

¿PARA QUE? *

Cuando se habla de participación política y ciudadana, se puede hacer referencia a dos cosas bien distintas. Se puede mentar el tema como coartada que enluzca el discurso del poder, o se puede intentar tejer un estilo de hacer política, un método de gobierno con el ciudadano. No se trata de una cuestión baladí. De que la participación sea un hecho real depende en buena medida la solidez en la construcción del sistema democrático que se pretende. No basta tampoco realizar periódicos llamamientos a la participación. Parece necesario saber para qué se participa, y cómo, mediante qué mecanismos concretos. Y todo ello dentro de un estado creíble o, lo que es lo mismo, democrático, honesto y eficiente.

"Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden"
(De una inscripción en una pared, Berkeley, Universidad de California).

I. CONSIDERACIONES GENERALES: COARTADA, PROGRAMA, METODO

1. Las llamadas a la participación no siempre encuentran el eco esperado y la respuesta activa de la población. ¿Ignorancia? ¿Desinterés? Puede ser. Pero tampoco puede esperarse mucha participación de los ciudadanos si estos no saben, **cómo**, ni **dónde**, ni **para qué**. Estas respuestas debe darlas el sistema político (instituciones representativas y partidos políticos). La demanda participativa, por lo menos en estado latente, existe pero el **sistema político** no siempre es capaz de estimular su expresión o permitir que se manifieste. Si muchas veces el sistema electoral permite a los aparatos partidarios imponer sus candidatos, si la dirección efectiva de los órganos de gobierno ejecutivos no está en manos de elegidos por el sufragio universal, si el lenguaje político es

*Publicado originalmente en
ALFOZ/Madrid. Territorio, economía y
sociedad, Nº 29, Madrid 1986.

crítico o retórico, si no se ofrecen medios efectivos para participar en la elaboración y ejecución de las decisiones, ¿cómo puede esperarse participación ciudadana? Y sin ella la **construcción democrática** no se asienta sobre **bases sólidas**.

2. La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se le considere **democrático, honesto y eficiente**. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía. En nuestros países la **descentralización** efectiva del Estado (consolidando o creando entes regionales, locales y barriales con competencias y recursos) y la **reforma administrativa** (no para reducir a la administración sino para hacerla mucho más productiva, competitiva frente a cualquier gran corporación privada) son requisitos indispensables para implantar la participación.
3. En esta época de **crisis económica**, de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales, desarrollar la participación en todos los ámbitos correspondientes a las necesidades colectivas (iniciativa para la reanimación económica, seguridad ciudadana, acción social en todos sus aspectos, salud pública, educación y cultura, construcción y rehabilitación de viviendas, etc.) puede ser una respuesta eficaz que movilice, mediante la cooperación, muchos recursos latentes en nuestras sociedades. Pero la participación no puede sustituir a un **sector público** opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz, administrativamente improductivo, orgánicamente caótico, económicamente despilfarrador y políticamente burocratizado como el que muchas veces se ha heredado. Al contrario: una administración justa y activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación. Sin esta inversión política y económica los llamados participativos están condenados al fracaso.
4. La participación requiere, además del contenido material citado (se participa si hay una expectativa fundada de progreso individual y colectivo), que se establezcan un conjunto de mecanismos institucionales y que se reconozcan unos derechos realmente ejercitables. Es el contenido **formal**, político-jurídico de la participación. Las mayorías populares son quienes más necesitan esta institucionalización: el derecho es el poder de los pobres, la posibilidad de justicia para los que sufren desigualdades. Es precisa una **actitud** abierta, innovadora, experimental, en este campo. La regulación —mediante cartas de derechos ciudadanos— de los derechos difusos (consumo, urbanismo y medio ambiente, comunicación social, servicios públicos), la participación en la elaboración de programas de actuación pública y en su ejecución, la

autogestión de servicios con el apoyo de la administración, la intervención de la democracia de base en las instituciones representativas (derecho de audiencia pública, comisiones mixtas, etc.) son cuestiones poco resueltas en la teoría y en la práctica, que deben abordarse con rigor y decisión a la vez.

5. La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos para hacer posible la participación. Estos interlocutores ya existen; son, fundamentalmente, las organizaciones sociales, sindicales, cívicas, culturales, de interés común, etc. Unos se caracterizan por su representatividad; otros por su iniciativa, o por su fuerza o habilidad para plantear cuestiones de interés colectivo; otros por su capacidad de gestión de servicios o de organización de actividades. La participación es, sobre todo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y de los mecanismos participativos. Por lo tanto una prueba de la voluntad participativa de un gobierno, nacional o local, es el apoyo que presta a las organizaciones populares (económico o material, reconocimiento político-jurídico, etc.) sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria.
6. La participación es una **coartada** cuando, con independencia de las buenas intenciones democráticas de sus proclamadores, es el discurso retórico que complementa una política de liderazgo carismático o de poder partitocrático. Se corre entonces el gran riesgo de devaluar la democracia participativa, una exigencia básica de la política moderna. La participación no puede ser entonces tampoco un programa cuya aplicación dependa del voluntarismo de los gobernantes y que pueda conseguirse simplemente con medios legales o administrativos. Así también se defraudarán las expectativas.

La participación es un método de gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad, que supone cumplir previamente o al mismo tiempo con el conjunto de requisitos citados, en especial la racionalización y la descentralización del Estado. Solamente así se evitará que todas las demandas sociales afluyan a los gobiernos centrales. La política y la cultura democrática requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que solo puede desarrollarse en un Estado descentralizado y participativo. Que haya mayor o menor participación es más un problema del Estado y de su gobierno que de la sociedad. Si no se entiende así se corre el riesgo de excluir de facto a la mayoría de los ciudadanos de las decisiones políticas y luego culpabilizarlos porque no participan.

