

LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL: GUÍA BREVE PARA PENSADORES CRÍTICOS

Materiales complementarios

Fragmentos extraídos del texto “**Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX**”, que consideramos que aportan algo más de trasfondo al pensamiento crítico sobre el sistema electoral español.

PRIETO-MARTÍN, P. (2010) *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Asociación Ciudades Kyosei, [<http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>]

Téngase en cuenta que los fragmentos seleccionados fueron escritos a finales del año 2007, cuando la mayoría de los medios de comunicación de masas todavía negaba la inminencia de una crisis inmobiliaria, financiera y democrática que estamos viviendo.

CAPÍTULO I. LA DEMOCRACIA MARCHITA

1. El viejo traje de la democracia
2. Instituciones democráticas y actores políticos
 - 2.1 Introducción al institucionalismo
 - 2.1.1 Las élites y las instituciones sombrías
 - 2.1.2 Mecanismos de evolución institucional
 - 2.2 El lado oscuro de la influencia
 - 2.2.1 Mecanismos electorales y distorsión democrática**
 - 2.2.2 Política representativa y esquizofrenia “doblepensante”
3. El nudo gordiano de la democracia local
 - 3.1 El laberinto de lo local**
 - 3.2 Gobernanza local y desarrollo democrático



CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SIGLO XX

1. La participación ciudadana
2. Herramientas y métodos participativos
3. Procesos participativos especiales
4. Escaleras, espectros y sepulcros participativos
5. El porqué de la participación
 - 5.1 Mecanismos democráticos de toma de decisiones
 - 5.2 Características y efectos de la deliberación
6. Problemas y barreras de la participación
 - 6.1 La sociedad “aparticipativa”
 - 6.2 El círculo vicioso de la participación

CAPÍTULO III. RELATOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SIGLO XX: LA ODISEA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN BRASIL

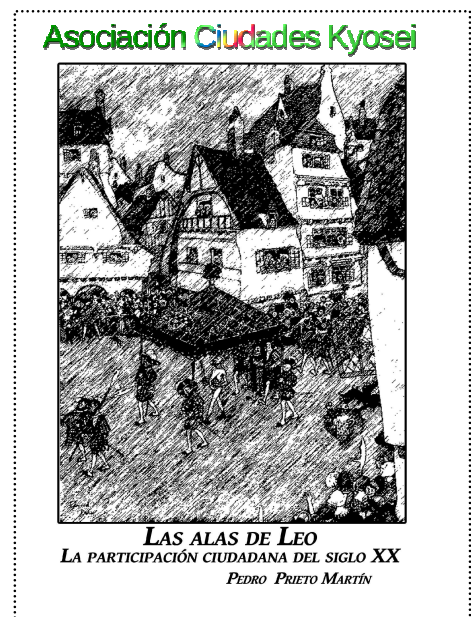
1. Historia de dos ciudades
 - 1.1 La forja de un PP: poder y política en el reino de los ismos
 - 1.2 Una campaña especial
 - 1.3 Estructura básica del PP de Fortaleza
2. El presupuesto deliberativo
3. El presupuesto manipulativo
 - 3.1 Miscelánea de dificultades y deslices del naciente PP
 - 3.1.1 Ejemplos de dificultades provenientes del entorno que impidieron un desarrollo ideal del PP
 - 3.1.2 Ejemplos de deslices conceptuales
 - 3.1.3 Ejemplos de deslices en el diseño
 - 3.1.4 Ejemplos de deslices en la ejecución
4. El presupuesto instrumental
5. El presupuesto ceniciento
6. Un balance provisional sobre la fortaleza participativa

EPÍLOGO. LAS ALAS DE LEO

2.2.1. MECANISMOS ELECTORALES Y DISTORSIÓN DEMOCRÁTICA

"Si el voto cambiara algo sería ilegal"
(Escrito en una pared de San Francisco)

Las elecciones son, sin duda alguna, el acontecimiento democrático por excelencia. Es a través de ellas que el pueblo ejerce su soberanía, escogiendo a los representantes sobre los que delegará la tarea de gobierno. Por ello, no ha de extrañarnos que los sistemas y procedimientos electorales frecuentemente sean objeto de disputas institucionales y que en ellos se exprese con claridad cuáles eran los intereses de las élites en el momento en que fueron establecidos.



Debemos empezar reconociendo que no existe un régimen electoral perfecto o democráticamente neutral, ya que cada disposición y mecanismo incluido en ellos tendrá un efecto medible en las elecciones, favoreciendo a unos partidos y perjudicando a otros (Reynolds *et al.* 2006). Los mecanismos electorales son siempre, por tanto, el resultado de una negociación y un compromiso derivados de la valoración de sus efectos por parte de los actores estratégicos.

