

Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, AUCiP, Montevideo 14 al 16 de noviembre de 2012

- **Título de la ponencia:** “Democracia participativa en España. Un balance de las experiencias subnacionales a la luz de un contexto crítico”
- **Nombre y apellido del autor:** María Laura Eberhardt, laura_rafaela@yahoo.com.ar, UBA:
- **División:** Democracia y Mecanismos de Democracia Directa. Mesa: Aspectos Institucionales de la Democracia Directa
- **Resumen:** Los mecanismos de participación ciudadana fueron incorporados extendidamente en un contexto generalizado de crisis de la representación de masas, desde finales de la década del '80, en el que los ciudadanos demostraban un amplio distanciamiento, rechazo y apatía respecto de sus gobernantes y de las instituciones representativas. Transcurridos varios años desde sus primeras incorporaciones en las constituciones y leyes nacionales y locales, y acumuladas numerosas y diversas experiencias en gran parte del mundo, los resultados arrojados por estos ensayos participativos han abierto nuevas inquietudes que exigen repensar algunas dimensiones. El balance de las tentativas de participación en España a comienzos de 2012, en medio de un nuevo clima de profunda crisis en términos económico-sociales, dan el puntapié inicial de este trabajo.

Introducción y consideraciones metodológicas

Este artículo presenta el primer avance de un trabajo en elaboración de compilación, síntesis y análisis de los resultados obtenidos como producto de una labor de investigación de campo llevada a cabo en varias ciudades de España y de Portugal durante los meses de enero a marzo de 2012 sobre la incorporación y el desempeño de los mecanismos semi-directos de participación ciudadana a nivel local y autonómico.

Las fuentes principales de los datos son de primera mano, conformadas por entrevistas en profundidad semi-estructuradas realizadas a investigadores, técnicos y políticos¹ en ambos países cuya actividad académico-profesional se había venido desarrollando durante los últimos años en el área del diseño, el análisis, la puesta en práctica y la evaluación de diversos mecanismos de participación ciudadana a nivel local de los ayuntamientos y supra local, ya sea autonómico o, en menor medida, nacional.

La técnica de selección de los entrevistados fue la de “bola de nieve”, en la cual se efectuó una primera indagación de autores locales en función de las publicaciones disponibles en la temática desde la última década, cada especialista consultado recomendaba a otros colegas considerados imprescindibles en el tratamiento de la temática en cuestión, a la vez que aprobaban y confirmaban las sugerencias previamente recibidas de otros pares. Dichas entrevistas se llevaron a cabo hasta saturar las propuestas recibidas y llegar a la repetición de nombres, habiendo cubierto un amplio espectro de los referentes centrales en la materia. De este modo, el trabajo de campo se extendió por gran parte del territorio español y parte del vecino país de Portugal.

El segundo grupo de fuentes, ahora de segunda mano, consistió en el relevamiento, la lectura y el análisis de los libros, artículos y ponencias publicados por los investigadores entrevistados y también por otros especialistas allegados (en co-autoría o también en autoría individual).

Finalmente, el último tipo de información, provino de cursos, conferencias, mesas redondas y seminarios dictados en las universidades y en los institutos de investigación españoles y portugueses sobre el tema específico de la participación ciudadana en sus diversos distritos así como también sobre la situación político – económico – social más general de sus países y de otros continentes en los que dichas experiencias se idearon, ensayaron, sostuvieron, abandonaron, restablecieron, etc.

¹Carlos López Casas (ex Coordinador del Presupuesto Participativo en el Ayuntamiento de Getafe), Salvador Martí i Puig (profesor de la USAL, Salamanca), Joan Font (investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados – CSIC, Córdoba), Ernesto Ganuza (investigador del IESA – CSIC), Joan Subirats (investigador de la UAB y ex Director del IGOP de la UAB, Barcelona), Joaquim Brugué (Director del IGOP de la UAB y ex Director de Participación en la Generalitat de Catalunya), Ismael Blanco (investigador de la UAB), Marc Parés (investigador del IGOP de la UAB), Fernando Pindado (ex Subdirector de Participación en la Generalitat de Catalunya), Oscar Rebollo (investigador del IGOP de la UAB y ex asesor en ayuntamientos de Catalunya), Anna Brunsó Ribas (Técnica de Participación Ciudadana en la Diputación de Girona y profesora de la UG), Pedro Ibarra Güell (Director del Departamento de Ciencia Política de la UPV, Bilbao), Alicia Suso (investigadora de la UPV), Asier Blas Mendoza (investigador de la UPV), Rafael Ajangiz (investigador de la UPV), Giovanni Allegretti (investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal).

Todo lo anterior ofreció un amplio, rico y abarcativo panorama tanto actual como histórico y también prospectivo sobre el pasado, el presente y el futuro esperable de la democracia semi-directa en la península ibérica y en el mundo, tanto en contextos de crisis como de estabilidad y bajo gobiernos asociados con ideologías de izquierda al igual que otros de derecha.

En definitiva, esta ponencia pretende traer a la discusión las cuestiones teóricas más controvertidas que fueron haciéndose visibles en el desarrollo de las prácticas participativas, así como señalar las amplias semejanzas y las destacadas diferencias propias de la implementación de tales herramientas en cada escenario específico. A los fines de su presentación, dichas cuestiones se articularon en una serie de ejes, coincidentes en su mayoría con las principales preguntas realizadas a todos los entrevistados, en una asociación de las respuestas que incluyen perspectivas teóricas, técnicas, sociales y políticas acordes con el perfil de los consultados.

La participación ciudadana semi-directa: ejes de la reflexión

1- Temas involucrados

Los temas y áreas habilitadas a la hora de poner en práctica un instituto participativo y aquellas expresamente excluidas de la competencia de los mismos pueden constituirse en un indicador de la importancia que tal herramienta representa para los gobernantes en tanto se cruzan o no con facultades y terrenos sensibles a sus intereses.

Por ejemplo, en opinión del responsable a cargo en Getafe, el presupuesto participativo ha demostrado ser el mecanismo de participación más controvertido, al decidir sobre prioridades de política presupuestaria, una cuestión de completa centralidad y relevancia tanto para ciudadanos como para gobernantes.

Contrariamente, aquellos mecanismos que vetan de antemano las acciones referidas a tributos, dietas, presupuesto, tratados internacionales o reforma constitucional, como por ejemplo ciertas iniciativas legislativas o referéndums vinculantes, tienden a transitar más prolongada y apaciblemente su camino al resultar inofensivos a ojos de los políticos en los aspectos “claves” que hacen al reparto de atribuciones y poderes.