II. SOBRE LA PARTICIPACION POLITICA Y CIUDADANA EN ESPAÑA: UNA CUESTION FORMAL.

"Yo oigo y olvido, veo y recuerdo, hago y entiendo". (Proverbio chino).

1. Evidentemente, en España la participación tiene un sólido respaldo formal, que se basa en la Constitución de 1978. El famoso artículo 9.2 asigna al Estado la función de "remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (se refiere a la libertad e igualdad) y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". La Constitución reconoce tanto la participación política y representativa a través del sufragio universal y de los partidos políticos ("instrumento fundamental para la participación política", art. 6), como la participación política directa ("los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes ...", art. 23.1). Aunque en otros artículos se desarrolla la participación de diferentes colectivos sociales y en distintos campos de la gestión pública (trabajadores y empresarios en el art. 7, juventud en el art. 48, consumidores y usuarios en el art. 51.2, en la enseñanza en el art. 27.5, en la justicia en el art. 125, en la seguridad social en el art. 129, en la planificación económica en el art. 131, etc.) la concreción de los mecanismos participativos (de las figuras jurídicas utilizables) es mucho más modesta. Se reconoce el derecho de petición (art. 29.1) y el de iniciativa popular para presentar proposiciones de ley (art. 87.3) y se establece el referéndum pero no por iniciativa popular (art. 92). Asimismo se reconoce el derecho de audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones que los representen, en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que los afecten y el derecho de acceso a los archivos y registros (art. 105).

Los Estatutos de Autonomía reproducen estos mismos principios y figuras de participación. La mayoría de ellos establecen la iniciativa legislativa popular y asumen la regulación de la consulta popular, incluso a nivel municipal (por ejemplo, art. 10.2 del Estatuto de Catalunya). Si bien es evidente que la misma existencia de un Estado organizado según los principios de la descentralización y la desconcentración (art. 103), basado en las Comunidades Autónomas y en municipios y provincias, cuya autonomía reconoce y protege la misma Constitución (art. 137 y siguientes), favorece el desarrollo de la participación directa (incluso la innovación y la diversidad que tan necesarias son en esta materia), también debe reconocerse que hasta ahora el balance es muy limitado. El Estado central y las Comunidades Autónomas han desarrollado escasamente las virtualidades de la Constitución y de los Estatutos en un sentido participativo, tanto en lo que se refiere al aspecto legislativo como a la práctica política y administrativa. Más interesante es el balance que pueden presentar los Municipios, como veremos más adelante, aunque nos encontramos al inicio de un camino y queda mucho trecho por recorrer.

2. En España se ha dado prioridad a la participación representativa mediante los partidos políticos, lo cual es comprensible en este período de construcción de las instituciones básicas de la democracia pluralista, en una sociedad compleja pero con escaso desarrollo político y que salía de casi cuarenta años de dictadura. Pero la participación política a través de los partidos y de las elecciones ha demostrado hasta ahora serias limitaciones, lo que ha llevado incluso a que se hablase de la disociación entre Estado (incluyendo a la Administración, a los partidos, a la llamada "clase política") y sociedad civil (organizada o no). Los partidos sufren de una débil militancia y, sobre todo, de escaso arraigo en la vida cotidiana, de insuficiente capilaridad social. El sistema electoral vigente selecciona mal a los elegidos (no se garantiza ni su representatividad social inmediata ni su competencia funcional y establece una gran distancia entre el elector y el elegido. La confusión del sistema institucional, con la proliferación y solapamientos de los niveles político-administrativos, su relativa precariedad en unos casos, o carácter embrionario en otros, tampoco ha favorecido la transferencia ni la articulación entre la ciudadanía.

En otro artículo (Leviatán, Nº 18, 1984), después de analizar las deficiencias de la participación política en España, hacíamos una serie de propuestas destinadas a mejorarla, que a continuación resumimos:

3. **Los sistemas electorales.** El sistema proporcional garantiza una aceptable representatividad del conjunto del electorado y consolida las estructuras centrales de los grandes partidos, pero ya hemos dicho que hace muy anónima la relación del elector con sus representantes y otorga un excesivo poder decisorio a los aparatos partidarios que designan los candidatos. Algunas medidas correctoras podrían ser:
- a) hacer circunscripciones más pequeñas en las zonas más pobladas, tanto para las elecciones generales (Congreso de los Diputados) como autonómicas (podría ser la comarca);
 - b) introducir el *panachage* (mezcla de candidatos de listas diferentes), o, al menos, el voto preferencial en algún tipo de elecciones (autonómicas o locales);
 - c) en las elecciones locales pueden experimentarse otras fórmulas: dos vueltas, elección directa del Alcalde (en los municipios pequeños) o elecciones por distritos (en los grandes municipios, independientemente de que se elijan consejeros de distrito);
 - d) facilitar la constitución de agrupaciones de electores y de federaciones de agrupaciones, e incluso de candidatos individuales (en las elecciones locales y en municipios pequeños o medianos podrían probarse sistemas electorales

distintos del Estado);

