproxima a los ciudadanos a la clase política y a la administración del Estado. En este sentido, la LRBRL recoge en el título I, artículo I que: «Los Municipios son entidades básicas

de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades» (Ley 7/1985, p. 9). En el contexto actual de globalización y las dificultades de la práctica democrática, la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, hace mención en su exposición de motivos del carácter meramente declarativo e insuficiente de la LRBRL para la participación ciudadana:

En este tercer ámbito, existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación.

[...] En materia de participación ciudadana, se establecen unos estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares» (Ley 57/2003, pp. 3-4).

La Ley de medidas para la modernización del gobierno local hace hincapié en la necesidad de evitar o corregir, la influencia negativa del proceso de globalización al favorecer el alejamiento de los ciudadanos en la participación pública local. La participación se presenta como un complemento que enriquece la vida democrática. Por lo cual, se establecen unos estándares mínimos en los cuales todos los municipios cuenten con reglamentos orgánicos de participación ciudadana que, a su vez, se complementen con el uso de las nuevas tecnologías

de la información y la comunicación, para poder potenciar la participación en las iniciativas ciudadanas locales. Por su parte, la legislación española entiende que la participación de la ciudadanía en el entorno de la localidad ofrece grandes posibilidades en el proceso político y democrático, sobre todo en un mundo desbordado por el proceso de globalización.

Como se ha expuesto, las iniciativas de presupuestos participativos en España son relativamente de recién implantación. No obstante, si bien la tendencia ha ido en aumento, a su vez adolece de falta de regularidad en algunos municipios en los cuales se pusieron en marcha. Entre algunos de los municipios y ciudades presentes en la página web presupuestosparticipativos.com se encuentran: Ferrol, Fene (La Coruña); Miranda de Ebro (Burgos); Tudela, Iruzun (Navarra); San Sebastián (Guipúzcoa); Logroño (La Rioja); Madrid, Alcobendas, Getafe, Leganés, Móstoles, San Sebastián de los Reyes (Madrid); Barcelona, Mataró, Rubí, Terrasa, Sant Sadurní d'Anoia (Barcelona); Algeciras, Jerez (Cádiz); Sevilla; Antequera, Benalmádena (Málaga); Córdoba, Puente Genil (Córdoba); Granada; Jaén; Las Palmas de Gran Canaria; Castellón, Villarreal, Benicàssim, Les Coves de Vinromà (Castellón); Valencia, Gandía, Godella, Paterna, Xirivella (Valencia); Alicante, Altea, Elche, Novelda, Petrer, Xàbia (Alicante).

8.2 Dimensiones de la Participación en los Presupuestos Participativos

A lo largo de la presente investigación se ha puesto de manifiesto que la democracia desde sus inicios ha llevado arrastrando una especie de síndrome de exclusividad; al igual que la forma de participación y su finalidad ha sido interpretada históricamente de diversas maneras. En este sentido, las perspectivas básicas de participación en los presupuestos participativos se van a presentar de acuerdo a tres dimensiones: inclusividad, intensidad e influencia. Es decir, las dimensiones de la participación se van a desarrollar de manera gradual entorno a las cuestiones sobre quiénes participan, cómo participan y para qué se participa (Francés y Carrillo, 2008, p. 14). Como señala J. Subirats, entre algunas soluciones que se presentan ante la crítica situación de los mecanismos de representación y participación en nuestras democracias actuales se barajan las siguientes: 1) la solución autoritaria, que incrementa la capacidad gubernamental y de los políticos; 2) la solución técnica o independiente, que incluiría personal experto en tareas administrativas; 3) el establecimiento de ámbito de consulta-concertación con asociaciones y grupos o sociedad civil; 4) la instrumentación de la democracia directa o participación de la ciudadanía en la toma de

decisiones (Subirats, 2007, pp. 35-36). En este sentido, en las diferentes dimensiones se presentan como actores en la conformación de los presupuestos participativos los políticos, los profesionales o técnicos de la administración, la sociedad civil y la ciudadanía; si bien en todos los ámbitos no se presenta la participación efectiva de los ciudadanos en los presupuestos participativos.

En un primer momento, en una especie de cúspide piramidal, en la dimensión inclusiva se encontrarían los políticos, cuya participación se legitima por ser representantes electos del municipio. Este nivel se presenta como el más restrictivo. En este sentido, este grupo no podría clasificarse el presupuesto municipal como participativo. En un nivel inferior a este, se incluiría personal profesional en temas administrativos como apoyo al nivel político; si bien, el ideal participativo tampoco se realizaría. En un tercer nivel, se incorporaría la sociedad civil o organizaciones formales al presupuesto participativo; en su caso, la participación se vería incrementada considerablemente. Y por último, en la base de la pirámide, estarían los ciudadanos individuales con capacidad y legitimidad soberana para formar parte de las decisiones y actuaciones del presupuesto participativo, cerrándose el círculo del modelo ideal, o deseable, participativo (Francés y Carrillo, 2008, pp. 14-15). En este sentido, Barber defiende la asamblea local o vecinal como un espacio de deliberación en la cual los ciudadanos «podrían examinar diferentes puntos de vista legislativos en detalle, valorar el impacto local de proposiciones o proyectos [...] explorar posturas ideológicas sin la presión de grupos de interés» a la vez que se podrían «introducir nuevas cuestiones que son del interés vecinal y que no se encuentran incluidas en ninguna agenda local o autonómica» (Barber, 2004, p. 351).

La dimensión de intensidad hace referencia a cómo interactúan, comparten información y deciden los actores que participan en los presupuestos participativos. En el nivel inferior de intensidad, y con menos pretensiones participativas, se encuentra aquel en el cual la misión de aquellos que acuden a participar se limitan solo a escuchar las decisiones que otros van a tomar. Este presenta un grado de participación pasiva, ya que los asistentes no realizan ninguna acción participativa en las prácticas presupuestarias. En el siguiente nivel, habría la posibilidad de que los asistentes pudieran opinar y presentar preferencias o deseos; es decir, habría una comunicación bidireccional; si bien sus intereses solo se tendrían en cuenta, lo que no garantizaría que fueran satisfechos. Por último, el modelo ideal participativo iría más allá de la mera deliberación, ratificándose la misma con una capacidad ejecutiva real

que permita que tanto las opiniones, preferencias, intereses o deseos de todos los participantes en el proceso fueran vinculantes e ineludibles para poder llevar a cabo los presupuestos (Francés y Carrillo, 2008, pp. 15-16).

La dimensión de influencia se basa en la dirección que toma el proceso de participación en relación a la acción política o de gobierno local. Es decir, se tiene en cuenta la participación real de la ciudadanía en el presupuesto. En primer nivel, de menor a mayor influencia, se encuentra aquel en que los participantes poseen nulas o escasas opciones de influir en las decisiones finales presupuestarias, ya que su labor se limita a persuadir o exponer argumentos a los actores decisorios principales. En un segundo nivel, el cambio se origina en que el área de persuasión y argumentación de opciones de los participantes en el proceso presupuestario se traslada a la opinión pública; es decir, se pasa del ámbito interno al externo, a través de la difusión directa mediante campañas informativas o trasladando la situación del proceso a los medios de comunicación locales, con lo cual los actores decisorios se sienten más presionados a la hora de imponer sus criterios. Un tercer nivel consiste en la creación de un canal bidireccional de información, consulta y recepción de opiniones de los participantes en el proceso presupuestario; en el cual los actores decisorios reconocen y contemplan la necesidad de tener en cuenta dichas demandas, creando en su caso un mecanismo de control para que estas sean satisfechas en el proceso participativo. El cuarto nivel y modelo ideal o deseable de mayor influencia se establecería en constituir unos procesos participativos en los cuales la acción de gobierno fuera compartida desde un principio con la ciudadanía; estableciendo conjuntamente y por consenso cuáles son las necesidades prioritarias en relación al presupuesto disponible (Francés y Carrillo, 2008, pp. 16-17).