Resulta, no obstante, fascinante comprobar hasta qué punto los mecanismos electorales pueden ser deformados y alejados del ideal democrático en pro de intereses particularistas. Así, por ejemplo, en muchos estados norteamericanos impera la práctica del “gerrymandering”, consistente en que los propios políticos re-dibujan los distritos electorales de tal forma que quede virtualmente garantizada la elección de sus candidatos. De esta forma, en una especie de “democracia patas arriba”, son los políticos los que escogen a sus votantes en vez de al contrario. En Brasil, país cuyo régimen electoral ha favorecido una alta fragmentación partidaria y la extensión del clientelismo político, no es extraño que un cargo electo cambie de partido varias veces en un mismo año. Animamos al lector inquieto a investigar por sí mismo las características de diferentes sistemas electorales, como por ejemplo el suizo, el norteamericano y el cubano: analizando no sólo su normativa básica, sino también elementos como las normas de financiación de las campañas, la tasa de abstención de los votantes, el índice de reelección de políticos en sus cargos, las posibilidades de control ciudadano sobre las acciones de los políticos, etc., podrá constatar la disparidad que existe entre los diferentes marcos democráticos y cómo en este ámbito las primeras apariencias e impresiones suelen resultar engañosas. En lo que resta de apartado nos dedicaremos en cambio a examinar uno de los sistemas electorales más distorsionadores que existen en Europa: el sistema electoral español. Vamos a analizarlo con más de detalle, pues tanto sus características como su proceso de instauración ilustran soberbiamente los fenómenos antes mencionados.

A la muerte del general Franco, dictador que ocupó la jefatura del estado durante casi cuarenta años, se inició un proceso de reforma que, respetando los cauces de la legalidad franquista, pretendía instaurar un régimen democrático

A la muerte del general Franco, dictador que ocupó la jefatura del estado durante casi cuarenta años, se inició un proceso de reforma que, respetando los cauces de la legalidad franquista, pretendía instaurar un régimen democrático que favoreciese la modernización de España y permitiese su integración en el marco económico y político europeo. Desde el gobierno, que tenía una orientación de centro-derecha, se diseñó un sistema electoral que buscaba cumplir dos objetivos. En primer lugar, debía limitar la fragmentación partidaria y ser capaz de producir gobiernos mayoritarios y estables, pues se los estimaba como imprescindibles para el éxito de la transición. En segundo lugar, se buscó formular un mecanismo que garantizase que el que sería el futuro partido del entonces presidente pudiese alcanzar, con el 36% de los votos que esperaba obtener, una cómoda mayoría absoluta (Lago *et al.* 2005: pp. 6-7). Para ello, se abogó por un modelo con reparto de escaños pseudo-proporcional y con pequeñas circunscripciones provinciales que, por un lado, favorecía enormemente a los dos mayores partidos de ámbito nacional a costa, principalmente, del resto de partidos nacionales, y que por otro lado amparaba a los partidos conservadores frente a los progresistas. Este diseño electoral buscaba asimismo impedir que el Partido Comunista, legalizado apenas unos meses antes de las elecciones, obtuviera una influencia parlamentaria que se correspondiese con la fuerza política que entonces se le atribuía (López Arnal 2007; Molinero 2006: p. 92; Sinova 2007).

Se diseñó un sistema electoral que buscaba cumplir dos objetivos: 1. limitar la fragmentación partidaria para producir gobiernos mayoritarios y estables. 2. garantizar que el futuro partido del entonces presidente alcanzase, con el 36% de los votos que esperaba obtener, una cómoda mayoría absoluta

La estratagema resultó tan exitosa que dicho sistema electoral –implantado inicialmente con visos de provisionalidad– sigue aún vigente más de 30 años después. Los dos principales partidos de ámbito nacional se vieron tan beneficiados por él –en media recibieron, conjuntamente, un 16% de sobre-

representación en las tres primeras elecciones— que no pudieron menos que refrendarlo en 1985, con carácter definitivo. Desde entonces han ido acaparando un porcentaje creciente del voto total, principalmente por causa de la concentración mediática que se ha producido en torno a ambos, pero en parte también por la influencia del propio sistema electoral en el comportamiento de los votantes, que tienden a votar a los partidos mayoritarios para maximizar la “utilidad” de su voto.

Hay, sin embargo, otro componente del sistema electoral español que tiene unas consecuencias anti-democráticas si cabe aún más severas. Tras cuatro décadas de dictadura en que los partidos políticos estuvieron proscritos, se intentó fortalecer las estructuras partidarias por medio de un sistema de listas cerradas y bloqueadas, de forma que fueran las direcciones de los partidos las que elaboraran las listas de candidatos que los ciudadanos podrían votar en cada circunscripción. Sin duda, las listas cerradas y bloqueadas permiten a la dirección del partido ejercer un fuerte control y una férrea disciplina dentro de la agrupación. El problema es que al mismo tiempo vienen a quebrar el tan fundamental vínculo democrático entre el elector y el elegido, convirtiéndose la democracia en una “partidocracia”.

