

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LOS RITMOS Y LOS TUMBOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

por Quim Brugué

Catedrático de Ciencia Política y Profesor de Trabajo Social, Universidad de Girona

RESUMEN

Durante los últimos años hemos visto como la participación ciudadana proliferaba tanto en la práctica política como en los debates académicos. Una proliferación a menudo excesiva y que ha difuminado los propios contornos del término. En este artículo pretendemos tomar perspectiva y observar la evolución de la participación ciudadana en el ámbito local. De este modo, diferenciamos tres etapas: una etapa inicial de entusiasmo, bonanza y banalización; un posterior punto de inflexión marcado por la crisis económica y la austeridad participativa; y, finalmente, un renovado interés que se expresa con nuevas propuestas de co-creación y consultas ciudadanas. Diferenciar estas etapas nos permite discutir el término y madurar las políticas de profundización democrática que seguimos necesitamos.

ABSTRACT

During the last 30 years we have seen how citizen participation proliferated both in political practices and in academic debates. A proliferation that is often excessive and that has blurred the very contours of the term. In this article we intend to take perspective and observe the evolution of citizen participation at the local level. In this way, we differentiate three stages: an initial stage of enthusiasm, wealth and trivialization; a later point of inflection marked by the economic crisis and participatory austerity; and, finally, a renewed interest that expresses itself with new proposals for co-creation and citizen consultations. Differentiating these stages allows us to discuss the term and mature the policies of democratic deepening that we still need.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Las políticas de participación ciudadana iniciaron su andadura, tanto en España como a nivel internacional, hace ya más de tres décadas. Disponemos, pues, de múltiples experiencias sobre los esfuerzos que, con mayor o menor éxito, han realizado las instituciones públicas con el fin de favorecer y canalizar la participación de los ciudadanos. La perspectiva de estos años, como no podía ser de otra forma, ofrece luces y sombras. Al mismo tiempo, hemos atravesado diversas etapas: desde el entusiasmo casi adolescente de los años noventa al bloqueo que supuso la crisis de 2007-2008 y, ya más recientemente, en el marco de una extendida revisión de la democracia representativa, un revitalización del debate sobre el buen gobierno y la innovación democrática.

En las siguientes páginas, aunque de una forma necesariamente esquemática, analizamos los rasgos principales de cada una de las tres etapas que acabamos de apuntar. Argumentaremos que durante los *felices* viejos tiempos se tendió a frivolarizar en exceso este tipo de políticas; mientras que durante el período de crisis y austeridad, cuando de verdad necesitábamos políticas rigurosas de participación ciudadana, éstas quedaron bloqueadas y desbordadas. También, en un tercer apartado, reflexionaremos sobre la situación actual de la participación ciudadana en un contexto de declive de la representación y de emergencia de nuevos populismos.

**II. PARTICIPACIÓN EN TIEMPOS DE BONANZA:  
DEL VOLUNTARISMO A LA CLIENTALIZACIÓN**

Las primeras referencias a la participación ciudadana llegaron con las elecciones municipales de 1979, aunque no se produjo una explosión de los nuevos instrumentos y prácticas participativas hasta la década de los noventa. Sus orígenes locales relacionan la participación con el conocimiento ciudadano de proximidad, de manera que el escenario municipal ha ofrecido un espacio privilegiado para su desarrollo. Desde este punto de partida, los años noventa fueron testigos de una primera oleada de participación ciudadana tanto en el contexto español (Font, 2001; Subirats, 2001; Parès, 2009; Font y Galais, 2009) como en el ámbito internacional (Box, 1998; Goss, 2001; Martínez y Vidal, 2009; Ziccardi, 2004). Solo más adelante, ya en el siglo XXI, se trasladó el debate y la política de participación al ámbito autonómico (DG de Participación Ciudadana, 2005; AA.VV., 2009).

En esta primera oleada, de entrada, se tomó consciencia de los límites de la democracia representativa y de las oportunidades que ofrecía la llamada democracia participativa. Unas oportunidades que parecían acercar la política a los ciudadanos, facilitando nuevas formas de involucrarse en el diseño de sus comunidades y en el control de sus gobernantes. Se trataba de las viejas virtudes asociadas a la calidad democrática. Durante este periodo iniciático también se pudo experimentar con instrumentos diversos de participación ciudadana, empezando por aquellos más formales (acceso de los ciudadanos al Pleno, reglamentos de participación o consejos ciudadanos de diferente tipo) y completándolos con metodologías más o menos innovadoras (talleres participativos, núcleos de intervención participativa, presupuestos participativos o encuestas deliberativas).

