

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y BUEN GOBIERNO
DEMOCRÁTICO

POSIBILIDADES Y LÍMITES
EN LA ERA DIGITAL

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2020

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
LISTA DE ABREVIATURAS	15
LISTA DE TABLAS	17
INTRODUCCIÓN	19

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CORAZÓN DE LA DEMOCRACIA	27
1. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? PROBLEMAS DE DEFINICIÓN	31
1.1. Naturaleza de la participación ciudadana.....	34
1.2. Dimensiones de la participación ciudadana	35
1.3. Factores positivos de la participación ciudadana.....	37
2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	40
3. CONJUGAR REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	42
4. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	48
5. LA TRASCENDENCIA DE LO LOCAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	56
CAPÍTULO II. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	61
1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL INTERNACIONAL.....	63
1.1. La participación como derecho humano.....	64

	Pág.
1.2. La participación en la Unión Europea	75
2. LA PARTICIPACIÓN A NIVEL ESTATAL	79
2.1. La participación en la Constitución Española de 1978	79
2.2. Repaso a la normativa estatal en materia de participación	90
2.2.1. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	90
2.2.2. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local.....	91
2.2.3. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales.	93
2.2.4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas	93
2.2.5. Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.....	97
2.2.6. Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.....	98
2.2.7. Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular	99
2.2.8. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum	100
2.2.9. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación	101
2.2.10. Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado	101
2.2.11. Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social	102
2.2.12. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente.....	103
3. LA PARTICIPACIÓN A NIVEL AUTONÓMICO	103
3.1. Andalucía.....	105
3.2. Aragón.....	107
3.3. Asturias	110
3.4. Baleares	111
3.5. Canarias	115
3.6. Cantabria	118
3.7. Castilla-La Mancha	119
3.8. Castilla y León.....	122
3.9. Cataluña.....	123
3.10. Comunidad de Madrid.....	127
3.11. Comunidad Foral de Navarra.....	129
3.12. Comunidad Valenciana.....	132
3.13. Extremadura	139
3.14. Galicia.....	141
3.15. La Rioja	142
3.16. País Vasco.....	142
3.17. Región de Murcia.....	145
4. LA PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL.....	146

	Pág.
5. EVALUACIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	148
6. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE OTROS PAÍSES.....	150
6.1. Perspectiva jurídica.....	150
6.2. Perspectiva de los mecanismos participativos	152
CAPÍTULO III. LOS OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	155
1. LA CORRUPCIÓN Y SUS EFECTOS SECUNDARIOS	160
1.1. Apatía.....	162
1.2. Egoísmo.....	164
1.3. Desconfianza	166
2. LOS POPULISMOS	167
2.1. Elementos del populismo	170
2.2. La desafección política como alimento de los populismos	174
2.3. Populismo, demagogia y democracia	178
2.4. Los tiempos del populismo	180
3. LA EXCLUSIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA	182
3.1. Paternalismo	182
3.2. Clientelismo.....	183
3.3. Sectarismo.....	184
3.4. Partitocracia.....	184
3.5. Grupos de presión.....	187
CAPÍTULO IV. LOS ELEMENTOS CLAVE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	189
1. GOBIERNO ABIERTO	190
2. BUEN GOBIERNO	191
3. TRANSPARENCIA	193
4. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	195
5. EDUCACIÓN	196
6. ASOCIACIONES	198
7. EL IMPULSO DE LAS NUEVAS GENERACIONES A LA PARTICIPACIÓN.....	200
8. LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE COMO ASPECTO PARTICIPATIVO	202
9. RESPONSABILIDAD.....	204
10. VOLUNTAD POLÍTICA	205
SEGUNDA PARTE	
CAPÍTULO V. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRÁCTICA.....	211
1. NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	212
1.1. Información.....	213

	Pág.
1.2. Comunicación	215
1.3. Consulta.....	215
1.4. Deliberación	216
1.5. Decisión.....	219
2. MECANISMOS PARTICIPATIVOS	220
2.1. Ámbito de aplicación general.....	224
2.1.1. Referéndum	225
2.1.2. Plebiscito.....	229
2.1.3. Iniciativa popular	230
2.1.4. Revocación de mandato.....	232
2.1.5. Apelación de sentencia.....	233
2.2. Ámbito de aplicación local	234
2.2.1. Asamblea abierta	234
2.2.2. Consultas populares locales.....	235
2.2.3. Foros de consulta	237
2.2.4. Paneles ciudadanos	237
2.2.5. Núcleos de intervención participativa	238
2.2.6. Encuestas deliberativas.....	239
2.2.7. Presupuestos participativos	240
2.2.8. Los consejos consultivos de entidades	244
2.2.9. Audiencias ciudadanas.....	246
2.2.10. Procesos participativos derivados de la Agenda 21	246
3. FORMAS NO CONVENCIONALES DE PARTICIPACIÓN.....	247
CAPÍTULO VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTERNET: ESTUDIO DE LA E-DEMOCRACIA	251
1. EL IMPULSO DE LAS REDES SOCIALES A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	261
2. LA E-DEMOCRACIA COMO AVANCE PARTICIPATIVO APARENTE.....	265
3. ACERCA DEL VOTO ELECTRÓNICO.....	269
3.1. Inconvenientes del voto electrónico remoto por Internet	270
3.2. Ventajas del voto electrónico remoto por Internet	272
3.3. Consideraciones sobre la viabilidad de su aplicación actual	274
4. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	275
4.1. <i>Big data</i> y participación ciudadana	275
4.2. Sobre las implicaciones de la inteligencia artificial en sistemas democráticos	278
4.2.1. Enfoque negativo.....	280
4.2.2. Enfoque positivo	287
4.2.3. Reflexiones finales sobre algoritmos y democracia.....	291