En España, las listas cerradas y bloqueadas permiten a la dirección del partido ejercer un fuerte control y una férrea disciplina dentro de la agrupación, mejorando su gobernabilidad. El problema es que al mismo tiempo vienen a quebrar el tan fundamental vínculo democrático entre el elector y el elegido, convirtiéndose la democracia en una “partidocracia”

Quienes otorgan los cargos a los políticos no son ya los ciudadanos sino los partidos, cuyas jerarquías deciden el lugar de los candidatos en las listas electorales y, por consiguiente, si serán elegidos o no. En vez de líderes políticos sometidos al control de sus electores, con quienes mantienen un contacto y comunicación constante, lo que tenemos son profesionales de la política expertos en medrar dentro de las estructuras partidarias y acostumbrados, por tanto, a anteponer el interés y las consignas del partido a cualquier otra cosa. Sólo tomando consciencia de que no es ante los ciudadanos que los políticos deben rendir cuentas, puede llegar a entenderse que el Parlamento, que debería operar como un santuario del diálogo democrático en pro del bien común, se convierta en ocasiones en una especie de circo romano en el que Sus Señorías se comportan peor que los macarras del instituto durante la clase de literatura (Díez 2007).

Las listas cerradas y bloqueadas generan asimismo dinámicas perniciosas por el lado del ciudadano. Puesto que no es posible ejercer ningún control directo sobre los políticos, desaparece el estímulo para informarse sobre ellos, hasta el punto de que la mayoría de las personas no conocen más allá del segundo integrante de las listas electorales de su provincia. Al final, al ciudadano no le queda otra posibilidad que establecer con los partidos políticos una relación similar a la que mantiene con los equipos de fútbol: podrá alentarlos, abuchearlos y hasta identificarse con sus colores, pero no puede aspirar a determinar su juego; eso es cosa del “presi”, del míster y, en su caso, de la voluntad y compromiso de los propios jugadores.

En medio de este proceso de degradación democrática, la confianza del ciudadano en los actores e instituciones políticas se ve más afectada cada día. Las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS 2007) muestran cómo los españoles consideran que los políticos no se esfuerzan en cumplir sus promesas electorales (60,2%), que personas como ellos no tienen influencia en las acciones del Gobierno (61,8%) y que son bastantes o casi todos los políticos implicados en cuestiones de corrupción (53,46%). Volvemos así a nuestro punto de partida: la crisis de identidad y de legitimidad que atraviesan las democracias modernas y la creciente demanda para que se reajusten sus instituciones.

Los políticos, en España y el resto del mundo, se ven por tanto obligados a enfrentar un trascendente dilema: ¿dónde encontrar la voluntad con la que cambiar las reglas actuales si son precisamente ellos quienes más se benefician de ellas? Es más, son esas mismas reglas las que les están escudando ante mayores demandas de cambio y las que por tanto posibilitan que puedan mantener sus cargos y

privilegios en el corto y medio plazo. Es ésta, sin duda, una paradoja de difícil resolución, pero como veremos en el siguiente apartado, no es la única ni la más grave de las que anidan en las psiques de los políticos.

[...]

3.3. EL LABERINTO DE LO LOCAL

“Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres.
Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia”
(Alexis de Tocqueville, La democracia en América, 1835)

Para hacernos una idea más precisa del embrollo en que se encuentran inmersas actualmente nuestras ciudades nos remitiremos nuevamente al ejemplo español, que –al menos en el momento de escritura de estas líneas, en octubre de 2007– presenta unas características singulares que lo convierten en un caso especialmente ilustrativo e interesante.

En términos generales puede afirmarse que los municipios españoles, al igual que el resto de las urbes del mundo, enfrentan desde sus instituciones los desafíos de escasez de recursos y exceso de responsabilidades que mencionamos anteriormente.

El ámbito local español presenta unas características singulares que lo convierten en un caso especialmente ilustrativo e interesante para ejemplificar la situación actual

En el caso de España la situación se vuelve aún más espinosa para los consistorios por causa de una serie de vicisitudes extraordinarias que, en conjunto, podrían favorecer que en los próximos años se haga más conveniente –o cuanto menos posible– la experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política. Sin afán de ser exhaustivos, mencionamos a continuación los factores más importantes que harían plausibles dichas mudanzas.

Inmigración y disparidad social

España está experimentando unos flujos migratorios absolutamente inauditos en el mundo entero: entre los años 2000 y 2007 el número de inmigrantes censados prácticamente se quintuplicó, de forma que actualmente más del 10% de los residentes en España provienen del exterior, con fuerte representación de regiones tan dispares como Iberoamérica, Europa Occidental, Europa Oriental, África del Norte y África Subsahariana. Este hecho no sólo contribuirá a acrecentar en los próximos años el porcentaje de población con limitados recursos socio-económicos a los que los municipios deberán servir, sino que introduce una insólita complejidad cultural y social en las hasta ahora relativamente homogéneas ciudades españolas, lo que sin duda planteará desafíos importantes para los gestores municipales.

