

ELEMENTOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA (*)

35.072.7

por

Miguel Sánchez Morón

Profesor titular de Derecho Administrativo

1. Frente a un enunciado tan amplio como el que encabeza esta conferencia, se hace preciso, ante todo, aclarar lo que es la «participación ciudadana», algo de lo que todo el mundo habla, pero sobre lo que cada uno tiene una concepción muy diversa.

Y para analizar el significado de este concepto nada mejor que remitirnos a la historia, a nuestra historia reciente, puesto que la «participación ciudadana» es un concepto histórico.

El problema de la participación es tan viejo como el del poder político, como plantearse quién ha de gobernar una colectividad y en virtud de qué criterios. Más específicamente, el problema de la participación *ciudadana* se plantea desde los albores del Estado moderno, constitucional y representativo; desde que se admite que el individuo en sociedad no es súbdito, sino ciudadano, y que se gobierna en nombre del pueblo. Es un problema que se plantea sólo en los Estados democráticos.

La primera respuesta histórica a esta cuestión es la de la democracia liberal, que surge en Estados Unidos y Francia a finales del siglo XVIII y que poco a poco se irá perfeccionando y extendiendo a otros países. Según esta concepción, el ciudadano participa eligien-

(*) Conferencia pronunciada en los *Encuentros sobre participación y descentralización*, organizados por el Excmo. Ayuntamiento de Valencia (noviembre 1983).

do periódicamente sus representantes, que son los que gobiernan. Una vez elegidos, dichos representantes son los depositarios de la *voluntad general* del pueblo, y por eso todos deben acatar sus decisiones, sin más intervención en el ejercicio del Poder.

Este sistema de participación, por mucho que hoy nos parezca escaso y limitado, fue, sin embargo, una conquista histórica lenta y difícil, y no hay que olvidarse de ello. En Europa occidental, el sufragio universal (masculino) sólo se implanta a principios del siglo xx, en términos generales. Después algunos países europeos han sufrido períodos de autoritarismo. En España, con el breve precedente de la República, no hemos alcanzado ese umbral de la democracia liberal hasta hace unos pocos años, y bien es sabido lo que cuesta mantenerla.

Sin embargo, se trata de un sistema de participación limitado y que desde siempre, pero más aún desde los años sesenta de nuestro siglo, ha sido sometido a una fuerte crítica.

De hecho, hoy en día la sociedad industrializada y el Estado son muy complejos, como también es compleja, a otro nivel, una sociedad urbana, en ciudades medias y grandes, y su administración. En realidad, el Poder no se halla concentrado en unas instituciones representativas, sino repartido, de manera desigual, en diferentes grupos, organizaciones e instituciones sociales y políticas.

Hoy no se puede insistir con credibilidad en la idea de que los representantes políticos realizan la *voluntad general*, si no se admite a continuación que sus decisiones y acciones se ven condicionadas también por una serie de voluntades e intereses particulares. En primer lugar —y es una constatación meramente psicológica—, por la voluntad individual del representante, que aunque coincida en gran medida con sus electores, en muchas ocasiones puede tener puntos de vista diferentes a muchos o a la mayoría de ellos. Lo mismo puede decirse del partido político con relación a sus votantes. Pero además, y sobre todo, las decisiones de los representantes políticos se ven condicionadas también por la influencia de los grupos de presión —nacionales e internacionales, económicos o de otro orden—. Hay un *poder económico* que no aparece en las constituciones, pero que existe y es influyente, al igual que hay otros poderes de hecho. En general, la influencia real de un grupo de presión está en proporción directa a su fuerza, en concreto a su capacidad para afianzar o desestabilizar el sistema político.

En el gobierno de una ciudad pasa exactamente lo mismo, aunque los grupos de presión son menores y tienen menos fuerza. Pero en todo caso, un gobierno municipal firme, sólido, bien apoyado, puede, como mucho, limitar la influencia de esos grupos de presión, nunca descartarla.

Además hay otro problema. Las decisiones políticas no se adoptan ni se ejecutan sólo por los representantes, sino con el apoyo y a través de una organización administrativa, burocrática, que cada vez es más amplia y más compleja, que influye también porque detenta otra fuente importante de poder, la información y el saber técnico. Es una organización hoy imprescindible, por la dificultad de administrar un Estado o una ciudad, y que aporta soluciones y realiza cometidos que ninguna otra organización podría aportar o realizar. Pero también tiene sus puntos de vista propios y sus intereses a defender, con los que muchas veces hay que contar para asegurar la regularidad de los servicios.