TERCERA PARTE

CAPÍTULO VII. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (I): SU RELACIÓN CON LA POSVERDAD.....	295
1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN LUGAR COMÚN.....	297
2. ACOTANDO EL CONCEPTO DE POSVERDAD.....	303
3. EL PROCESO QUE HA DESEMBOLCADO EN LA POLÍTICA DE LA POSVERDAD	306
3.1. Los factores de la posverdad	308
3.1.1. La primacía de lo visual.....	308
3.1.2. La deriva educativa	308
3.1.3. Unas posibilidades tecnológicas mal entendidas	310
3.1.4. Una alarmante fragilidad democrática	311
3.1.5. La manipulación de la juventud	312
3.1.6. La polarización política	313
3.1.7. La trampa de la interpretación estadística	314
3.1.8. La tiranía de lo útil.....	315
3.1.9. El eterno desacuerdo.....	316
4. LA POSVERDAD PARTICIPATIVA.....	316
5. POSVERDAD Y RELATO	320
CAPÍTULO VIII. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (II): SU RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA SOCIEDAD.....	323
1. GENTRIFICACIÓN.....	325
2. TURISTIZACIÓN.....	327
3. DESPOBLACIÓN RURAL.....	328
4. INMIGRACIÓN.....	330
CONCLUSIONES.....	335
BIBLIOGRAFÍA.....	341
ANEXO I. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA	365
ANEXO II. INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES	377
ANEXO III. CONSULTAS POPULARES.....	393

INTRODUCCIÓN

El presente libro tiene como objeto el conocimiento, análisis y reflexión acerca de la participación ciudadana y el buen gobierno democrático en la era digital, partiendo, principalmente, de un análisis que procede del ámbito local. Así, el enfoque sobre el que orbita el estudio es eminentemente municipal, teniendo como premisa que el buen gobierno democrático se nutre de las posibilidades ofertadas por escenarios propicios a la participación ciudadana, siendo, en consecuencia, el ámbito local el terreno idóneo para que la democracia se fortalezca mediante mecanismos participativos, especialmente en la época del avance tecnológico y de posibilidades digitales en la que nos encontramos.

La participación es, por encima de cualquier otra consideración, un medio y un instrumento para resolver de manera eficaz los problemas de la ciudadanía, contribuyendo así al buen gobierno de las sociedades. En consecuencia, el buen gobierno democrático es, sin discusión, el escenario que se pretende alcanzar con la inclusión de los ciudadanos en los procesos democráticos que abastecen y generan los ámbitos de convivencia. Los ciudadanos y ciudadanas conocen bien la realidad que les rodea, y la participación propicia que sus conocimientos y sensibilidades se valoren y tengan su influencia en el diseño de las políticas públicas, de manera que se complementa y retroalimenta el conocimiento de los técnicos de las administraciones.

La reflexión y estudio que sigue a estas páginas girará en torno a la participación ciudadana, un tema que no resulta indiferente a nadie. Constatando la evolución política, y por ende en el aspecto participativo de los últimos tiempos, haremos especial hincapié en el escenario en el que se plasma en mayor medida esa participación ciudadana que es, sin lugar a duda, el ámbito local. Todos tenemos nuestro domicilio en alguna localidad, de mayor o menor tamaño, y guardamos una vinculación política con nuestro entorno en tanto que ciudadanos. En consecuencia, la participación política que desarrollamos a lo largo de nuestra vida guarda una estrecha relación con aquellas instituciones más próximas: las locales. No es un tema, por consiguiente, ni extraño ni ajeno para nadie.

El tema se centra en la importancia de la participación ciudadana para el correcto funcionamiento del buen gobierno democrático y en la hipótesis de que la participación en el nivel local es la base para el desarrollo de una cultura política participativa insertada en una era predominantemente digital.

La participación ciudadana es un tema que suscita una creciente atención por parte de todos los sectores sociales. En los últimos años los ciudadanos, ya sea por la crisis de legitimidad de la democracia representativa y/o por otra serie de motivos, han aumentado su interés en cuestiones participativas. Los medios de comunicación han captado ese mayor interés en este tipo de información política, dándole un mayor protagonismo, ya que habitualmente dicha información era relegada a escenarios menos propicios para aglutinar la atención de los ciudadanos. Y, a su vez, el legislador ha estado atento a este interés creciente y ha generado una literatura normativa mucho mayor sobre buen gobierno y participación ciudadana de la que sin duda creaba en las décadas anteriores. De ahí que la participación ciudadana, o bien la ausencia de la misma, ha propiciado un incremento del debate público sobre los cauces participativos y con ello una ingente cantidad de trabajos académicos al respecto.

¿Dónde podríamos encontrar el epicentro de esa escalada de atención sobre la participación ciudadana? Quizá el punto sobre el que comienza este mayor interés sea un acontecimiento especialmente negativo y perjudicial para la ciudadanía: la crisis económica de finales de la década pasada. Y es que con el estallido de la crisis económica en 2008 surgieron movimientos sociales que trataron de aglutinar las exigencias ciudadanas.

Sobre la base del respeto y la responsabilidad se edifica esa construcción global que llamamos humanidad, compuesta de muchas y diversas sociedades. La participación política y ciudadana en cada una de esas sociedades responde a la cultura y tradición política de cada lugar y aquellos que se fundamentan en la democracia y la convivencia pacífica subrayan con especial énfasis la capacidad de participar en las decisiones de toda la ciudadanía. De toda. Sin discriminaciones ni establecimiento de categorías morales entre mejores y peores ciudadanos por la ideología que profesen. Si se enarbola la bandera de la participación desde solo una parte de la ciudadanía y se elevan a la categoría de universales aspectos que solo son reclamaciones de un ámbito en concreto, corremos el riesgo de perder algo tan valioso como la capacidad de participar en el destino común de todos, de participar en los asuntos públicos, y de este modo se hurta uno de los mayores tesoros de la democracia.

Por todo lo expuesto, se estudiará la participación ciudadana, pero este análisis no se realizará aisladamente, es decir, no se estudiará qué es la participación ciudadana como si fuera un concepto que existiera sin relación con ningún otro. Al contrario, se estudiará la participación ciudadana y se presentarán las múltiples definiciones que se han dado por parte de la doctrina, intentando con ello construir una imagen completa del término en relación con todos los conceptos relacionados con ella. De ahí que en el capítulo primero se fije el concepto de participación ciudadana como el «corazón de la democracia», describiéndose tanto su naturaleza como las dimensiones que presenta y los factores positivos que conlleva. Todo ello para establecer su íntima conexión con la democracia, en la que se tiene que proyectar la par-

ticipación ciudadana desde escenarios que complementen, y no anulen, a la representación política que requiere toda sociedad moderna. De ahí que se haga un recorrido histórico sobre la participación ciudadana y cómo se ha ido modulando con la aparición de la representación política en las democracias modernas para, finalmente, poner en valor la importancia en la actualidad de la participación política, especialmente en el ámbito local.

