



*Retos de la gobernanza y la democracia
participativa en las políticas públicas*

Fernando Pindado
mayo 2018

¿Puede existir una democracia no participativa? Sin participación no hay democracia y no se puede llamar “participación” a cualquier cosa. No se debe banalizar.

Los diferentes “grados” de la participación. Las personas se relacionan con el entorno social de manera individual en función de sus intereses particulares, absolutamente legítimos, (yo y los míos), forman parte de proyectos compartidos o comunes como asociaciones, plataformas, organizaciones sociales (nosotros y los nuestros), intervienen en los procesos de toma de decisiones políticas (afectación “erga omnes”).

La “trinidad” democrática. Una única democracia y tres dimensiones diferentes: representativa, directa y dialógica o deliberativa. Cada una de estas dimensiones necesita canales diferentes para posibilitar la “participación” de la ciudadanía.

Los riesgos y potencialidades de la dimensión directa.

Los riesgos y potencialidades de la dimensión dialógica: procesos participativos, órganos de participación.

Los motores de la participación ciudadana: la acción institucional y la iniciativa ciudadana.

La necesidad de tener un “sistema” de participación ciudadana o una política para la mejora de la calidad democrática.

1. Marco conceptual de la participación ciudadana

¿Puede existir una democracia no participativa?.

Los diferentes niveles de la participación

En el funcionamiento de los servicios (participación cívica)

En la construcción de comunidad (participación comunitaria)

En la política (participación ciudadana)

2. Las dimensiones de la democracia

Representativa

Directa

Dialógica

3. Sistema de participación ciudadana

Canales: procesos, órganos, consultas

Motores: institucional y ciudadano

Garantías



Repensando: Una propuesta de marco conceptual

Designación de una cosa con el nombre de otra... aplicando a un todo el nombre de una de sus partes, o viceversa, a un género el de una especie, o al contrario, a una cosa el de la materia de que está formada, etc., como en cien cabezas por cien reses, en los mortales por los seres humanos, en el acero por la espada (RAE)

Sinécdoque

- Con lo que nos ha costado aprender a decir “fragoneta” y ahora le llaman “manovolumen”.



- Con lo que nos ha costado decir “democracia” y ahora la llaman “participación”.

LA ENERGÍA DE LOS ESCLAVOS

Leonard Cohen (1970)