Para valorar una política pública, también la de participación ciudadana, hemos de centrar nuestra atención en tres preguntas básicas: el porqué, el qué y el cómo de la política pública. En este sentido, sugiero –en un formato excesivamente simplificador y, por lo tanto, injusto con muchas de las buenas prácticas de la década de los noventa y principios del nuevo milenio– que la participación ciudadana en tiempos de bonanza se realizó centrándose en el cómo (óptica instrumental), pero sin una reflexión adecuada en torno al porqué y al qué (óptica sustantiva). Este sesgo instrumental explicaría, desde mi punto de vista, la peculiaridad de la participación durante este período.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En primer lugar, en relación al porqué de la participación, las razones que se dan durante esta época son más bien escasas. Se da por supuesto que la participación ciudadana es positiva y se asume, de manera más implícita que explícita, que las políticas de participación vienen a satisfacer las demandas de unos ciudadanos que ya no se conforman con los estrechos canales de la democracia representativa. Una afirmación que, por otro lado, no se corresponde ni con la creciente desafección política ni con las dificultades prácticas para captar el interés de los ciudadanos en los nuevos canales de participación.

En realidad, algunos autores se han referido a la paradoja de unas políticas de participación donde nos encontramos con más oferta que demanda. Es decir, son más los espacios y los procesos participativos impulsados desde las instituciones que los ciudadanos reclamando y asumiendo roles participativos. Una situación que además de paradójica es extraña, pues, tal como apuntan algunos estudios de los años noventa, las políticas de participación no generaban rendimientos electorales positivos para los partidos políticos que las promovían (Font, 2003). De hecho, se mostraba empíricamente como aquellos gobiernos locales que más apostaban por la participación ciudadana, más probabilidad tenían de perder las siguientes elecciones. Quizá pueda explicarse esta situación por la confusión respecto a los fines de la participación. A menudo, no se trata únicamente de que no existan objetivos explícitos sino de que, además, aunque sea de forma implícita, conviven objetivos contradictorios entre sí. Una confusión que acababa generando frustración y percepción de engaño entre los futuros votantes.

En segundo lugar, durante este periodo de bonanza, tampoco encontramos ninguna definición clara sobre el qué de la participación ciudadana. Preguntarse sobre el significado preciso de una expresión tan polisémica es crucial, ya que esta definición debería clarificar aspectos tan relevantes como si se trata de un espacio deliberativo o decisonal, si se considera que sus resultados son consultivos o vinculantes, si se dirige a las organizaciones sociales o a los ciudadanos individuales, si se trata de espacios de reclamación individual o de propuestas colectivas, etc. Además, más allá del hecho de no tener una definición clara, destacaríamos la dificultad adicional de que existan definiciones diversas y no compartidas. Los diferentes actores llegan al espacio participativo con definiciones alternativas y a menudo contradictorias, abonando así el terreno para posteriores frustraciones. A menudo, por ejemplo, la institución promueve una participación consultiva a la que asisten participantes que consideran que ésta sólo tiene sentido cuando sea vinculante. El resultado: desconcierto en la institución y desencanto —cuando no enfado— entre los participantes.

Observamos, pues, como la doble indefinición en relación al porqué y al qué de la participación se traduce en una apuesta política un tanto naif; en una política pública que tiende a generar expectativas pero que no se apoya en nada sólido. El resultado es una cierta banalización de la participación ciudadana que, sin una reflexión rigurosa y con un exceso de retórica, se convierte en una cáscara vacía. Una política que nace del entusiasmo discursivo y que tiende a traducirse en prácticas decepcionantes.

En tercer lugar, a la poca precisión sustantiva en relación al porqué y al qué de la participación ciudadana le sigue una *obsesión* metodológica sobre el cómo. Durante este periodo de bonanza, la participación experimentó un proceso que podríamos calificar de *seducción* metodológica. Quizá no sabíamos muy bien las razones que justifican los esfuerzos participativos, pero esto no impedía disponer de herramientas detalladas y sofisticadas: reglamentos de participación, consejos sectoriales, núcleos de intervención participativa, presupuestos participativos, etc. El debate instrumental tendió a ocultar la reflexión sustantiva, de manera que se aprendió a *hacer* participación sin saber muy bien para qué. Quizá nadie sabía exponer las razones concretas para destinar tantos esfuerzos y recursos a poner en marcha, por

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

ejemplo, un presupuesto participativo; pero la mayoría estaba entusiasmada con el proyecto de ponerlo en funcionamiento. Quizá no había una explicación muy convincente para elaborar un reglamento participativo, pero lo cierto es que la mayoría de municipios lo estaban redactando y, por lo tanto, ¿cómo íbamos a ser menos? Es en este contexto donde se impone el sesgo instrumental (Cooke y Kothari, 2004).