Evidentemente, los presupuestos de un municipio contemplan algunas partidas ineludibles que no dependen de los actores políticos y administrativos ni de la propia ciudadanía, al menos en un principio; ya que un municipio precisa de un presupuesto asignado de por sí para el funcionamiento de servicios básicos y de sus instituciones. En este sentido, es importante delimitar conjuntamente entre los políticos, los técnicos, la sociedad civil y la ciudadanía (o sus representantes vecinales) cuáles son los gastos básicos e ineludibles para, a continuación, saber de qué recursos presupuestarios se dispone. Sea como fuera, e independientemente de que se dispongan de presupuestos participativos más o menos exigentes en cuanto a nivel de participación efectiva o real de toda la ciudadanía o vecinos del

municipio, lo más importante es poder contemplar la posibilidad de una mayor participación democrática en el ámbito local que pueda coexistir y complementar a nuestras democracias representativas.

8.3 ¿Qué son los Presupuestos Participativos?: Modelos y Fases

Los presupuestos participativos se definen como una manera de participación de la ciudadanía en la gestión de nuestro municipio o ciudad, a través del cual todos los vecinos pueden participar en la elaboración del presupuesto público municipal. El presupuesto participativo consiste fundamentalmente en llevar a cabo un proceso de consulta y diálogo entre la ciudadanía y las autoridades acerca de cuáles son las principales necesidades cotidianas de la comunidad, e incluirlas en el presupuesto anual del municipio. Durante este proceso deliberativo se van priorizando aquellas necesidades más importantes, a la vez que se realiza un seguimiento de los acuerdos alcanzados. Además de mejorar las relaciones entre los gobernados y los gobernantes a la hora de decidir parte del presupuesto municipal, los presupuestos participativos tienen otras pretensiones:

- Promover que la ciudadanía no sea simple observadora de los acontecimientos y decisiones, y que pueda convertirse en protagonista activa de lo que ocurre en la ciudad, profundizando así en una democracia participativa.
- Buscar, entre todos y todas, soluciones que se correspondan con las necesidades y deseos reales que tenemos.
- Lograr una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión municipal, al compartir entre representantes políticos, personal técnico y ciudadanía el debate acerca de en qué se van a gastar nuestros impuestos.
- Fomentar la reflexión activa y la solidaridad por cuanto los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.
- Mejorar la comunicación entre administración y ciudadanía, generando espacios de debate entre representantes políticos, vecinos/as, colectivos y personal técnico (Francés y Carrillo, 2008, pp. 8-9).

Como se ha descrito con anterioridad, las dimensiones a tener en cuenta son las de inclusividad, intensidad e influencia; es decir, entorno a quiénes participan, cómo participan y

para qué se participa en el proceso de los presupuestos participativos. Y en cuanto a los agentes, se han tenido en cuenta los representantes políticos y de gobierno, el nivel profesional o técnico, el nivel asociativo o sociedad civil y la ciudadanía o población no asociada. A través de esta definición de mínimos de las tres dimensiones, se puede contemplar que los presupuestos participativos se presentan como «una iniciativa de acción pública abierta a la participación ciudadana de la ciudadanía con el fin de debatir y decidir en relación al gasto público municipal» (Francés y Carrillo, 2008, p. 17). A su vez, en relación a quiénes, cómo y para qué se participa pueden aparecer diferentes formas de participación o distintos modelos de presupuestos participativos. No obstante, a estos criterios de mayor o menor participación hay que tener algunas consideraciones, si cabe, más importantes.

Como señalan Ganuza y Gómez, cuando se dice que la ciudadanía puede debatir y decidir directamente sobre una parte del presupuesto municipal quedan dos asuntos por aclarar; por una parte, habría que determinar cuál es el límite de gasto que pueden alcanzar los ciudadanos y, por otra, saber sobre qué temas o materias pueden decidir. A su juicio, en términos generales, si bien el presupuesto participativo abre el área de influencia de la ciudadanía en las partidas de gastos, eso no significa que puedan debatir sobre los ingresos. Por tanto, el porcentaje del gasto del presupuesto abierto a la participación ciudadana varía mucho entre unas experiencias municipales y otras; «aunque se puede decir que la ciudadanía en los municipios más pequeños tiene más posibilidades de influir proporcionalmente que en los más grandes» (Ganuza y Gómez, 2008, pp. 27-28). Un dato importante para nuestra investigación, que defiende una democracia representativa con un mayor grado de participación de la ciudadanía en el ámbito local, la presentan ambos autores cuando afirman que, atendiendo a las encuestas realizadas a ciudadanos que acuden a las asambleas, los presupuestos participativos no se ven como una alternativa a las elecciones ni a la democracia representativa, sino como un complemento. Es decir, el ciudadano elector suma una nueva acción participativa, el ciudadano asambleario (Ganuza y Gómez, 2008, p. 41).

En cuanto a los diferentes modelos de presupuestos participativos presentes en España, se encuentran, por lo general, englobados en relación a la naturaleza del actor llamado a participar; es decir, si se basa en el modelo asociativo, la participación la protagonizarían solo las asociaciones organizadas o reconocidas; si es un modelo de base individual cualquier vecino del municipio cuenta con voz y voto con independencia propia; y si es de base mixta, se conjugan entre ellos (Francés y Carrillo, 2008, p. 23).

En el modelo participativo español, las distintas fases se desarrollan en una estructura progresiva Informativa-Consultiva-Decisoria. Como exponen Francés y Carrillo, en el momento de plantearse el reto de implantar los presupuestos participativos se deberían considerar algunos condicionantes, que comportan una serie de requisitos a tener en cuenta en la puesta en marcha del proceso. En primer lugar, es necesaria una voluntad política firme para llevarse a cabo los compromisos presupuestarios contraídos con el municipio, que debería quedar reflejada en un acuerdo público ratificado en un documento por todos los partidos políticos. Una segunda condición previa incluye la honestidad y la transparencia en la gestión municipal; ya que la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión son imprescindibles para crear confianza en la ciudadanía y en el proceso democrático participativo. El tercer requisito está relacionado con la conveniencia de decidir desde el primer momento del proceso qué partidas del presupuesto municipal se van a someter a debate de la ciudadanía. Una cuarta condición imprescindible para garantizar el desarrollo del presupuesto participativo, es lograr que la ciudadanía se implique en el proceso desde un principio. Por tanto, es muy importante que las normas del proceso se establezcan con el conjunto de la población a través de la redacción de un Autorreglamento elaborado desde la ciudadanía con la ayuda del equipo técnico del gobierno. Un elemento adicional en el proceso pasa por la disponibilidad por parte de las instituciones locales a estar dispuestas a aceptar cambios en la cultura organizacional del ayuntamiento; es decir, se trata de a partir de una tradicional administración pública cerrada, pasar a una más activa, próxima y dispuesta a la colaboración ciudadana. Por último, un elemento que debería estar presente durante todo el proceso es la necesidad de adoptar una visión de medio y largo plazo, a la par de una alta dosis de paciencia. Al mismo tiempo de la estrategia de medio y largo plazo, se debe articular «la planificación a corto plazo (anual) que se efectúa entre este ejercicio de planificación participativa, con la planificación estratégica local y la implementación de una visión de desarrollo deseable y posible para el municipio» (Francés y Carrillo, 2008, pp. 29-34).

El siguiente paso a la hora de empezar el proceso de presupuestos participativos sería el de la información, capacitación y coordinación de los diferentes actores inmersos en el mismo. Como se ha expuesto anteriormente, se estructuran en cuatro actores o niveles: 1) nivel político y de gobierno (dirigentes y responsables políticos); 2) nivel técnico (personal técnico de la administración municipal); 3) nivel asociativo (asociaciones y colectivos); 4) nivel de base social (vecinos no asociados). Por tanto, el objetivo es buscar su compromiso en

el proceso, con lo cual será necesario que estén bien informados de la importancia del presupuesto participativo en su municipio; se les capacite para poder participar en las mejores condiciones y se busque la mejor manera de coordinarlos durante el desarrollo del proceso. Para llevar a cabo estas tareas, desde el Ayuntamiento, a través de la Concejalía de Participación Ciudadana, se llevará a cabo el proceso de selección de los profesionales técnicos. Estos profesionales se encargarán de llevar a cabo las primeras tareas de información y capacitación de todos los actores, el asesoramiento para la redacción del autorreglamento, la coordinación de las asambleas y los futuros órganos de representantes, el orden de prioridad de las propuestas ciudadanas y la evaluación posterior de todo el desarrollo del proceso de los presupuestos participativos (Francés y Carrillo, 2008, p. 37).