Cualquier sistema que montéis sin nosotros
será derribado

Ya os avisamos antes

y nada de lo que construisteis ha perdurado

Oídllo mientras os inclináis sobre vuestros planos

Oídllo mientras os arremangáis

Oídllo una vez más

Cualquier sistema que montéis sin nosotros
será derribado

Tenéis vuestras drogas

Tenéis vuestras Pirámides, vuestros Pentágonos

Con toda vuestra hierba y vuestras balas

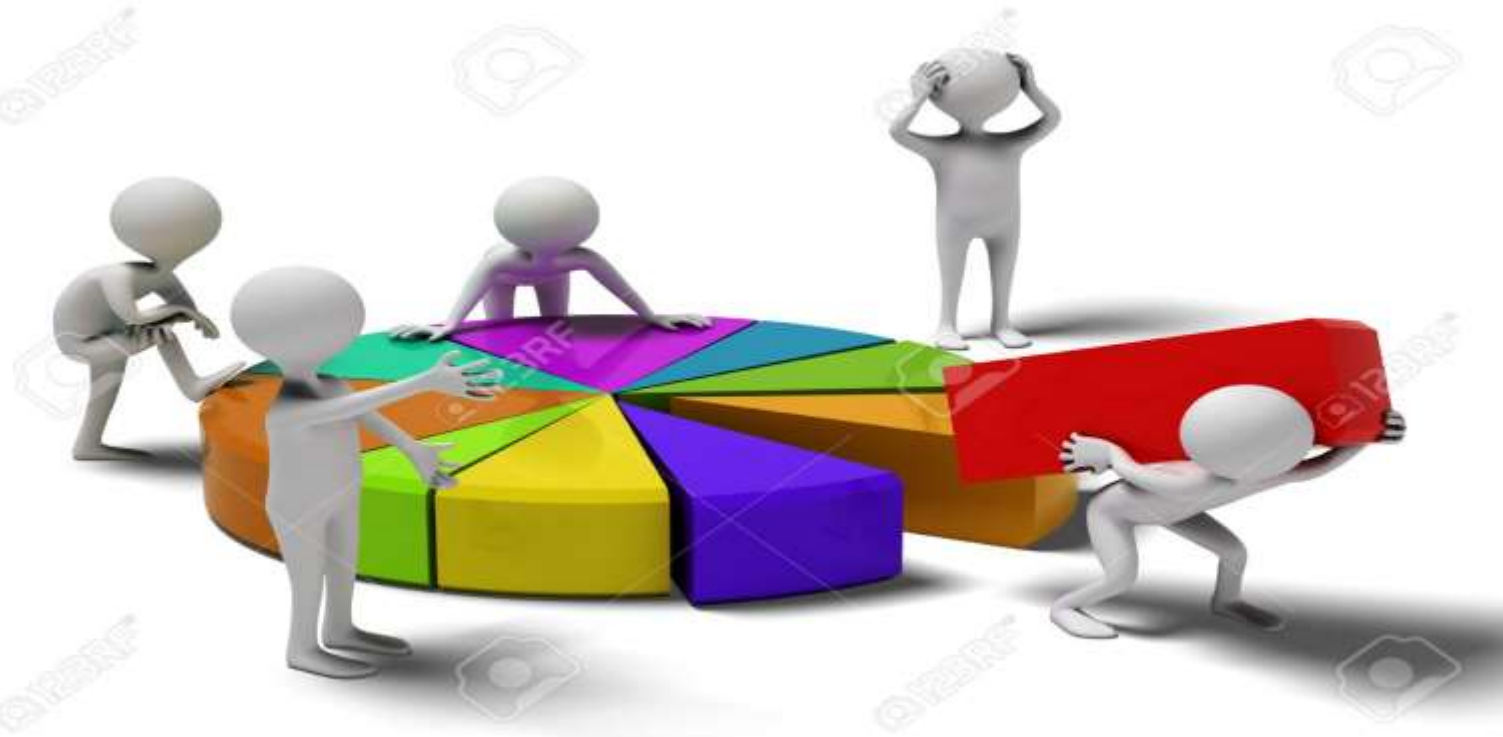
ya no podéis cazarnos

Lo único que revelaremos de nosotros
es este aviso

Nada de lo que construisteis ha perdurado

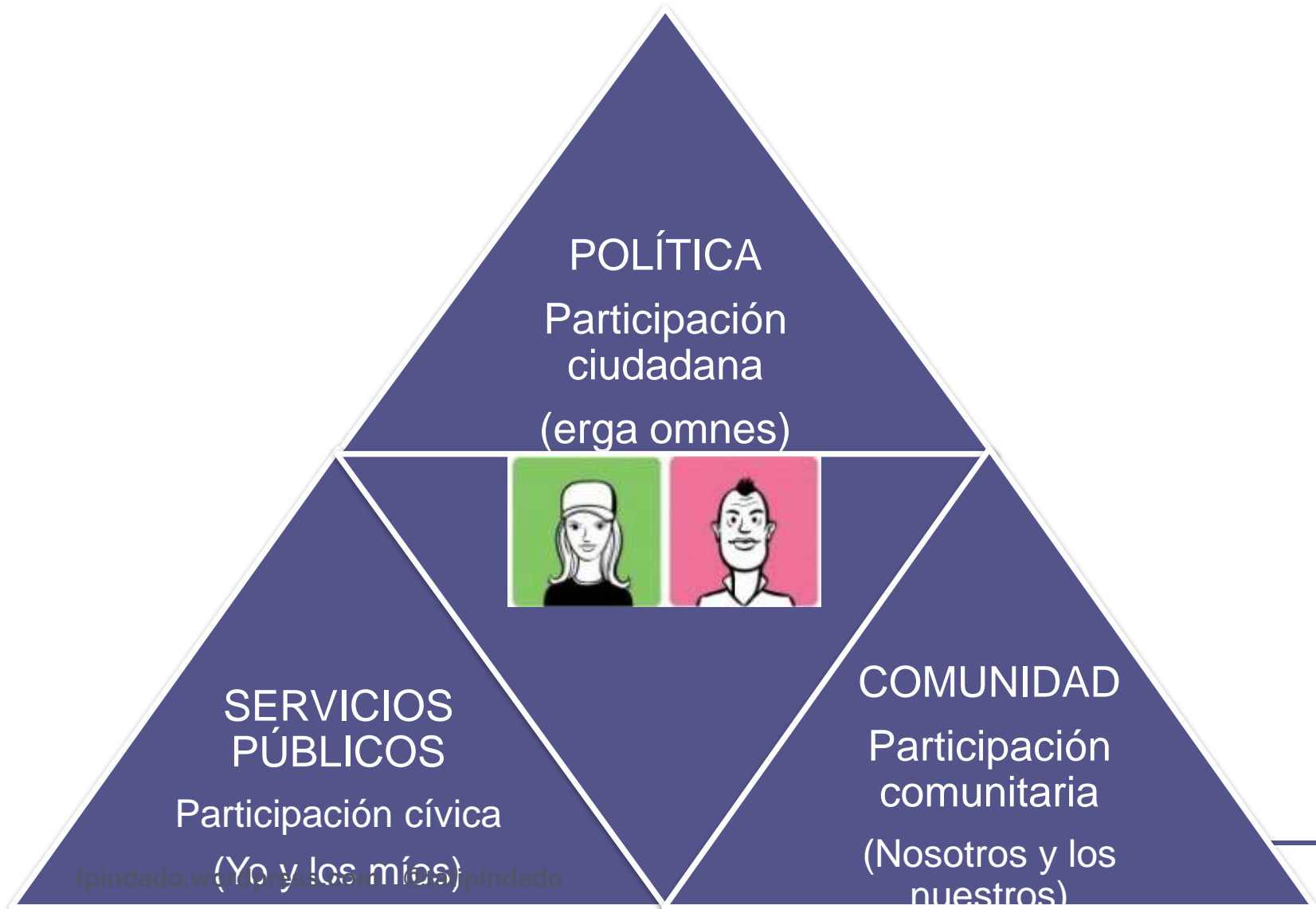
Cualquier sistema que montéis sin nosotros
será derribado





