

el Benelux, cuyos países comparten una herencia cultural y mantienen un contacto permanente, las diferencias nacionales se exageran para poder mantener una identidad diferenciada.

Las reflexiones del autor sobre el futuro no son halagüeñas para quienes confían en que el proceso de integración europea siga consolidándose. Señala Favell que estos profesionales se han movido porque esa decisión, que hoy toma una minoría, les hace diferentes y esta distinción es valorada en el mercado de trabajo. Sin embargo, si el porcentaje de personas que cambian de residencia aumentara significativamente, la decisión de vivir en otro país ya no tendría asociadas las recompensas actuales y no habría motivos para hacerlo. La pretensión de la Comisión Europea de lograr una mayor integración a través de la movilidad de sus habitantes es, entonces, inútil. El autor augura que el futuro de la UE se encuentra en la pauta que ha encontrado en las narraciones de los entrevistados que viven en Ámsterdam: los residentes locales utilizan estrategias a largo plazo para asentarse en la ciudad y, mientras tanto, acumulan una gran experiencia internacional, pero siempre teniendo en mente el regreso al hogar. Los extranjeros no pueden competir con ellos en el logro de una vivienda y, progresivamente, la ciudad cosmopolita deja de serlo, se renacionaliza y la clase media profesional europea, que es la más proclive a moverse, queda fuera del juego. Si la movilidad intraeuropea crece, concluye, las sociedades nacionales reaccionarán contra este aumento de extranjeros, las oportunidades disminuirán para ellos, la hostilidad será mayor y las posiciones más recompensadas serán accesibles sólo para los candidatos locales.

Quizá para suavizar este escepticismo hacia el futuro de la Unión, el autor incorpora en las últimas páginas las cartas que recibió de uno de los *Eurostars* más veteranos, un ejecutivo jubilado británico que reside en Bélgica, con una visión mucho más optimista. En su opinión, la libertad de movimientos está transformando Europa a través del matrimonio y las estadísticas sobre los europeos que viven fuera enmascaran una realidad más profunda. Aunque no sepamos cuál de las dos visiones es la más acertada, este trabajo llama nuestra atención sobre un fenómeno poco estudiado hasta ahora: como afirma Favell, las dimensiones humanas de la integración europea importan más que las políticas comunitarias para lograr la libertad de movimientos. Si la Unión Europea va a funcionar en el futuro será «porque se ha construido desde abajo, cumpliendo los ideales europeos en las vidas y prácticas de los ciudadanos: en sus trabajos, sus experiencias, sus relaciones» (p. 21).

M. Livia GARCÍA FAROLDI

---

### Dieter Fuchs y Thomas Zittel (eds.)

#### Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?

(Cambridge, Cambridge University Press, 2007)

---

Las democracias representativas occidentales parecen sumidas en una crisis generalizada de legitimidad. Las decrecientes tasas de partici-

pación en elecciones son la muestra más evidente de una extendida apatía entre la ciudadanía, e incluso de un rechazo implícito, a las propuestas y exhortaciones de la clase política. Los ciudadanos manifiestan su frustración también en múltiples encuestas, una frustración que proviene de la percepción de que, ya sea por la complejidad del sistema político, por el tamaño de nuestras sociedades o la alineación de los políticos con ciertos intereses económicos, su posibilidad de influir en las decisiones finalmente tomadas es prácticamente nula. Sin embargo, los dos mandatos de George W. Bush han demostrado que la política sí importa, y que el resultado de unas elecciones puede tener enormes repercusiones sobre el bienestar de una sociedad. Desde esa perspectiva, también podríamos contemplar la elección de Barack Obama como una nueva esperanza, la última quizá, ante la completa extensión de la apatía política.

Que el presente libro indique en su subtítulo una preocupación por traer de vuelta a los ciudadanos a la arena política evidencia la búsqueda de nuevas maneras de resolver esa crisis de legitimidad. De hecho, la gran mayoría de los ensayos recogidos en el volumen comienza mencionando el desgaste de las instituciones democráticas occidentales. Precisamente el propósito del volumen editado por Fuchs y Zittel es el de colocar en el centro del debate a la democracia participativa como posible solución a esta crisis, más concretamente lo que podríamos denominar el *ideal participativo*, que encuentra sus raíces en el sistema ateniense clásico de democracia directa. Los defensores de este ideal argumentan que en la democracia liberal se encuentra el germen

mismo de esa crisis, pues este sistema incluye una serie de restricciones institucionales que limitan la implicación política de los ciudadanos. De ahí nace el concepto de *ingeniería participativa*, es decir, la reforma de las actuales instituciones democráticas mediante la adopción de estrategias basadas en el ideal participativo. Sin embargo, este ideal es en realidad de una naturaleza muy fragmentaria, pues por él suele entenderse un cúmulo de prácticas que van desde el uso intensivo de referéndum o asambleas populares a la adopción de la democracia digital. Por ello, el presente volumen recoge ensayos que exploran cada una de estas iniciativas, así como otros que proponen una discusión de fondo sobre la viabilidad del ideal participativo en las democracias modernas. El resultado final, como podría esperarse en una compilación de contribuciones con objetos de estudio tan heterogéneos, es muy desigual. A ello también contribuye probablemente la mencionada naturaleza poliédrica y confusa de las llamadas «políticas participativas».