La difusión del proceso de los presupuestos participativos es fundamental para poder implicar a la ciudadanía en la participación. La corporación municipal tiene un papel principal en la tarea de difundir en qué consiste el proceso y, sobre todo, promover la participación ciudadana para que presenten propuestas tanto para mejorar su vecindario como el del municipio en su totalidad. Francés y Carrillo, apuestan por una difusión del proceso participativo similar al realizado por los partidos políticos en las campañas electorales: precampaña electoral dando a conocer candidatos y propuestas a través de medios publicitarios (prensa, radio, televisión, internet, etc.); 15 días de campaña oficial (sumando la publicidad a través de pega de carteles, buzoneo, etc.); mítines festivos, actos públicos, etc. En las experiencias españolas, la difusión del proceso participativo recae en la Concejalía de Participación Ciudadana; pero a su vez, los medios de comunicación se convierten en una herramienta fundamental para la orientación de la ciudadanía a lo largo del desarrollo del proceso (Francés y Carrillo, 2008, pp. 59-60).

El momento de activación de la difusión del proceso del presupuesto participativo, se debe acompañar con la constitución del Grupo Motor, en el cual se aglutinaría un grupo de vecinos/as interesados y responsables de impulsar el proceso y elaborar el Autorreglamento del Presupuesto Participativo; trabajando de manera voluntaria con el Ayuntamiento y el Equipo Técnico. Según Francés y Carrillo, un buen punto de inicio para constituir el grupo motor consistiría en partir de la participación de los actores asociados existentes, recurriendo para ello a todas las asociaciones inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones (Francés y Carrillo, 2008, pp. 75-78). A modo de síntesis se pueden establecer varias fases: 1) fase previa o informativa, en la cual a nivel político y técnico se acordará con voluntad firme la

realización del presupuesto participativo y el límite presupuestario, difusión pública del proceso y constitución del grupo motor, el autorreglamento y el calendario a seguir; 2) fase asamblearia o de capacitación, donde las asambleas ciudadanas recogerán las propuestas y se determinará su viabilidad técnica y presupuestaria; 3) fase de priorización de propuestas o decisoria, en la cual los representantes del Consejo de Presupuestos Participativos darán prioridad a las propuestas viables y ratificarán el documento final presupuestario. Por último, y como cierre del ciclo del presupuesto participativo, se pasará a la fase de ejecución, valoración, seguimiento y control de los acuerdos alcanzados; en esta fase se llevarán a cabo dos objetivos: 1) la elaboración del Autorreglamento del año siguiente; 2) la comprobación de que se hacen efectivos los acuerdos alcanzados en el proceso de participación.

8.4 Elaboración del Autorreglamento

El proceso del Presupuesto Participativo tiene que operar bajo una base normativa. A partir de la misma, se debe constituir de manera colectiva una regulación que ayude a todos los participantes a orientarse durante todo el proceso. Por tanto, como señalan Francés y Carrillo, la reglamentación ocupa un lugar esencial en el desarrollo del presupuesto participativo; no solo porque incorpora una función lógica como un conjunto de normas referenciadas, los tiempos que dedican los participantes a la elaboración del marco regulador, sino que a su vez permiten profundizar en el debate y la reflexión sobre cómo entienden el proceso los participantes: «cuál es su significado en el fondo, cómo se debe desarrollar, cuál va ser el grado de apertura, qué retos comporta, etc.» (Francés y Carrillo, 2008, p. 83). La redacción del autorreglamento tiene tanto un fin instrumental como es un recurso dialógico para que los participantes reflexionen y se identifiquen en el mismo; a su vez, será el documento que plasmará y guiará todo el funcionamiento del proceso: qué ciudadanos pueden participar, cómo se va a participar, cuál será la estructura del proceso, cómo se llegará a acuerdos, etc. En este sentido, el autorreglamento inicia la actividad participativa en la cual se prioriza la deliberación colectiva en dos sentidos; primero, para imaginar y, segundo, para determinar cómo se debe configurar el presupuesto participativo.

En resumen, según Francés y Carrillo, el autorreglamento de los presupuestos participativos se define como una guía, un documento de referencia y consulta que sirve para determinar las reglas del proceso a la largo de todo su desarrollo. Es autorregulado porque lo redactan conjuntamente los propios vecinos/as y asociaciones del municipio; es decir, es la

propia ciudadanía implicada la que consensua y define su contenido. Y es dinámico porque está expuesto a revisión anual con el fin de introducir modificaciones o mejoras para asegurar su evolución; es decir, año a año los actores implicados revisan el autorreglamento «realizando las modificaciones necesarias para mejorar su funcionamiento en la siguiente anualidad» (Francés y Carrillo, 2008, p. 84).

La planificación del Autorreglamento debe adecuarse a los tiempos con los que se dispone. Por ello, a la hora de plantear la agenda del ciclo del presupuesto participativo, el Autorreglamento tiene que estar elaborado con tiempo suficiente al proceso asambleario. De este modo, se podrá contar con antelación a las asambleas ciudadanas, cómo se van a estructurar las mismas y su calendario; así como se definirán el perfil de los participantes y la mecánica funcional del presupuesto. En este sentido, el proceso de difusión toma un fuerte protagonismo, ya que la ciudadanía tiene que tener en su poder y con la suficiente antelación toda la información necesaria. En cuanto al grupo motor (ciudadanos y asociaciones), es importante en el momento de las reuniones del Autorreglamento, la presencia tanto del representante de la concejalía municipal como del personal técnico de la Concejalía de Participación Ciudadana; ya que sus aportaciones en temas políticos y administrativos son de gran importancia a la hora de otorgar garantía institucional y resolver cuestiones de tipo administrativo (Francés y Carrillo, 2008, p. 85).

Los principales temas a debatir y acordar en el proceso de redacción del Autorreglamento de Presupuestos Participativos se pueden estructurar de la siguiente manera.

Acciones a Desarrollar	Cuestiones a Debatir
Proceso de Difusión	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias de difusión previstas. - Propuesta de nuevas estrategias.
Convocatoria de Asambleas	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de difusión previstas. - Propuesta de nuevas estrategias.
Asambleas	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de zonas territoriales (asambleas de barrio/distrito) o temas (asambleas temáticas). - Coordinación y funciones de las personas coordinadoras de las asambleas. - Quiénes pueden participar. - A partir de qué edad se puede participar. - Acreditación de participantes.

Decisiones en las Asambleas	Modos de Decisión
Propuestas	Qué características tienen que cumplir las propuestas <ul style="list-style-type: none"> - Duración temporal para la ejecución de las propuestas. - Número de propuestas a generar por parte de las y los asistentes. - Número de propuestas a elegir en cada asamblea.
Órgano de Representantes o Delegados	Composición. <ul style="list-style-type: none"> - Funciones - Criterios y modos de decisión para la priorización de propuestas. - Necesidades de asistencia técnica.
Órganos de Seguimiento y Evaluación	Composición. <ul style="list-style-type: none"> - Funciones. - Periodicidad de reunión.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía Metodológica del Presupuesto Participativo (Francés y Carrillo, 2008, pp. 86-87).