Participación: tomar parte

El triángulo ciudadano



La participación

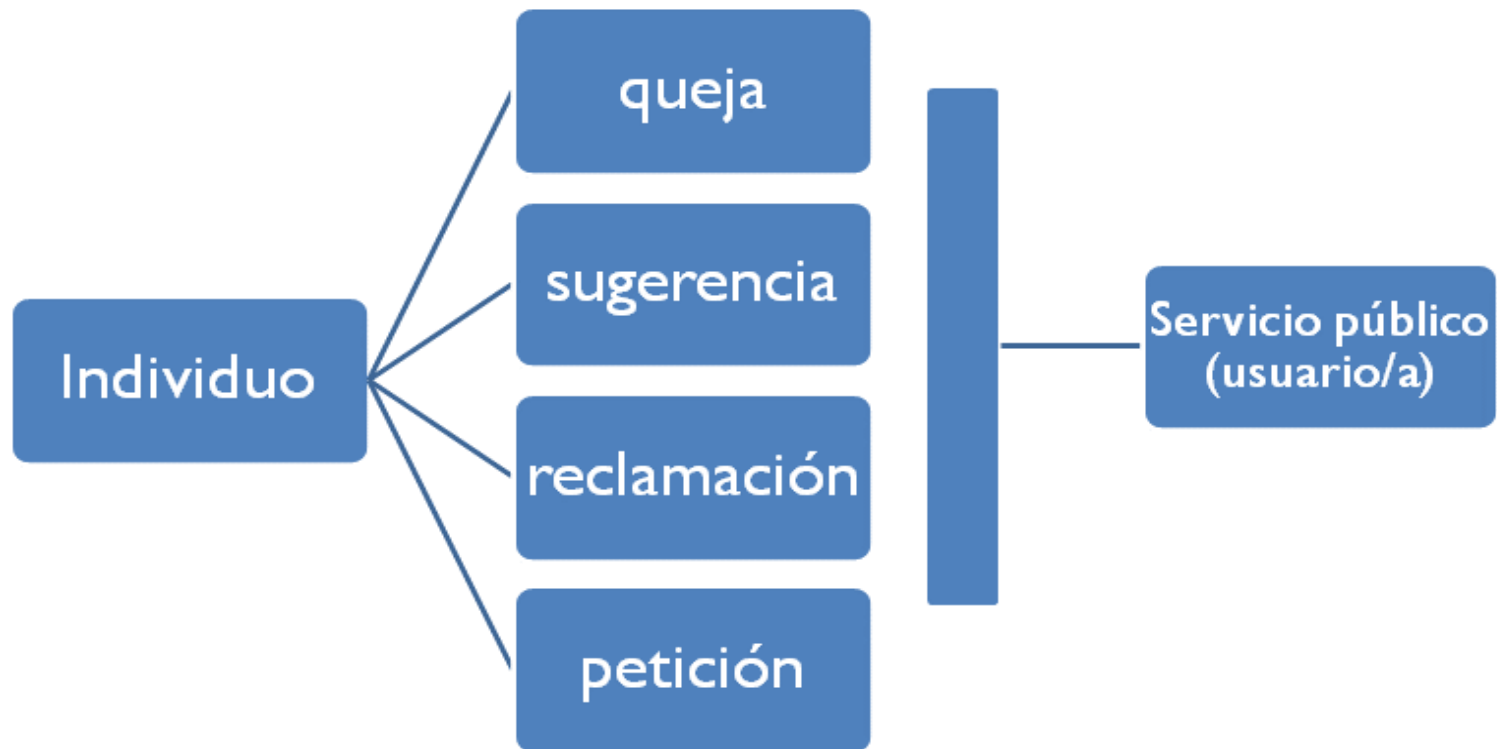
Cívica, comunitaria

- Relación del individuo con el grupo
- Sentimiento, vínculo emocional
- Del latín “pars” “capio” tomar parte