- e) elecciones primarias para designar a los candidatos, al menos los destinados a ocupar los primeros lugares;
 - f) ligar el financiamiento de los partidos, según los resultados electorales obtenidos, al mantenimiento de oficinas de información a los electores y de recepción de las demandas (como mínimo a las circunscripciones donde tienen elegidos).
4. **Clarificar el sistema institucional.** Una de las causas probables del escepticismo colectivo hacia las instituciones y los elegidos, es la imagen de confusión que ofrece la estructura política, en la cual se mantienen instituciones que sobran y faltan otras que son esperadas:
- a) el Senado habría de ser la Cámara de las Autonomías, y los senadores elegidos únicamente por los Parlamentos autonómicos;
 - b) el Congreso de los Diputados tendría que abrirse más a la sociedad; por ejemplo, multiplicando las relaciones entre las comisiones y los grupos parlamentarios con los Ayuntamientos y las organizaciones sociales y cívicas;
 - c) la consolidación político-administrativa de la Autonomía supone que la Comunidad Autónoma sea el Estado en su territorio y que, por tanto, desaparezca o se reduzca al mínimo la Administración periférica (por ejemplo, los gobernadores civiles tendrían que desaparecer), y evitar las duplicidades (por ejemplo, en lugar de crear policía autonómica, más valdría que las fuerzas del orden público dependiesen funcionalmente de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos);
 - d) es necesario simplificar la estructura política territorial y no caer en la tentación de multiplicar los niveles. Comunidad Autónoma y Municipio han de ser las estructuras políticas básicas. Las estructuras intermedias, como las comarcas, podrían ser el ámbito de cooperación intermunicipal (y en los casos de municipios muy pequeños, favorecer su agrupación o fusión). Mantener o crear más estructuras intermedias, sobre todo electivas, únicamente servirá para aumentar la confusión de los ciudadanos y el descrédito de las instituciones;
 - e) en las grandes ciudades es imprescindible promover la descentralización, creando incluso estructuras políticas representativas (el concejal presidente de Distrito podría ser de elección directa, aunque el resto fuera elegido por el sistema proporcional) y estructuras técnico-administrativas más ágiles, polivalentes y próximas a la ciudadanía.
5. **Organización y funcionamiento interno de los partidos.** La regulación pública de los partidos es una cuestión delicada pero indispensable

para garantizar sus derechos y deberes, en un sistema político representativo y pluralista, que requiere presencia, transparencia y eficacia de los mecanismos partidarios. Ya hemos citado algunos procedimientos posibles, que pueden ser objeto de regulación pública, como la obligación de tener locales abiertos y de prestación de servicios a los ciudadanos y la designación de candidatos mediante elecciones primarias. Otros procedimientos a estudiar o experimentar podrían ser: estatutos públicos y de obligado cumplimiento a instancia de parte; control público de los procesos electorales internos si los solicita una gran parte de los afiliados; control público de las finanzas de los partidos; reconocimiento de las funciones internas de partido como de interés colectivo al servicio de la comunidad, compatibilización de las funciones políticas (representativas o internas) con las profesionales (evitar sistemas de incompatibilidad rígidos, y optar siempre que sea posible, por el *part time*), etc.

Pero las soluciones no pueden depender únicamente de una regulación pública más o menos afortunada. Son los mismos partidos los que han de adoptar unas formas de organización y de funcionamiento que posibiliten su enraizamiento social y la participación popular. Por ejemplo:

- a) carácter público de las reuniones de sus órganos representativos más importantes;
- b) sistema proporcional para la elección de sus órganos dirigentes y posibilidad de construir corrientes o tendencias (al menos en los periodos precongresuales);
- c) elecciones primarias también para la designación de candidatos a ocupar cargos internos;
- d) pluralidad de formas de organización de base (territorial, lugar de trabajo, profesión, actividad social o cultural, etc.);
- e) reclutamiento prioritario de los militantes entre aquellos ciudadanos que tienen funciones representativas (de carácter sindical, asociativo, profesional, económico, cultural, deportivo, etc.);
- f) reconocimiento del derecho que tienen los simpatizantes y votantes a participar en la vida del partido: elecciones primarias, posibilidad de asistir a sus Congresos, etc;
- g) estructura descentralizada del partido y amplia autonomía de elaboración y ejecución de los organismos intermedios y de base;
- h) los locales de las organizaciones de base entendidos como de carácter público, (información política, centros sociales y recreativos) y también como medio de prestación de servicios y de cooperación social;

- i) recurrir a los métodos modernos del conocimiento del estado de la opinión pública y de las aspiraciones sociales, así como de información y comunicación, para conectar con la población;
 - j) en general, el funcionamiento escrupulosamente democrático y transparente, la despersonalización y la desinternalización de los debates, y la seriedad y continuidad en el trabajo hacia afuera son condiciones imprescindibles para que los partidos políticos obtengan la credibilidad necesaria para ser buenos instrumentos de participación política.
6. La participación de los ciudadanos no puede, sin embargo, limitarse a la de participar en las elecciones y en su relación con los partidos, por fundamental que ésta sea. Es indispensable construir un tejido denso de relaciones entre la ciudadanía y las instituciones que posibilitan la participación activa (hacer y no sólo expresar una preferencia) y directa (en relación a los contenidos mismos de la gestión pública y no únicamente respecto a los gestores públicos) de todos, o de la gran mayoría, de los ciudadanos.

El ámbito municipal es un ámbito especialmente adecuado para desarrollar formas de participación de carácter activo y directo, tanto de carácter experimental, como para generalizar formas participativas, que son más difíciles o delicadas a otros niveles (la consulta popular, la audiencia de los interesados, la participación en la gestión de los servicios públicos, etc.). Es sobre todo en la práctica de los Ayuntamientos donde mejor deberíamos encontrar lo que haya de participación en esta etapa de construcción de una democracia moderna.

III. PARTICIPACION Y MUNICIPIO.

"A las ciudades se las conoce como a las personas, en el andar" Robert Musil

1. La legislación española se caracteriza por la regulación uniformista de la participación política electoral y por el carácter genérico y a la vez limitado de las figuras de participación directa (referéndum, iniciativa popular, audiencia pública).