El capítulo segundo es, estrictamente, normativo. Las leyes sobre el modo de regular la participación ciudadana deben tener un lugar preponderante en una investigación que parte desde el prisma del Derecho, por lo que el «vaciado» normativo era necesario. Dicho lo cual, y pese a tener siempre presente que el escenario a analizar por antonomasia es el local, debíamos partir de lo global para descender a lo particular. Motivo por el que se estudia, en primer lugar, el modo en que se ha regulado la cuestión participativa en los tratados internacionales, así como en la organización supranacional en la que nos insertamos, la UE. Tras ello se presenta un estudio exhaustivo de la normativa estatal, con un análisis principal de la Constitución Española, en particular sobre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos recogido en el art. 23 de la citada Constitución. Para continuar el descenso paulatino que se acerca al ciudadano realizamos un estudio normativo sobre las 17 comunidades autonómicas que componen la geografía española, acabando, finalmente, en el ámbito local. Como colofón al capítulo que estudia la cuestión normativa se proyecta un estudio sobre el modo en que se regula y ejerce la cuestión participativa en otros países, optando por ello por presentar la cuestión en el Derecho comparado.

El tercer capítulo hace alusión a los obstáculos a los que se enfrenta la participación ciudadana para que, de hecho, sea un elemento fundamental sobre el que vertebrar una mejora democrática. Destacamos, en primer lugar, la corrupción, que genera elementos muy negativos para la participación ciudadana como son la apatía, el egoísmo y la desconfianza. De un modo, en ocasiones, correlativo a la corrupción de los dirigentes surgen voces discrepantes entre los ciudadanos que, debidamente canalizadas, pueden derivar en movimientos populistas. Advertimos, por tanto, del peligro que conlleva equiparar la participación ciudadana con el seguidismo de líderes «visionarios» que prometen soluciones fáciles e instantáneas a los problemas de la ciudadanía. En consecuencia, la demagogia y el uso perverso del malestar de los ciudadanos desemboca en populismos que solo pueden provocar la erosión de los principios democráticos y de convivencia más elementales.

Al final del capítulo tercero destacamos también el problema que genera la exclusión de los ciudadanos para que, efectivamente, puedan participar en la cosa pública. El modo de proyectarse esta exclusión presenta numerosas manifestaciones, pero destacamos el paternalismo, el clientelismo, el sectarismo, la partitocracia y la existencia de grupos de presión. Todos estos elementos tienen en común el hecho de eliminar de la ecuación participativa a los ciudadanos, o bien dándoles soluciones «hechas» con la falsa pretensión de facilitar la vida de los ciudadanos eligiendo por ellos, o bien acaparando el poder público en la toma de decisiones, siendo, por tanto, una cuestión artificial e inadmisibles en cualquier escenario democrático en el que, por su propia definición, es la ciudadanía la que debe tener ese poder sobre los asun-

tos públicos, bien directamente, bien por medio de representantes elegidos democráticamente por ellos.

El cuarto capítulo supone el final de la primera parte en la que se pretende proyectar el escenario teórico sobre la participación ciudadana. Para acabar con una perspectiva positiva en este capítulo se presentan los elementos que no solo no contravienen la participación ciudadana, sino que beben de ella y la fomentan activamente. Ejemplos de ello son el gobierno abierto, el buen gobierno y las políticas de transparencia y rendición de cuentas. Estos elementos sin duda conviven con sociedades en las que la participación ciudadana se ve fortalecida. La participación de los ciudadanos, a su vez, legitima y refuerza a los elementos indicados, por lo que se da una suerte de retroalimentación entre estos elementos citados y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por tanto, propiciar la participación y propiciar el buen gobierno, el gobierno abierto o las políticas de transparencia y rendición de cuentas deben ser apoyados, para lo cual la educación deviene en un elemento clave. Educación desde una doble perspectiva, a saber, la que establece una ciudadanía responsable y consciente de su deber cívico de sentirse interpelado por los asuntos públicos y, en segundo lugar, la que se deriva de los propios mecanismos participativos al ejercer efectivamente como ciudadanos. Para todo lo cual resultan, también, de especial importancia las asociaciones, por lo que fortalecer el tejido asociativo es otro punto neurálgico sobre el que desarrollar estrategias y políticas de participación ciudadana.

Dos elementos se introducen en este capítulo como fundamentales en la proyección presente y futura de una mejor democracia en base a una más y mejor participación ciudadana. El primer elemento es la incidencia de los jóvenes y el impulso que aportan a nuevos mecanismos participativos más relacionados directamente con las generaciones venideras. Unido a lo anterior de forma directa es el otro elemento que se plantea: la protección medioambiental. La protección del medioambiente genera escenarios participativos nuevos, especialmente de la mano de los más jóvenes, por lo que dicha corriente de concienciación con la naturaleza y su defensa conlleva la oportunidad de generar un tejido social más tendente a la participación en los asuntos colectivos.