Ciudadana

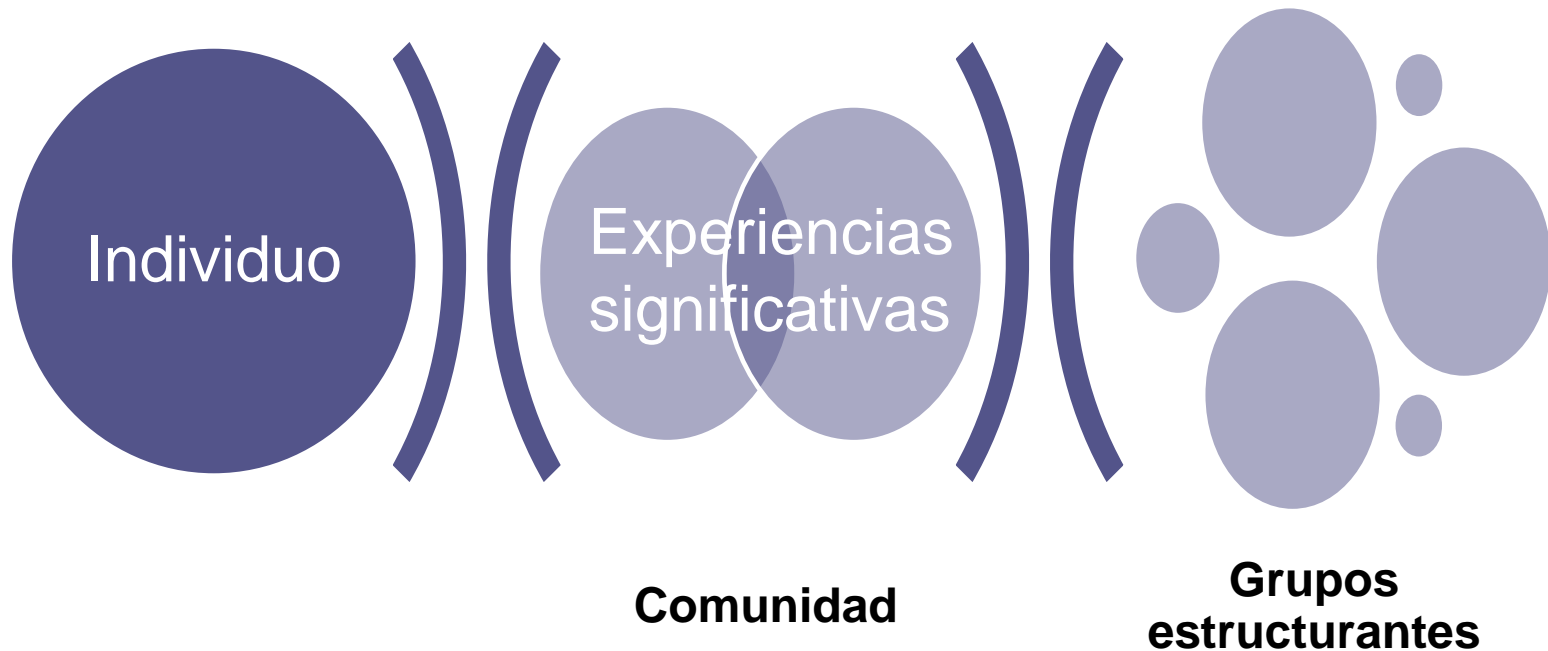
- Relación del individuo con la “polis”
- Sentimiento, derecho, vínculo político

Individuo, como usuario/a



Muchas peticiones individuales no hacen una demanda colectiva y, mucho menos, un interés colectivo.