Resulta curioso, sin embargo, comprobar cuán reciente es el consenso sobre los beneficios de una mayor participación ciudadana. Autores como Schumpeter, Sartori o Riker veían con malos ojos una participación intensa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Para estos proponentes de la democracia elitista competitiva (según la tipología desarrollada por David Held en su obra *Modelos de Democracia*, 1987), los conceptos rousseauianos de «voluntad general» o del «bien común», que el ideal participativo trata de rescatar mediante la deliberación, por ejemplo, no están bien definidos o ni siquiera existen. Son, según ellos, puras coartadas para una imposición totalitaria

de voluntades o, en el mejor de los casos, una fuente de permanente inestabilidad política. Detrás de esta visión se encuentra la tradicional tensión entre dos conceptualizaciones del sistema democrático. Una, la que nutre la democracia liberal, con raíces profundas en la idea de *libertad negativa* propuesta por Isaiah Berlin, típicamente empleada por los economistas, fundamentalmente por el Premio Nobel Kenneth Arrow y la Teoría de Elección Social, y que ve la democracia como un mero sistema de agregación de preferencias individuales. Se buscan, por tanto, procedimientos de agregación que posean ciertas propiedades deseables, pues estos procesos han de garantizar que el potencial conflicto de intereses dentro de la sociedad se resuelva de forma justa, entendiéndose la justicia como una forma de anonimato. Por tanto, se ignora la cuestión de si existe o no una alternativa que refleje la «voluntad popular» y que, a ser posible, haya de ser seleccionada a través del voto. La otra conceptualización, a la que se adscriben teóricos participativos como Carole Pateman o C. B. Macpherson, se basa en la idea del proceso democrático como un proceso formativo, como una forma de educación ciudadana, de creación y desarrollo del deber cívico en tanto en cuanto se concibe al individuo como perteneciente a una comunidad. Queda claro que esta segunda visión bebe directamente de la democracia ateniense y de la idea aristotélica del ser humano como un animal político. Donde Schumpeter veía usuarios o consumidores, los defensores del ideal participativo ven ciudadanos en su sentido pleno. De ahí, por ejemplo, que muchos teóricos de la democracia participativa muestren su escepticismo hacia las ventajas de un sistema político que haga un uso

frecuente de referéndum, incluso aunque esta opción resulte hoy en día perfectamente factible gracias a Internet. Los referéndum incrementan, sin duda, la presión sobre el político profesional porque, de acuerdo con las teorías de voto retrospectivo, estas consultas aumentan las ocasiones que los ciudadanos pueden utilizar para juzgar su actuación. Pero, dejando de lado problemas de factibilidad técnica o la dificultad de gobernar una sociedad compleja mediante la toma de decisiones binarias, una democracia directa basada en referéndum, argumentan, no dejará de estar compuesta por individuos aislados ni podrá conceder sustantivos espacios para la interacción, la deliberación ni la discusión.

La radical diferencia que existe entre las visiones de la democracia liberal y la democracia participativa se ha manifestado a lo largo de la historia en una segunda tensión, la que existe entre participación, articulada alrededor del sorteo y la rotación de puestos, y representación, que implica la elección mediante votación de un cuerpo de representantes. Una tensión magníficamente descrita por Bernard Manin en su libro *Los Principios del Gobierno Representativo* (1998). Manin mostraba cómo el nacimiento de las formas democráticas representativas data de finales del siglo XVIII, cuando políticos como James Madison cargaron contra el sorteo como forma de elección debido al posible riesgo de elegir representantes incompetentes. El sorteo había dominado, sin embargo, en las escasas experiencias democráticas surgidas desde la antigua Grecia hasta aquel momento. En parte, porque tanto los atenienses como los republicanos venecianos y florentinos del siglo XV eran conscientes de que la adop-

ción de la representación abría la puerta a la creación de una élite de políticos profesionales. La respuesta de los defensores del gobierno representativo a esta crítica es que dado el tamaño de las sociedades modernas, la rotación y el sorteo son inviables y el ideal participativo de formación cívica de los ciudadanos no es ya factible. De hecho, es por ello común que a los proponentes de la democracia participativa se les suela considerar como soñadores utópicos que ignoran los condicionantes de la *realpolitik*.