Para acabar con este capítulo cuarto, mención especial se hará de dos conceptos básicos que barnizarán todas las ideas y propuestas presentes en este trabajo: la responsabilidad y la voluntad política. Son dos elementos básicos para que la participación ciudadana sea real y efectiva, ya que sin responsabilidad y una concepción comunitaria de la democracia es inviable la participación política de los ciudadanos; pero, a su vez, si no existe una voluntad de los representantes políticos de propiciar escenarios de participación tampoco se producirá una mejora social y democrática auspiciada por la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La segunda parte es menos extensa que la primera al constar de tan solo dos capítulos. La razón de ello es que se pretende mostrar la participación desde un punto de vista práctico, especialmente en el capítulo quinto en el que se desarrollan los niveles de participación ciudadana, niveles que responden a una estructura gradual partiendo desde la mera información hasta culminar en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. De igual modo se pretenden mostrar los mecanismos participativos que existen tanto

a nivel global como estrictamente en el escenario local, describiendo tanto su funcionamiento como los aspectos positivos y negativos que presentan. Por su parte, el capítulo sexto hace alusión directa al modo al que tiende en el futuro, cada vez más próximo, la participación ciudadana. Hacer un estudio sin tener en cuenta la incidencia de las nuevas tecnologías en el desarrollo de la democracia habría sido muy poco prudente. No se puede dar la espalda a estos mecanismos que responden a las sociedades tecnológicas presentes y a las que la democracia debe adaptarse para no ser derrocada. De ahí que se estudie el efecto de las redes sociales en la participación ciudadana, los conceptos de *e-democracia* que se han ido proyectando desde la doctrina y la incidencia y efectividad del voto electrónico para concluir en la incidencia de la inteligencia artificial en el ámbito democrático y en la amenaza que puede conllevar el hecho de delegar en las cuestiones tecnológicas la toma de decisiones de todo tipo, incluidas también las eminentemente democráticas.

La tercera parte comprende una serie de reflexiones acerca de elementos actuales que afectan directamente a la democracia y al modo que tienen los ciudadanos de participar en ella. Así, el capítulo séptimo se remite íntegramente a la incidencia que tiene la posverdad, la proliferación de bulos y *fake news* en el discurrir participativo de los ciudadanos. Sin duda se trata de un elemento a tener en cuenta ya que puede determinar la elección de gobernantes y, por consiguiente, en la elección de políticas a desarrollar en los países. La llegada al poder de determinados políticos amparados por mentiras y manipulaciones supone asestar un duro golpe a las democracias y a la confianza de los ciudadanos en su capacidad de incidir en la mejora de su entorno, siendo, en consecuencia, un elemento más que puede minar la participación de los ciudadanos en la política.

Por último, el capítulo octavo recoge la relación existente entre elementos de rigurosa actualidad, como la *gentrificación*, la *turistización*, el despoblamiento rural y la inmigración con la participación ciudadana. Todos estos elementos tienen una incidencia directa en el modo en que se participa en los entornos locales, ya que se modifica, de una u otra manera, el grupo de ciudadanos tradicional que participa en las cuestiones públicas más próximas. De ahí que quepa una adaptación a estas nuevas realidades para que la participación no se vea perjudicada, generando nuevos mecanismos participativos o actualizando los ya existentes, para que estos elementos no desarmen las estructuras participativas construidas durante décadas. Poner remedio democrático a la *gentrificación* y a la *turistización*, así como instaurar una política que frene el éxodo masivo de jóvenes de los entornos rurales que desertizan amplias zonas de nuestra geografía resulta fundamental, así como adaptar e integrar a los ciudadanos provenientes de otros lugares del mundo que tratan de proyectar su vida en entornos que no son sus lugares de nacimiento, pero sobre los que pueden aportar una visión positiva y diferente en aras de mejorar la convivencia de todos.

Se culmina este trabajo con la presentación de una serie de conclusiones derivadas de la investigación que, en síntesis, indican que el pretendido objetivo de mejorar la democracia vía participación ciudadana en los entornos locales requiere de un estudio profundo sobre la cuestión participativa y los elementos positivos y negativos que la rodean. De modo que para mejorar la democracia se requiere de una participación ciudadana responsable y efectiva.

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CORAZÓN DE LA DEMOCRACIA

No podemos empezar un estudio sobre la participación ciudadana sin dejar constancia de la magnitud del concepto a analizar. Para ello ninguna contextualización responde mejor al ámbito que abordamos que la que presentaron Verba, Scholzman y Brady y empleamos para titular este primer capítulo: «La participación ciudadana es el corazón de la democracia. De hecho, la democracia es impensable sin la capacidad de los ciudadanos para participar libremente en el proceso de gobierno»¹. Se llega a afirmar, incluso, que la participación ciudadana es fundamental puesto que sin participación ciudadana «no hay reforma democrática, todo lo más son ilusiones o quimeras»². En esta misma línea encontramos a Ramírez Jiménez, que consideraba que el derecho de participación constituye «la esencia de la democracia»³. Federico Mayor Zaragoza también destaca esta cuestión cuando indica que la participación en las decisiones de la comunidad es «una de las facetas más relevantes de la libertad», subrayando la dimensión de capacidad y responsabilidad que permite el pleno desarrollo de la vida pública y garantiza la estabilidad institucional⁴.

Por tanto, partimos de esta premisa, que puede resultar elemental por obvia, pero que conviene no olvidar ya que, de hecho, en ocasiones se presenta la participación ciudadana como un inconveniente al libre quehacer de los gobernantes, «un entorpecimiento a sus recetas, un desperdicio de tiempo y esfuerzo»⁵.

¹ S. VERBA, K. SCHOLZMAN y H. BRADY, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, p. 1.

² E. RIVERO YSERN y J. RODRÍGUEZ ARANA, *Con miras al interés general*, Madrid, Bubok, 2014, p. 9.

³ M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, *La participación política*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 32.

⁴ F. MAYOR ZARAGOZA, *Los nudos gordianos*, 1.ª ed., Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999, p. 54.

⁵ A. ASTORGA, «Seguir en espera o tomar la iniciativa», en M. LUNA TAMAYO (ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador*, Quito (Ecuador), OEI, 2013, p. 126.