El régimen municipal (Constitución y Ley de Bases de Régimen Local) establece dos especificidades significativas: el concejo abierto para los pequeños municipios (de menos de 100 habitantes o los que tradicionalmente lo tuvieron) y las entidades locales menores para los grupos de población separada, que casi siempre corresponden a núcleos de familias y edificaciones rurales más o menos distantes del municipio central (aunque en algunos casos se haya aplicado esta figura a núcleos urbanos de nueva creación). Curiosamente se desarrollan más las formas de participación directa para las

zonas rurales que para las grandes ciudades, a las que se tiende a imponer modelos uniformistas y limitados de la participación activa y directa de los ciudadanos.

Precisamente es en las zonas urbanas, en las áreas metropolitanas y en las grandes ciudades especialmente donde, desde finales de los años sesenta, se ha desarrollado un movimiento asociativo y una conciencia cívica que ha contribuido decisivamente a la consecución de la democracia, tanto a nivel general como local, y que expresa una demanda de participación en la gestión municipal cotidiana, que no siempre se consigue satisfacer. No se trata de mitificar una movilización ciudadana, que salvo momentos muy especiales, ha sido siempre minoritaria y que no ha construido grandes organizaciones representativas, ni de exaltar, como modo de vida más deseable, el de la tensión permanente propio de los militantes activistas de la lucha antifranquista. No, la buena participación en la democracia debe multiplicar posibilidades y no imponer obligaciones, debe favorecer la intervención activa de la gente interesada y no infligir reuniones a ciudadanos que responden con su pasividad al aburrimiento de aquellas y que evitarán volver, debe apoyarse en asociaciones y potenciarlas y no conformarse con la relación clientelar o burocrática por medio de modelos impuestos por la Administración.

2. La Areas Metropolitanas. Un problema no resuelto. Difícilmente se pueden crear mecanismos participativos si su institucionalización es precaria o inexistente. De las cinco grandes áreas metropolitanas, una, Madrid, ha sido subsumida por la Comunidad Autónoma, tres han, prácticamente, desaparecido (Gran Valencia, Gran Bilbao y Gran Sevilla) y únicamente la Corporación Metropolitana de Barcelona existe como entidad de carácter local, aunque cuestionada abiertamente por la Generalitat.

Existe, sin embargo, el hecho metropolitano, el urbanismo y los servicios de carácter metropolitano, y la confrontación de intereses sociales en este ámbito, y las problemáticas comunes (reconversión industrial, seguridad).

Desde una perspectiva participativa, nos parece que deben resolverse tres problemas distintos:

- a) la identificación de los ciudadanos con las instituciones y los servicios metropolitanos, para lo cual no es suficiente la creación de entes de carácter tecnocrático o empresarial, es decir, no dotados de representación política;
- b) la participación de todos los municipios en los entes y servicios de carácter metropolitano, que no deben asumir las funciones locales que puedan ejercer aquéllos y sí, en cambio, apoyar (técnica y financieramente) y coordinar la actuación municipal.

- c) la construcción de un campo participativo específicamente metropolitano, que no se confunde con el municipal, aunque se utilicen mecanismos parecidos, pero no siempre. Los contenidos y los actores serán diferentes: política de empleo y de reactivación económica, transportes, grandes infraestructuras, ecología y medio ambiente, etc., son las cuestiones que deben debatir organizaciones empresariales, profesionales, sindicales, de usuarios, de afectados, grandes empresas públicas y privadas prestadoras de servicios, movimientos socio-culturales, etc., con la Administración Metropolitana y los Ayuntamientos.

La participación metropolitana es muy incipiente en nuestro país, aunque se han dado experiencias interesantes: coordinación de municipios en Madrid, y conflictos y negociaciones sobre la red viaria metropolitana en Barcelona, Z.U.R. (zona urgente reindustrialización) y parque industrial Barcelona-Vallés, Instituto Estudios Metropolitanos (Corporación, Universidad, Cámara de Industria y Comercio), etc. A pesar de todo, como los hechos (metropolitanos) son tozudos y los actores sociales suficientemente fuertes, la participación en la gestión metropolitana, a trancas y a barrancas, irá adelante.

3. La participación en la vida municipal española. En el marco de una Constitución que establece unos principios y objetivos que luego no han sido desarrollados aún por leyes, y de una legislación local confusa y anacrónica hasta una fecha reciente (la Ley de Bases de Régimen Local es de 1985), las ciudades españolas, en especial en grandes municipios, se han ido dotando de reglamentos de participación, o por lo menos han tenido numerosas iniciativas prácticas en este sentido. La legitimidad (siempre) y el arraigo (a veces) de los movimientos ciudadanos, la ideología de los equipos de gobierno (izquierda) de la mayoría de las ciudades españolas, la necesidad política de concertar la actuación municipal con los distintos actores sociales (por las razones citadas al principio del artículo) y la iniciativa municipal en una serie de campos que relacionan inmediatamente Administración y ciudadanía (comunicación, p. ej.: radios municipales; cultura; acciones y servicios hacia grupos específicos; jóvenes, mujer, tercera edad, etc., renovación y rehabilitación urbanas; etc.) todo ello ha generado un conjunto de experiencias participativas, dispersas, seguramente insuficientes o limitadas, pero muy reales, aunque poco formalizadas.

¿Cuáles son los procedimientos legales que posibilitan la participación en la vida municipal? Son de dos tipos, si nos atenemos a su origen: los que establece la Constitución y la legislación del Estado en general (la Ley de Régimen Local y otras de carácter más especializado) y los que establece autónomamente el Municipio en el marco de su autonomía reglamentaria.

4. Procedimientos participativos establecidos por la Constitución y por la Ley de Régimen Local. Ya hemos citado las figuras participativas que establece la Constitución: *referendum*, iniciativa popular, derecho de petición de audiencia pública (directamente o mediante organizaciones representativas), de acceso a los archivos y registros y de audiencia de los ciudadanos en los procedimientos administrativos que les afecten. Son derechos genéricos, cuya efectividad depende del desarrollo legislativo (muy insuficiente hasta ahora) y de la práctica de las distintas Administraciones públicas (muy diversa, lo cual ya está bien, pues la Participación difícilmente se desarrollará si debe adaptarse a moldes uniformistas).