Finalmente, el balance de este período es claramente ambivalente. Por un lado, es indudable que la política de participación entra en la agenda municipal y que, como consecuencia, proliferan un conjunto de experiencias participativas que, con mayor o menor éxito, facilitan la experimentación y el aprendizaje en un terreno hasta el momento poco conocido. Sin embargo, por otro lado, la combinación de una coyuntura marcada por la bonanza económica con el poco rigor sobre el porqué y el qué de la participación ciudadana desemboca en unas prácticas que derivan, paulatinamente, hacia formas más o menos inconscientes de banalización y clientelismo. Las iniciativas participativas se entienden como un *regalo* a los ciudadanos y, situados en la bonanza, tienden inevitablemente a mostrarse como la llegada de los *reyes magos*. Se genera así un círculo vicioso donde los ciudadanos usan los espacios de participación para satisfacer sus necesidades, mientras que los poderes públicos los utilizan para mostrarse cercanos e interesados en colmar sus expectativas. Los espacios de participación tienden a parecerse más al departamento de atención a los clientes de un centro comercial que al ágora donde se producen los debates sobre asuntos públicos.

### III. PARTICIPACIÓN EN TIEMPOS DE AUSTERIDAD: DE LA FRIVOLIZACIÓN A LA NECESIDAD

Un periodo de crisis y austeridad como el que se inició en 2007-2008 nos ha mostrado con crudeza una obviedad: los reyes magos no existen. Si la participación implica generar una espiral de demandas y de expectativas, es obvio que en un contexto de recesión deban restringirse las políticas que la fomentan. La participación en períodos de bonanza había experimentado una creciente frivolidad al confundirse con dar la razón a los *ciudadanos* – *clientes*. Responder siempre con un *sí* se interpretaba como un éxito de la participación cuando, en realidad, era la forma de cavar su propia tumba; de no reconocer que la política es equilibrio y que, por lo tanto, ha de repartir tanto *síes* como *noes*. Así, en un contexto donde los recursos ya no son suficientes, la participación se percibe como una trampa, como un mecanismo que nos conduce al incremento del gasto público cuando, en realidad, lo que tocaría es recortarlo. Las políticas de participación, consecuentemente, fueron radicalmente recortadas en tiempos de austeridad.

Se trata, en mi opinión, de un grave error. Nos hemos dedicado a recortar las políticas de participación cuando más las necesitamos. La participación podía ser una frivolidad en tiempos de bonanza, pero es una imperiosa necesidad en tiempos de austeridad. Es cierto, sin embargo, que para defender esta afirmación debemos redefinir las políticas de participación. Sugiero, en este sentido, la necesidad de articular una participación que, a diferencia de lo que exponíamos anteriormente, se caracterice por un sesgo sustantivo; es decir, por ocuparse del porqué y del qué y, sobre todo, de relacionarse con la complejidad del contexto social, económico y político que hoy estamos padeciendo y al cual debería contribuir a dar una respuesta.

Quizá en otros momentos la participación era una opción, pero en nuestro contexto de incertidumbre y complejidad resulta imprescindible. Y es imprescindible no porque responda a la supuesta demanda de unos ciudadanos crecientemente participativos, sino porque sólo con una adecuada participación ciudadana los gobiernos son capaces de gobernar adecuadamente. La participación es necesaria porque sirve para tomar mejores decisiones y para que éstas, al ser más compartidas, puedan

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

aplicarse con mayor eficiencia. La participación enriquece las decisiones que deben tomarse en entornos de alta complejidad y, por lo tanto, es especialmente necesaria para el momento actual (Fischer, 2003; Innerarity, 2011).

Antes usábamos la participación para, en un entorno de bonanza, tomar decisiones sencillas: ofrecer más y más bienes y servicios a los ciudadanos. Hoy, en cambio, hemos de tomar decisiones difíciles y lidiar con la frustración de unos ciudadanos que ven como se limitan sus expectativas. Y es precisamente la dificultad de esta situación la que nos obliga a tomar decisiones con participación. Necesitamos no sólo hacer más cosas, sino hacerlas con mayor inteligencia y este reto supone dejar de frivolar con la participación y asumirla como algo muy serio. Nos lo recordaba Pericles hace 26 siglos:

“Para nosotros [los legisladores] la discusión [o, usando nuestros términos, la participación] no es una piedra en el camino hacia la acción sino el paso previo para tomar decisiones sabias.” (Oración Fúnebre)