No obstante, a pesar de tener que enfrentarse por tal motivo con mayores y más firmes amenazas dirigidas contra su permanencia, son también las herramientas más “populares”, las más empleadas, las que consiguen sostener mejor la participación vecinal a lo largo del tiempo, justamente por el hecho de involucrar decisiones de política distributiva y por ostentar, consecuentemente, los resultados más visibles y de alto impacto para los ciudadanos en sus vidas cotidianas.

2- Nivel de decisión

En línea con el eje anterior, el nivel de decisión habilitado por el mecanismo también constituye una señal del peso, competencia o riesgo que el proceso participativo puede implicar a los intereses de poder y permanencia de los gobernantes. Existen mecanismos puramente informativos (como ciertas audiencias públicas de resultado no vinculante, donde los grupos e individuos afectados por una política reciben de los técnicos y ejecutores a cargo información específica sobre la misma, al tiempo que pueden manifestar sus pareceres tanto a favor como en

contra, pero sin que estos impliquen un poder de presión ineludible sobre los gobernantes), otros de tipo consultivo (como las consultas populares no obligatorias donde la respuesta de la población a la que se ha realizado una pregunta en torno de una medida puntual es optativa para los ciudadanos, al igual que lo es para el gobernante la decisión de tomarla o no en cuenta), y algunos decisivos (donde los ciudadanos tienen poder de voto y cuyo resultado final se impone como decisión firme al accionar de los representantes a cargo).

A la luz de la experiencia de Getafe, los presupuestos participativos son también controvertidos en tanto exceden el nivel meramente consultivo, esto es, de sola opinión (o de debate), para pasar en cambio a incidir en el proceso mismo de adopción de la medida, esto es, constituyéndose en un instrumento de tipo decisivo y de efectos más o menos vinculantes (dependiendo de si incluye o no una sanción para los representantes que no ejecuten las prioridades consensuadas).

No obstante, al igual que lo que ocurre con el eje anterior, es justamente esta característica de alto impacto real y concreto la que ha otorgado gran parte de su efectividad, capacidad transformadora, concurrencia, transparencia, sostenibilidad y credibilidad a dicho mecanismo, superando una de las limitaciones mayores que enfrentan los institutos semi-directos de tipo puramente declamativo, los que resultan, por tanto, poco efectivos (y menos aún atractivos para la población).

3- Representatividad

Uno de los flancos más endebles de los mecanismos semi-directos tiene que ver con el nivel de “representatividad” que implican las opiniones y decisiones a través de ellos canalizadas. Esto, combinado con los anteriores ejes “nivel de decisión” y también “temas involucrados”, puso a los presupuestos participativos en el centro de las críticas, dirigidas principalmente desde la derecha del espectro político y, asimismo, desde algunos espacios académicos².

Esta crítica se sustentaba en, lo que se verá luego como el eje legitimidad, la dudosa aceptación de medidas adoptadas con el consentimiento de una pequeña porción de la población, ya que, por muy concurridos que resultasen los foros participativos, siempre implicaban un ínfimo porcentaje del total de la ciudadanía, la cual, por cuestiones de tiempo, apatía, desconocimiento, preferencias divergentes, etc., quedaba en su mayor parte por fuera de tales decisiones. Esta gran mayoría había previamente delegado con su voto tal capacidad de decisión en manos de los funcionarios elegidos, pero no así de sus vecinos.

A dichos cuestionamientos, los responsables de la puesta en marcha del presupuesto participativo en el Ayuntamiento de Getafe, respondían que la convocatoria era abierta a “todo el mundo”, y que ellos en persona se encargaban de diversificar y de extender la invitación para que llegase a la totalidad de los vecinos del área involucrada. El hecho de que cada invitado se definiese posteriormente por participar o abstenerse, corría por cuenta propia, y era parte de su libertad y derecho de elegir, lo que, por tanto, no restaba legitimidad al procedimiento. Asimismo, para estos responsables era aún mejor decidir entre tres que entre uno solo. Finalmente, la legitimidad no constituía para ellos un tema puramente representativo en términos cuantitativos (cantidad de participantes) sino también cualitativo (generación de confianza,

² Según lo comentado por el funcionario a cargo de implementar el Presupuesto Participativo en Getafe hasta 2011.

transparencia, logro de resultados concretos) siendo que esto último se ganaba en el día a día de una implementación comprometida.

4- Legitimidad

Esta dimensión, altamente sensible en el debate participativo engloba diversos aspectos: el porcentaje y diversidad de la ciudadanía involucrada en la decisión (asociado al anterior eje de representatividad), la transparencia del procedimiento, la eficacia del mecanismo. En cuanto a la primera cuestión, algunas experiencias de implementación de mecanismos semi-directos, como la del presupuesto participativo en Getafe, han prestado especial atención al desafío de lograr una convocatoria realmente diversificada e inclusiva al igual que al hecho de garantizar un alto nivel de continuidad en la participación alcanzada, a los fines de llegar con la propuesta a los distintos grupos etarios, de situación laboral, de nivel educativo, de género, de tipo de actividades, etc. Para ello sus organizadores se encargaron de variar los horarios y los lugares de las asambleas, de ofrecer servicios de guardería, de diversificar los medios y las formas de difusión, entre otras iniciativas. De este modo, se aseguraban la diversidad de la participación y la “representación” de los diversos sectores, con el valor agregado que tal amplitud suponía en cuanto a la dinámica de funcionamiento y a la riqueza de los debates y consensos, todo lo cual redundaba en una mejor reputación de legitimidad del procedimiento.

Por otro lado, se suma el dilema de que, si bien una participación ciudadana persistente puede aumentar la legitimidad del gobierno que la impulsa y la sostiene gracias a redundar en un proceso más transparente e inclusivo de toma de decisiones, este puede conllevar asimismo nuevas complicaciones relacionadas con un aumento de los costos políticos involucrados en la adopción de las medidas, como ser: el crecimiento del número de actores con poder de veto, así como de los requerimientos de tiempo, de organización, de infraestructura, de personal, etc.