La Ley de Bases de Régimen Local precisa un poco más estos procedimientos y establece algún otro. Los principales son:

- a) la consulta popular (arts. 18 y 71). Se refiere a la iniciativa municipal que recaba la opinión de los ciudadanos sobre materias de su competencia y que no tiene carácter vinculante. El Gobierno debe autorizar la consulta, aunque algunos estatutos de Autonomía atribuyen a la comunidad la potestad de regular este procedimiento;
- b) el derecho de petición, de iniciativa y de queja (art. 68). Es una concreción del derecho de petición que establece la Constitución. Los ciudadanos pueden requerir a la Administración municipal para que ejerza las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos del Municipio. Asimismo, los vecinos, individual o colectivamente, pueden formular propuestas y ofrecer su colaboración, o expresar sus quejas o demandas ante la autoridad municipal. El Municipio deberá regular estas figuras y precisar los procedimientos utilizables, tanto en los que crea él mismo, como en los establecidos en la Constitución y en las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma (*referéndum*, audiencia pública, etc.)
- c) publicidad de las sesiones de las Corporaciones locales (art. 70). Los Plenos son necesariamente públicos, aunque nada se dice sobre posibles interpelaciones, audiencias a interesados o ejercicio del derecho de petición durante las sesiones. Son, por lo tanto, materias regulables por el Municipio. En cambio, se establece el carácter no público de las sesiones de la Comisión de Gobierno. En este mismo artículo y en los siguientes se insiste en la publicidad de los acuerdos, en la información pública previa, en la necesidad de informar a las asociaciones vecinales, etc.

En resumen, la Participación es un campo bastante abierto para la reglamentación original, específica, por parte de los municipios y entidades locales en general. La legislación permite la diversidad y la innovación, aunque introduce limitaciones. La más importante es la que establece el art. 69.2 de la

Ley de Régimen Local: en ningún caso la potestad de autoorganización podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponde a los órganos representativos regulados por la ley.

5. La Participación en la práctica de los Municipios. Es aún pronto para hacer un balance de un proceso que se ha iniciado recientemente y que parece destinado a desarrollarse bastante más en los próximos años. Por otra parte, las informaciones disponibles son muy fragmentarias y la diversidad de experiencias y situaciones tampoco permite conclusiones generales a partir de unos cuantos casos, aunque correspondan a las ciudades más importantes. Sin embargo, pueden indicarse algunos elementos que nos parecen de validez bastante general.
 - a) La importancia asignada a la Información, sin la cual no es posible la participación. La información es necesaria desde el inicio del proceso administrativo (p. ej., cuando se encarga la redacción de un estudio previo a un plan o proyecto urbano). La información a los ciudadanos debe comportar la posibilidad de comunicación, de diálogo, de interpelación. Para ello deben utilizarse todos los medios posibles, desde los más tradicionales (reuniones abiertas, exposiciones, visitas a los barrios, etc.) hasta los más modernos (radio y televisión, televisión por cable, video y videotex, paneles informativos electrónicos, etc.). Probablemente la proliferación de emisoras municipales (o vecinales con apoyo municipal) y, en menor grado, de publicaciones locales o barriales, así como la frecuencia de campañas cívicas de información y sensibilización, son los aspectos más significativos.
 - b) En cambio, ha disminuido bastante la relación Ayuntamientos-Movimientos vecinales entendida como confrontación, como denuncia o reivindicación de los barrios frente a proyectos especulativos o que lesionaban intereses colectivos importantes. No es que no existan motivos de reivindicación o crítica, ni que no se den movimientos de protesta o de demanda en los barrios, pero no tienen la continuidad ni el potencial de generalización que tenían antes, lo cual es lógico en el actual contexto político. En consecuencia, la articulación de los Ayuntamientos con los organismos de coordinación ciudadana es pobre, en la medida que ni los unos ni los otros han sabido crear, en general, un nuevo marco de diálogo y porque unos y otros arrastran desconfianza mutuas.
 - c) Sin embargo, el movimiento asociativo vecinal, si bien es débil en sus superestructuras ciudadanas, se ha hecho mucho más capilar y diversificado por su base en los barrios. Se han multiplicado las asociaciones de vecinos, de padres, de comerciantes, los colectivos de jóvenes o de mujeres, las cooperativas y los grupos de iniciativa económico-social y cultural, los organizadores de fiestas y de actividades de esparcimiento, los grupos de

trabajo voluntario, los clubs deportivos, etc. Estas organizaciones de base, sin renunciar a la crítica y a la reivindicación, tienden más naturalmente a la colaboración, a la información y a la ayuda, a establecer relaciones de cooperación con los ayuntamientos.