Boom inmobiliario y finanzas municipales

Buena parte de la bonanza económica que España experimentó en la última década fue debida al espectacular *boom* inmobiliario que, amparado en la Ley del Suelo de 1998, promovió un modelo de desarrollo urbanístico de carácter no sostenible, que fomentó la especulación y generalizó la corrupción (Iglesias *et al.* 2007a). Según las cifras oficiales, los precios de la vivienda crecieron entre 1997 y 2006 un 187%, para ir estabilizándose a lo largo de 2007 y seguramente estancarse o caer durante el 2008. El fin de este auge provocará, sin duda, una ralentización general de la economía española; su efecto sobre las finanzas municipales va a ser, sin embargo, mucho más dramático.

Durante los años del “*boom del ladrillo*” la gran mayoría de los municipios españoles recurrieron a las recalificaciones urbanísticas para incrementar su recaudación y mejorar su situación financiera. Desgraciadamente, los pingües ingresos extraordinarios provenientes de las recalificaciones favorecieron la indisciplina fiscal: en muchos casos fueron indebidamente utilizados para sufragar gastos corrientes y sobredimensionar la administración municipal, cuando no para la obtención delictiva de lucro personal por

parte de políticos, funcionarios y otros intermediarios. Se extendieron así, por todo el territorio nacional, las prácticas de corrupción, la opacidad administrativa y el incumplimiento sistemático de las normativas urbanísticas (Iglesias *et al.* 2007a), hasta el punto de que entre 2000 y 2007 los medios de comunicación españoles llegaron a denunciar más de mil casos de supuestas irregularidades urbanísticas y presuntos casos de corrupción (Iglesias *et al.* 2007b).

Sin duda, este hecho no sólo ha provocado un deterioro del sistema democrático y una gran pérdida de credibilidad de sus instituciones, sino que plantea un desafío muy concreto y tenaz a los futuros gestores municipales: deberán proporcionar servicios, con unos recursos significativamente mermados, a una ciudadanía recelosa y a unas ciudades masivamente edificadas. En estas circunstancias, incluso el gestor más honesto y capaz tendrá dificultades para garantizar la gobernabilidad de su ciudad, ya que las subidas de impuestos que se verá obligado a realizar serán recibidas con suma hostilidad.

Es posible, no obstante, que esta exacerbada “conflictividad urbana” sirva para afianzar dentro de los municipios unos nuevos perfiles de liderazgo político y administrativo, que destaquen por sus dotes comunicativas y por su voluntad para coordinarse con el resto de agentes en la búsqueda de soluciones creativas para los problemas de la ciudad.

Clima político deteriorado

Por si fuera poco el desencanto democrático causado por la pandemia de corrupción urbanística, durante la última legislatura el clima político nacional se ha caracterizado por un nivel de polarización y crispación nunca antes vivido. En estos cuatro años no ha habido ninguna institución democrática, consenso cívico o política de Estado que haya quedado a salvo de la instrumentalización partidista, mediática y electoral.

Esta confrontación desmedida no sólo ha provocado discordia y hartazgo entre la ciudadanía, sino que ha puesto en evidencia para una proporción creciente de la población algunas de las deficiencias institucionales que hasta ahora apenas habían sido tematizadas, como la ausencia de una auténtica separación de poderes, la generalizada amoralidad política o la existencia de un bipartidismo encubierto, basado en el control mediático y

Un clima de confrontación política recrudescida, junto con una ciudadanía cada vez más escéptica [...] pueden favorecer que en el nivel municipal afloren nuevas agrupaciones con una voluntad y capacidad para sintonizar con las inquietudes de los ciudadanos mayores que la de los partidos mayoritarios nacionales

en unos mecanismos electorales viciados. Tras treinta años de democracia, por primera vez han alcanzado resonancia cuestionamientos dirigidos hacia la jefatura del Estado –que no es electa sino hereditaria– y al propio proceso de transición democrática –cuya “incuestionable bondad” fue asentada en el imaginario colectivo por unos medios de comunicación dedicados durante lustros a idealizarla.

El resultado es, en cualquier caso, un clima político recrudescido y una ciudadanía cada vez más escéptica. Y si bien esta situación podría, en el ámbito nacional, reforzar la polarización política en torno a los dos partidos mayoritarios, en el nivel municipal va a tener un efecto más disgregador, dificultándoles a estos partidos que puedan hacerse con una buena representación local –con cuadros capacitados y que cuenten con apoyo social– y así favoreciendo que afloren otras agrupaciones con mayor voluntad y capacidad para sintonizar con la ciudadanía.