Finalmente, algunas experiencias como la de Getafe han demostrado que la participación ciudadana por sí misma no garantiza votos a los gobernantes a cargo de implementarlas. De allí las reticencias y la desconfianza de muchos actores políticos (inclusive algunos provenientes de la izquierda del espectro ideológico), a la hora de poner en práctica herramientas semi-directas, los que, conociendo la falta de garantías existentes en cuanto a los resultados esperables, las terminan temiendo, eludiendo, o criticando.

Lo que es más, según comentaron algunos de los responsables de la ejecución de dichos mecanismos, las mayores resistencias y trabas suelen venir de los propios co-partidarios políticos más que del “afuera”. Estos testigos han afirmado que, por lo general, la decisión de incorporar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos no suele provenir de la totalidad del gobierno municipal en su conjunto, sino sólo de algún o algunos (muy pocos) líderes individuales (y prácticamente aislados), autores de tal iniciativa.

5- Origen de la convocatoria

Este punto ha resultado central a la hora de evaluar el real efecto participativo de los mecanismos semi-directos, en tanto abren la puerta a una real y espontánea demanda ciudadana para la participación (“desde abajo”) o, por el contrario, dejan la misma exclusivamente en dependencia de una voluntad política que unilateralmente así la requiera (“desde arriba”). Cabe aclarar que en algunos (pocos) casos se habilitan ambos tipos de convocatoria para un mismo procedimiento.

Ampliando el panorama aparece, por un lado, una primera cuestión respecto del origen del impulso de creación de estos institutos, el que puede surgir “desde los gobernantes” o “desde la población”. Por lo general, la experiencia española demostró un predominio claro de la primera opción por sobre la segunda, a excepciones muy conocidas y de alto impacto como la del movimiento social “15 M”. En el resto del mundo occidental sucedió algo parecido, siendo que la incorporación de herramientas participativas fue parte de los paquetes de reforma política asociadas al clima ideológico neoliberal imperante, tendientes a “achicar el Estado nacional” y a co-responsabilizar a la sociedad en la administración de países y localidades en crisis, con escasos recursos y altas restricciones presupuestarias; así como de relegitimar las democracias indirectas vigentes inyectando el oxígeno de la participación cívica.

Por otro lado, una vez fundados estos mecanismos, existe un segundo nivel de iniciativa que tiene que ver con la puesta en práctica o uso de los mismos, el que, según el diseño institucional de cada uno de ellos, puede habilitar o no la convocatoria de individuos y/o grupos de la sociedad civil y/o políticos. Esto es, el diseño institucional de cada instituto puede habilitar una convocatoria exclusiva por parte de los representantes (ejecutivos y/o legislativos), exclusiva de los ciudadanos (de base individual y/o organizativa), o indistintamente de ambas.

Los presupuestos participativos, por ejemplo, en la mayoría de sus versiones, contemplan la implementación exclusivamente a partir de la voluntad política (al igual que la consulta popular, los referéndums vinculantes, los planes estratégicos, o la mayor cantidad de audiencias públicas). Esto es, excluyen a la ciudadanía de la posibilidad de convocarlos o de ponerlos en funcionamiento por propia iniciativa (a diferencia de, por ejemplo, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato, o algún tipo específico de audiencia pública -como la de requisitoria ciudadana).

Son los mecanismos de convocatoria “desde abajo” o indistinta (también abierta “desde arriba”) los que detentan los más amplios efectos participativos, en tanto los ciudadanos no dependen de una arbitraria voluntad política que los ponga en marcha (en función de sus propios intereses) sino que permiten una utilización popular autónoma y espontánea.

6- Criterios de justicia

Nuevamente esta cuestión surge de la consideración de los presupuestos participativos, en cuanto a la asignación de montos de dinero a los distintos barrios, comunas, o ámbitos en los que se haga efectiva la discusión participativa de las prioridades de gasto, por ejemplo, a nivel local.

Esto es, ¿corresponde asignar a todos los ámbitos sub-locales un monto igual de dinero tomándolos como unidades equivalentes?, o ¿conviene realizar asignaciones diferenciales en función de la cantidad de habitantes, la extensión territorial, las necesidades socio-económicas insatisfechas, las postergaciones? ¿Implica lo último una suerte de discriminación positiva o negativa?

Por otro lado, ¿es deseable repartir la totalidad del presupuesto participable entre las diversas unidades sub-locales?, o ¿es preferible reservar una parte a modo de fondo común, con representantes de todos los barrios, que pueda emplearse para resolver cuestiones de alcance local general (que excedan los límites de las sub-unidades), u otras de urgencia, prioridad o coyuntura no previsible?

Los técnicos a cargo de la implementación del presupuesto participativo en Getafe fueron adoptando diferentes criterios y ajustándolos lentamente en la práctica, con el transcurrir de la

experiencia, a la luz de los errores y aprendizajes, y en forma co-responsable con los vecinos participantes. Es por ello que, en un comienzo, decidieron dividir la totalidad del presupuesto del ayuntamiento en partes iguales entre las distintas áreas barriales, lo que resultaba poco equitativo en términos materiales, pero que sí en cambio era lo más aceptable para que los vecinos no se sintiesen discriminados. Con el tiempo, consensuaron en separar un porcentaje (20%) del total de los recursos disponibles y constituir un fondo común con el que atender a las necesidades supra-áreas barriales o aquellas que resultasen más urgentes y prioritarias para compensar carencias acumuladas.

7- Efectos desiguitarios ¿mecanismos elitistas?

De modo completamente contradictorio con lo que en principio se supone que un mecanismo participativo debiera implicar en cuanto a su contribución en términos de aumentar la calidad democrática, la inclusión y la igualdad de oportunidades y condiciones, varios de ellos han sido descalificados como elitistas e inequitativos.

Para ciertos autores (como Macpherson, 1982, por ejemplo), existe una aparente contradicción entre bajos recursos y apatía, en el cual los sectores con necesidades básicas más urgentes son también los que disponen de menor información, capacitación, tiempo ocioso, etc; para participar de los institutos semi-directos y gestionar sus demandas personalmente. Estos sectores más vulnerables terminan dependiendo, por tanto, de que algún gobernante, ONG, partido, etc; haga propios sus reclamos y los defienda en su nombre, o sea, indirectamente. Existe una especie de círculo vicioso donde no podemos lograr mayor participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de estos últimos si antes no aumenta la participación democrática (ya que la única forma de que las gentes puedan trascender su conciencia de sí mismas como consumidoras y apropiadoras es a través de la intervención efectiva en la acción política conjunta).