- d) La participación entendida como diálogo/cooperación en la gestión municipal ha permitido desarrollar prácticas innovadoras e interesantes, como:
- apoyo (material, financiero, etc.) a asociaciones y colectivos que realizan actividades o prestan servicios que se consideran de interés colectivo o ciudadano (p. ej., subvenciones a actividades de carácter social, festivo, etc.);
 - concesión total o parcial, de la gestión de equipamientos de barrio a entidades ciudadanas. Creación de centros polivalentes de equipamientos (p. ej., Centros cívicos) en cuya gestión intervienen estas entidades;
 - constitución de organismos mixtos (Administración local —entidades ciudadanas, profesionales, económicas, etc.), que se denominan Consejos, Comisión, etc., en distintos sectores de la actividad municipal, en algunos casos muy ligados a prácticas participativas anteriores (de seguimiento del Plan de Urbanismo, de Enseñanza, Cultura, Deportes, etc.) y en otros a actividades más novedosas (Juventud, Mujer, Económico-Sociales, de Seguridad ciudadana, etc.).
- e) La práctica participativa se ha ido reflejando en la reglamentación municipal, aunque con todas sus limitaciones nos parece mucho más interesante la actividad relacionada que se da en muchos municipios españoles entre el Ayuntamiento y la ciudadanía (con las entidades y con el conjunto de los vecinos) que no el grado de elaboración formal alcanzado por los procedimientos establecidos. Reproducimos en anexo el proyecto de Reglamento de Participación elaborado con el Ayuntamiento de Barcelona (Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana) y que está en trámite de aprobación. En este Reglamento se precisan con bastante detalle algunos procedimientos participativos, como el Registro de entidades, los Consejos de Entidades, los Consejos sectoriales de Área, la Audiencia pública, la Consulta ciudadana y el Referéndum, el derecho de petición y el libro de sugerencias, propuestas, demandas y quejas.
- f) En las grandes ciudades una cuestión clara para hacer efectiva la Participación es la Descentralización del gobierno, de la gestión y de los servicios municipales. También en este caso, como veremos inmediatamente, nos encontramos en el inicio de un proceso que, sin embargo, merece una atención especial.

6. La Descentralización en las grandes ciudades. La Descentralización, como un procedimiento para facilitar la participación, es objeto de un artículo de la Ley de Régimen Local: "Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera..." (art. 24).

Se podrá discutir la virtualidad descentralizadora de dicho artículo, pero indudablemente significa un estímulo a la creación de órganos de base territorial que aproxime a la gestión municipal a los ciudadanos y promueva la participación directa de éstos.

Es cierto que se habla de gestión desconcentrada y que se añade luego "sin perjuicio de la unidad de gobierno y de gestión del municipio" pero debe reconocerse también que la autonomía municipal para reglamentar su autoorganización es amplia, puesto que la organización, competencias y funciones de estos "órganos desconcentrados" depende exclusivamente del municipio (y no de la Comunidad Autónoma, aunque tenga reconocida la competencia de regular el Régimen Local, pues debe hacerlo en el marco de la Ley de Bases y no puede menoscabar la autonomía municipal protegida por la Constitución).

Esta "desconcentración territorial" abre la puerta a una "descentralización efectiva" si se tiene en cuenta que:

- a) se ha suprimido el segundo párrafo del proyecto, que establecía que "los órganos desconcentrados deberán reflejar en su composición la representación política que existe en el Pleno". Esta supresión implica que pueden tener una composición distinta, es decir, ser políticamente representativos de su ámbito territorial;
- b) nada impide a los órganos de gobierno del Ayuntamiento asignar competencias y funciones, incluso de carácter específico y decisorio, a los órganos desconcentrados, siempre que se establezcan los medios y los procedimientos para garantizar la unidad de gobierno y de gestión del Municipio. Como veremos inmediatamente, se trata de exigencias compatibles.

La Descentralización municipal supone realizar un proceso complejo, cuyos principales aspectos son: división territorial de la ciudad, organización político-administrativa del Distrito (o como se llame el "órgano desconcentrado"), asignación de competencias, funciones y recursos (financieros, materiales, técnicos, humanos) y creación de figuras y procedimientos participativos específicos del Distrito.

Veamos rápidamente, a la luz de la experiencia de las grandes ciudades

españolas, la incidencia de la descentralización municipal en la participación ciudadana.

- a) La División territorial. Mantener la división territorial cuando existe tiene la ventaja, además de la inmediatez, de poder apoyarse en un conocimiento social y unos hábitos de relación entre los ciudadanos y los órganos del Ayuntamiento establecidos desde mucho tiempo atrás. Pero estos órganos y sus ámbitos acostumbran a tener escaso prestigio y muchas veces no responden a unidades sociales ni funcionales significativas ni adecuadas (por su tamaño y número, por su heterogeneidad interna, etc.).

Una nueva división territorial debe combinar rasgos histórico-geográficos y socio-políticos (personalidad de la zona que promueve la identificación de una colectividad humana) con criterios funcionales (número y tamaño de los Distritos, coherencia interna). La primera exigencia satisface a la Participación; la segunda posibilita una Descentralización efectiva (es decir, que se puede participar en algo, que sea viable una transferencia de poder político y administrativo real).

- b) Organización político-administrativa. Hay, por ahora, unanimidad en considerar que el Presidente del órgano territorial o Distrito debe ser un Concejal, con lo cual se formaliza el requerimiento de unidad de gestión. Este Concejal puede responder a la mayoría del gobierno del municipio (modelo Madrid) o reflejar la composición política del Distrito (modelo Barcelona). En el primer caso se garantiza mejor la unidad de gobierno; en el segundo se favorece una participación más amplia, pero no siempre más funcional. El mismo dilema se plantea en cuanto a la composición del Consejo o Asamblea del Distrito. Si se opta por el modelo de la representación política del Distrito puede hacerse mediante elección directa o indirecta. La opción en principio más participativa es la de la elección directa, por sufragio universal de los consejeros del Distrito. Se ha defendido también, por parte del mismo autor de este trabajo, entre otros, la elección por Distrito del Concejal-Presidente y la publicidad de candidaturas individuales en las elecciones del Consejo de Distrito (lo cual requeriría un sistema mayoritario que podría corregirse para garantizar la presencia de las minorías, mediante el voto a un número inferior al de consejeros a elegir). En cualquier caso, parece evidente que nos encontramos ante la necesidad de estimular la diversidad y la experimentación de los procedimientos participativos.