Individuo, como miembro de una comunidad





Dos caras de la misma moneda

Acción comunitaria y participación política

Hablemos de política

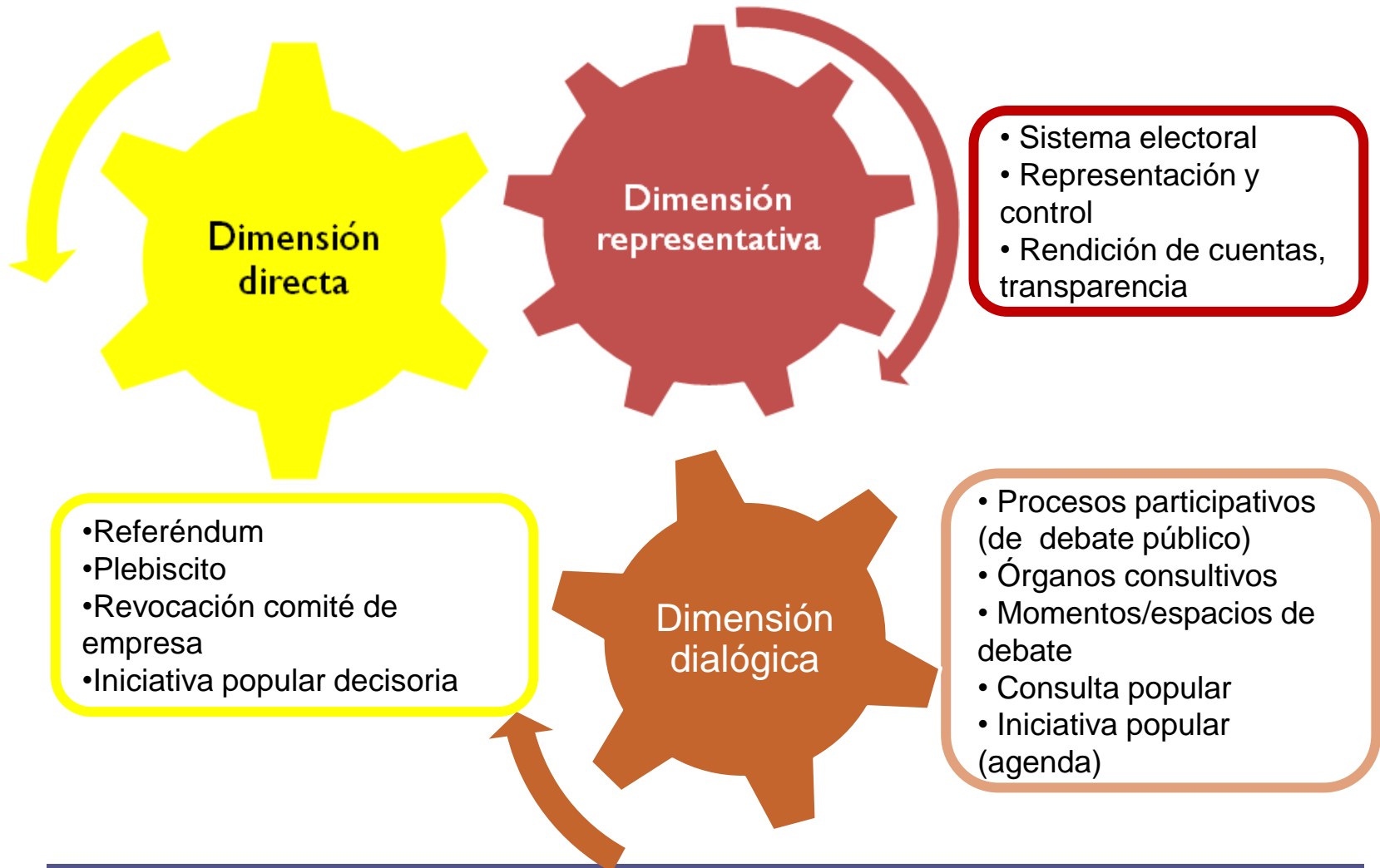
Actividad del **ciudadano** cuando interviene en los asuntos públicos con su **opinión**, con su **voto**, o de **cualquier otro modo**. (RAE)

Respuesta al desacuerdo. Manera de regular la tensión social mediante decisiones que afectan y obligan a todos los miembros de la comunidad, evitando que cada miembro o cada grupo busque sus propias soluciones sin tener en cuenta los principios que sustentan esa comunidad (Vallès, Brugué)

La democracia



La trinidad democrática





LA DIMENSIÓN DIRECTA

Wolf Linder al referirse al sistema de democracia directa de Suiza:

All highly important decision by the people,

important decisions by the Parliament,

other decisions by the Government

(Wolf Linder, 1999)

Leyes aprobadas y no sancionadas

Decisiones políticas de especial trascendencia

Derogación de leyes vigentes (también a iniciativa ciudadana: 750.000 firmas)

Resultados vinculantes para todos los poderes públicos

Referéndums en la propuesta de Constitución 1978

el Rey en el plazo de quince días, quien las promulgará y ordenará inmediatamente su publicación.

Artículo 85

1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.

2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores.

3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum.

4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.

5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80.

“...El primer referéndum, a mi entender, de leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas abre una extraña posibilidad de que la soberanía del Parlamento sea absolutamente menoscabada y establece, sobre todo, la posibilidad de conflictos muy serios entre Gobierno, Rey y Parlamento, puesto que se trata de leyes que ya han sido aprobadas pero que antes de ser sancionadas pueden ser sometidas a referéndum a propuesta del Gobierno, etc., tal como dice aquí, en cuyo caso, prácticamente, toda decisión de las Cámaras queda menoscabada.