Hostilidad institucional hacia la participación ciudadana

Pese a que la Constitución Española proclama que “*los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes*”, la realidad es que su articulado se muestra declaradamente hostil a los mecanismos de democracia directa. Constituye, de facto, un importante retroceso con respecto a la anterior Constitución, que permitía impulsar referendos de revocación para leyes emitidas por el Congreso. En la actualidad, los ciudadanos disponen apenas de una sola herramienta, la *Iniciativa Legislativa Popular (ILP)*, que les permite presentar al Congreso una

proposición de ley que venga avalada por al menos medio millón de firmas. Existe, no obstante, una amplia lista de temas legislativos excluidos de las Iniciativas Populares, que abarca la práctica totalidad de asuntos importantes: derechos fundamentales, libertades públicas, código penal, educación, reforma constitucional, estatutos de autonomía, asuntos y tratados internacionales, tributación, planificación económica, prerrogativa de gracia... son algunos de los temas prohibidos. No existe, asimismo, garantía ninguna de que la proposición sea tramitada por el Congreso, que puede espontáneamente rechazar su admisión, o hasta tergiversar su contenido de forma que se acabe legislando algo distinto o incluso opuesto a lo propuesto por los ciudadanos. Así las cosas, la ILP resulta totalmente inoperante, como prueba el hecho de que ninguna de las 45 iniciativas emprendidas en casi 30 años haya sido finalmente aprobada –con la posible salvedad de una iniciativa cuyo contenido se consideró subsumido dentro de otra ley propuesta por los grupos políticos.

En cuanto a las *Consultas Plebiscitarias* a la ciudadanía, se configuran más como un mecanismo para que el Gobierno legitime sus decisiones que como un instrumento para el ejercicio de la soberanía popular: son convocadas por el Presidente del Gobierno a su conveniencia y tienen un carácter meramente consultivo, por lo que su resultado no precisa ser respetado. La experiencia de los dos plebiscitos que se realizaron en 1986 y 2005 –sobre la permanencia de España en la OTAN y sobre la Constitución Europea– muestra asimismo cómo la maquinaria estatal es utilizada, sin apenas restricciones, para favorecer el resultado deseado por el gobierno, desdeñando cualquier principio de neutralidad democrática (Demopunk Net 2005; Martínez Sánchez 2001).

De manera similar, la Constitución establece que toda consulta plebiscitaria que se pretenda realizar en los ámbitos regional o municipal deberá contar previamente con la autorización expresa del Gobierno de la Nación, mediante acuerdo adoptado en Consejo de Ministros (Ibáñez Macías 2005). Tomemos el ejemplo de un grupo de vecinos que quisiera impulsar una consulta ciudadana para decidir si se construye una fuente en la plaza de su pueblo. Estos vecinos deberían constituirse en “comisión promotora”, elaborar una propuesta legislativa que prevea la realización del plebiscito y registrarla en el Ayuntamiento, cuyo pleno valorará si la admite o no a trámite, en base al informe realizado por la Comisión de Participación Ciudadana. Podrá así iniciarse la recogida de las firmas de un 15% de los ciudadanos en pliegos debidamente autorizados por el ayuntamiento. Las firmas serán verificadas una a una por la autoridad competente, pudiendo entonces el Gobierno Municipal pasar a considerar si acepta o rechaza la propuesta, que deberá asimismo ser debatida por el Pleno una vez se hayan estudiado los correspondientes informes del Secretario y del Interventor. Si se decide aprobar la realización de la consulta, será entonces el momento de solicitar la autorización, primero al gobierno regional y posteriormente al gobierno nacional, para que puedan así finalmente iniciarse los preparativos de la consulta propiamente dicha: su convocatoria, la campaña, votación en colegios electorales, recuento de votos, etc. Puesto que, con toda probabilidad, el plebiscito tendría un carácter meramente consultivo, al final sería el propio gobierno municipal quien decida si acatar o no su resultado. En total, habrán

El modelo de participación ciudadana español presenta así, sobre todo al nivel “nacional”, un carácter restrictivo y controlador que, a efectos prácticos, no difiere mucho del utilizado ocasionalmente por regímenes de tipo dictatorial

transcurrido meses, si no años, desde que se inició el proceso. Así las cosas, a nadie sorprenderá que las escasas consultas convocadas en el ámbito local y regional se hayan realizado, hasta donde nos consta, al margen de los cauces legales y que, por tanto, hayan sido ignoradas o incluso prohibidas por las autoridades (Demopunk Net 2002).

El modelo de participación ciudadana español presenta así, sobre todo al nivel “nacional”, un carácter restrictivo y controlador que, a efectos prácticos, no difiere mucho del utilizado ocasionalmente por regímenes de tipo dictatorial. En su gran mayoría los españoles ignoran que existan otras formas de ejercer su ciudadanía que no sea a través de las elecciones, de la misma forma que no son conscientes

del resto de desequilibrios existentes en el andamiaje democrático español. Cuarenta años de dictadura y, posteriormente, un notable trabajo de endoculturación a favor del *statu quo* realizado desde el sistema educativo y los medios de comunicación masiva, han extendido entre los ciudadanos la impresión de que la democracia básicamente consiste en elegir cada cuatro años entre las listas propuestas por los partidos políticos.