La organización técnico-administrativa, del Distrito no puede reproducir la del Ayuntamiento centralizado; por el contrario, debe contribuir a su reforma. Así, por ejemplo, nuevos instrumentos y formas de comunicación; creación de unidades operativas, visibles y ágiles en su actividad; flexibilidad en las formas de gestión de los servicios, etc., son características que deben poder atribuirse

a la organización desorganizada o desconcentrada, que además y por definición, está mucho más próxima a los ciudadanos. Estas características obviamente, son favorables a la Participación.

- c) Competencias, funciones y recursos. No nos extenderemos sobre una temática suficientemente conocida. La gran trampa de la “descentralización participativa” consiste en crear órganos —incluso representativos, hasta elegidos— que si bien están dispuestos al diálogo con los ciudadanos y a estimular su participación, no tienen materia sobre la que actuar ni medios para hacerlo. No son instrumentos de participación, sino pantalla entre la autoridad local y la ciudadanía, son un obstáculo incluso, o sino, simples informadores hacia los ciudadanos y receptores de sus demandas. Una participación efectiva requiere (prácticamente pueden tener competencias compartidas —incluso decisiones— sobre todas las materias que la ley atribuye al municipio) y que se precisen con rigor las funciones y los servicios que ejercerán y gestionarán, así como los recursos de que dispondrán. La experiencia demuestra que no es positivo avanzar demasiado en el aspecto de la representación política y de la participación si no se crean previamente, o al mismo tiempo, estructuras técnico-administrativas sólidas capaces de gestionar servicios y de ejercer funciones importantes de programación y sobre todo de ejecución de proyectos y obras. Todo lo cual supone dotar a los Distritos de personal y de presupuestos propios y de unos recursos materiales y tecnológicos (p. ej., informatización) sin los cuales ni se desconcentra la actividad municipal ni se posibilita una participación efectiva.

Un criterio general para compartir funciones y competencias, teniendo en cuenta a la vez la eficacia y la participación es el siguiente:

- la reglamentación, programación y coordinación compete a órganos centrales así como la ejecución y gestión de obras y servicios de ámbito superior al Distrito y/o en los que se dan economías de aglomeración;
 - la ejecución y gestión de la actividad municipal corresponderá normalmente al Distrito que podrá intervenir en el proceso de elaboración de programas y normas, en el desarrollo de éstos y en los organismos de coordinación que se creen.
- d) Participación en los Distritos. La relación de procedimientos participativos que hemos expuesto en el punto anterior es aplicable a los Distritos, o mejor dicho, en la reciente experiencia municipal española, estos procedimientos sobre todo se han puesto en práctica en los Distritos. Es evidente que el derecho de petición de audiencia pública, la iniciativa ciudadana y hasta la consulta popular, las comisiones mixtas o consejos sectoriales, la gestión parcial o total de centros cívicos, sociales, culturales o deportivos, etc., pueden desarrollarse en

condiciones más favorables en el ámbito del Distrito que no del conjunto de la ciudad. En los Distritos destacan las siguientes especificidades respecto a la Participación:

- las mayores facilidades para la información, comunicación, asesoramiento, colaboración directa... entre la Administración del Distrito y la ciudadanía;
- la relación más directa, flexible y constructiva entre la Administración y las organizaciones vecinales, tanto si existen consejos o coordinadoras de entidades o consejos o comisiones sectoriales o incluso si no existen;
- la posibilidad de llegar al ciudadano individual, incluso a los grupos más anónimos y atomizados, a los sectores más marginados, que a su vez pueden acceder en mejores condiciones a una institución política representativa y a los servicios públicos. No siempre es factible, pero siempre lo es más que en un modelo de gestión centralizada, más burocrático y lejano.

También yo he pensado en un modelo de ciudad de la cual deduzco todas las otras —respondió Marco— Es una ciudad hecha sólo de excepciones, impedimentos, contradicciones, incongruencias, contrasentidos... Juntaré pedazo a pedazo la ciudad perfecta, hecha de fragmentos mezclados con el resto, de instantes separados por intervalos, de señales que uno manda y no sabe quien las recibe... la ciudad a la cual tiende mi viaje es discontinua en el espacio y en el tiempo ... (Italo Calvino. Las ciudades invisibles)

IV. CONCLUSIONES PROVISIONALES.

A pesar de todo, de los reglamentos y de la sumisión a las leyes, de la institucionalización de las relaciones con la ciudadanía, de la primacía de la comunicación y de la concertación entre la Administración y las organizaciones ciudadanas sobre la confrontación o la marginación, a pesar de todo esto, optar por la Participación es aceptar la diversidad y el conflicto; es asumir la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos; significa renunciar al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades elegidas y de la burocracia; es optar por el cambio, a veces imprevisto y sorprendente. ¿Cómo? ¿Por qué? La respuesta no es difícil.

1. Las grandes Administraciones públicas, así como los partidos políticos mayoritarios, actúan según su forma de entender los intereses generales, mediatizada por su propia organización y, a veces, por la lógica corporativa y burocrática que puede dominarles. Su función es de agregación, de unificación de intereses locales y particulares, de definición de intereses globales, pero no

siempre y en todos los casos cumplen adecuadamente esta función. Por lo demás los intereses de grupo, de zona, los intereses locales o particulares, no son ilegítimos, ni están siempre debidamente expresados o defendidos en las instituciones. Al contrario, muchas veces los que más protección requieren son los más olvidados.

La participación ciudadana cumple entonces con una doble función. Por una parte de crítica al posible "particularismo" que también acecha a las instituciones y administraciones públicas y a los partidos políticos. Y por otra parte de expresión y defensa de intereses particulares legítimos, de grupos sociales o zonas territoriales.