Así se llega a considerar a los ciudadanos como una molestia, una piedra en el camino, para el normal desarrollo de la democracia. Por eso trataremos en profundidad a lo largo de este trabajo cuestiones como la apatía o la desafección política⁶, conceptos que responden a un sentir de excepcionalidad, de que la política es algo ajeno a los ciudadanos cuando, a todas luces, es un elemento básico de toda sociedad que merezca el nombre de democrática. De ahí ese enunciado tan efectista de que la participación ciudadana es el corazón de la democracia, subrayando su carácter esencial y primario en toda construcción democrática. De hecho, Hannah Arendt sostiene que «la no participación en los asuntos políticos del mundo ha estado siempre expuesta al reproche de irresponsabilidad, de eludir los deberes que uno tiene hacia el mundo que compartimos con otros y hacia la comunidad a la que pertenecemos»⁷. Y es que, como indica Pastor Seller, que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en las decisiones colectivas permite que desarrollen la capacidad de pensar sobre sus propias necesidades en relación con las necesidades de las demás personas⁸. También muestra la madurez de la ciudadanía, pues esta no se limita ya a la intervención en los procesos electorales, sino que se implica constantemente en los asuntos públicos⁹, y con ello se da forma a lo que Castells califica muy gráficamente como «sociedad en red»¹⁰. Además, idealmente, solo la participación puede dar a las personas una conciencia de relación activa con las instituciones y procesos sociales¹¹. En la misma línea, Criado de Diego sostiene que la práctica de la participación transforma al individuo, le predispone y le dota de competencias para la colaboración con otros¹². Es más, podríamos ir incluso más allá, puesto que reconocidos autores como Carole Pateman¹³ o Benjamin Barber¹⁴, abiertos partidarios de la democracia participativa, consideran, además, que la participación política favorece que se generen buenas cualidades personales y sociales. En este sentido podemos recoger las palabras de Pericles, en su Discurso fúnebre en honor de los atenienses muertos durante el primer año de guerra contra Esparta, cuando dice que «a quien no toma parte en estos asuntos [públicos] lo consideramos no un despreocupado, sino un inútil»¹⁵. Valga la cita para reafirmar nuestro mensaje de la importancia de la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas, en los asuntos que nos incumben a todos, porque, como afirma Judt, «si nos sentimos excluidos de la gestión de

⁶ Tanto la apatía como la desafección política son fruto, en gran parte, de la corrupción y esta, a su vez, trae causa de la irrupción de los populismos. Ambos elementos, grandes obstáculos de la participación ciudadana, serán desarrollados ampliamente en el capítulo III.

⁷ H. ARENDT, *Responsabilidad y juicio*, Barcelona, Paidós, 2007, p. 157.

⁸ E. PASTOR SELLER, *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, 1.ª ed., Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2009, p. 43.

⁹ E. PFLUEGER TEJERO, «Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2016, p. 3.

¹⁰ M. CASTELLS *et al.*, *La transición a la Sociedad Red*, Barcelona, Ariel, 2007, pp. 23-41.

¹¹ E. PASTOR SELLER, *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, *op. cit.*, p. 43.

¹² M. CRIADO DE DIEGO, *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones Estado-sociedad*, Madrid, Dykinson, 2014, p. 13.

¹³ C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 43.

¹⁴ B. BARBER, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

¹⁵ TUCÍDIDES, *Historia de la Guerra del Peloponeso* (J. J. Torres, trad.), Madrid, Biblioteca Clásica Gredos, 1990, II, pp. 37-41.

nuestros asuntos colectivos, no nos molestaremos en expresar nuestra opinión sobre ellos. En este caso, no debería sorprendernos descubrir que nadie nos escuche»¹⁶. Por eso cabe reivindicar el escenario de lo político y de lo público, como lugar en el que se produce el intercambio de ideas, opiniones y sugerencias para una convivencia mejor. El espacio en el que se participa, en definitiva. Y para ello hay una exigencia ciudadana. Se requiere cierta implicación, cuya importancia pone de manifiesto la profesora Fernández Ruiz-Gálvez:

La implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos es el núcleo de la democracia. Democracia y participación son sinónimos. La participación cívica es la manera de obrar en la que consiste la democracia. La participación ciudadana supone «formar parte y tomar parte» de un grupo, de una comunidad o de un país de manera activa y responsable, significa ejercer en la práctica los deberes y derechos políticos, intervenir en los asuntos públicos y tomar decisiones¹⁷.

El principio de participación para Rawls establece que «todos los ciudadanos han de tener un igual derecho a tomar parte en, y a determinar el resultado de, el proceso democrático que dicta las leyes a las que ellos deben obedecer»¹⁸. La extraordinaria importancia de la participación ciudadana en la democracia hace que no se pueda dimitir de los escenarios públicos, de los enclaves participativos, porque es el contexto en el que se desarrolla el ciudadano en tanto que ser político, el «animal social» que decía Aristóteles¹⁹. En esta línea Friedrich afirma que no podemos en ningún caso «definir» al hombre sin una «comunidad» política, como no podemos definir la comunidad política sin contar con el hombre²⁰. Es más, Hannah Arendt afirma que la política es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social:

Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de esta [la política] debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible. Misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio. Es ella quien hace posible al individuo perseguir en paz y tranquilidad sus fines no importunándole²¹.

A fin de cuentas, como mantiene Kelsen, la «participación en la formación de la voluntad colectiva es el contenido de los llamados derechos políticos»²², derechos políticos que corresponden al individuo en cuanto ciudadano y que garantizan al individuo (en cuanto ciudadano) la participación en los asuntos públicos²³. Y sobre ello Arendt sostiene que solo podemos acceder al mundo público común a todos nosotros, que es el espacio propiamente político,

¹⁶ T. JUDT, *Algo va mal* (B. Urrutia, trad.), Madrid, Taurus, 2010, p. 131.

¹⁷ E. FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, «La democracia como acción concertada y el futuro del Estado social», *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, núm. 70, 2014, pp. 77-113.

¹⁸ J. RAWLS, *Teoría de la justicia* (M. D. González, trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 210.

¹⁹ ARISTÓTELES, *Política* (A. Gómez Robledo, trad.), 1.ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963, p. 4.

²⁰ C. J. FRIEDRICH, *El hombre y el gobierno* (J. A. González Casanova, trad.), Madrid, Tecnos, 1968, p. 51.

²¹ H. ARENDT, *¿Qué es la política?* (R. Sala Carbó, trad.), Barcelona, Paidós, 1997, p. 67.

²² H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia* (L. Legaz Lacambra y R. Luengo Tapia, trads.), Barcelona, Labor, 1934, pp. 32-33.