La situación tiene, sin embargo, visos de cambiar en los próximos años. El patente anacronismo de esta legislación se va a hacer más y más visible para una ciudadanía cada vez más crítica y crecientemente acostumbrada a ser consultada y a dar su opinión. Es más, una legislación obsoleta y restrictiva confiere mayor visibilidad a los movimientos críticos, cuyas campañas y acciones podrían servir para desanudar la, hasta ahora reprimida, demanda ciudadana de participación. Por poner un ejemplo que contraste con el que dimos anteriormente: sistemas de software libre que están siendo desarrollados van a permitir en breve que cualquier vecino u organización social pueda organizar, sin coste alguno y con razonables garantías procedimentales, un pseudo-referéndum virtual para su ciudad, en el que los ciudadanos que lo deseen podrán participar utilizando, desde su propia casa, su DNI digital, obteniéndose un resultado en el plazo de días o semanas. Por supuesto que esta consulta, al no haber sido autorizada por el Presidente de la Nación, no tendría validez legal alguna; pero si, por ejemplo, más de la mitad de la población de un municipio aprobase la propuesta, su legitimación moral y democrática –así como su impacto mediático– serían tan fuertes que resultaría muy costoso para el alcalde el ignorarla. Más pronto o más tarde, las autoridades locales y regionales se darán cuenta de que tales ejercicios de expresión de la voluntad popular son difíciles de reprimir –tanto desde un punto de vista técnico como democrático– y tratarán de utilizar su significativa potestad normativa (Ibáñez Macías 2007) para establecer un marco legal que introduzca mecanismos participativos sobre los que puedan ejercer una mayor influencia y sean aceptados por la ciudadanía.

Tensiones territoriales e identitarias

Una de las mayores riquezas de España la constituyen su diversidad de climas y orografías, así como las numerosas culturas y pueblos que, a lo largo de la historia, confluyeron y se desarrollaron dentro de su reducida extensión geográfica. De hecho, algunas de sus actuales comunidades lingüísticas extienden sus raíces históricas hasta los tiempos pre-románicos, por lo que puede hablarse de más de veinticinco siglos de afortunada y desafortunada convivencia entre las culturas hermanas crecidas en la Península Ibérica.

En 1936, pocos meses después de iniciarse la guerra civil española, el general Franco explicaba a la prensa extranjera la que sería su futura política territorial: *“El carácter de cada región será respetado, pero sin perjuicio de la unidad nacional, que la queremos absoluta; con una sola lengua, el castellano, y una sola personalidad, la española”* (Laínz 2004). Ni qué decir tiene que los casi 40 años de dictadura que siguieron a esas declaraciones constituirían uno de los periodos de más difícil convivencia entre las regiones ibéricas. De hecho, la sistemática represión ejercida contra los nacionalismos periféricos y la prohibición de sus manifestaciones lingüísticas y culturales exacerbaría en ellas lo que Castells (1999) denomina *identidades de resistencia*: aquellas que se conforman a través del sentir que “alguien ahí fuera” no les deja ser lo que son, y que reivindican su derecho a ser por los más diversos medios, incluidos la lucha armada y el terrorismo.

En un intento por enmendar los excesos franquistas, el modelo territorial español fue radicalmente transformado como parte del proceso de transición a la democracia: España pasó a ser uno de los estados más descentralizados de Europa, con un sistema pseudo-federal estructurado en torno a las llamadas “Comunidades Autónomas”, que gozan de altos niveles de autogobierno. No obstante, no ha de olvidarse que los artífices de dicha “solución autonómica” provenían de ese mismo régimen que intentaban transformar. Del mismo modo en que casi seis años después de la muerte del dictador seguía aún considerándose el sueldo de la mujer casada –cuya capacidad jurídica se asimiló durante toda la dictadura

a la de un niño o un demente— como un bien ganancial que debía ser administrado por su marido (Ortiz Heras 2006), la concepción patriarcal del franquismo impregnaría también el nuevo modelo autonómico, limitándolo en aspectos fundamentales y convirtiéndolo así en fuente de continuas tensiones hasta el día de hoy. Usando el símil del matrimonio patriarcal, podría afirmarse que el Estado central se reservó en su relación con las regiones una cierta *primacía marital*, que es la que le permite señalarles: “*serás lo que eres... hasta donde yo te diga, ¿sí?*”. Interpretado en estos términos, el artículo 8 de la Constitución —que atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de defender la “integridad territorial” de España— puntualiza: “...y como me hables de divorcio, te parto la cara” (Gordillo 2006; Ortiz 2007).

El proceso de revisión de los Estatutos de Autonomía —normas básicas de las regiones autónomas que fijan los márgenes de su autogobierno—, que fue iniciado en 2005 y está aún por completarse, no sólo no ha logrado disipar las tensiones entre las regiones y entre los distintos niveles de gobierno, sino que probablemente va a contribuir a que éstas se acentúen en los próximos años. La ciudadanía, tal vez preocupada por asuntos más cotidianos, apenas ha mostrado interés en la encendida disputa competencial. Los políticos nacionales y autonómicos despiertan así en los ciudadanos, por lo que parece, similares niveles de desapego. En escenarios como éste, los gobiernos de las regiones con agendas nacionalistas, que requieren legitimarse y diferenciarse con respecto al gobierno central, tienden a promocionar financiera y legislativamente mecanismos participativos al nivel regional y municipal, pretendiendo con ello un mayor acercamiento a los intereses de los ciudadanos. Éste es un proceso que, por ejemplo, se está dando en Escocia, y que en cierto modo acontece también ya en España: las comunidades con agendas más reivindicativas —Cataluña y el País Vasco— son también las que más han destacado en estos ámbitos (Borge *et al.* 2008: pp. 14-18; Generalitat de Catalunya 2006).