Muy diferente es el caso de los grupos de gente con empleo, que está enterada de la existencia y modo de uso de estos institutos, con posibilidades temporales y físicas de participar, que puede canalizar en forma directa sus demandas y lograr que sean satisfechas.

Otro efecto desiguitario de algunos mecanismos como la consulta popular o el referéndum vinculante es, tanto para este autor como para Sartori (1990), el hecho de que alguien debe formular la pregunta, la cual queda exclusivamente en manos de algún centro político que concentra esta función y tiene la capacidad de imprimir su sesgo condicionando, de este modo, la respuesta.

Este segundo autor agrega la apreciación crítica de que la intensidad del concepto de autogobierno es inversamente proporcional a su extensión en espacio y tiempo. La participación puede ser diseñada como una fracción en el sentido de que, a medida que aumenta el denominador, la importancia de cada participante disminuye en forma proporcional. Esto significa que, cuando la extensión aumenta, la participación deja de conformar el fundamento último de la democracia (ahora en su formato representativo). Por este motivo, sentencia que cuanto más insiste el participacionista en su punto de vista, más peligro corre de ser, aun inconscientemente, más elitista que aquel al que combate. Y esto sería así porque, bajo las vastas democracias representativas modernas, la participación sólo podría ser ejercida, según su punto de vista, por grupos pequeños (para que dicha participación fuese real y plena) e intensos (para que se mantuvieran en el tiempo), siendo este justamente, el significado del elitismo. A sus ojos,

la tentativa de reconstruir la teoría de la democracia participativa sobre la base del concepto de participación “o bien nos deja con la democracia de los grupos reducidos o con una teoría y práctica vanguardista del grupo pequeño activo e intenso”.

Por otro lado, ocurre que incluso dentro mismo de un proceso participativo, hay actores individuales o colectivos cuyo potencial de presión o *lobby* resulta ser superior al del resto, ya sea por cantidad de seguidores, diferencias de dinero, de influencias políticas, de conocimiento especializado, o respecto de cualquier otro elemento de poder que lo colocase en una posición privilegiada en comparación con la de los demás participantes tanto en su capacidad de fijar agenda como en la de seguimiento, ejecución y control de sus pedidos, e incluso, en la posibilidad de saltarse los canales procedimentales y tener acceso directo a los políticos a través, por ejemplo, de un llamado por teléfono. De este modo, la pretensión de equidad e inclusión del mecanismo participativo quedaría desvirtuada al igual que disminuido en gran medida su potencial de alcanzar consensos con la ciudadanía.

A semejante acusación, algunos defensores de la democracia semi-directa contestaron resaltando la importancia de la opinión de la gente “común” en estas consultas, no en base a sus conocimientos específicos a la hora de diseñar proyectos técnicamente complejos, como es el caso de los de obra pública (conocimientos que por lo general no tienen ni tendrían por qué tener estos vecinos), ni tampoco en sus posibilidades de aportar financiamiento, sino por conocer “desde adentro” y “en carne propia” la problemática a la que tal obra vendría a dar respuesta, así como por la posibilidad de proponer ideas propias y originales, probablemente menos sofisticadas pero más adecuadas y prácticas, de cómo superarla.

8- Calidad vinculante de las decisiones

Al eje “origen de la convocatoria”, se suma el referido a la calidad vinculante (o no) de las decisiones o demandas expresadas a través de los institutos semi-directos, a los fines de considerar su impacto real participativo.

Lo anterior, implica que los debates y acuerdos ciudadanos alcanzados tengan (o no) un efecto vinculante (obligatorio) sobre los representantes a cargo de adoptar tales medidas.

Por un lado se tiene que, si bien tal efecto vinculante aumentaría exponencialmente el interés y la eficacia de estos instrumentos a ojos de los ciudadanos participantes, dicho efecto conllevaría, al mismo tiempo, un elevado costo en su grado de legitimidad debido a la antes problematizada baja representatividad de estos mecanismos respecto del total de la población. La cuestión aquí radicaría en la inadecuación (e ilegitimidad) de convertir en obligatorio para los gobernantes el producto de la opinión y del consenso de una ínfima parte de la población, la que no sería representativa (en cantidad y calidad) del resto de los ciudadanos, los que, por acción u omisión, quedaron por fuera del procedimiento participativo, habiendo, en cambio, autorizado a los gobernantes, a través de las contiendas electorales, a decidir libremente sobre todas las cuestiones de política pública. ¿Puede el acuerdo de algunos muy pocos vecinos imponerse por sobre la capacidad de decisión de los representantes elegidos por el total de la ciudadanía? Si bien los mecanismos participativos vinieron a complementar las instituciones electorales e indirectas en crisis, la esencia de la estructura democrática moderna continua siendo representativa por razones evidentes de tipo territoriales, temporales, de heterogeneidad, cantidad de población, complejidad y multidimensionalidad de las decisiones, etc.

Sin embargo, si, por otro lado, los alcances de estos mecanismos se reducen exclusivamente a un rol puramente consultivo, pudiendo los gobernantes optar libremente por incluir o marginar la opinión ciudadana de la decisión política final, lograrían por ello escapar del anterior foco crítico, pero, contrariamente, a costa del inminente peligro de convertirse en meros objetos decorativos, a disposición del capricho arbitrario de los mandatarios, y con un debilitado y endeble valor participativo. Esto último se vería potenciado si la iniciativa de convocatoria fuese asimismo facultad exclusiva de los “de arriba” (como se vio en el eje “origen de la convocatoria”).

En tanto las demandas ciudadanas no gozaran de capacidad vinculante una vez canalizadas a través de los mecanismos participativos, su consideración y ejecución efectiva por los funcionarios quedaría completamente en manos de una voluntad política que podría o no resultarles favorable, y sólo en virtud del tiempo en que hubiera de mantenerse la misma. Los retrasos en la puesta en práctica de las prioridades presupuestarias votadas por los vecinos en el Ayuntamiento de Getafe son un ejemplo de ello, aunque, en este caso puntual, la mayoría de tales demoras respondían a la propia lógica interna de funcionamiento de la burocracia administrativa.