Hoy, más que nunca, necesitamos tomar decisiones sabias y, por esta razón, hoy, más que nunca, necesitamos políticas que fomenten y articulen la participación ciudadana. Pero una participación que ya sabemos qué es y para qué sirve; y, también, qué no debería ser y para qué no debería ser usada. A medida que madura nuestra apuesta para responder desde la profundización democrática a los retos de nuestra sociedad actual, entendemos mejor que la participación no debería promover un espacio clientelar donde las demandas ciudadanas encuentran respuestas. Debería ser, en cambio, un espacio de diálogo público que incida en la toma de decisiones colectiva. Y entendemos también, por tanto, que la participación no sirve para satisfacer demandas individuales sino para tomar decisiones colectivas. Las primeras esperan siempre respuestas afirmativas y llevan, cuando esta es la promesa de la participación, al colapso de la política. Las segundas, en cambio, construyen proyectos colectivos que, inevitablemente, satisfacen y frustran simultáneamente las expectativas personales de cada ciudadano.

Se trata, claro está, de una participación entendida no como un simple instrumento de encuentro entre participantes sino como un auténtico proceso de diálogo que genera aportaciones capaces de mejorar las decisiones públicas. No se trata ni de frivolar con una participación vinculante que, de hecho, se basa en la generación de un imposible consenso social ni de limitarse a entender la participación como una imprecisa influencia en las decisiones públicas. Se trata, en cambio, de generar y dinamizar espacios deliberativos vinculados a políticas públicas concretas. Espacios donde el intercambio de argumentos genere aprendizaje y contribuya a la calidad de la decisión que, en último término, deberán tomar los responsables públicos.

El cómo de la participación sigue siendo relevantes, pues no es fácil gestionar diálogos con capacidad de vincularse a decisiones concretas. Sin embargo, este reconocimiento no debería ceder a la tentación de modificar las prioridades. El cómo es importante, pero siempre debe estar al servicio del porqué. Así pues, más que trabajar desde metodologías más o menos seductoras, la participación, para poder desarrollarse adecuadamente, debería hacer frente a un triple reto: democratizar la administración (acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas), democratizar las políticas (liderazgo político y participación vinculada a decisiones concretas) y democratizar a la sociedad (superando el estadio de clientes individuales a ciudadanos con preocupaciones colectivas). Una triple democratización que implica superar visiones simplistas de la participación ciudadana y que nos obliga a entrar en la lógica de la calidad democrática.

Así, en primer lugar, la profundización democrática exige mejorar las instituciones de la democracia representativa. En sociedades complejas como las nuestras, el papel



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

intermediador de la representación es ineludible, pero no puede seguir ejerciéndose desde una opacidad que estimula el recelo y la desconfianza. La apuesta por un gobierno abierto, por facilitar el acceso a la información, por rendir cuentas de los resultados alcanzados y, en definitiva, por descorrer las cortinas que ocultan la actividad gubernamental de la mirada de la ciudadanía es, en definitiva, una apuesta por mejorar la representación y, por lo tanto, la democracia (Behn, 2001; Green, 2010; Rosanvallón, 2006 y 2015).

Por otro lado, en segundo lugar, nos referimos a la democratización de las políticas públicas. En este terreno nos encontramos con un reto de primer orden, pues debemos transitar desde la *racionalidad tecnocrática* a la *racionalidad deliberativa* (Gutmann y Thompson, 2004; Martí, 2006). Los conocimientos expertos han dominado el diseño y la implementación de las políticas públicas, pues se ha considerado que son ellos los únicos capaces de dotar a las decisiones de la necesaria solvencia. Es decir, para las políticas sanitarias los cuerpos médicos, para las carreteras tenemos a los licenciados en ingeniería, y para las políticas urbanísticas hemos de recurrir a las escuelas de arquitectura. Una racionalidad tecnocrática que se nos presenta como una obviedad, como una manifestación de sentido común. Pero una obviedad que ha sido desafiada por la necesidad de abordar problemas de naturaleza poliédrica; es decir, para poder incorporar miradas y perspectivas diversas a problemas que son complejos y multi-dimensionales. Reconocer que la educación va más allá de los educadores o que el urbanismo no afecta solo a los arquitectos implica reconocer el valor de otras visiones y, por lo tanto, materializar aquello que hemos denominado la democratización de las políticas públicas.