Generalizada falta de cultura participativa en los municipios

La democracia española es todavía muy joven. Gran parte de su población creció, de hecho, bajo un régimen de dictadura y en unas condiciones socio-económicas muy distintas de las actuales. El talante continuista con que se desarrolló la transición democrática impidió, a su vez, que se aplicase una pedagogía de auténtica regeneración democrática en la educación de las nuevas generaciones. No es por ello de extrañar que el bagaje formativo y cultural de los españoles, así como el de las instituciones que operan en el ámbito local, apenas incluya competencias democráticas y participativas.

Por un lado, tanto las administraciones municipales como los propios partidos políticos constituyen entornos compartimentados en los que todavía imperan valores organizativos de carácter jerárquico, formal y tecnocrático. Es por ello que a la gran mayoría de los alcaldes, ediles y cuadros técnicos municipales les resulta tan difícil promover la participación ciudadana,

Tanto las administraciones municipales como los propios partidos políticos constituyen entornos compartimentados en los que todavía imperan valores organizativos de carácter jerárquico, formal y tecnocrático

pues ellos mismos carecen de la necesaria formación, experiencia y confianza en la cultura de diálogo. Más bien ocurre lo contrario: la incertidumbre y desconfianza derivada de su falta de familiaridad con la participación exacerba su resistencia al cambio y les hace sentirla como una innovación arriesgada, que les complica la toma de decisiones y les obliga a renunciar a sus parcelas de poder.

La ciudadanía, por su parte, presenta una cultura política desconfiada y, por lo general, se siente lejos de la administración y los políticos. Apenas existe esa confianza y complicidad entre gobernantes y gobernados que resulta fundamental para que la participación funcione. Para el escaso porcentaje de ciudadanos que estaría dispuesto a movilizarse e implicarse más allá de las elecciones, las actividades participativas municipales —que tienen un carácter eminentemente presencial— resultan casi siempre incompatibles con el resto de sus compromisos laborales, familiares y personales. Más aún: para que un

ciudadano participe ha de percibir que el tema tratado es relevante y que su esfuerzo podrá realmente verse reflejado en las decisiones gubernamentales, algo que todavía apenas ocurre.

Resulta asimismo importante destacar la falta de cultura participativa de las propias asociaciones ciudadanas, en torno a las cuales se ha desarrollado tradicionalmente la participación municipal. En particular, el movimiento vecinal se caracteriza por su endogamia, su limitada representatividad y democracia interna y por su escasa capacidad de renovación, con juntas directivas que en algunos casos apenas cambiaron en 25 años (Prieto-Martín 2004). En algunos municipios las asociaciones de vecinos se constituyen en un auténtico contrapunto de poder al ayuntamiento y son cooptadas por los intereses partidarios. De hecho, las asociaciones vecinales usualmente recelan de metodologías que soliciten la participación directa de los ciudadanos, ya que preferirían que ciertos temas se negociasen sólo con ellas.

En cuanto a los medios de comunicación local y las instituciones académicas, que deberían haber proporcionado los espacios y los referentes desde los que desarrollar en los municipios una sana crítica y experimentación democráticas, lo cierto es que raramente lo han hecho: por lo general, antes que fiscalizar a los poderes fácticos municipales han quedado puestos a su servicio y contribuido así a mitigar los efectos transformadores de la participación ciudadana.

De todo ello se deduce que, para que la participación ciudadana pueda extenderse en el ámbito municipal, hace falta que se den procesos de “aprendizaje democrático” en todos estos sectores. Hay, no obstante, indicios que sugieren que dichos procesos están ya iniciándose tanto entre los actores gubernamentales, que evolucionan hacia estilos de gobierno más “relacionales” (Brugué 2002; Pino *et al.* 2007), como en la propia ciudadanía y sus asociaciones, quienes a través de colectivos de nuevo cuño articulan demandas de carácter cada vez más reivindicativo (Morales 2005). En los próximos años cabe por tanto esperar que se produzca en el ámbito municipal español una capacitación creciente de los cuadros técnicos y políticos, una progresiva renovación del tejido asociativo y vecinal, así como la maduración y extensión del uso de herramientas y procedimientos participativos.

...el laberinto de seda

Los factores que hemos analizado convierten al caso español en un ejemplo especialmente ilustrativo de los desafíos y problemáticas que municipios del mundo entero se ven obligados a afrontar. Son problemas que por lo general se enmarañan unos con otros hasta tejer un nudo o un laberinto en apariencia insoluble. Lo que nosotros no obstante argumentamos es que son precisamente estas dificultades las que podrían favorecer una mayor experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política que a su vez permitan a nuestros municipios no sólo emerger del laberinto, sino hacerlo transformados (Goss 2001).