Un elemento complementario a esta cuestión, y que, en algún punto podría presentarse como una solución de compromiso o vía intermedia, es la presencia o ausencia de cláusulas que asegurasen, si no la obligatoriedad de la ejecución de la opinión ciudadana por parte de los gobernantes, al menos su consideración a cargo de éstos y su respuesta (afirmativa o negativa) a la población respecto de los motivos que justificaron tanto su adopción como su rechazo. Estas cláusulas, al igual que aquellas otras más taxativas sobre el carácter vinculante de los resultados, debieran verse acompañadas de una forma de sanción efectiva contra la falta de cumplimiento de cualquiera de ambas prescripciones (carácter vinculante o rendición de cuentas / respuesta). De lo contrario, ni el efecto obligatorio de la opinión ciudadana ni el deber prescripto a las autoridades de considerar y responder a las mismas, tendría un efecto real para los representantes. La inexistencia de tales sanciones en la implementación del presupuesto participativo en Getafe hizo depender el carácter obligatorio de las prioridades ciudadanas del compromiso (fuerte y genuino) de las autoridades y técnicos a cargo (de modo tal que no quedaban ejecuciones pendientes de año en año, salvo por retrasos burocráticos luego saldados), lo que, en ausencia de tal compromiso, las hubiera dejado en igual situación que de haber sido simplemente no vinculantes.

Una de las incógnitas asociadas a esta cuestión es la de que, siendo conocido el hecho de que los mecanismos semi-directos vienen a limitar el poder de los gobernantes para la toma de medidas públicas, estos mismos gobernantes carecerían en principio de reales incentivos para poner en marcha tales institutos, cuyos efectos evidentes irían en contra de sus propios intereses inmediatos. Según los entrevistados, las respuestas en este área serían varias y diversas. En efecto, hubieron dirigentes que creyeron que la participación ciudadana les daría rédito político, esto es, votos, hecho que ha quedado bastante cuestionado en el eje de “legitimidad”. Otros buscaban destacarse en torno a alguna iniciativa de la que pudieran apropiarse y con la cuál lograsen aumentar su popularidad. Finalmente, otros políticos incorporan tales herramientas solo por su efecto “contagio”, en base a las experiencias internacionales exitosas, o por moda, o debido recomendaciones de asesores, especialistas y académicos.

9- ¿Legislación si o no?

En algunas experiencias, la existencia de legislación creadora y luego de reglamentación habilitante ha sido un elemento asegurador primero y facilitador después de la implementación y el sostenimiento de las experiencias participativas, en tanto obligaban y estructuraban la actuación de los gobernantes en ese sentido.

Sin embargo, para otras, como en el presupuesto participativo de Getafe, la inexistencia de reglamentación específica del procedimiento ofreció un marco de apertura y libertad para el ensayo y el error. Esto es, para generar las pautas de funcionamiento en forma conjunta entre funcionarios y vecinos y evitando el establecimiento de entornos rígidos, a fin de que se permitiese ir corrigiendo las dificultades y potenciando los aciertos al momento de ser detectados, o luego de la realización de los balances anuales, sin los frenos y las demoras que una modificación legislativa implicaría, y que podrían resultar en una pérdida de confianza, credibilidad y entusiasmo en la población respecto del mecanismo. Allí, las reglas de funcionamiento se establecían en forma de normas que se iban generando y revisando con la gente (auto-reglamentación). La palabra “reglamento” había sido eliminada a conciencia de las reuniones y asambleas, para evitar que la misma ocasionara conflictos y trabas a nivel jurídico. La “no” reglamentación en este caso, fue uno de los factores responsables de que la experiencia pudiese calificarse como exitosa, facilitando el “ajuste” de desempeño en la práctica misma.

Esto último tenía amplia lógica: si la finalidad de la reglamentación era la de obligar a las autoridades a implementar los institutos semi-directos, en la medida en que éstos no fuesen acompañados de una sanción pre-establecida y de un modo de control eficiente, tal cláusula vinculante hubiera quedado sin efecto y, por tanto, resultado estéril. Por otro lado, si la voluntad política era real y comprometida, la obligatoriedad institucional hubiera aparecido como redundante, y, por lo mismo, innecesaria. Por lo que, la presencia de reglamentación puntillosa no hubiera sumado efecto vinculante a una voluntad política inexistente ni hubiera agregado algo nuevo y útil a otra ya existente. La ley sólo sería buena si detrás de ella hubiera habido una apuesta real por ejecutarla.

En cuanto a la implementación, como se sugirió en el caso citado, un muy estricto diseño y pautas de funcionamiento definidos por ley, podrían terminar por oponer obstáculos de tiempos y acuerdos legislativos requeridos para transformarlos muy difíciles de alcanzar, convirtiéndose en una buena excusa para que las débiles voluntades políticas terminasen por diluirse.

Por otro lado, en la opinión del responsable del presupuesto en Getafe, una buena ley podría en cierto grado aportar pautas útiles para la ejecución del procedimiento, pero, de ningún modo garantizar su calidad: sin compromiso político podrían montarse procesos semi-directos, a título formal, para acreditar informes y superar auditorías, pero, sin embargo, carecer de todo contenido real participativo y de cualquier involucramiento ciudadano legítimo.

Otra de sus observaciones fue respecto de la ausencia constatada de legislación específica para cada mecanismo a nivel local, con la sola presencia de ciertos reglamentos participativos generales, bastante similares entre los ayuntamientos. A excepción de Getafe, en su mayoría se percibía un predominio de institutos consultivos, y una escasa voluntad política para que se aplicasen.

Este eje hace alusión a las dificultades internas de la administración pública, tanto en su sector político como en el burocrático y entre ambos, atravesada por divisiones partidarias y de funciones entre los diversos organismos de gobierno y al interior de cada uno de ellos, con lógicas autonómicas de funcionamiento; con diferencias de criterios, ideológicas y de competencias.

Todo lo cual disminuía el potencial de los diversos mecanismos participativos, constantemente empujados a la marginalidad, el acotamiento y la impotencia, debido a la falta de coordinación y coherencia tanto entre los diferentes órganos de toma de decisiones (ejecutivos, legislativos) como al interior de cada uno de ellos (entre áreas, personal, recursos, tiempos, facultades, origen partidario).

Es decir, si la inclinación a la adopción de un perfil más participativo en la toma de decisiones no lograba centralizarse en un ámbito con elevadas competencias jurídico-político-económicas dentro de la jerarquía político-administrativa, que lograrse imponer desde las más altas esferas de poder y autoridad dicho lineamiento participacionista, la capacidad de influencia real de la voluntad ciudadana directa en las medidas públicas correría enormes riesgos de naufragar en los oscuros e imbricados caminos de la burocracia.