2. El desarrollo de la Administración pública, por la multiplicidad y complejidad de su intervencionismo reglado en la vida económica y social, conduce a la rigidez uniformista, a la burocracia pesada, a la insensibilidad social. Los partidos por su parte, convertidos en máquinas electorales que más o menos mal seleccionan personal para las instituciones, se ven aquejados de vicios similares. El "Estado" se hace más opaco y más inaccesible. El desarrollo de la participación directa lo hace más transparente y más próximo. Por lo tanto más vulnerable a las presiones sociales, más abierto al cambio. El desarrollo de la participación significa la incorporación de grupos e intereses sociales y de valores culturales distintos casi siempre a los que prevalecen en las Administraciones públicas. Se confrontan contenidos y métodos lo cual produce cambios tanto en la organización interna como en los objetivos de las Administraciones públicas.
3. La participación ciudadana también juega una función educadora, desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible y aceptable la noción de interés general. La política se convierte en más tolerante y realista, y de la misma forma que la burocracia se humaniza, los colectivos sociales participantes toman conciencia del carácter limitado de las opciones posibles y de los recursos utilizables.

La participación permite así mismo que los grupos más activos, más dinámicos, intervengan en la gestión pública y contribuyan a modernizarla. Por otra parte los grupos marginales, los más pobres y abandonados, pueden encontrar en la participación directa, siempre que se implementen procedimientos especiales para ellos, una primera forma de reconocimiento de sus intereses. La participación es a la vez un medio y un objetivo democrático: reconoce derechos de intervención a todos los ciudadanos y persigue fines igualitarios para la sociedad.

Combinar el desarrollo de la democracia representativa con el de la democracia de participación directa, supone por lo tanto, legitimar el conflicto y estar abierto al cambio, puesto que se abren cauces a la intervención de grupos opuestos en

el marco de estructuras flexibles y diversas. Como decía Josep Plà es anteponer **"el riesgo de la libertad al papeleo de la injusticia"**. La perspectiva de una sociedad que multiplica las vías de la democracia participativa es relativamente imprevisible, no es ni puede ser estática y ordenada.

4. Esta visión de la participación no sería completa si no se hiciera hincapié también en los obstáculos que encuentra y en las perversiones que la acechan. El sistema institucional (partidos y burocracia) tiende a bloquear los mecanismos de participación directa y a emplear y reproducir el sistema de representación indirecta multiplicando los niveles electivos y las estructuras administrativas. Se abren cauces para los grupos sociales más organizados y calificados y que de hecho ya actúan a través de los procedimientos existentes, pero en cambio es muy difícil la utilización de las instituciones participativas por parte de los grupos que más atención requieren (viejos, inmigrados, minorías étnicas o culturales, extranjeros, niños y hasta jóvenes, mujeres solas, etc.). Se deslegitima la participación de los ciudadanos individuales, e incluso asociados, cuando se trata de debatir cuestiones definidas como de interés general, aduciendo el carácter particular de sus intereses. Por otra parte muchas de las experiencias de organización social de base no encuentran su articulación con las instituciones representativas y las Administraciones públicas (trabajo voluntario, cooperativas, servicios autogestionados, etc.). Las mismas organizaciones sociales importantes, que actúan como sujeto de participación directa (federaciones de asociaciones y de colegios profesionales, confederaciones empresariales y sindicales, etc.), no disponen de instrumentos de verificación de cuál es su representatividad real en cada momento, del grado de consenso de sus afiliados, teniendo en cuenta la complejidad de los intereses particulares de éstos y la lógica "política" o "globalista" de sus direcciones.

En general los aparatos burocráticos y partidarios oponen fuertes resistencias a la apertura de nuevos cauces participativos porque significan la irrupción de nuevos grupos sociales en la escena política e institucional y, sobre todo, porque introducen una dosis de imprevisibilidad de comportamientos poco reglados, de posible desorden. Esta resistencia puede resultar decisiva pues la eficacia y el desarrollo de los procedimientos participativos depende en gran medida de la voluntad política de quienes gobiernen en las instituciones que pueden apoyarse en el peso de la legalidad y en la inercia administrativa para oponerse a las innovaciones participativas. Hay que tener en cuenta que en el ámbito ciudadano las organizaciones sociales son relativamente débiles o extremadamente especializadas (corporativas, vecinales), y que la mayoría de la población tiende a establecer relaciones individuales y directas con la Administración.

No hay modelos experimentados de participación directa, ni unas instituciones o procedimientos participativos legitimados como los que existen para la democracia representativa de base electiva. El desarrollo del Estado moderno, por otra parte, ha favorecido la expansión y la legitimidad de los cuerpos de administradores públicos, de los funcionarios profesionales, que ven casi siempre en la participación directa un trastorno para el servicio y una ingerencia indebida en su actividad. En estas condiciones la progresiva legitimación y la experimentación creciente de prácticas participativas, la formalización y la generalización de procedimientos de participación directa, sólo pueden explicarse porque responde a unos movimientos de fondo en nuestras sociedades.

5. La Participación requiere de un cierto grado de "institucionalización", de regulación Jurídica, sin la cual ni las autoridades locales y las administraciones públicas se sienten obligadas a concertarse con las organizaciones ciudadanas ni éstas se ven reconocidas y estimuladas en el ejercicio de sus derechos formales al respecto. Pero la Participación no se reduce, ni puede pretenderse, a esta institucionalización.

La Participación se basa en una ciudadanía activa y en la existencia de una red lo más densa posible de organizaciones sociales de todo tipo. Sin una fuerte vida asociativa la participación no es posible.

Y, en cualquier caso, en la medida que la regulación jurídica tiende a construir un orden estático, hay una inevitable tensión entre participación directa e institucionalización formal. La participación es abrir un proceso dinámico que cuestione permanentemente el orden establecido. Lo cual, desde una perspectiva radicalmente democrática, nos parece deseable. Como decía Tocqueville "una nación que no pide más que orden ya es esclava en el fondo de su corazón".