Si una dictadura como la franquista fue capaz de engendrar en su seno una incipiente democracia, bien debería ésta ser capaz de seguir mejorándose y profundizando en su esencia democrática

En cierto modo, estos problemas son como las hebras de seda que, convertidas en capullo, apresan al gusano durante su proceso de transformación en mariposa. Podrá argüirse que el gusano está preparado por la naturaleza para secretar el ácido que le abrirá finalmente su salida; pero igualmente podría

afirmarse que, si existe un sistema político preparado para reformarse a sí mismo, introduciendo mejoras graduales en su entramado institucional, ése es el sistema democrático. Si una dictadura como la franquista fue capaz de engendrar en su seno una incipiente democracia, bien debería ésta ser capaz de seguir mejorándose y profundizando en su esencia democrática.

No hay duda de que la mayoría de los políticos y técnicos municipales recelarán inicialmente de los cambios, de una forma similar a como las patitas del gusano –acostumbradas como están a llevarlo de acá para allá– creen morirse en la crisálida. Pero al igual que éstas finalmente se transforman y asumen que su función cambia al formar parte de un ser alado, entenderán también los políticos su nuevo y

fundamental papel en una democracia de carácter colaborativo, en la que pasarán a ocupar el rol de líderes y coordinadores de la red de actores urbanos que trabajan en pro de la gobernanza local (Centelles i Portella 2007).

REFERENCIAS

NOTA: Las referencias bibliográficas marcadas con (*) están disponibles en Internet en el momento de edición del libro. Busque su título entrecomillado en *google* u otro buscador, y podrá consultarlas íntegras.

- BORGE, R., COLOMBO, C., *et al.* (2008) "Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Cataluña", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 6: págs. 13-31. (*)
- BRUGUÉ, Q. (2002) "Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 7: págs. 9-37. (*)
- CASTELLS, M. (1999) *El poder de la identidad* (Vol. 2 de *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*), Madrid: Alianza Editorial. (*)
- CENTELLES I PORTELLA, J. (2007) *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CIS (2007) *Encuesta de opinión: Ciudadanía y estado II (ISSP)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. (*)
- DEMOPUNK NET (2002) "La democracia directa en España". (*)
- DEMOPUNK NET (2005) "Tahúres de la democracia. El proceso constituyente europeo. El plebiscito español". (*)
- DÍEZ, A. (2007) *Censura a los senadores*, Madrid: El País, 2007.03.13. (*)
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006) *La iniciativa legislativa popular: guía de uso*, Barcelona: Generalitat de Catalunya. (*)
- GORDILLO, J.L. (2006) "Sobre el ignominioso artículo 8", *Mientras tanto.e*, nº 33. (*)
- GOSS, S. (2001) *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change* (Government beyond the center), London: Palgrave Macmillan.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2005) *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2007) *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- IGLESIAS, F., AGUDO, J., *et al.*, Eds. (2007a) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid: Fundación Alternativas. (*)
- IGLESIAS, F., AGUDO, J., *et al.*, Eds. (2007b) *Urbanismo y democracia. Mapa presuntas irregularidades y actos corrupción urbanística 2000-2007*, Madrid: Fundación Alternativas. (*)
- LAGO, I. y MONTERO, J.R. (2005) "'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': Manipulación política del sistema electoral", *Zona Abierta*, nº 110/111. (*)
- LAÍN Z, J. (2004) *Adiós, España: verdad y mentira de los nacionalismos*, Madrid: Ed. Encuentro. (*)
- LÓPEZ ARNAL, S. (2007) *El diseño del 15-J. A los 30 años de las primeras elecciones tras la dictadura: Rebelión*, 2007.06.15. (*)
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.A. (2001) "El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN". (*)
- MOLINERO, C. (2006) *La transición, treinta años después*, Barcelona: Ed. Península.
- MORALES, L. (2005) "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13: págs. 51-87. (*)
- ORTIZ HERAS, M. (2006) "Mujer y dictadura franquista", *Aposta, revista de ciencias sociales*, nº 28. (*)
- ORTIZ, J. (2007) *De lo defendible a lo realizable*, Madrid: Público, 2007.10.27. (*)
- PINO, E.D. y COLINO, C. (2007) *Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*, Working Papers, Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). (*)
- PRIETO-MARTÍN, P. (2004) Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña. *II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?*, Barcelona. (-)
- REYNOLDS, A., REILLY, B., *et al.* (2006) *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional. (*)
- SINOVA, J. (2007) «Por miedo a que el PCE arrasara, UCD ayudó con dinero al PSOE de Felipe». *Entrevista a Leopoldo Calvo-Sotelo*, Madrid: El Mundo, 2007.06.15. (*)

En la web de la asociación (<http://www.ckyosei.org>) están disponibles una serie de referencias actualizadas sobre (e)Participación.