A través de la aproximación a los presupuestos participativos se ha propuesto una nueva forma de impulsar la democracia representativa desde el ámbito local. Como se ha podido observar a lo largo de la presente investigación, en la actualidad se está produciendo una evidente asimetría entre las instituciones de la democracia representativa ante los importantes cambios económicos, políticos, sociales y culturales experimentados por nuestras sociedades. Muchos autores apuntan a una crisis de confianza de la ciudadanía en sus instituciones representativas que llevan a la apatía hacia la política y los políticos. Sin embargo, está surgiendo una ciudadanía que demanda más participación en la toma de decisiones políticas, sobre todo, se presenta con más fuerza en el ámbito local donde la proximidad con la administración favorece una mayor participación directa en los asuntos públicos. Algunos gobiernos locales están implementando actuaciones codo con codo con los movimientos sociales y los ciudadanos, con la finalidad de combatir el fenómeno de la globalización, promoviendo una nueva forma de gobierno local más democrático en el cual se favorece una ciudadanía activa y participativa que redunde en la mejora de la calidad de vida, sobre todo, en el ámbito de la localidad. En este sentido, los presupuestos participativos se presentan como una forma de participación conjunta de toda la ciudadanía, que puede favorecer la transparencia en el proceso político y la asunción de responsabilidades de los gobernantes frente a los gobernados. Si tomamos en consideración las palabras de Barber o

Dewey, se podría decir, que los presupuestos participativos pueden suponer una nueva forma de vivir la democracia.

Cuando se ha dedicado un tiempo para hablar de la legitimidad y cómo se adquiriría en las democracias representativas (elecciones cada cuatro años), al parecer, a través de los presupuestos participativos los políticos pueden mejorar su legitimidad, ya que su aprobación por parte de la ciudadanía se vincula a un período anual. En cuanto a los técnicos y funcionarios municipales pueden mejorar tanto la eficiencia en su trabajo su reconocimiento o significación social. Y por último, los ciudadanos colaborando en la elaboración de los presupuestos participativos no solo pueden mejorar sus relaciones con la administración y sus representantes, sino que a su vez pueden dar sentido a la importancia de su participación en los asuntos públicos y asumir con mayor predisposición aquellas obligaciones que deriven de unos acuerdos, los cuales ha contribuido a su elaboración. Ahora bien, los presupuestos participativos no son un instrumento que pueda solucionar todos los problemas; por tanto, se va intentar dar cuenta de algunas de sus principales limitaciones.

8.5 Limitaciones de los Presupuestos Participativos

Los presupuestos participativos no ofrecen solo ventajas y facilidades a la hora de que la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos, dentro de nuestras democracias representativas; sino que, por el contrario, su implantación supone todo un reto lleno de obstáculos a superar, tanto para los políticos, los técnicos y los funcionarios como para la ciudadanía en general. Teniendo en cuenta las consideraciones de Francés y Carrillo, se presentan tres niveles a exponer: el nivel económico, el nivel institucional y el nivel de la planificación del proceso. A continuación, se van a mostrar las dificultades comunes en la mayoría de las experiencias de presupuestos participativos, en relación a la función de los actores inmersos en el proceso.

A nivel económico se presenta lo que se puede denomina, como señalan Francés y Carrillo, los límites estructurales de los gobiernos locales. La escasez financiera y diversas restricciones legales reducen el margen de maniobra. La ley de estabilidad presupuestaria y el cumplimiento del equilibrio presupuestario por parte del municipio condiciona la ejecución de las propuestas ciudadanas; ya que cuando se suman los compromisos adquiridos por el ayuntamiento y las prioridades políticas del equipo de gobierno, el consenso entre los actores

implicados en el proceso se presenta como un reto a superar. A nivel institucional, las posibles limitaciones de futuro del presupuesto participativo radican en la falta de garantías para cumplir los acuerdos alcanzados. En general, los presupuestos participativos ni se institucionalizan ni se legalizan; solo se cuenta con el compromiso del Ayuntamiento para llevarse a cabo, en tal caso su garantía de éxito depende del equilibrio político municipal; es decir, de la estabilidad en los cargos municipales y del partido electo. En este sentido, una forma adecuada sería la integración del presupuesto participativo en un nuevo Reglamento Municipal de Participación Ciudadana que recogiera de forma legal las normas acordadas con la ciudadanía. A nivel de la planificación del proceso, resulta complicado acertar con los representantes adecuados o mejor preparados para formar parte del grupo motor que impulse el presupuesto participativo satisfactoriamente. A tal efecto, se deberían establecer estrategias metodológicas previas, tales como la Investigación-Acción-Participativa, el Diagnóstico Participativo, o diferentes técnicas de grupo de planificación participativa, para diseñar el proceso del Presupuesto Participativo (Francés y Carrillo, 2008, pp. 34-36).

En relación a la función de los actores implicados en el proceso, se pueden señalar algunas de las dificultades comunes o desafíos que presentan la mayoría de las experiencias de presupuestos participativos. Siguiendo a Francés y Carrillo, los representantes políticos se ven cada vez más acuciados como consecuencia de las crecientes y heterogéneas demandas de la ciudadanía; que tienen que atender a su vez con una precaria situación económica del gobierno municipal; con lo cual se limita la capacidad de respuesta a las mismas. A las restricciones financieras, hay que añadir las restricciones normativas y legales que marginan la capacidad operativa municipal, al reducir su nivel competencial se tienen que discriminar determinadas políticas públicas. A todo ello, hay que sumar la escasez de recursos en general, tanto a nivel de infraestructuras y de personal como a nivel de conocimientos en este ámbito participativo. Esta falta de conocimientos deriva, entre otros, en importantes problemas de integración entre la lógica tradicional de la democracia representativa y la novedad del mecanismo participativo. En cuanto a la dirección técnica o el ámbito de la Administración pública, a la burocratización de los procedimientos administrativos en general, se suman los procedimientos participativos en particular. Todo ello redundando en una falta de coordinación y de transversalidad entre las áreas de gestión o actuación. A la falta de espacios adecuados para la deliberación y la reflexión, el proceso participativo se torna como una carga adicional que deben asumir los funcionarios y empleados (Francés y Carrillo, 2008, p. 39).

En cuanto a los agentes colectivos o asociaciones, se presenta el problema del clientelismo, la competitividad por los recursos o subvenciones como consecuencia de su dependencia económica de las instituciones y la escasa renovación de sus juntas directivas. En muchas ocasiones, la ciudadanía no se siente representada por las mismas, lo que lleva a una falta de capacidad de convocatoria. A todo ello hay que añadir que las asociaciones están sometidas a una excesiva burocracia administrativa. A su vez, la estructura propia de las asociaciones, en general, presenta una desigualdad de oportunidades de participación, en base a experiencias, tiempo disponible, conocimientos en asuntos públicos, etc. Sobre todo, hay que resaltar la relación de recelo de las asociaciones con la ciudadanía, ya que las mismas son reacias a perder parte de su protagonismo en el ámbito local (Francés y Carrillo, 2008, p. 40). A mi juicio, habría que añadir que las asociaciones como tales, suelen priorizar las demandas o intereses por los cuales se constituyeron, llevando a un segundo plano o dejando sin efecto aquellas cuestiones que preocupan a la ciudadanía en general. Todo ello lleva, por una parte, a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las mismas y, por otra, de participación.

En cuanto a la ciudadanía, según Francés y Carrillo, algunas de las dificultades o limitaciones que presenta, son al igual que en las asociaciones, la estructura desigual de oportunidades de participación (experiencia, tiempo, conocimientos, etc.); el intercambio o circulación desigual de la información entre los actores; la exclusión de las mayorías inactivas; la dificultad en la definición del bien común y, con ello, la diferente forma de entender el interés general; el hartazgo de la ciudadanía ante la insistencia a participar en los asuntos públicos y las expectativas incumplidas, sobre todo porque las decisiones de la ciudadanía no se institucionalizan o plasman en un documento con garantías plenas (Francés y Carrillo, 2008, p. 40). A mi juicio, a todas las limitaciones externas a la ciudadanía, hay que añadir la escasa cultura participativa propia de cada ciudadano, ya que más allá de estar relacionada con la falta de motivación externa, se debería de contemplar la motivación o sentido crítico de cada persona. De nada valen todos los esfuerzos llevados a cabo por las instituciones para mejorar los mecanismos de participación, si una persona a título individual no se compromete consigo misma ni con su comunidad.