En el segundo caso, en el de las decisiones políticas de especial trascendencia, si no se matiza, puede dar lugar también a que el Parlamento quede absolutamente colocado en un segundo plano y, desde luego, establecemos una dinámica que puede prácticamente, no sólo establecer grandes conflictos entre los diversos poderes, sino reducir también al Parlamento a un papel absolutamente mínimo. En todo caso, si éste se mantiene –y creo que debería mantenerse, porque las decisiones políticas de especial trascendencia puede ser importante que se sometan a referéndum- debería quedar como un referéndum de tipo consultivo. Y yo, prácticamente, aquí me quedaría.

...Y, en todo caso, respecto al tercero de los referéndums, o no se contempla o si se contempla tendría que hacerse con una fórmula parecida a la que utilizamos en el último párrafo del artículo 80 cuando se habló de la iniciativa popular.

(Intervención de Solé Tura, Diario de sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas. Pág. 2937)

Pues bien, la soberanía no está en el Parlamento en nuestra Constitución; el Parlamento es un órgano constituido como los demás, y justamente esta ventana abierta a las fuerzas sociales, a través del referéndum, en todos los casos que prevé el artículo 85, de iniciativa popular, en mi opinión, es sumamente conveniente para una verdadera democracia, porque, efectivamente, hay una tercera fase en la cual se quiere restablecer la llamada soberanía del Parlamento a través del predominio único y exclusivo de los partidos políticos. Pues bien, yo entiendo que siendo esencial la función educadora de la opinión, siendo esencial su cadena de transmisión en una democracia, no pueden ser los únicos, aunque sean los más importantes, canales de la transmisión.

Y si no dejamos abiertas estas puertas no hacemos una Constitución democrática en el sentido propio de esta palabra. Y dicho esto, creo que la mejor frase que se ha dicho en toda la historia sobre la representación, la dijo Chersterton cuando manifestó: «Es un extraño sistema de representación, cuando los representados quieren decir no y el representante dice sí: en ese momento termina la representación del Parlamento y empieza la voluntad directa del pueblo: Rebus ipsis et factis» .

Fraga Iribarne,

Diario de sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas.

Pág. 2938-2939

...las razones que antes expliqué sobre la complejidad de las fuerzas sociales que actúan, la auténtica realidad de que los actuales partidos políticos propenden no sólo a actuar como intermediarios, sino a monopolizar el proceso político (y ayer dimos un nuevo avance en esa dirección al establecer el sistema de representación proporcional con largas listas provinciales que prácticamente ponen en la maquinaria de los partidos toda la posibilidad de presentar candidatos), necesita una compensación.

Esa compensación en democracias más antiguas que la nuestra, y justamente con el gran movimiento progresista americano de principios de este siglo, aporta un desarrollo semejante en la Europa posterior a la Constitución de Weimar por la influencia helvética... entre las cuales está el referéndum, el plebiscito en materia internacional, la iniciativa popular y una fórmula que aquí no hemos intentado, que tiene su importancia, que es el derecho de revocación por parte de los electores y elegidos.

(Intervención de Manuel Fraga Iribarne en la sesión del 13 de julio de 1978. Diario de Sesiones página 4208)

Nosotros entendemos que justamente el esfuerzo considerado inevitable, por otra parte, de la fuerza de los partidos políticos hace necesaria esta forma de participación popular...

... Pues bien, en este momento es lo único que ha quedado; pero ese referéndum lo hemos hecho, lo ha hecho la Comisión, consultivo. Esto me parece de una extraordinaria gravedad. **Es evidente que si el pueblo se ha pronunciado a favor, qué Gobierno después, qué Jefe de Estado después, puede decir: “He oído al pueblo y ahora hago lo contrario”.** Por lo tanto, hemos suprimido dos formas claras, una de ellas absolutamente fundamental y muy experimentada en todas partes; otra menos experimentada, pero que no tenía riesgo ninguno y, en definitiva, lo hemos reducido a un referéndum consultivo...

(Intervención de Manuel Fraga Iribarne en la sesión del 13 de julio de 1978. Diario de Sesiones página 4212)

Es evidente que si constitucionalizamos los supuestos que plantea el señor Fraga, si los reglamentamos dentro de la Constitución en este momento de implantación del nuevo sistema, todos ellos podrían producir conflictos graves; conflictos graves entre las Cámaras y el pueblo, conflictos graves entre las Cámaras y el Gobierno.