Finalmente, en tercer lugar, la idea de democratizar a la ciudadanía puede parecer extraña, pero se refiere a un viejo debate de la teoría política. Un debate entre la lógica económica del cliente maximizador de sus propios intereses (*homo economicus*) y el ciudadano que es capaz de discutir sobre asuntos públicos (*zoom politikon*). Tras décadas de dominio del lenguaje economicista, hemos de recordar que la democracia necesita ciudadanos y que, en realidad, sin ellos no puede funcionar (Ovejero, 2013; Brugué, 2013). Para los griegos clásicos, un *idiota* era aquel que no era capaz de interesarse y de participar en los asuntos públicos. El antónimo de *idiota* era *ciudadano*. Vivimos tiempos de incertidumbre y para hacerles frente necesitamos menos *idiotas* y más *ciudadanos*. Es en este terreno donde las políticas de participación, en tanto que constructoras de ciudadanía, son cruciales e imprescindibles. Hoy necesitamos de toda la inteligencia y compromiso de la ciudadanía y, consecuentemente, necesitamos políticas que la fomenten y la promuevan.

La crisis económica y social que ha acompañado la llegada del siglo XXI reclama una transformación política; una transformación que se concreta en la necesidad de una profundización democrática que nos permita tomar decisiones públicas que asuman la complejidad y estén dotadas de inteligencia. Este es el terreno donde hoy debería situarse el debate sobre el qué y el porqué de la participación ciudadana. Se han producido avances, pero todavía estamos lejos de superar la banalización clientelar y situarnos en la lógica de la racionalidad deliberativa. Un camino en el que debemos perseverar.

#### **IV. UN NUEVO GIRO: LA CO-CREACIÓN Y LAS CONSULTAS CIUDADANAS**

Una vez superado el período más agudo de la crisis económica, no parece que la crisis política se haya relajado. Las críticas a las instituciones políticas y a las personas que las ocupan persisten. Como persisten las impugnaciones sobre el funcionamiento de una democracia representativa que es percibida como alejada de los intereses de los

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

ciudadanos; incluso como una traición a la esencia de la democracia, entendida —recordando su origen etimológico— como el poder del pueblo.

En este contexto, de entrada, se mantiene la opción por incorporar la democracia a la elaboración de políticas públicas. Intentando sacar conclusiones de la etapa anterior, nos encontramos con intentos de sistematizar y de normalizar procesos deliberativos; así como algunas regulaciones que impongan la obligación de acompañar determinadas decisiones de procesos de participación. En Cataluña, por ejemplo, el reglamento de urbanismo aprobado en 2006 establece la obligación de acompañar la redacción de los POUMs (planes de ordenación urbanística municipal) de procesos de participación ciudadana. También, en algunos casos se han redactado guías de buenas prácticas para el diseño y la implementación de procesos participativos; se mantiene la apuesta por mejorar la propia representación, como muestra la proliferación legislativa en el ámbito del buen gobierno, la transparencia y el acceso a la información; y, en general, sigue experimentándose con experiencias que tienden a mostrar su capacidad para transitar de la lógica clientelar a la deliberativa.

A estas líneas de continuidad, sin embargo, podemos añadir nuevas reflexiones y nuevos desarrollos en torno a la democracia y a la participación ciudadana. Unas novedades que muestran un tronco común a la hora tanto de impugnar la lógica de la intermediación asociada a la democracia representativa como de proponer alternativas basadas en la capacidad de construir proyectos y tomar decisiones de forma directa. Los ciudadanos se apropiarían, de este modo, de la democracia como autogobierno. Intentaremos, brevemente, destacar dos ramas de este tronco común: la co-creación del bien común y las consultas ciudadanas.

**1. La co-creación del bien común**

Al amparo de la emergencia de las nuevas tecnologías y en un contexto donde se revaloriza el discurso localista, el ámbito municipal de proximidad se ha ido consolidando como el protagonista principal de la innovación democrática. Se considera que la proximidad y la comprensibilidad que se dan en el espacio local ofrecen oportunidades inéditas de participación ciudadana. Unas oportunidades que desbordarán el debate más tradicional sobre la participación ciudadana expresada en los términos de los capítulos anteriores y que, simultáneamente, se expresarán a través de nuevas formas de democracia radical (Subirats, 2016).

Aunque podríamos introducir muchos matices, este enfoque se inscribe en el contexto de una grave crisis económica y social que parece haber roto el hilo de confianza de la ciudadanía con sus gobernantes. Un contexto en el que ya no se pretende recomponer o mejorar las relaciones sino que éstas se dan por rotas. Así pues, no estaríamos tanto ante un intento de reforma como de la necesidad de encontrar alternativas democráticamente *radicales*. Para algunos autores, esta desvinculación institucional es imprescindible, ya que sin ella se mantiene la capacidad de cooptación y de control de unos representantes políticos que no dejan de instrumentalizar la participación ciudadana en función de sus propios intereses (Ibarra, Martí y Gomà, 2002).