²³ J. BALLESTEROS, E. FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ y A. GARIBO PEYRÓ, *Derechos humanos*, Valencia, Universitat de Valencia, 2007, pp. 34-35.

si nos alejamos de nuestra existencia privada²⁴. La noción de ciudadanía va más allá del disfrute de derechos, la asunción de obligaciones o la definición formal de pertenencia a una comunidad, dado que entraña también la implicación en los asuntos públicos de la misma²⁵. Ahora bien, ese acceso al mundo público, que conlleva un coste, debe venir refrendado por una plasmación de esos hechos en resultados comprobables. Es decir, que la participación no sea un mero adorno democrático. Incidiendo en ello, Ruano apunta que la participación sin transferencia de poder se transforma en «un ritual sin motivaciones ni finalidades claras que terminan derivando en sentimientos de pérdida de tiempo y en generación de mayor desconfianza hacia las instituciones»²⁶. Así que lo que se debe perseguir y alcanzar es que el protagonista de la democracia sea, efectivamente, el ciudadano. Este matiz es importante ya que, como David Held considera, si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merezca la pena, que participen activamente²⁷. En palabras de Adela Cortina, la clave no es tanto caracterizar al ciudadano verbalmente por su participación en los asuntos públicos sino poner en la práctica las condiciones para que esa participación sea significativa. Extremo en el que concuerda buena parte de los actuales defensores del «participacionismo», porque carece de sentido participar en deliberaciones si esa participación no se ve reflejada en las decisiones de un modo significativo²⁸.

De todos modos no hay que perder de vista que el mero hecho de participar en algo ya repercute en una reafirmación humana. En relación con esta cooperación, Harari considera que si los humanos dominan completamente el planeta no es porque el individuo humano sea mucho más inteligente y tenga los dedos más ágiles que un chimpancé o un lobo, sino porque es la única especie en la Tierra capaz de cooperar de manera flexible en gran número²⁹. Y si de lo que hablamos es del modo de organización política, esa participación implica una cooperación, un trabajo en algo común. Porque la participación en la forma en que se nos gobierna no solo aumenta el sentido colectivo de responsabilidad por los actos del gobierno, sino que también contribuye a que los líderes se comporten honestamente y constituye una salvaguarda ante los excesos autoritarios³⁰.

Además, y aunque resulte paradójico, esa cooperación admite el posicionamiento enfrentado de pareceres. Es más, no solo lo permite, sino que «es preciso admitir la confrontación de ideas opuestas, la discusión, la tolerancia a través del discurso»³¹, todo ello es necesario para el crecimiento democrá-

²⁴ H. ARENDT, *La promesa de la política*, Barcelona, Paidós, 2008, p. 165.

²⁵ M. L. MORÁN y J. BENEDICTO, *Jóvenes y ciudadanos: propuestas para el análisis de las culturas ciudadanas de la juventud*, Madrid, Instituto de la Juventud, 2000, p. 17.

²⁶ J. M. RUANO DE LA FUENTE, «Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana», *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 104.

²⁷ D. HELD, *Modelos de democracia* (versión española de Teresa Albero), Madrid, Alianza, 1991, p. 312.

²⁸ A. CORTINA, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997, p. 53.

²⁹ Y. N. HARARI, *Homo deus: breve historia del mañana* (J. Ros, trad.), Barcelona, Debate, 2016, pp. 151-152.

³⁰ T. JUDT, *Algo va mal* (B. Urrutia, trad.), *op. cit.*, p. 131.

³¹ M. P. GONZÁLEZ ALTABLE, «Democracia y deliberación pública desde la perspectiva rawlsiana», *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, núm. 31, 2004, p. 83.

tico de cualquier organización, sea municipal, sea estatal, puesto que, como afirma John Stuart Mill, «en todos los asuntos humanos se requieren influencias opuestas para que estas se revitalicen mutuamente»³². Estas influencias opuestas adoptan la forma de diálogos, de ahí que Ballesteros considere la democracia como la forma de organización política más adecuada, en tanto en cuanto coloca siempre el diálogo en el origen de las decisiones políticas³³. En consonancia con ello, Presno reivindica una vuelta a la política como un espacio de encuentro entre personas que, por definición, son diferentes y que se juntan para hablar con libertad sobre el mundo en el que viven³⁴. Porque se avanza democráticamente allí donde existen verdaderos grados de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en tanto en cuanto el Derecho, y la política en general, se mueven por la presión de fuerzas renovadoras que trasladan las demandas de los ciudadanos a los niveles de dirección política³⁵. Esa participación que impulsa el debate, la deliberación, el hecho de contrastar opiniones diferentes y diversas, es lo que estimula a los ciudadanos a interesarse por los asuntos públicos con una aspiración a tener una mayor y mejor democracia, lo que Calle denomina «hipersensibilidad frente al poder»³⁶. Y esa aspiración basada en la sensibilidad ante el poder tendrá un mayor alcance en el ámbito local ya que contendrá dos condiciones que son esenciales para la participación ciudadana: la proximidad y la motivación de los ciudadanos sobre diversos temas que los afectan de cerca³⁷. Serán, en consecuencia, las entidades locales el marco fundamental para la participación ciudadana y contribuirán al objetivo de alcanzar un sistema democrático avanzado³⁸.

1. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? PROBLEMAS DE DEFINICIÓN

De forma un tanto poética, Lordon considera la política como un «arte de afectar» que se ejerce como el «arte de empoderar las ideas»³⁹, sugiriendo que las ideas, carentes por sí mismas de fuerza, requieren del empoderamiento de la ciudadanía para llevarlas a cabo. Este empoderamiento no es

³² J. S. MILL, *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, trad.), Madrid, Alianza, 2001, p. 138.

³³ J. BALLESTEROS, *Repensar la paz*, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 2006, p. 109.

³⁴ M. Á. PRESNO, «La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control», en ASOCIACIÓN DE CONSTITUCIONALISTAS DE ESPAÑA, A. MARTÍN DE LA VEGA y J. L. CASCAJO CASTRO (coords.), *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la asociación de constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 202.

³⁵ R. RIVERO ORTEGA y V. MERINO ESTRADA, *Innovación y gobiernos locales: Estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, 1.ª ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2014, p. 30.