9 Propuesta de Mejora de Presupuesto Participativo: Faura

En el presente capítulo se va a intentar presentar una propuesta de mejora a la iniciativa participativa en el presupuesto municipal de 2017 puesta en marcha por el Ayuntamiento de Faura. Para llevar a cabo este objetivo se van a tener en cuenta algunas de las bases teóricas expuestas en el capítulo anterior, con el fin de ver las posibles debilidades o flaquezas que presenta el proceso de presupuesto participativo realizado en el citado municipio y, a su vez, tratar de aportar algunas soluciones válidas para, en su caso, intentar mejorar el proceso llevado a cabo.

Para alcanzar este propósito se darán los siguientes pasos. En primer lugar se describirá el estado de la cuestión del municipio y los diferentes estadios por los que se ha desarrollado el proceso de participación ciudadana en el presupuesto participativo del municipio de Faura.

En segundo lugar, se presentarán las potenciales medidas de aplicación necesarias, por una parte, para poder establecer una comparativa con el proceso participativo presupuestario llevado a cabo por el municipio y, por otra parte, intentar en su caso implementar algunas propuestas que aporten una mayor viabilidad y efectividad al proceso.

9.1 Faura y los Presupuestos Participativos Municipales

Faura es un municipio de la provincia de Valencia que cuenta con cerca de 3.500 habitantes. Se encuentra organizado administrativamente en tres sectores que conforman el núcleo de la población, que se encuentra concentrada. No obstante, para nuestra propuesta de mejora, se tendrá en cuenta la distribución espacial que se ha ido consolidando a medida que crecía el municipio, y que se ha visto refrendada en la manera de organizar los diferentes espectáculos en la celebración de las fiestas patronales. El motivo no es otro más que aportar al estudio el beneficio que aporta el principio de participación y deliberación en comunidad, puesto que como consecuencia de la movilización vecinal de los diferentes barrios, y sus demandas colectivas a favor de más protagonismo en las fiestas, han conseguido cambiar unas tradiciones populares centenarias. De todos modos, no se descarta la administración sectorial en cuanto que se presenta como necesaria para tratar algunos asuntos en el ámbito temático más general.

Una de las novedades que presentó el ayuntamiento de Faura en los presupuestos municipales para el ejercicio del año 2017, fue la inclusión de la participación de la ciudadanía. El proceso de participación tiene sus principios fundacionales en la Carta de Participación Ciudadana aprobada inicialmente en el Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria del 21 de mayo de 2004, y ratificada definitivamente en sesión del 26 de julio de 2004. En el artículo 49 de la misma, el Ayuntamiento tiene la obligación de convocar anualmente audiencia pública para dar cuentas de su gestión y, en nuestro caso, del presupuesto municipal. Y como se tipifica en su artículo 28 textualmente: «La audiencia pública es una forma de participación a través de la cual los vecinos proponen a la administración municipal la adopción de determinados acuerdos [...]» (Ajuntament de Faura, 2004, pp. 7-10)

El 30 de noviembre de 2016, el ayuntamiento de Faura hizo público, en su página web y a través de la prensa local, la confección de las cuentas y del borrador del presupuesto, que previamente había entregado a los diferentes grupos políticos que componen el Gobierno local. El pleno de los presupuestos tuvo lugar el 12 de diciembre de 2016 en el Salón de Plenos, que se encuentra en las oficinas del Ayuntamiento. No obstante, con antelación al pleno, el día 5 de diciembre, se convocó una audiencia pública en el mismo lugar, en la cual el Alcalde explicó con detalle las cuentas del consistorio para el año 2017, y el proceso participativo que se iba a llevar a cabo, así como las partidas presupuestarias a tal efecto.

En el Boletín de Información Municipal de marzo de 2017, se recogió de manera gráfica el proceso de participación presupuestaria llevado a cabo. En el mismo, se detalla el total del presupuesto general municipal, desglosando a su vez los principales capítulos de ingresos y de gastos. En cuanto al proceso participativo, se anunció la apertura del mismo destinando el 33% del total del presupuesto general, con el compromiso de llevar a cabo las propuestas ciudadanas durante los próximos meses. En cuanto a la lista de propuestas, hay un total de 22 propuestas, de las cuales 16 son iniciativa de los vecinos, y cuentan con un presupuesto de 570.000 euros. Para el cumplimiento o la ejecución de las mismas, teniendo en cuenta el compromiso adquirido por el consistorio, se estima que estén terminadas o se de cuenta de las mismas en el próximo pleno presupuestario. Lo que sí se puede confirmar, ya que se ha consultado con la corporación municipal, es que la participación de la ciudadanía en el proceso del presupuesto no ha cubierto las expectativas, ya que la participación ha sido la habitual en otras sesiones ordinarias (Ajuntament de Faura, 2017, p. 7).

Si bien, el esfuerzo llevado a cabo por el Ayuntamiento, en cuanto al ejercicio de transparencia y rendición de cuentas es meritorio, no cabe duda que la falta de participación de la ciudadanía es un reto a superar. En este sentido, se estima que aplicando algunas de las fórmulas expuestas en el capítulo anterior, se podría mejorar considerablemente la participación de la ciudadanía en vista a futuras convocatorias. Por tanto, en el siguiente apartado se van a presentar algunas propuestas de mejora que podrían estimular la participación ciudadana, y aumentar la colaboración y el interés de la población en la elaboración de los presupuestos en el municipio de Faura.

9.2 Propuesta de Mejora de Presupuestos Participativos en Faura

La propuesta de mejora de presupuestos participativos busca conseguir fundamentalmente un proceso democrático de abajo arriba, en el cual la participación de la ciudadanía sea un valor a tener en cuenta por el consistorio para la elaboración real de los presupuestos, lo que a su vez de llevar consigo un aporte de mayor transparencia política puede aportar grandes dosis de confianza en las instituciones y los representantes electos. En cuanto al objeto de estudio del presente trabajo de investigación, se ha basado en un instrumento participativo como es el presupuesto participativo, en concreto en el municipio valenciano de Faura. A continuación se van a exponer algunas de las medidas que podrían ser de utilidad para conseguir superar el reto de una mayor participación de la ciudadanía en la elaboración y el desarrollo del presupuesto participativo.

De modo general, se ha podido comprobar la falta de elementos fundamentales como la creación de una concejalía de participación ciudadana, la puesta en marcha de un proceso de formación en los diversos niveles (político, técnico y ciudadano), la redacción de un autorreglamento, la ausencia de un grupo motor y de una mesa del presupuesto participativo. En cuanto a la falta de eficacia de los elementos disponibles se encuentran: un proceso de información y difusión adecuado, una programación continua de asambleas ciudadanas tanto temáticas como territoriales, una agenda o calendario facilitado a todos los implicados en el proceso con la debida antelación para garantizar una máxima participación, y la coordinación y colaboración necesarias entre los representantes políticos, técnicos, asociaciones y vecinos.

De la citada exposición podemos estructurar el plan de estudio en dos puntos; primeramente, abordar aquellos elementos básicos que no se han tenido en cuenta; el

segundo, aquellos que aun estando presentes no se han desarrollado adecuadamente. En cuanto a los primeros, a nivel político, la concejalía de participación ciudadana constituye la base fundamental sobre la que se debe sustentar la participación de la ciudadanía. La voluntad política firme para iniciar el proceso participativo parte de constituir dicha concejalía, ya que de ahí surge la decisión previa de elegir quiénes van a ser los profesionales para coordinar el área técnica del proceso de presupuestos participativos en el municipio. En este sentido, se defiende la idea de que dichos profesionales técnicos provengan tanto desde el ámbito interno (personal técnico del Ayuntamiento) como externo (profesionales universitarios, asociaciones, consultorías, etc.). La sensibilización y la implicación de la ciudadanía en la participación, así como en el proceso de información y formación, guarda una importante relación con la coordinación entre la concejalía, dirigentes políticos, el área técnica, las asociaciones y los vecinos del municipio (Francés y Carrillo, 2008, p. 37).