Si se tienen en cuenta todas estas circunstancias, no puede extrañar que entre la voluntad que el ciudadano expresa al emitir su voto y la respuesta política que recibe hay un largo trecho.

Hay una crisis de participación en las democracias liberales occidentales, que de no resolverse en sentido positivo pone en tela de juicio la funcionalidad de la propia democracia y puede tener como resultado su desaparición.

Esta crisis de participación fue puesta de relieve, sobre todo, a partir de los años sesenta, por toda una serie de grupos y organizaciones sociales cuya influencia en la vida política era mínima o nula (el movimiento ciudadano, las asociaciones de inquilinos, los grupos estudiantiles, ecologistas, feministas, etc.) o que consideraban justo tener una participación e influencia mayor (los sindicatos, las asociaciones profesionales, etc.). La demanda de participación se generaliza a buena parte de la sociedad; se trata de una demanda de participación que no es ya o no sólo de los grupos sociales y económicos más fuertes, hegemónicos —que siempre han participado o influido en el Poder—, sino de los grupos y categorías sociales subordinados, del simple ciudadano, del hombre de la calle, como tal o como trabajador, vecino de un barrio, estudiante o interesado en cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la cultura, el medio ambiente, la vivienda, la sanidad, etc.

Desde ese momento, la estrategia de la participación, de las reivindicaciones ciudadanas, se escinde en una pluralidad de propues-

tas y alternativas políticas. Todas ellas, sin embargo, se pueden sintetizar en dos: 1) la de quienes consideran que el sistema económico capitalista es incapaz de soportar un modelo de participación política que vaya más allá de la pura y simple democracia liberal electiva, y 2) la de quienes consideran que esa democracia representativa debe salvaguardarse, en todo caso, como un punto de partida y perfeccionarse o completarse con nuevas formas de participación.

La primera estrategia, que podríamos llamar revolucionaria, siempre ha sido minoritaria, entre otras cosas porque no ha sido capaz de proponer un modelo político nuevo y acabado que supere el de la democracia representativa. Más aún, ha ido perdiendo fuerza y apoyo popular a medida que determinados acontecimientos históricos (desde la invasión de Checoslovaquia hasta los sucesos de Polonia, pasando por los golpes de Estado en América latina o nuestra transición y la crisis del 23-F) han servido para realzar y poner de manifiesto el valor de la propia democracia representativa como garantía de las libertades públicas.

La segunda estrategia, que se puede calificar de reformista o evolucionista, ha tenido un cierto desarrollo en todos los Estados democráticos occidentales, aunque en mayor o menor medida según los casos. Es una estrategia que incluso se ha plasmado en documentos políticos y jurídicos recientes, y entre otros, de forma señalada, en nuestra Constitución de 1978, que establece un sistema de democracia participativa —a nivel estatal y a nivel local— (los gobernantes son elegidos por sufragio universal), pero al mismo tiempo pretende impulsar otras formas complementarias de participación, y así lo señala con carácter general en el artículo 9.2.

2. Una vez hecho este planteamiento histórico, conviene explicar ya, conforme a él, qué hay que entender por participación ciudadana aquí y ahora.

Ante todo, hay una cosa clara, la participación no es una alternativa a la democracia representativa, sino un complemento de la misma. No se trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ni en el Estado, ni en la Comunidad Autónoma, ni en un Municipio, por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones sociales en representación de éstas. Eso no es posible en el marco jurídico de la Constitución ni tampoco parece muy conveniente en términos de desarrollo democrático. En primer lugar, porque los representantes elegidos lo son por todos los ciudadanos

y responden periódicamente de su gestión ante los electores. En segundo lugar, porque es difícil o imposible concebir un sistema más representativo que éste. ¿Sería sustituible la Corporación municipal elegida por un consejo de asociaciones o entidades ciudadanas: asociaciones de vecinos, de consumidores, de padres, etc.? ¿Qué cuota de poder se atribuiría entonces a cada asociación? ¿Quién aseguraría que una mala gestión podría ser censurada por todos los ciudadanos de la forma en que ello es posible —con todas las limitaciones que se quieran—, mediante el voto? Sobre todo, ¿no se caería en un sistema corporativista, en que cada asociación se preocuparía sólo de sus intereses, sin tener en cuenta la ordenación global de la ciudad, de la vida colectiva?