Resulta irónico por tanto que, como se advierte en repetidas ocasiones en el presente volumen, muchos contemplan la *ingeniería participativa* como una iniciativa de esas mismas élites que en el pasado desdeñaban el ideal participativo para recuperar la legitimidad perdida. Por ejemplo, el excelente ensayo de Jacob Aars desarrolla este debate sobre reformas de «arriba abajo» frente a las de «abajo arriba». Si son las élites quienes manejan las reformas participativas, aquéllas sólo serán acometidas si aquéllas no temen perder el control político una vez entren en vigor. Aars también indica que la creación de nuevas arenas en las que los ciudadanos pueden ejercer influencia crea también mayores y más complejas demandas de información, y por tanto ayudarán sólo a aquellos que ya son activos políticamente y no a quienes se mantienen en los márgenes del sistema. Así, por ejemplo, Peter McLaverty y Sue Morris muestran que las iniciativas del Parlamento escocés para abrirse en mayor medida a las propuestas de los ciudadanos han dado muy pocos frutos. De forma similar, Gideon Rahat y Reuven Hazan encuentran que la introducción de elecciones primarias en los partidos israelíes no ha generado un incremento perma-

nente en su apoyo popular. Sin embargo, llama poderosamente la atención que en el presente libro no se mencionen al respecto varias de las propuestas participativas que mayor éxito han cosechado en los últimos años. Los Consejos de escuelas en la zona metropolitana de Chicago y la gestión municipal mediante presupuestos participativos en Porto Alegre y dos centenas más de localidades brasileñas no aparecen en absoluto. Unas iniciativas que además han conseguido evitar caer en el elitismo. Cabe cuestionar por tanto la relevancia final de un volumen como éste, que trata de explicar y explorar en detalle el ideal participativo, pero que deja fuera de la discusión sus más importantes ejemplos y logros.

Una vez tomadas las necesarias precauciones sobre quién es el iniciador de la *ingeniería participativa*, queda claro que las políticas de participación poseen en su mayoría un objetivo cuantificable: el aumento del número de votantes en elecciones, la cantidad de afiliados a los partidos políticos o la implicación directa de más ciudadanos en su entorno político más próximo. ¿Pero han de ser éstos los objetivos principales? El iluminador ensayo de Silvano Moeckli desafía la visión comúnmente mantenida de que una mayor participación indica una mayor calidad de las instituciones democráticas. El contraejemplo lo encontramos en las autocracias, en las que la participación en plebiscitos suele ser considerable. Moeckli argumenta que esta visión es demasiado simplificada. Se observa empíricamente que los niveles de participación son menores en lugares como Suiza o California, donde existen más oportunidades para hacerlo. Si imagináramos el subyacente conflicto de intereses en una so-

ciudad como un continuo, veríamos claramente que no habría necesidad alguna de participación cuando ese conflicto es inexistente y que es probable que ésta vaya aumentando al hacerse más intenso, hasta alcanzar un máximo cuando la polarización de intereses sea total. Esto demuestra que la relación entre el marco institucional y el *output*, en forma de participación, es compleja. Algo que también se menciona en el artículo sobre democracia en el puesto de trabajo con el que contribuye Neil Carter. Durante los años setenta se vio en el movimiento cooperativista una forma de iniciar masivamente a los ciudadanos en la práctica del gobierno democrático, a la manera defendida por John Stuart Mill. Carter muestra cómo, contrariamente a lo propugnado por el ideal participativo, la evidencia empírica no sugiere una mejora en las actitudes democráticas de los cooperativistas. Su conclusión, que las condiciones en las que se otorga y desarrolla esa forma de autogestión, como por ejemplo la situación económica general o la del mercado en particular, son vitales para que se produzca esa deseada transformación cívica.

Subyace aquí otro problema fundamental de la ingeniería participativa y que no ha sido adecuadamente estudiado todavía con el necesario detalle, a pesar del valioso intento de Simone Baglioni en su estudio sobre dos cantones suizos con diferentes esquemas institucionales. Ese problema es el de establecer el alcance y verdadera naturaleza de la relación entre participación e instituciones democráticas. Es muy probable que exista una doble causalidad: instituciones que promueven la participación ciudadana pueden tener un efecto sobre la cantidad de votantes o su implicación política.

Pero es también concebible que sociedades más dadas a la cooperación y con un sentido de deber cívico más arraigado elegirán regirse por instituciones de carácter más participativo. La relación entre cultura e instituciones es muy delicada y constituye en estos momentos una de las áreas de principal desarrollo en Economía política. Por ejemplo, el economista Guido Tabellini ha estudiado la relación entre instituciones antiguas y rasgos culturales, y cómo éstas a su vez afectan la calidad institucional y el desarrollo económico de los países. En el presente volumen, el ensayo de Eric Uslaner sobre gobernanza y confianza, definida ésta como un rasgo cultural, aunque quizá demasiado superficial al ser poco más que un compendio de su propia investigación anterior, sirve para ilustrar esa doble causalidad. Uslaner sugiere que sociedades con unos preceptos morales más extendidos, que los individuos aplican no sólo a los miembros de su entorno cercano, son más sencillas de gobernar, cuentan con ciudadanos más tolerantes y que observan con más cuidado las leyes, y que por tanto son claramente más propicias para la implementación de estrategias participativas.

La conclusión final del presente libro es que el ideal participativo ateniense probablemente sea incompatible con la democracia moderna. Pero si entendemos a la democracia participativa como un conjunto de estrategias para la reforma democrática, un uso combinado de ellas podrá generar nuevos modelos de democracia que trasciendan la rígida, obsoleta e improductiva dicotomía entre democracia directa y democracia representativa.

Santiago SÁNCHEZ-PAGÉS