A nivel de la ciudadanía, el grupo motor, el autorreglamento y la mesa o consejo de presupuestos participativos son imprescindibles. Ya que el grupo motor es el encargado de elaborar el autorreglamento, y la mesa, el órgano encargado de priorizar las propuestas ciudadanas atendiendo a los recursos disponibles. El autorreglamento es el documento base en el cual se implementan todas las cuestiones relativas al proceso, tales como quiénes podrán participar, cómo se participará, la estructura y el calendario del proceso, cómo se llega a la toma de decisiones, etc. (Francés y Carrillo, 2008, p. 83). En este sentido, la concejalía de participación ciudadana, el grupo motor, el autorreglamento y la mesa de presupuestos participativos se deben poner en marcha, por ejemplo, en los dos primeros meses del año anterior a la puesta en marcha del proceso. En el caso que estamos analizando, como se ha podido comprobar, no se han considerado dichos mecanismos y desde la notificación hasta el pleno presupuestario apenas han transcurrido quince días; tiempo insuficiente como para poder alcanzar una implicación de la ciudadanía en el proceso participativo.

Por otra parte, en cuanto a aquellos mecanismos disponibles pero utilizados de una manera poco efectiva (información y formación) se encuentran: el Boletín Informativo Municipal y la Web municipal con sus diferentes instrumentos digitales. Una de las mejores plataformas actuales para difundir el proceso de información y formación de la ciudadanía, se presenta en el entorno digital disponible por el consistorio; además claro está, de los mecanismos tradicionales de publicidad (megafonías, pancartas y pasquines, vallas publicitarias, panfletos informativos en lugares públicos, etc.). Una adecuada divulgación del

proceso ayuda a que la ciudadanía esté informada con la suficiente antelación acerca del calendario de las asambleas ciudadanas y de todo el desarrollo del proceso. Evidentemente, con quince días de antelación se hace prácticamente imposible que la ciudadanía esté lo suficientemente informada o implicada en el proceso, lo que podría explicar su falta de asistencia o participación en el mismo. En este sentido, se va a exponer un calendario sobre el ciclo ideal del presupuesto participativo, que puede servir de orientación para futuras convocatorias del municipio de Faura, e intentar superar el reto de la falta de participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario. En el caso concreto de Faura, atendiendo que la aprobación de los presupuestos se realiza a mediados de diciembre del año anterior a su ejecución, se propone el calendario siguiente.

En la fase previa (marzo-abril), a nivel político, se llevaría a cabo la concreción del límite presupuestario destinado al presupuesto participativo y el proceso de formación, información y difusión de la ciudadanía. A nivel técnico, se elegirían y formaría a los técnicos encargados del área técnica del proceso participativo. Y a nivel ciudadano, se constituiría el grupo motor que llevará a cabo la elaboración del autorreglamento y la aprobación del calendario a seguir durante el proceso. En la fase asamblearia o de consulta (mayo-junio), tras la aprobación del autorreglamento, se iniciará el proceso de capacitación de vecinos que coordinarán las asambleas ciudadanas, de donde saldrán las propuestas iniciales y la elección de los delegados o representantes. En esta fase, los técnicos aportarán informes de viabilidad técnica, económica y jurídica. En la fase de decisión y priorización de propuestas (de octubre a diciembre), a nivel ciudadano, en base a criterios de prioridad y viabilidad presupuestaria se redactará el documento final del presupuesto participativo; en el cual la asistencia técnica es necesaria para el asesoramiento en la priorización de las propuestas. A nivel político, la aprobación de las propuestas se realizaría en el pleno extraordinario de mediados de diciembre. A la par de realizar una evaluación del proceso a todos los niveles, el consistorio empezará a programar la ejecución de las propuestas y, a nivel ciudadano se constituiría una comisión de seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Evidentemente, el primer año de llevar a la práctica dicho proceso participativo, van a surgir problemas y alternativas de mejora del mismo, pero que al tratarse de un mecanismo creativo y deliberativo se podrá ir mejorando a lo largo de los siguientes ciclos presupuestarios cuando se realice anualmente el nuevo autorreglamento de presupuestos participativos.

Conclusiones

El principal objetivo de este trabajo de final de máster era mostrar que un instrumento de participación democrática como el presupuesto participativo es un mecanismo potencialmente válido y útil para impulsar y aumentar la participación directa o semi-directa de la ciudadanía en nuestras democracias representativas en el ámbito local. A lo largo de este trabajo de final de máster se ha podido confirmar esta hipótesis tras analizar los conceptos de democracia representativa y democracia directa, y proponer una tercera vía en la cual la democracia participativa se presenta como un complemento de la democracia representativa a través de la participación y la colaboración de la ciudadanía con el gobierno municipal en un proceso de presupuesto participativo. Este modelo de presupuesto participativo podría ayudar a superar en parte la crisis democrática que presenta la política, los políticos y las instituciones; por una parte, porque puede aumentar la legitimidad de los gobernantes y renovar la confianza de los ciudadanos en el proceso democrático y, por otra, porque la implicación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas puede incentivar su preocupación por los asuntos públicos, a la par de predisponerla a aceptar las obligaciones que provengan de las mismas.

Esta propuesta permite plantear un mecanismo de actuación práctica a través de un método deliberativo en el cual todos los agentes implicados (políticos, técnicos, asociaciones y ciudadanos) se comprometen a colaborar y presentar propuestas por el bien de toda la comunidad. Al llevarse a cabo un proceso creativo, reflexivo y renovable, todas las decisiones alcanzadas están abiertas a revisión y mejora, lo que supone una colaboración continua entre todos los implicados durante el desarrollo de todo el proceso. Al presentarse la educación cívica como una premisa necesaria para la acción, la dimensión moral introduce un marco universalizable e incondicional en el proceso, a la par que aporta el carácter solidario y de auto-obligación a todos los agentes implicados en el procedimiento participativo. El proceso formativo que incluye este modelo ayuda a la configuración de un entramado social ilustrado y preparado para la actividad comunitaria, en la cual el interés general se eleva frente a los intereses particulares o grupales. A su vez, la evaluación del proceso de presupuesto participativo a todos los niveles (político, técnico y ciudadano) otorga una dosis de autonomía y de autorregulación de los mismos. Todo lo expuesto redundaría en un proyecto de construcción democrática más participativo e igualitario.

La propuesta de un modelo de presupuesto participativo en el ámbito local, opera bajo una base normativa y se circunscribe entorno a la deliberación, reflexión, colaboración y toma de decisiones en las cuales se auto-exigen soluciones éticas y prácticas en un escenario democrático municipal. La regulación normativa elaborada en colectividad supone tanto una ayuda a todos los participantes para orientarse durante el desarrollo de todo el proceso, como una forma de aceptar sin condiciones todas aquellas obligaciones que surjan del mismo. Esto es, el autorreglamento es esencial en el desarrollo del presupuesto participativo, ya que al margen de su función lógica potencia el debate y la reflexión; por tanto, es tanto un fin instrumental como un recurso dialógico. La ventaja principal que tiene el autorreglamento se encuentra sobre todo en su dinamismo, porque al estar expuesto a una revisión anual acepta la introducción de mejoras por parte de todos los participantes en su elaboración.

A medida que se ha ido avanzando a través de los capítulos y apartados del trabajo, se han ido exponiendo las oportunas conclusiones que derivaban de los mismos; por lo tanto, en estos momentos se van a explicitar las conclusiones generales. Las mismas se pueden englobar siguiendo la línea evolutiva del trabajo: historia del concepto democracia, proyecto de construcción participativa y propuesta práctica de participación.