La superposición y el desacople político-administrativo de temas, atribuciones, presupuestos, tiempos, se constituían en factores que podían demorar, paralizar, dificultar, entorpecer a los acuerdos ciudadanos semi-directos, minando la eficacia de sus respectivos mecanismos y, por tanto, su legitimidad a ojos de la población.

Por ejemplo, en el Ayuntamiento de Getafe, la estructura interna del gobierno funcionaba por partes y cada una de ella muy autónomamente, lo que dificultaba la coordinación entre todas a la hora de ejecutar las prioridades presupuestarias votadas. Es decir, aquellas obras que excedían los ámbitos político institucionales afines al liderazgo que impulsaba el presupuesto participativo, eran trabadas, demoradas, suspendidas, cajoneadas, cuestionadas, devueltas, y no implementadas, lo que, en varias oportunidades, hacía naufragar en su última etapa un procedimiento que había resultado fluido y con alto consenso. Más aún siendo que la Delegación del Presupuesto Participativo tenía pocas competencias y poderes propios, no obstante haber dependido previamente de la Vic-eintendencia y de la Concejalía de Hacienda, esto es, habiendo estado dentro del “núcleo político duro” y con una conducción de vasto alcance en las diversas Concejalías bajo su influencia (ubicado en un lugar alto de jerarquía, lo que le evitaba tener que pedir permiso a cada área para la ejecución de las propuestas).

Por lo general, los diversos procesos de participación ciudadana no se encuentran coordinados funcionalmente y el área en que se inserta la misma no posee competencias relevantes para ejercerla (ya que suelen resultar no ser áreas de interés estratégico para los gobernantes). La solución de estas disrupciones y el logro de un desempeño exitoso aparecería entonces necesariamente asociado a una planificación estratégica, correspondiente a un plan directivo que coordinase estrechamente las diferentes actividades y mecanismos participativos para evitar las superposiciones, desencuentros y abismos, además de fomentar una cultura cívica activa.

11- Voluntad política

Este ítem, de central importancia, permea y atraviesa a la gran mayoría de los ejes antes presentados. Es decir, sin voluntad política, no hay creación institucional ni reglamentación legal

de mecanismos semi-directos, no hay apertura a la convocatoria desde abajo, no hay difusión de la existencia y enseñanza del modo de uso de tales herramientas, no hay convocatoria al uso de las mismas, no hay difusión de tales convocatorias, no se consideran las demandas ciudadanas presentadas, no se ejecutan ni se responde a las mismas, no se difunden ni publicitan los resultados.

Por esa razón se ha optado por presentar a este eje por separado, debido a la importancia central que representa en la decisión fundamental de crear y poner en marcha a los institutos participativos, al igual que en aquella otra de suspenderlos o desmantelarlos, independientemente de su performance, desempeño, arraigo social, resultados acumulados; decisiones que recaen siempre en primera y última instancia en manos de los gobernantes.

El presupuesto participativo en Getafe es un buen ejemplo del rol de la voluntad política en el espectro participativo. En efecto, a pesar de haber funcionado muy eficientemente durante ocho años consecutivos, con alto compromiso de las autoridades y técnicos a cargo, con un amplio involucramiento y apoyo ciudadano, los que se manifestaban en un constante trabajo y decisión conjunta en los diferentes aspectos del proceso, el contundente triunfo del conservador Partido Popular por sobre el Partido Socialista Español³ a nivel nacional y de gran parte de las comunidades autónomas y ayuntamientos en noviembre de 2011, fue suficiente para que la nueva decisión política gobernante se definiese por el levantamiento del mismo sin motivo aparente, más allá del escenario económico crítico (al que se supone el presupuesto participativo debería haber podido auxiliar posibilitando una toma de decisiones corresponsable con la ciudadanía respecto de una disponibilidad monetaria restringida). Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la gran mayoría de los ayuntamientos que atravesaron por la misma coyuntura política, la población participante (en su mayoría “no politizada” ni militante) defendió el mecanismo e insistió en su sostenimiento, logrando que las nuevas autoridades aceptasen extender su vigencia durante el año 2012, aunque más no fuese para la realización de tareas de balance y cierre.

En dicho caso, los nuevos funcionarios no realizaron una evaluación de los costos políticos de su desmantelamiento, sino que se atuvieron a considerar solamente los cargos procesuales de mantenerlo (no económicos sino en términos de complejidad en la toma de decisiones), más aún siendo que habían ganado las elecciones sin que el presupuesto participativo figurase en su plataforma de gobierno, y no experimentando ningún compromiso respecto de una medida que había sido iniciada por una gestión de corte político ideológico opuesto. Todo lo contrario, subsistía un cierto impulso por empezar “de cero” y con la confianza de hacer las cosas mejor que la dirigencia previa, en búsqueda de implementar cambios drásticos y retaceando cualquier reconocimiento a la gestión en retirada. A pesar de que el presupuesto participativo hubiese arrojado una relación de bajo costo financiero y altos réditos participativos, igualmente se hizo caso omiso de su éxito. Donde la construcción de un procedimiento participativo fue lenta y compleja (tomando casi 10 años el logro de cierto empoderamiento ciudadano), la destrucción se presentó como una acción rápida y sencilla (no así cualquier intento de reconstrucción que quisiera iniciarse).

La voluntad política implicaría entonces una apuesta decidida, sostenible en el tiempo, a modo de política de Estado más que de gobierno, supra-partidaria y supra-dirigencia individual,

³ “Arrasó la derecha y Rajoy liderará una España en crisis”, Clarín.com Mundo, 21-11-2011, http://www.clarin.com/mundo/europa/Arraso-derecha-Rajoy-liderara-Espana_0_595140502.html

capaz de atravesar las dificultades y coyunturas adversas, confiada en el proceso, asentada sobre un buen diagnóstico previo y consciente de las oportunidades, capaz de entablar alianzas dentro y fuera del gobierno, sostenible más allá de las modas y convencida del poder transformador de la participación ciudadana sobre el territorio y sobre la gente.

Asimismo, la voluntad política detenta un papel central en la difusión tanto de la creación, y modo de funcionamiento, como de la convocatoria a participar y de los resultados de la implementación de estos mecanismos, ante la dificultad de hacer visibles estas experiencias participativas y a los fines de “educar al soberano” y generar cultura cívica.