Por otra parte, tampoco se trata de sustituir a los funcionarios y empleados municipales en la ejecución de las decisiones políticas. Primero, porque la complejidad de la gestión administrativa en una gran ciudad requiere un grado de especialización técnica y profesionalidad del que no se puede prescindir. Después, porque ¿quién asegura que el miembro de una asociación designado para gestionar una parte de la acción administrativa, a través de la gestión cotidiana, a veces rutinaria, no se burocratizaría a su vez, no perdería su carga reivindicativa?

La participación, pues, no significa sustitución de los representantes políticos o de los funcionarios por miembros de las organizaciones sociales. No es una alternativa al modelo de organización de la democracia representativa.

La participación es un complemento de la democracia representativa. Esto significa, ante todo, reconocer que la elección de los representantes cada cuatro años no es suficiente para canalizar las demandas de la sociedad y para asegurar la comunicación que debe existir entre ésta y las instituciones representativas, de manera que los representantes gestionen los intereses de la población de acuerdo con sus exigencias. Por ello, la participación implica abrir nuevos cauces de relación entre la sociedad y esas instituciones. Estos nuevos cauces o formas de participación son y pueden ser muy variados: posibilidad de presentar alegaciones y observaciones a un proyecto de disposición, como puede ser un plan de urbanismo; consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones sociales sobre determinados aspectos de la acción municipal; integración de representantes de asociaciones en órganos consultivos de la Administración; participación incluso de miembros de tales asociacio-

nes en órganos de decisión, como consejos, patronatos, fundaciones, juntas directivas de centros culturales, deportivos, sanatorios y asistenciales, etc.; participación en consejos de barrio u otros organismos descentralizados de gestión municipal, convocatoria de referéndums sobre problemas concretos de gran trascendencia social, etcétera. La tipología de las formas de participación ciudadana es muy variada y no corresponde ahora hacer una clasificación general o señalar cuáles son las más o menos convenientes para cada caso.

Lo que importa subrayar es que la participación implica, en todo caso, un contacto lo más continuo y permanente entre la Administración (municipal en nuestro ámbito) y los ciudadanos, bien directamente, bien a través de las organizaciones sociales creadas para la defensa de sus intereses. Implica una voluntad de diálogo permanente, que en algunos casos puede convertirse en una verdadera negociación.

En otras palabras, la participación no significa confusión entre las instituciones representativas —en nuestro caso, la Corporación municipal— y las organizaciones sociales. La participación es cosa de dos, de las instituciones, por un lado, y de los ciudadanos y sus asociaciones, por otro. Ambos polos subjetivos de la participación han de estar en permanente contacto, pero no deben mezclarse entre sí o integrarse el uno en el otro. Muy específicamente, las asociaciones y entidades ciudadanas no deben formar parte de la Administración, porque deben conservar siempre su autonomía de acción, su carácter crítico y reivindicativo, porque no deben enredarse en la madeja del Poder, sino colocarse siempre enfrente (lo que no quiere decir siempre en contra) para apoyarle o criticarle, según los casos. En eso consiste la participación, en una dinámica de reivindicación-negociación-reivindicación que no puede tener fin, pues siempre habrá algo que reivindicar y algo que negociar, por mucho que se vaya consiguiendo en el camino.

3. Expuestas estas ideas básicas, que afortunadamente cada vez van estando más claras, es preciso deducir de ellas algunas consecuencias.

La primera es una comparación histórica. En aquellos Estados donde se han creado más cauces de participación, entendida tal y como se ha dicho, la democracia se ha reforzado. No me refiero sólo a países con una sólida tradición democrática, como los del norte de Europa o los anglosajones, sino también a otros que no han tenido esa tradición, como Alemania o Austria, e incluso a otros

más en los que la democracia ha tenido que ir afirmándose poco a poco y entre múltiples dificultades, como en Italia hace algunos decenios. La razón es sencilla. La participación, en cuanto persigue facilitar la comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos y dar respuesta a las demandas de éstos, no hace sino *integrar* a la población en el sistema democrático. Supone sustituir el método político autoritario, el «orden y mando», por el diálogo y la negociación hasta donde ello es posible. Acostumbra a los gobernantes y a los ciudadanos a pasar de una actitud de confrontación y rechazo mutuo a otra de tolerancia y colaboración. Como se ha dicho ya, la participación es un método para reducir el conflicto social a contacto social.