Por lo que respecta al origen del concepto de democracia, se concluye que la democracia directa griega no llegó a través de un proceso radical, ni surgió de la noche a la mañana, sino que fue un proceso histórico que fue evolucionando en unos cientos de años. Por tanto, no se entiende una democracia como un fenómeno estático o una reliquia ornamental, sino como un organismo vivo que extrae su vitalidad de la deliberación y la participación de toda la ciudadanía, que libre y autónoma busca el bien de la comunidad. En este sentido, la democracia es historia viva, un proceso de evolución y cambio al igual que estamos condicionados todos los seres humanos. La democracia de Pericles entendía una comunidad deliberativa, en la cual la participación en los asuntos públicos se auto-imponía como una obligación, un deber que obliga. La idea que subyace y da forma a una democracia local es que la obligación auto-impuesta resulta mucho más llevadera que aquella forzada desde fuera de nuestra propia voluntad. Evidentemente, la democracia ateniense era esencialmente exclusiva y merecedora de graves críticas; por tanto, sería insensato intentar crear un modelo de democracia participativo en la actualidad a base de recopilar aquellas prácticas pasadas que nos deshumanizan.

Por otra parte, a lo largo del trabajo, la crítica general a la democracia griega ha sido la imposibilidad de su implantación en nuestras sociedades actuales; el argumento principal partía de que Atenas apenas tenía algunos miles de habitantes, y los países donde se practica hoy la democracia tienen en su gran mayoría una población millonaria. La propuesta que se ha defendido no es otra que la realización de una comparativa en igualdad de condiciones; en este sentido, no sería descabellado implantar aquellas medidas democráticas ejemplares de los tiempos de Pericles a nuestros gobiernos locales: pueblos, barrios, distritos y ciudades. Por último, otro de los estigmas que lleva a cuestar la democracia directa griega es el sistema de autogobierno de los ciudadanos. Como se ha puesto de manifiesto, los defensores del sistema representativo ven, entre otras deficiencias, que la participación popular puede llevar a un gobierno despótico; no obstante, no se suele hacer hincapié en que la comunidad ateniense se complementaba con un sistema representativo. En este sentido, los asuntos que se trataban en la Asamblea ateniense se decidían en el Consejo de Quinientos, que a su vez estaba auxiliado por un Comité de Cincuenta. Por tanto, la propuesta expuesta de una democracia representativa complementada por un sistema participativo en el ámbito local, parte de la necesidad de representación; otra cosa bien distinta, es elegir la forma de representación en la cual la ciudadanía se siente mejor representada. O dicho de otro modo, como se ha defendido durante el trabajo, un modelo democrático donde la soberanía del pueblo, la titularidad y el ejercicio del poder, se mantenga en la ciudadanía, aunque preservando la porosidad adecuada a los representantes políticos.

En lo referente al proyecto de construcción participativa, que se ha expuesto como una tercera vía a las diferencias antagónicas entre los modelos democráticos participativo y representativo, se han propuesto algunas de las características participativas de la democracia fuerte de Barber, cuyas premisas pasan por incluir en las democracias representativas mayor implicación en la educación para la ciudadanía, compromiso cívico y mecanismos e instituciones que favorezcan la participación ciudadana. La democracia actual presenta, por una parte, un auge sin precedentes históricos y, por otra, ofrece bajas cifras de participación electoral, la sensación de falta de legitimidad de los políticos y pérdida de confianza de los ciudadanos en el proyecto democrático. Sin embargo, paradójicamente, el efecto de la globalización (nefasto sobre todo en el ámbito económico local) ha supuesto gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación la irrupción de nuevos movimientos sociales con el consiguiente interés de la ciudadanía en temas políticos.

En primer lugar, en el proyecto democrático participativo se ha apostado por una adecuada educación. Las reflexiones expuestas de Cortina han dejado de manifiesto la necesidad de aprender a ser ciudadano y el valor añadido que supone la educación para una comunidad democrática. En segundo lugar, se ha defendido la idea de la búsqueda de valores morales partiendo de la educación en valores cívicos como la libertad, la igualdad, el respeto activo, la solidaridad y el diálogo en estatus de simetría entre todos los implicados en el proceso democrático. En tercer lugar, se ha propuesto una ciudadanía activa educada también en emociones y sentimientos; una ciudadanía activa educada desde la infancia por la familia, el profesorado, los políticos y los medios de comunicación. En resumen, abrir espacios de reflexión, diálogo y decisión donde, conservando aquellos intereses estratégicos esencialmente necesarios, se puedan tener en cuenta todas las opiniones argumentadas adecuadamente de manera libre, autónoma y solidaria; y donde todos ganen o todos pierdan.

En cuanto a la propuesta de participación, se ha defendido la utilización de un instrumento participativo, en concreto, el presupuesto participativo; con el fin de intentar promover y potenciar una ciudadanía que participe de una forma más directa y colaborativa en la redacción de los presupuestos municipales. Lo que empezó como un estudio sobre dos modelos diferentes y antagónicos de democracia (participativa y representativa), se ha plasmado en una propuesta de tercera vía a través de un modelo basado en la democracia representativa y complementado con una mayor participación de la ciudadanía en el proceso político; para terminar apostando por el presupuesto participativo como uno de los diversos canales que se pueden encontrar para favorecer la implicación y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Para terminar con esta propuesta teórica, se ha llevado a cabo un trabajo de investigación práctico en el municipio valenciano de Faura para, tomando como referencia su reciente iniciativa para implantar el presupuesto participativo, realizar una propuesta de mejora de la misma.

El presupuesto participativo se ha presentado como una forma de sustituir el tradicional protagonismo de los representantes políticos electos cada varios años en las urnas, por una relación de poder bidireccional entre gobernados y gobernantes en la gestión de los presupuestos municipales. Este compromiso se renueva anualmente, lo puede incidir, dependiendo de las pautas de comportamiento que accionen los diferentes grupos políticos, en el resultado de las próximas elecciones locales; incluso, podría afectar a la elección del partido del gobierno de la Comunidad Autónoma y del Estado. La puesta en marcha del

proceso participativo en los presupuestos municipales exige principios de transparencia y publicidad en la gestión administrativa, responsabilidad y rendición de cuentas de los representantes políticos; además de incluir una gran dosis de legitimidad a la democracia representativa al permitir la participación directa o semi-directa de la ciudadanía durante el desarrollo de todo el proceso. Sin embargo, esta oportunidad que ofrece la democracia a la ciudadanía debe ser correspondida a través de un gran compromiso por su parte. La participación ciudadana, en tanto que no empieza ni termina en el simple acto de participar, debe tomar conciencia de que su aportación es en bien de toda la comunidad, y no por meros intereses particulares o grupales. El compromiso de la ciudadanía con la comunidad, si bien no es a tiempo completo, tiene unos plazos y una agenda a seguir, que depende de una formación previa en conocimientos comunitarios. En este sentido, el proceso de formación y capacitación para poder participar es una tarea tanto de los políticos, de los técnicos como de todos los ciudadanos.

A día de hoy, la corrupción política se ha convertido en una pandemia que se ha propagado tanto a nivel local como a nivel nacional. La corrupción urbanística es uno de los grandes males que afecta a los gobiernos locales; donde empresarios y políticos colaboran para saquear a manos llenas el erario público. Los presupuestos participativos se llevan a cabo a través de un proceso participativo en el cual se puede controlar la gestión municipal. No resulta descabellado pensar que a través de los mismos, al llevarse a cabo un ejercicio de transparencia, publicidad, rendición de cuentas, etc., se pudieran, al menos, minimizar las prácticas corruptas indiscriminadas y fuera de control. Evidentemente, la recién implantación de los presupuestos participativos hace difícil cualquier tipo de control exhaustivo a la administración local. El modelo de presupuesto participativo más ambicioso raramente contempla la participación de la ciudadanía en las cuentas de ingresos, y en relación a las cuentas de gastos, los ayuntamientos rara vez alcanzan el 50% del presupuesto general. Por ejemplo, en el caso práctico expuesto, se ha asignado un 33% del presupuesto del gasto general a la participación vecinal. No obstante, se podría mantener la confianza en que a medida la participación ciudadana se proyecte a otros ámbitos de la administración, se puedan reducir considerablemente la cantidad de recursos públicos que van a manos privadas y, con ello, poder aumentar las partidas de ingresos como reducir los gastos innecesarios de los municipios; pudiéndose incrementar así la cantidad de recursos disponibles para el beneficio de toda la comunidad.