³⁶ Á. CALLE, *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*, Barcelona, Icaria, 2013.

³⁷ A. ARNAUD, *La gouvernance. Un outil de participation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, p. 282.

³⁸ R. TUR AUSINA y F. J. SANJUÁN ANDRÉS, «Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, junio de 2018, p. 170.

³⁹ F. LORDON, *Los afectos de la política* (J. M. Aragüés y J. Canavera, trads.), Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2017, pp. 73-74.

otra cosa que la participación política, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Y no solo Lordon eleva a la categoría de arte la política. Norberto Bobbio también lo considera, de ahí que afirme que la diferencia entre «el arte de la política y las otras artes es que no se enseña, y no se enseña porque es patrimonio de todos. Eso explica el motivo por el cual todos tienen derecho a participar en el gobierno de la ciudad»⁴⁰.

Por tanto, no hay política si no hay participación ciudadana, de ahí que hayan sido constantes los intentos de los autores por definir aquello que entendemos por participación ciudadana. Pero antes de abordar las diferentes definiciones de participación ciudadana debemos partir de la premisa presentada por Cotta en cuanto a que el concepto de participación tiene un significado más amplio que el comúnmente aceptado de participación en la toma de decisiones⁴¹. Así, Dienel la entiende como la «presencia personal en un proceso conjunto de creación de opinión con sólidas perspectivas de tener efecto»⁴². Por su parte, Cunill considera que la participación ciudadana es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público⁴³. En esta misma línea se define la participación ciudadana como el conjunto de actividades, procesos y técnicas por los que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan⁴⁴. Ramírez Nardiz la define como la «intervención de los ciudadanos en su propio gobierno. Es decir, la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión de aquellas materias de política pública que les afectan»⁴⁵. También se asemeja a las acciones prácticas que desarrolla la ciudadanía para incidir en la cosa pública y/o en la gestión de lo que es común⁴⁶. La participación ciudadana igualmente es definida como cualquier tipo de actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas, en unos casos se influye en quienes tienen que tomar las decisiones y en otros casos la influencia es sobre las decisiones que se deben tomar, en cualquier caso sería un instrumento para conseguir algo, de influir en la realidad⁴⁷. Carrasquilla y Seidel indican que la participación es un proceso mediante el cual se desea influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político⁴⁸. De forma coincidente

⁴⁰ N. BOBBIO, *Teoría general de la política* (edición de Michelangelo Bovero, A. de Cabo y G. Pisarello, trads.), Madrid, Trotta, 2003, p. 404.

⁴¹ S. COTTA, «Partecipazione: a che cosa?», *Rivista Italiana di Filosofia del Diritto* (RIFD), XLVII, 1970, pp. 61-68.

⁴² P. C. DIENEL y H. HARMS, *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000, p. 32.

⁴³ N. CUNILL, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

⁴⁴ M. Á. ESPADAS ALCÁZAR y T. ALBERICH NISTAL, *Ser parte y tomar parte: análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*, Jaén, Universidad de Jaén, 2010, p. 22.

⁴⁵ A. RAMÍREZ NÁRDIZ, *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 141.

⁴⁶ A. GRAU, E. SORIA, J. MARTÍN CUBAS y C. MONTALBÁ, *El mínim comú de les polítiques de participació local*, Valencia, Tirant Humanidades, 2018, p. 12.

⁴⁷ J. FONT e I. BLANCO, *Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa*, Papers de Participació Ciutadana, núm. 9, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2003, p. 15.

⁴⁸ M. C. CARRASQUILLA y S. E. SEIDEL, *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y caminos*, Murcia, Agrupación de Desarrollo NEXOS, 2005.

el profesor mexicano Manuel Canto Chac, profundo estudioso de la participación ciudadana, la define como las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen⁴⁹. Por participación entiende Torcal «los actos o actividades realizados por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad»⁵⁰.

Como vemos, las definiciones son tantas como autores se han dedicado al estudio de la participación ciudadana. De ahí que Pastor Seller concluya que

el concepto de participación es polisémico, ambivalente, sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, posiciones de poder, ideología, valores, posición social, posición en las estructuras administrativas y organizacionales, etc. Su utilización es, por tanto, variado; y su intensidad o profundidad pierde contenido en la medida que la participación sea entendida más como instrumento para legitimar o acomodarse en las posiciones de poder (consecución de fines propios), o puede ganar significación sustantiva si se considera como un proceso donde este mismo adquiere importancia y no es considerado como un mero procedimiento para alcanzar fines particulares, sino para conseguir fines públicos y de transformación social⁵¹.

En cualquier caso, resulta fundamental para desarrollar nuestro estudio fijar un concepto de participación ciudadana que, aunque flexible, dote de cierta estabilidad a las consideraciones que se realicen sobre la participación ciudadana en, y sobre todo, el ámbito local. Sobre ello podemos indicar que hay algunos puntos de encuentro entre los académicos y estudiosos de la participación ciudadana que nos dan la posibilidad de ofrecer una definición genérica sobre el término «participación ciudadana». En consecuencia, cabe entender la participación ciudadana como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. No pasamos de soslayo la extensión de la definición expresada, ya que esta comprendería desde el voto en unas elecciones representativas hasta cualquier forma de acción colectiva de protesta o reivindicación:

A través de la participación, los ciudadanos manifiestan sus demandas y hacen oír sus quejas a una audiencia más amplia; también hacen que gobiernos y políticos sean más responsables al sentirse más controlados. No obstante, el concepto de participación es muy amplio: las vías abiertas para participar son múltiples. Los ciudadanos pueden votar el día de las elecciones, escribir cartas a sus representantes o hacer campaña por su partido político; pueden apoyar en la recogida de firmas, poner un adhesivo en sus coches o unirse a una marcha de protesta. Algunas veces, la expresión de su voluntad es más sutil, como cuando

⁴⁹ M. CANTO CHAC, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Introducción, Siglo XXI, México, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, núm. 4, 2010.

⁵⁰ M. TORCAL, *La ciudadanía europea en el siglo XXI: estudio comparado de sus actitudes, opinión pública y comportamiento políticos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2010, p. 11.