Este tipo de aportaciones, muchas de ellas con orígenes en el activismo comunitario, han conectado con la literatura académica sobre la *innovación social*. Se utiliza este concepto para referirse a aquellas iniciativas que surgen de la propia ciudadanía que se organiza de forma autogestionada tanto para dar respuesta a sus necesidades como para transformar las relaciones de poder que conforman su realidad. Es decir, la innovación social promueve formas de participación e implicación social surgidas desde la base y que pretenden tanto convertirse en respuestas cooperativas a las necesidades derivadas de la crisis como promover una nueva correlación de fuerzas que permita transformar el modelo político también desde la base (Moulaert et al, 2010; Nel-lo, 2015).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Tal como se analiza en el estudio empírico de Blanco y Gomà (2016), la materialización de estas formas de democracia radical muestran muchos e importantes retos, como por ejemplo la dificultad de lograr una participación amplia y sostenida de la ciudadanía. Una vez superada la primera etapa de entusiasmo participativo, se abren pues interrogantes sobre cómo articular las formas representativas con las aspiraciones participativas de los elementos más activos de la comunidad; cómo alcanzar la suficiente legitimidad política o social; o cómo lograr la incorporación de ciertos colectivos con capacidades políticas menores para hacer frente a una demanda participativa de alta intensidad. Estas dificultades, según los autores ya citados, nos muestran tanto el potencial transformador de estas fórmulas participativas como la necesidad de articularlas y complementarlas con las viejas prácticas representativas:

“La institucionalización del municipalismo del bien común, por lo tanto, ha de facilitar la articulación de diferentes tipos de lógicas, institucionales y ciudadanas, participativas y representativas, entre las cuales se producen necesariamente tensiones, pero también complementariedades.” (Blanco y Gomà, 2001: 58)

## 2. Las consultas ciudadanas

Ante la generalizada percepción de que los representantes públicos –las élites o, usando términos más contundentes, la *casta*– se ocupan más de sus carreras personales que del bien común, la respuesta *populista* radica en eliminar la intermediación representativa y trasladar la capacidad de decisión directamente al pueblo. La democracia directa, tal como argumentan Vallespín y Bascuñán (2017), se convierte en el instrumento –la forma democrática– que defienden los *populismos* ante el actual mal funcionamiento del gobierno representativo (Haskell, 2001).

También en el ámbito municipal, las políticas de participación se han adentrado en el terreno de la democracia directa y, tal como muestra la reciente proliferación de estudios al respecto, abundan las experiencias de referéndums y de consultas ciudadanas locales (Reynaert, 2005; Delwit, 2007; Schiller, 2011). Además de presentarse como una respuesta a la crisis de la representación, las razones que se argumentan para impulsar consultas municipales tienen que ver con el incremento de la *capacidad* política de los ciudadanos, con la voluntad de fomentar la implicación ciudadana y con la necesidad de dotar de legitimidad algunas decisiones públicas controvertidas. Diferentes casos podrían ilustrar estos argumentos, pero nos quedamos con aquellas decisiones que generan reacciones contrarias a intervenciones *complejas* como la colocación de los contenedores de residuos, la ubicación de una mezquita o la instalación de las antenas que han de garantizar la cobertura para nuestros móviles. En cada una de estas decisiones controvertidas nos encontramos tanto con unos ciudadanos más capacitados a la hora de valorar los impactos de estas decisiones como con la necesidad de garantizar un soporte ciudadano sin el cual la decisión puede encontrarse con resistencias difíciles de superar.

Las razones para impulsar estas experiencias de participación ciudadana son, pues, coincidentes con las que se exponían en etapas anteriores. La única novedad –muy importante– es que ahora ya no se trata de mejorar las decisiones de los responsables a través de las aportaciones ciudadanas sino de dejar estas decisiones en sus manos. Las consultas y/o los referéndums trasladan la capacidad de decidir a la propia ciudadanía, de manera que superan el viejo debate en torno a si se trata de una participación consultiva o vinculante. Las regulaciones legales son muy diversas, pero políticamente no podemos entender un ejercicio de democracia directa cuyo resultado no sea vinculante (Altman, 2010; Pindado, 2015).

También hemos de destacar que las consultas ciudadanas, dada la dificultad de encontrarse cara a cara en asambleas públicas, se ejercen a través del voto individual. Nos encontramos ante una experiencia de democracia agregativa que,



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

consecuentemente, debe ejercerse en torno a la expresión de preferencias individuales sobre unas alternativas binarias o, en todo caso, sobre un número limitado de opciones (Sartori, 2007). Una fórmula que conduce a una decisión clara y concreta, pero que ya nos llega delimitada previamente y que, en todo caso, impide el debate sobre otras posibilidades o sobre los posibles matices que normalmente acompañan la decisión.