Esta idea debe, sin duda, ser muy meditada por quienes tienen hoy responsabilidades de gobierno y administración, pues parece claro que en nuestro país existe todavía un nivel de participación muy bajo, unos cauces de participación muy estrechos y una actitud de diálogo y negociación que, en términos generales, deja bastante que desear. Abrir nuevos cauces de participación, con prudencia, si se quiere, pero también con imaginación, es apuntalar el sistema democrático y la paz social.

4. Una segunda consecuencia de la premisa general de que hemos partido es que, puesto que la participación no lleva a una sustitución de los representantes políticos elegidos por otros, la decisión final en los asuntos o cuestiones sometidos a un procedimiento de participación o que se gestionan en forma participada corresponde a aquellos representantes políticos. Así, por ejemplo, un plan de urbanismo o la prestación de un servicio público cultural o asistencial. La participación —quizá con escasas excepciones— no confiere a quienes participan el derecho a decidir. Esto es lógico, puesto que en una decisión administrativa general no sólo hay que tener en cuenta los intereses de los directamente afectados o de aquellos sobre los que incide de manera especial, sino que hay que ponderar también toda una serie de elementos o variantes complejos: una pluralidad de intereses, los condicionamientos económicos y administrativos, etc. Esta ponderación sólo puede hacerla quien tiene, como representante político, una visión global de los problemas de la ciudad.

La participación no consiste en decidir, sino en influir en la decisión. A veces esta influencia puede ser decisiva, pero esto es una cuestión de hecho. Así, por ejemplo, en nuestro Derecho, el referén-

dum, una de las formas más incisivas de participación, tiene sólo un carácter consultivo. Quien hace la consulta —el Gobierno; en el futuro, una Corporación local— no está obligado a respetar y ejecutar la opinión de la mayoría. Pero será difícil que en la práctica pueda desconocer el resultado del referéndum. En otros casos, la influencia en la decisión será igual o menor, y ello dependerá de muchas cosas: la razonabilidad y practicabilidad de las peticiones o exigencias ciudadanas, su mayor o menor coincidencia con la posición de la Corporación, el número de personas o colectivos que presenten o defiendan una demanda o su propia fuerza de presión. Pero, en todo caso, la decisión corresponde a los representantes, y por ello, la responsabilidad de la decisión es enteramente suya y es exigible políticamente a través de las urnas.

5. ¿Cuál es entonces el papel de quienes participan, y específicamente de las asociaciones ciudadanas? Estas y aquéllos constituyen el segundo polo de la participación. Les corresponde una función múltiple de elaborar y presentar reivindicaciones, dialogar con las administraciones y negociar incluso sus reivindicaciones, pero sin olvidar la función también esencial de crítica y de presión social cuando ello sea necesario.

Para desempeñar esta función es evidente que el individuo aislado tiene muy poca capacidad. En términos generales, una participación efectiva sólo se logra a través de asociaciones u organizaciones sociales. Y, naturalmente, cuanto más fuerte y numerosa sea una asociación mayores posibilidades tiene de influir en las decisiones. Sin una asociación fuerte la participación siempre será escasa.

Pero en relación a este tema se suscitan dos tipos de cuestiones.

El primero, que es todavía polémico, pero que debe entenderse en su justo significado, es el siguiente: las asociaciones no desempeñan el papel de *representar* a determinados colectivos (padres de alumnos, amas de casa, vecinos, consumidores), sino que *defienden* los intereses de esos colectivos. Su papel no es de representación de grupos o categorías sociales, sino de defensa de los intereses de esos grupos o categorías o de intereses generales de la ciudadanía. Este papel, sin embargo, no es menos importante, sino que es imprescindible para el desarrollo de una democracia viva y con futuro. La labor de los miembros y dirigentes de una asociación ciudadana es, en general, más oscura y sufrida que la de un representante político, pero es tan imprescindible como aquélla para que la democracia funcione.