⁵¹ E. PASTOR SELLER, *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, op. cit., p. 43.

donan dinero a organizaciones carentes de lucro o boicotean ciertos productos en el supermercado por motivos políticos o sociales⁵².

En consecuencia, no seguimos al pie de la letra la definición clásica de Verba y Nie que indica que la participación política «se refiere a aquellas actividades de los ciudadanos que están más o menos directamente destinadas a influir en la elección de las personas que gobiernan y/o en las acciones que adoptan»⁵³, porque, como apuntan Torcal, Montero, y Teorell, los ciudadanos pueden dirigir sus intentos de influir en las «decisiones políticas» hacia las instituciones no gubernamentales. Esto se da, por ejemplo, cuando los ciudadanos compran deliberadamente determinados productos o los boicotean no para expresar su punto de vista al gobierno, sino para influir directamente en el comportamiento y métodos de producción empleados por las grandes empresas⁵⁴. Por eso parece más entonada la definición propuesta por Brady acerca de la participación política al calificarla como la «acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos»⁵⁵. En todo caso, y como explicitan Huntington y Nelson, «el concepto de participación política no es sino un cajón de sastre que acomoda formas muy diferentes de acción que constituyen fenómenos diferenciados, por lo que es necesario acudir a explicaciones de diferente naturaleza»⁵⁶. En base a lo expuesto, lo que hay que subrayar como nota predominante es que exista la voluntad de incidencia en la esfera pública⁵⁷. Ese sería, por tanto, el criterio que creemos más relevante a la hora de entender y valorar lo que razonamos por participación ciudadana.

1.1. Naturaleza de la participación ciudadana

Como notas características de lo que consideramos como participación ciudadana debemos subrayar los siguientes elementos: en primer lugar debemos identificar un sujeto, que es la sociedad civil. Los ciudadanos, de forma individual, en forma asociativa o de forma plural en grupos que no se hayan constituido, realizan actos que pueden identificarse como participación ciudadana; en segundo lugar, y por lo anterior e inmediatamente apuntado, se requiere que se trate de una acción, es decir, se precisa de una manifestación de las personas, un comportamiento claro y explícito por parte del o de los ciudadanos; en tercer lugar esa acción debe ser libre y voluntaria, por tanto debe aparecer la nota de la autonomía para que se considere una actividad

⁵² M. TORCAL, J. R. MONTERO y J. TEORELL, «La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada», en J. R. MONTERO, J. FONT y M. TORCAL (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006, p. 47.

⁵³ S. VERBA y N. H. NIE, *Participation in America. Political democracy and social equality*, New York, Harper & Row, 1972, p. 2.

⁵⁴ M. TORCAL, J. R. MONTERO y J. TEORELL, «La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada», *op. cit.*, p. 48.

⁵⁵ H. BRADY, «Political participation», en J. P. ROBINSON, P. R. SHAVER y L. S. WRIGHTSMAN (eds.), *Measures of political attitudes*, New York, Academic Press, 1999, p. 737.

⁵⁶ S. HUNTINGTON y J. M. NELSON, *No easy choice: political participation in developing countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1976, p. 14.

⁵⁷ M. PARÉS, «Participación y evaluación de la participación», en M. PARÉS (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 1.ª ed., Barcelona, Ariel, 2009, p. 17.

como participación ciudadana; en cuarto lugar la participación ciudadana debe exteriorizarse en un espacio público, versando sobre cuestiones de índole común; en quinto lugar debe haber una intencionalidad de influir en determinados asuntos públicos; y en sexto lugar la acción de participación, que se entiende como un derecho humano en virtud del art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) de 1948, debe comprender un componente ético, por lo que cualquier actividad comprensiva de la consideración de participación ciudadana debe nutrirse de una vocación democratizadora y, por ende, se reconoce el derecho de otros actores a participar. Por tanto, cualquier acción violenta o de intimidación de unos grupos a otros queda fuera del concepto⁵⁸.

En base a estas notas características podemos concluir que la naturaleza de la participación ciudadana en los asuntos públicos incide en la confluencia de tres factores que se deben dar necesariamente: la capacidad para participar, la motivación para participar y los incentivos para participar⁵⁹.

Si se cumplen las notas expuestas, las acciones de participación ciudadana pueden ser de naturaleza, en primer lugar, *consultiva*, si los actores sociales opinan sobre cuestiones o problemas a partir de preguntas enunciadas por los actores institucionales (la naturaleza consultiva conlleva que las respuestas no son vinculantes para la decisión de los actores institucionales); en segundo lugar la naturaleza de las acciones de participación ciudadana puede ser *de diálogo*, si los actores sociales y los actores institucionales intercambian información respecto a cuestiones o problemas, en una relación bidireccional, puesto que se presentan opiniones y propuestas por ambos lados; en tercer lugar la naturaleza de las acciones de participación ciudadana puede ser de carácter *deliberativa*, si los actores sociales toman decisiones junto con los actores institucionales para definir la gestión de los asuntos públicos; en cuarto lugar destacamos la naturaleza *cogestiva*, si los actores sociales se implican de manera ligada a los actores institucionales en la culminación y aplicación de las políticas, programas y proyectos públicos; y, por último, la naturaleza *de vigilancia*, si los actores sociales realizan una tarea de supervisión, fiscalización y seguimiento del cumplimiento de las decisiones tomadas por los actores institucionales.

1.2. Dimensiones de la participación ciudadana

Tomando la categorización de Alguacil, participar comporta, esencialmente, cuatro dimensiones que consisten en ser parte de, estar en, sentirse parte en y tomar parte⁶⁰.

⁵⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); «¿Qué entendemos por participación ciudadana?», *Proyecto PNUD 89477, Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad 2014-2019*, México, 2018.

⁵⁹ M. FERRER, L. MEDINA y M. TORCAL, «La participación política: factores explicativos», en J. R. MONTERO, J. FONT y M. TORCAL (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006, pp. 133-134.

⁶⁰ J. ALGUACIL, «Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local», *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, vol. 2, núm. 12, 2005.