Y hay que evitar estos conflictos; hay que dejar que el sistema parlamentario funcione, se enraíce - cosa difícil- en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez solidificado, una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado que hemos consagrado o vamos a consagrar en la Constitución, entonces se le puedan adjuntar unas formas de actuación de democracia directa o semidirecta...

(Intervención de Pérez Llorca en la sesión del 13 de julio de 1978. Diario de Sesiones página 4213)

Riesgos de la dimensión directa

- Banalización
 - Irracionalidad
 - Coste económico
 - Simplicidad (binaria)
 - Facilita manipulación emocional
 - Uso plebiscitario
-
- Antídotos:
 - Reglas claras
 - Debate previo y argumentado
 - Distancia temporal entre planteamiento y votación
 - Limitaciones y condicionantes de uso





Consulta, el gènere, referèndum, l'espècie.

- Subjecte cridat a votar en referèndum és el cos electoral (majors de 18 anys inscrits en el cens electoral), amb sistema de garanties del procés electoral
- Consulta crida a un altre sector de població i té un sistema propi de garanties.

El referèndum i el Tribunal Constitucional(STC 103/2008)

“Solo **a través del sufragio** (y no por medio de otras fórmulas de exteriorización de la opinión, como el ejercicio del derecho de manifestación, la aportación de firmas, sondeos de opinión o encuestas, etc) puede quedar acreditado que el resultado de la consulta sea la fidedigna expresión de la voluntad del cuerpo electoral, de modo que las exigencias del procedimiento de celebración del referéndum deben ser entendidas como medios orientados a un fin: garantizar la realidad y veracidad del juicio emitido por el cuerpo electoral”.

“De modo distinto, las consultas no referendarias recaban, en cambio, la opinión de cualquier colectivo por lo que articulan “**voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral.** Frente a las formas de participación política, en las que se interviene en cuanto ciudadano (*uti cives*), en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*).

Cuerpo electoral es “el órgano formado por el conjunto de personas a las que se les reconoce **derecho de sufragio, no en atención a sus particulares intereses, sectoriales o de grupo,** sino para manifestar la voluntad general”

El referéndum i el Tribunal Constitucional (STC 31/2015)



LA DIMENSIÓN DIALÓGICA

Bien sabéis lo difícil que es
hacerse oír por la mayoría,
También aquí son muchos los llamados
y pocos los elegidos,
Pero empezad por llamarlos que
quizás la causa de tal desatención
está más en la voz y no en el oído.

Blas de Otero. "Obra". 1950

- Intercambio de argumentos y opiniones.
- El diálogo, la conversación y la palabra como instrumentos básicos.
- Incorporar la diversidad y la pluralidad de la comunidad afectada.
- El debate siempre debe ser de contenido político (colectivo, comunidad).
- La finalidad es realizar contribuciones para influir, incidir en las intervenciones públicas o comunitarias.
- **No es necesario llegar a conclusiones**
- **No es necesario votar para tomar decisiones**
- **No es concertación, ni interlocución, ni negociación**

Dimensión dialógica: Debate público

Un ejemplo: el Tribunal del Jurado(1)

Según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/1995

Institución de democracia

directa (así lo define la Ley Orgánica, pero es más bien participación cívica en el servicio público “justicia” y no participación ciudadana en la política “justicia”)

- Basta con la competencia ciudadana

- ▶ Escuela de ciudadanía
- ▶ Adecuación de los procedimientos (LO 5/1995)



Un ejemplo: el Tribunal del Jurado (2)