A veces, sin embargo, la participación no se ha desarrollado o ha encontrado muchos límites porque estas ideas tan simples no se han entendido bien. Durante un cierto tiempo ha existido una gran desconfianza entre los representantes políticos y las asociaciones ciudadanas, en especial las de vecinos. Se ha confundido la defensa de unos intereses con la representación de unos colectivos, incluso con el de los habitantes de un barrio o de una ciudad. Esto es lógico porque las asociaciones de vecinos asumieron en un tiempo la *representación* de la ciudadanía, porque no había cauces efectivos de participación política. Hoy su papel tiene que ser otro necesariamente. Pero ha ocurrido a veces, creo que hoy ya menos, que algunas asociaciones creían seguir asumiendo una representación de la ciudadanía, lo que les daría derecho a decidir sobre ciertas cuestiones, y otras veces ha sucedido que los representantes han alegado en exceso su representatividad o electividad para no atender reivindicaciones o peticiones más que razonables.

Para ampliar los cauces de la participación y conseguir un modelo más avanzado de democracia es preciso superar esta desconfianza y rechazo mutuo, lo que no significa sino que cada cual debe asumir el papel que le corresponde y respetar la posición del otro, de su interlocutor.

Otra cuestión diferente se plantea porque está claro que sin unas asociaciones ciudadanas fuertes y numerosas poca participación puede haber. En este sentido se plantea muchas veces la necesidad o exigencia de que sean las instituciones públicas, en concreto los Ayuntamientos, quienes potencien o ayuden a las entidades ciudadanas. Sobre esto es preciso también clarificar algunas ideas.

Ante todo, está claro que el asociacionismo por definición es un fenómeno espontáneo. No debe ser creado por el poder público ni tampoco potenciado fundamentalmente por dicho poder. Cuando se ha hecho así, se ha caído en el corporativismo o la instrumentalización. La responsabilidad de forjar asociaciones fuertes corresponde, sobre todo, a los ciudadanos, y en especial a los miembros de las asociaciones ya constituidas. También a esto hay que echarle imaginación y capacidad, sobre todo porque, según se dice, en general, los españoles somos poco propicios al asociacionismo.

Ahora bien, no creo que ante este fenómeno, la postura de los poderes públicos deba ser de mera abstención, es decir, la de reconocer y admitir el asociacionismo como mero derecho individual. Los poderes públicos, incluso por imperativo constitucional, están

obligados a promover el desarrollo de la democracia y la participación, y por eso mismo deben apoyar el desarrollo del asociacionismo, pues sin éste no hay ni participación real ni democracia fuerte. Es preciso obrar, en este sentido, con perspectiva de futuro. Pero ¿cómo se puede favorecer el asociacionismo? En este terreno toda prudencia es poco, porque tan malo como no hacer nada es fomentar asociaciones artificiales o cuya capacidad de defensa de unos intereses se halle sobrevalorada. Por eso me parece que no es conveniente que las instituciones públicas financien, en general, a las asociaciones, salvo cuando estén obligadas por la ley a cumplir una función pública (ejemplo: APAS) o salvo cuando colaboren con el Ayuntamiento en la realización de funciones concretas (organización de festejos, actividades culturales y deportivas, etc.). En este caso, a quien financia le corresponde siempre, por imperativo legal, el control del gasto de los fondos públicos.

Pero hay otras formas de fomentar el asociacionismo que, desde una perspectiva democrática, plantean menos dudas. Un Ayuntamiento debe facilitar, en todo caso, que las asociaciones que defienden intereses legítimos de la ciudadanía puedan desempeñar su función. Ante todo, facilitándoles la información necesaria y suficiente. Este tema de la información es clave y constituye la piedra de toque para constatar hasta qué punto una Corporación está dispuesta a admitir y promover una democracia participativa. También es conveniente ofrecer locales para reuniones públicas, cuando existan, y sin perjuicio de la prestación de los servicios públicos a que están destinados.

En tercer lugar, la mejor forma de apoyar a las asociaciones es ofrecerles cauces de participación. Así, éstas podrán ser más efectivas y atraer el interés de la ciudadanía. No se puede caer en el círculo vicioso de negar la participación porque las asociaciones son poco fuertes, ya que éstas serán menos fuertes cuanto menos posibilidades tengan de participar.

Por último, con efectos a medio o largo plazo, el Ayuntamiento debe potenciar sus tareas de animación cultural, en sentido amplio, porque difícilmente se podrá conseguir una democracia participada y avanzada sin un nivel suficiente de cultura cívica y política.

La participación ciudadana aparece así como una tendencia u objetivo común, aún no exento de tensiones, a todos los que sienten la democracia y se esfuerzan por consolidarla y perfeccionarla. En esta tarea cada uno debe asumir la responsabilidad que le corresponde.