12- Cultura cívica

El arraigo de un proceso participativo en la población y su sostenimiento a largo plazo implican un crecimiento en términos de cultura cívica, esto es, del grado de compromiso, involucramiento y co-responsabilización ciudadana en la decisión y ejecución de las políticas públicas. En este sentido, es que puede decirse que los mecanismos semi-directos vienen a combatir la crisis de representación, la que se manifiesta en un descrédito de los individuos respecto de sus gobernantes, un alejamiento y desconfianza hacia los mismos, una actitud de apatía, desinterés, decepción y enojo en cuanto al manejo de la cosa pública.

El éxito del presupuesto participativo en Getafe tuvo que ver, entre otros factores antes señalados, con un consciente y comprometido trabajo de los representantes y sus técnicos orientado a crear e implementar este mecanismo en forma constante y completamente dialogada, transparente y responsable, con el resultado de haber generado sentimientos de confianza, apropiación y protagonismo en los participantes respecto de la experiencia, los que fueron puestos especialmente de manifiesto luego de las elecciones de 2011 y de la concomitante decisión de las nuevas autoridades de suspenderlo, frente a lo cual los vecinos unieron voces en su defensa.

En efecto, el presupuesto participativo en Getafe se iniciaba con una primera etapa de presentación de las propuestas por parte de los vecinos, las que luego pasaban a manos de los técnicos de obra que le daban forma y las devolvían a sus autores para que las evaluaran en sus modificaciones y las corrigieran o aprobaran. Era un proceso transparente de aprendizaje y gestión conjunta.

Los técnicos a cargo buscaban que los vecinos se implicasen con los diversos proyectos, de modo que fuesen sostenibles en el tiempo, con independencia de sus promotores iniciales. El rol del Ayuntamiento era dar el puntapié del comienzo, para dejar luego las propuestas en manos de las asociaciones civiles o asegurándose su concreción y finalización en un corto período, de modo de evitar un crecimiento de la burocracia y de los gastos estatales permanentes. El involucramiento del Ayuntamiento tenía un principio y un final, tras ir dejando un saldo doblemente positivo: la ejecución del plan propuesto y la expansión y afianzamiento de la cultura cívica participativa y co-gestora.

Por otro lado, los especialistas han afirmado que el fomento de la participación ciudadana puede verse favorecido por la asesoría universitaria. Académicos, políticos y técnicos no siempre han avanzado de la mano ni en el mismo sentido, sino que muchas veces se han movido por sendas paralelas sin establecer contacto. Para algunos ejecutores, la ciencia puede ayudar a la puesta en práctica, pero sólo una vez que la ciudad primero se haya hecho cargo de tales procesos, ya que la participación ciudadana “se aprende en el barrio”. A su vez, lentamente los

congresos temáticos han ido incluyendo, junto a los espacios dedicados al debate de los intelectuales, mesas de autoridades públicas y funcionarios. De este modo, la práctica se ha ido enriqueciendo en su camino por la reflexión teórico filosófica más profunda y global, y la teoría se fue retroalimentando de las experiencias reales y concretas.

13- Del interés privado individual al bien público colectivo

Otro de los dilemas a que los mecanismos semi-directos vinieron a responder ante la situación de amplia crisis, es el del individualismo moderno, ya detectado por Tocqueville (1980) en los comienzos de la democracia estadounidense, el que conducía a un peligroso aislamiento y apatía de los individuos respecto de lo público y lo común, abriendo peligrosas puertas al despotismo y a la tiranía. Es decir, que frente a lo remoto y extraño que resultaban las grandes problemáticas del Estado nacional, los hombres preferían permanecer indiferentes a ellas, delegando tales decisiones en manos de los representantes, y concentrar en cambio sus energías y recursos en otras cuestiones más inmediatas, de la vida cotidiana, del círculo pequeño de lo local, y, más aún, de lo puramente familiar.

Los institutos participativos, cuyo ámbito de mayor eficiencia y uso preferencial (aunque no en forma excluyente) ha sido el municipal, llegaron para tender redes entre el átomo individual y el universo político general. Esto es, se constituyeron en vías habilitadas para transformar un interés puramente particular en un bien común, luego de poner en evidencia los lazos de conexión existentes entre ambos, así como de ayudar a sacar el foco de las personas respecto de lo propio (luego de constada la impotencia de cada una de ellas por separado) y a ampliar la mirada hacia los demás, co-demandantes, capaces de convertir un imposible individual en un posible colectivo y de generar, con el tiempo y la práctica, una genuina apertura solidaria.

El presupuesto participativo en Getafe se inició sobre la base de una convocatoria fundada en el reconocimiento de una respuesta genuinamente sustentada en la persecución de un interés puramente particular, el que, tras su presentación y debate en asambleas, en las que se sumaban los diversos intereses de los demás, perdía fuerza en su constitución individual, cambiando de significado y de dimensión a la luz de la red de necesidades del resto de los vecinos. Al mismo tiempo, la restricción presupuestaria común motivaba el debate en función de las necesidades, urgencias y prioridades de todos, conduciendo a una asignación preferentemente consensuada (aunque también podía resultar solamente mayoritaria -ver los criterios de justicia) y responsable de los limitados recursos disponibles. La demanda egoísta aislada se transformaba en un acuerdo de prioridades a la luz del dinero público acotado y de las necesidades y propuestas del conjunto de los vecinos congregados.

14- Efecto moda

Por último, cabe preguntarse si la imitación de experiencias exitosas a nivel internacional o de otras localidades del propio país, que se constituyen en “modelos” a seguir de una altamente deseable participación ciudadana, es o no recomendable.

Los especialistas entrevistados coincidieron en alto grado en que los prototipos sí servían a los fines de abrir puertas a la participación cívica, pero sólo en la medida en que fuesen ajustados al entorno al cuál eran dirigidos. Esto es, en tanto resultaban adaptados a las

dimensiones, población, instituciones, cultura, historia, costumbres, etc, del entorno al cual serían transferidos.

En efecto, observan que ciertas reglas y pautas formales de funcionamiento pueden ser emuladas, pero no así su contenido (participantes, recursos, voluntad política, temas). Si bien todas las localidades tienen alguna cuota de importación institucional de otros países o comunidades de referencia (debido a que nunca se empieza totalmente “de cero”), las reglas de juego deben ser asumidas como maleables y flexibles de modo que permitan incorporar los aprendizajes acumulados previamente, pero adaptándolos a las condiciones y necesidades locales presentes.