Al concretar las consultas en el acto de la votación, se nos abre un nuevo campo de debate sobre cómo organizar el momento electoral y sobre qué criterios y qué condiciones deberían garantizarse. Es en este terreno donde podemos identificar las diferencias entre un referéndum y una consulta. El primero se caracteriza por cumplir las estrictas condiciones de cualquier convocatoria electoral, mientras la segunda las flexibiliza para facilitar la participación y acceder a un volumen mayor de ciudadanos. Específicamente, las consultas ciudadanas suelen dirigirse a las personas empadronadas (no únicamente a aquellas con la condición jurídica de ciudadanía) y a mayores de 16 años (no los 18 legales); al tiempo que suelen permitir el voto electrónico o ampliar temporalmente el periodo de votación. Las consultas ciudadanas también tienen que tomar decisiones operativas sobre los temas que son objeto de consulta ciudadana (con restricciones para asuntos que, por ejemplo, no son competencia de la institución convocante), sobre la regulación de la información y la campaña que ha de preceder al acto de la votación, sobre la oportunidad de imponer umbrales mínimos de participación o, por poner un ejemplo más, sobre quién las impulsa y bajo qué premisas (distinguiendo entre las consultas impulsadas por la propia ciudadanía —a través de un número mínimo de firmas— o por la propia institución gobernante —una fórmula a menudo denominada plebiscitaria).

No podemos entrar ahora en más detalles, pero los ejemplos de los últimos años confirman esta tendencia. Grandes ciudades como Madrid o Barcelona están promoviendo las llamadas multi-consultas y, a través del uso de plataformas electrónicas, ejercitar a la ciudadanía en experiencias de democracia directa. Un precedente conocido y polémico lo encontramos en la consulta que se celebró en Barcelona sobre la posible peatonalización de la Diagonal —una vía que cruza la ciudad y que simultáneamente actúa como frontera social y económica. Al margen de estas experiencias de mayor impacto mediático, son ya muchos los ayuntamientos que han sometido a votación algunos aspectos de sus políticas públicas (el uso de un equipamiento, la compra de un terreno, la fusión o la separación con un municipio vecino o el modelo de recogida de los residuos), así como algunos aspectos de carácter más simbólico (declarar la ciudad favorable o contraria a alguna iniciativa política relevante, mantener o no algún monumento en función de su carácter político, etc.). Aunque son una forma *soft* de democracia directa, también la difusión de los presupuestos participativos podrían formar parte de este tipo de iniciativas (Hug, 2004; Gamper, 2015).

Muy probablemente, la irrupción de la democracia directa —articulada básicamente a través de consultas ciudadanas— en nuestras experiencias democráticas ha llegado para quedarse. Nos tocará, por lo tanto, analizar cómo se despliegan estas iniciativas y abordar el debate sobre sus peligros y sus potenciales. No hay demasiadas dudas sobre la capacidad de profundización democrática de unos instrumentos que fomentan la corresponsabilidad en las decisiones públicas, que permiten incidir en la agenda política o que estimulan el compromiso cívico de ciudadanía. Sin embargo, tampoco hay demasiadas dudas sobre los peligros de simplificación y las oportunidades de manipulación que ofrecen estos instrumentos de democracia directa. De nuestra capacidad de potenciar sus potenciales y de conjurar sus peligros dependerá un juicio que todavía tardaremos algunos años en poder realizar.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****V. CONCLUSIONES**

En este artículo hemos presentado una evolución panorámica de la participación ciudadana, con especial incidencia en el ámbito local. Lo hemos hecho siguiendo un relato cronológico, pero también introduciendo algunas hipótesis interpretativas sobre las peculiaridades de las diferentes etapas por las que ha atravesado la participación ciudadana en nuestro país.

El cuadro que hemos ofrecido es inevitablemente muy impresionista, de manera que los trazos –gruesos y rápidos- seguro que esconden una realidad que debería ser tratada con mayor cuidado y precisión. Reconociendo este sesgo, también pensamos que en ocasiones una atención excesiva a los detalles no nos permite identificar ni las corrientes de fondo ni los retos de futuro. Es en este sentido que pretendemos ofrecer una mirada panorámica que nos parece necesaria para entender de dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos.