- Información suficiente, plural, equitativa, diversa inteligible



- ▶ Debate, contraste de ideas en base a un guión
- ▶ Veredicto, conclusión

Requisitos

Informació

Debat

Aportacions

Retorn

Avaluació

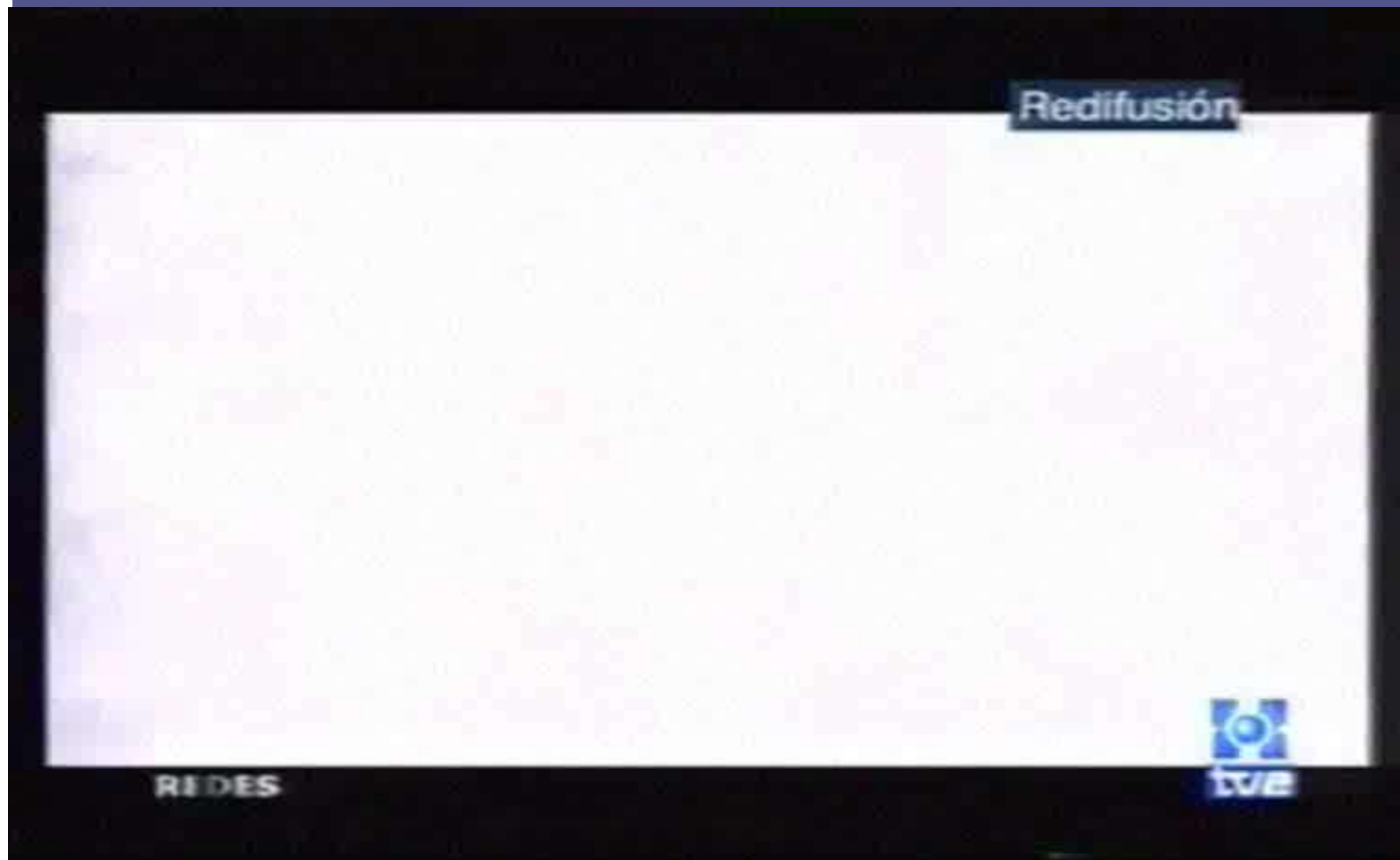
Procedimientos de voto popular

FINALIDAD	Decidir sobre materias	Decidir sobre personas
Empoderar ciudadanía (<i>compartir poder</i>)	✓ Iniciativa ✓ Referéndum	✓ Recall (<i>referéndum revocatorio</i>)
Empoderar representante (<i>concentrar poder</i>)	✓ Plebiscito	✓ Elección de representantes

Fuente: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond. 2010 Edition. Initiative & Referendum Institute. Switzerland*



Tunicados



Tunicados

VIVIMOS EN SOCIEDADES

Complejas



Desiguales



Desestructuradas



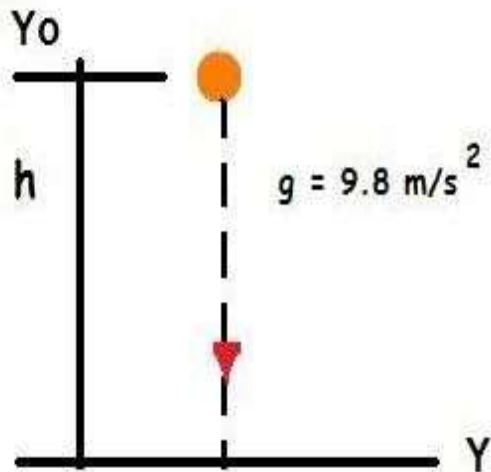
Plurales



Acción
institucional

Iniciativa
ciudadana

Decisión
directa





Actualizar las políticas



Promover



Remover



Facilitar

SISTEMA DE PARTICIPACIÓN

- **Canales**
 - Procesos
 - Órganos
 - Consultas
- **Motores**
 - **Acción institucional**
 - ✓ Información y transparencia
 - ✓ Rendición de cuentas
 - ✓ Referéndums
 - **Iniciativa ciudadana**
- **Plataforma digital**
- **Sistema de Garantías**

GRACIAS