En definitiva, como se ha expuesto, existen casi tantos modelos de presupuestos participativos como municipios quieran ponerlos en marcha. Como un proceso creativo que son, dependen tanto del nivel de compromiso de todos los agentes políticos, sociales e institucionales implicados como de la diversidad de problemáticas a las que en particular se deban enfrentar. En este sentido, los problemas o retos que deben superar los municipios son numerosos e inevitables; por ello, no se puede dejar el proceso solo en manos de la creatividad y, como se ha reiterado con insistencia a lo largo del trabajo, hace falta una educación para la ciudadanía. Por una parte, en el plano interno, la educación en valores cívicos puede activar mecanismos de solución que tengan en cuenta a todos los ciudadanos sea cual sea, su ideología, su creencia, su sexo, el color de su piel, etc., lo que supondrá una mayor capacidad perceptiva a la hora de aportar y debatir argumentos para tomar las decisiones más adecuadas para toda la comunidad. Por otra parte, en el plano externo, pueden surgir problemas de índole económica que precisen de una solución estratégica; por tanto, como se ha propuesto, es importante adoptar las medidas estratégicas meramente necesarias, y dar cabida a decisiones racionales complementadas con consideraciones que partan de los sentimientos y las emociones. En este sentido, digamos, que no hay una única solución para cada problema. Muchos de los problemas que puede presentar la implantación del presupuesto participativo mantienen esta raíz primaria, y la forma de llevar a cabo dicho proceso interno y externo dependerá el modelo y el futuro del presupuesto participativo.

Bibliografía

- AJUNTAMENT DE FAURA (2004). «Carta de Participació». Disponible en: <http://www.faura.es/>. [Consultado el 30 de mayo de 2017].
- (2017). «Butlletí d'informació Municipal de Faura», núm. 39, març 2017. Disponible en: <http://www.faura.es/>. [Consultado el 30 de mayo de 2017].
- ARANGUREN, JOSÉ LUIS (1981) [1958]. *Ética*, Madrid: Alianza.
- ARISTÓTELES (1988). *Política*, Madrid: Gredos.
- AUNIÓN, JUAN ANTONIO. (28 de noviembre de 2013). 35 años y siete leyes escolares. El País. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/11/26/actualidad/1385489735_160991.html [Consultado el 22 de abril de 2017].
- BACHRACH, PETER (1967). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu.
- BARBER, BENJAMIN (2000). *Un lugar para todos*, Barcelona: Paidós.
- (2004). *Democracia fuerte*, Madrid: Almuzara.
- BARCIA, JOSÉ VICENTE (2003). «La gestión compartida como territorio de la ciudadanía», en Julio Alguacil (ed.), *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Islas Canarias: Fundación César Manrique.
- BOBBIO, NORBERTO (1986). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (2005). *Teoría general de la política*, Madrid: Trotta.
- BRUGUÉ, QUIM Y GOMÀ, RICARD (1998). «Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización», en Quim Brugué y Ricard Gomà (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona: Ariel, pp. 15-23.
- CASTELLS, MANUEL (2009). *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza.
- CONSTANT, BENJAMÍN (1988). *Del Espíritu de conquista*, Madrid: Tecnos.
- CORTINA, ADELA (1993). *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid: Tecnos.

- (1997). *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía*, 3ª ed., Madrid: Alianza.
- (2007). *Ética de la razón cordial. Educar a la ciudadanía en el siglo XXI*, Oviedo: Nobel.
- (2010). (30 de diciembre de 2006). Educar para una ciudadanía activa. El País. Disponible en: http://elpais.com/diario/2006/12/30/opinion/1167433212_850215.html [Consultado el 24 de abril de 2017].
- CROUCH, COLIN (2004). *Posdemocracia*, Madrid: Santillana.
- DAHL, ROBERT (1992). *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.
- (2004). «La Democracia», *Posdata*, nº 10. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012004000100002&lng=es&tlng=es. [Consultado el 10 de Marzo de 2017].
- DEWEL, JOHN (1998) [1916]. *Democracia y educación*, 3ª ed., Madrid: Morata.
- ELSTER, JON (2001). *La democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa.
- FEENSTRA, RAMÓN. (2012). *Democracia monitorizada en la era de la nueva galaxia mediática. La propuesta de John Keane*, Barcelona: Icaria.
- FINLEY, MOSES I. (1986). *El nacimiento de la política*, Barcelona: Crítica.
- FRANCÉS, FRANCISCO Y CARRILLO, ANTONIO (2008). *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*, Alicante: Preparación.
- GANUZA, ERNESTO Y GÓMEZ, BRAULIO (2008). *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Madrid: Fundación Alternativas.
- GARCÍA-MARZÁ, DOMINGO (1993). *Teoría de la democracia*, Valencia: Nau.
- (2008). «Sociedad civil: una concepción radical», *Recerca*, nº. 8, pp. 27-46.
- (2015). «El valor democrático de la sociedad civil: una respuesta a la desafección», en *Thémata.*, nº 52, pp. 93-109.
- (2016). «Enfoques mesoliberativos: sobre la articulación institucional en las democracias deliberativas», en *Isegoría*, nº 54, pp. 147-170.

- GRAMSCI, ANTONIO (1977). *Antología*, México: Ed. Siglo XXI.
- GRANADO, OLGA (16 de agosto de 2016). Las capitales que apuestan por presupuestos participativos en España se han duplicado el último año. eldiario.es. Disponible en: http://www.eldiario.es/andalucia/ciudades-presupuestos-participativos-elecciones-municipales_0_538946199.html. [Consultado el 30 de marzo de 2017].
- HABERMAS, JÜRGEN (1999). *La inclusión del otro*, Barcelona: Paidós.
- (2005). *Facticidad y Validez*, 4ª ed., Madrid: Trotta.
- HELD, DAVID (1991). *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.
- (2005). *Un pacto global*, Madrid: Santillana.
- KEANE, JOHN (2009). «¿Democracia monitorizada? La historia secreta de la democracia desde 1945». Disponible en: www.johnkeane.net/wp.../johnkeane_Democracia_monitorizada_5_feb_2009.pdf. [Consultado el 10 de Abril de 2017].
- LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 3 de abril de 1985. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>. [Consultado el 29 de mayo de 2017].
- LEY 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Boletín Oficial del Estado, núm. 301, de 17 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-23103>. [Consultado el 29 de mayo de 2017].
- MACPHERSON, CRAWFORD B. (1991) [1977]. *La democracia liberal y su época*, 2ª reimp., Madrid: Alianza.
- MAQUIAVELO, NICOLÁS (1991) [1513]. *El príncipe*, Madrid: Espasa Calpe.
- MARTÍ, JOSÉ LUIS (2006). *La república deliberativa: una teoría de la democracia*, Madrid: Marcial Pons.
- MONTESQUIEU (1906) [1748]. *El espíritu de las leyes*, Madrid: Librería de Victoriano Suarez.

- PATEMAN, CAROLE (1970). *Participation and Democracy Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PITKIN, HANNA F. (1985). *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (2017). «Municipios por una democracia participativa».
- Disponible en:
http://www.presupuestosparticipativos.com/localidades/_C3VTDDatmVEmYYYYsYdvRIkC2Y30_kD22 [Consultado 15 de junio de 2017].
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2014). Deliberar. En *Diccionario de la lengua española* (23^a ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=C7FSCyp>
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES (2007) [1762]. *Contrato social*, Madrid: Austral.
- SARTORI, GIOVANNI (1988a). *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Madrid: Alianza.
- (1988b). *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Madrid: Alianza.
- (1992). *Elementos de la teoría política*, Madrid: Alianza.
- (1993). *¿Qué es la democracia?*, México: Patria.
- (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Buenos Aires: Taurus.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1996) [1942]. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Tomo II, Barcelona: Ediciones Folio.
- SUBIRATS, JOAN (2007). «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en Joan Font (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- TOURAINE, ALAIN (1995). *¿Qué es la democracia?*, México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, MAX (2002) [1922]. *Economía y sociedad*, 2^a ed., 2^a reimp., Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.