En momentos de incertidumbre y desconcierto como los actuales, todavía estamos lejos de poder visualizar cómo será nuestra democracia del futuro. Ni siquiera si tendremos un futuro con democracia. Sin embargo, para poder construir este futuro debemos ser capaces de analizar críticamente nuestra trayectoria democrática de las últimas décadas, así como reconocer sus retos más recientes. Este capítulo no resuelve, evidentemente, estos interrogantes; pero sí que pretende contribuir a un debate que necesariamente tenemos que abordar. Frente a los entusiasmos y las reticencias que históricamente despierta la *participación ciudadana*, es imprescindible discutirla con conocimiento y serenidad. Esperamos que este artículo sea una modesta contribución en esta dirección.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- AA.VV. (2009): *Participación Ciudadana ... para una Administración, Deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- ALTMASN, D. (2010): *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BEHN, R.D. (2001): *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- BLANCO, I.; GOMÀ, R. (2016): *El Municipalisme del Bé Comú*, Barcelona: Icaria.
- BOX, R. C. (1998): *Citizen Governance*, London: Sage.
- BRUGUÉ, Q. (2013): *Es la Política, Idiotas!*, Girona: Accent.
- COOKE, B.; KOTHARI, U. (2001): *Participation. The New Tyranny?*, New York: Zed Books.
- DELWIT, P. (ed.) (2007): *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at Local Level in Europe*, Brugge: Vanden Broele.
- DG DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2005): *El Porqué, el Qué y el Cómo de una Política de Participación Ciudadana*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- FISCHER, F. (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- FONT, J. (ed.) (2001): *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona: Ariel.
- FONT, J. (ed) (2003): *Public Participation and Local Governance*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- FONT, J.; GALAIS, C. (2009): *Experiències de Democràcia Participativa Local a Catalunya: Un Mapa Analític*, Barcelona: DG de Participación Ciudadana, Generalitat de Catalunya.
- GAMPER, A. (2015): "Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems" en FRAENKEL-HAEBERLE (eds.) *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden: Brill Nijhoff.
- GOSS, S. (2001): *Making Local Governance Work*, London: Palgrave.
- GREEN, J.E. (2011): *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford: Oxford University Press.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (2004): *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- HASKELL, J. (2001): *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Oxford: Westview Press.
- HUG, S. (2014): "Occurrence and Policy Consequences of Referendums: A Theoretical Model and Empirical Evidence", *Journal of Theoretical Politics*, nº 16 (3), pp. 321-356.
- IBARRA, P., MARTÍ, S.; GOMÀ, R. (2002): *Creadores de Democracia Radical. Movimientos Sociales y Redes Políticas Públicas*, Barcelona: Icaria.
- INNERARITY, D. (2011): *La Democracia del Conocimiento. Por una Sociedad Inteligente*, Barcelona: Paidós.
- MARTÍ, J.L. (2006): *La República Deliberativa*, Arcelona: Marcial Pons.
- MARTÍNEZ, F. y VIDAL, C. (eds.) (2009): *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*, México DF: EGAP.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- MOULAERT, F, MARTINELLI, F., SWYNGEDOUW, E.; GONZÁLEZ, S. (2010): *Can Neighbourhoods Save the City. Community Development and Social Innovation*, Londres: Routledge.
- NEL-LO, O. (2015): *La Ciudad en Movimiento*, Madrid: Díaz & Pons Editores.
- OVEJERO, F. (2013): *¿Idiotas o Ciudadanos? El 15M y la Teoría de la Democracia*, Madrid: Montesinos.
- PARÈS, M. (ed.)(2009): *Participación y Calidad Democrática. Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa*, Barcelona: Ariel.
- PINDADO, F. (2015): "Recuperar la Ciudadanía: Desarrollar la Democracia Directe" a Brugué, Q., Pindado, F. y Rebollo, O. (eds.) *Democràcia Local en Temps d'Incertesa*, Barcelona: UAB-ACM.
- REYNAERT, H. (ed.)(2005): *Revolution or Reformation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge: Vanden Broele.
- ROSANVALLON, P. (2006): *La Contrademocracia. La Política en la Era de la Desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.
- ROSANVALLON, P. (2015): *El Buen Gobierno*, Buenos Aires: Manantial.
- SARTORI, G. (2007): *¿Qué es la Democracia?*, Barcelona: Taurus.
- SCHILLER, T. (ed.)(2011): *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag.
- SUBIRATS, J. (ed.)(2001): *Experiències de Participació Ciutadana en els Municipis Catalans*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SUBIRATS, J. (2016): *El Poder de lo Próximo*. Barcelona: Catarata.
- VALLESPÍN, F.; BASCUÑÁN, M. (2017): *Populismos*, Madrid: Alizanza Editorial.
- ZICCARDI, A. (ed.) (2004): *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*. México DC: Indesol. ■