Referirse a “modas” conlleva igualmente una consideración adicional respecto de los tiempos. Una moda se juega en un período fugaz en el presente, es innovadora y siempre actual, pero, transcurrido un corto tiempo, su objeto cae en desuso y es reemplazado por otro nuevo, igualmente efímero que el previo. En una similar sintonía, los políticos suelen pretender que las políticas arrojen resultados contundentes a muy corto plazo, con la meta de poder canalizar el impacto de tal medida a su favor y al del partido “de turno”. Sin embargo, esta inmediatez de resultados (políticas de gobierno) se opone a los largos tiempos que el empoderamiento ciudadano requiere para materializarse a través de la participación institucionalizada, al igual que los exigidos por la planificación estratégica de la ciudad (políticas de Estado), en la cual cada gobierno constituye tan sólo una pieza más en la construcción de la comunidad deseada. Los dirigentes cambian, la ciudad queda.

Por ello, la adopción de mecanismos semi-directos suele decepcionar a las autoridades que, en lugar de tener como objetivo el logro de una toma de decisiones más eficiente y la construcción de una ciudadanía responsable y activa, en el tiempo que esto lleve, prefieren la acumulación de resultados rápidos y de sus correspondientes réditos publicitarios automáticos e inminentes. Es por esto que optan por evitar el pago de los evidentes costos presentes que el fomento de la participación institucionalizada encierra (coyuntura), antes que apostar en el lecho de una promesa demasiado incierta, de ganancias obtenibles en un futuro excesivamente lejano (estrategia).

Lo que es más, quiénes sucumben al efecto “moda”, suelen adoptar compulsivamente las novedades institucionales, entre ellas las herramientas semi-directas, pero pronto continúan por abandonarlas, muy precozmente, bastante antes de que se hayan enraizado, y, por tanto, coartándoles la posibilidad de que desarrollen todos sus frutos.

15- Ciudadanía organizada y ciudadanía independiente

Aquí surgen varias cuestiones. Una tiene que ver con el hecho de si los mecanismos de participación ciudadana habilitan una participación exclusivamente individual (como la consulta popular o el referéndum vinculante), solamente de base organizativa (como los planes estratégicos), o ambas al mismo tiempo (algunos presupuestos participativos, ciertas audiencias públicas). Visto de tal manera, la temática roza los ejes de “representatividad” y “equidad”: una participación puramente de base organizacional es más dinámica, efectiva y estable, suele asociarse con una mayor representatividad, pero también enfrentar la crítica de inequidad y poder diferencial de presión. Las fortalezas y debilidades opuestas corresponden a la participación de base puramente individual (más lenta, ineficiente e inestable, pero también más equitativa

aunque con menor poder de representatividad). Los institutos que contemplan una base mixta, pretenden potenciar las ventajas de ambas anulando sus desaciertos.

El presupuesto participativo en Getafe se ocupó de asegurar la participación de las asociaciones en las mesas barriales, a fin de otorgar a las asambleas una mayor estabilidad, dinámica y representatividad. Si bien también participaban ciudadanos a nivel individual, su presencia era más inestable. Junto con la realidad asociativa (que, no obstante, era bastante débil), contaba igualmente la labor de los líderes movilizados, quienes podían o no pertenecer a asociaciones o tan sólo contar con alto poder de influencia barrial (el que se buscaba movilizar a favor del procedimiento).

Por otro lado, aparece el interrogante referido al tipo de respuesta que los grupos sociales organizados dan a la iniciativa política de creación y uso de mecanismos semi-directos. Contraintuitivamente, hubo experiencias, como en el Ayuntamiento de Córdoba, donde el movimiento asociativo negó el consenso a los ensayos gubernamentales pro-participativos, lo que dejaba entrever un cierto sentido de competencia y disputa por el dominio sobre la misma “clientela cívica”, tras lo cual tales ensayos resultaron en una pronta caída. Contrariamente, en el presupuesto participativo de Getafe, el apoyo del movimiento asociativo, junto con un buen diagnóstico de situación previa y una firme y convencida voluntad política pro-participativa, fueron las claves de su éxito.

16- Mecanismos semi-directos ¿remedios efectivos contra la crisis de representación política?

Uno de los aspectos más llamativos que emergieron de los relatos de académicos, técnicos y especialistas concedores y estudiosos de estas experiencias, fue el relativo al destino de la gran mayoría de los procesos participativos que se venían implementando en España a nivel local en los diversos ayuntamientos y a nivel autonómico, en medio del agravamiento de la crisis económica acompañada del radical cambio de color partidario del gobierno nacional y de la mayoría de las instancias políticas subnacionales.

Lo disruptivo de estos desenlaces se dio en los casos en que tales procesos fueron eliminados, suspendidos o “congelados”, bajo el argumento (a veces expreso, tácito otras veces) de la necesidad y conveniencia de reducir los costos políticos, los que, en lo que a la participación ciudadana respecta, se relacionan con los tiempos adicionales que involucra el debate y obtención de consensos entre los muchos y los diversos, en comparación de la rapidez y efectividad de las decisiones unilaterales.

A esta primera disrupción se le suma una segunda, que tuvo que ver con la aceptación pasiva y el consentimiento acatamiento prestado por la ciudadanía, hasta ese entonces activa, co-responsable en ciertas decisiones públicas y políticamente involucrada, a la interrupción abrupta de un ejercicio cívico que los había empoderado y que venía arrojando buenos resultados.

Lo curioso fue la aceptación pasiva y silenciosa de un clima general de retraimiento de la actividad ciudadana semi-directa, en la creencia compartida de que sus costos eran claramente superiores a sus beneficios y de que, en tiempos de profunda crisis, estos institutos conformaban uno de los dispositivos absoluta y necesariamente prescindibles a los fines de equilibrar las cuentas del municipio.

Aún más contradictoria aparecía la conclusión de que, mecanismos que justamente habían sido creados, puestos en marcha y difundidos internacionalmente 20 años atrás como

prometedores remedios contra la crisis de representación y apatía cívica, ahora, frente a un nuevo escenario tajantemente crítico, estos se interpretaban como aparatos accesorios, costoso e ineficientes para la toma de decisiones, por lo que el nuevo consenso implícito yacía en la evidente opción racional por eliminarlos.

Primeras apreciaciones generales

Tratándose de una ponencia que pretende presentar en forma de ejes separados los resultados de una amplia investigación sobre la evolución de las primeras experiencias impulsadas en territorio español y portugués en fomento de la participación ciudadana semi-directa, este trabajo no da por concluida dicha tarea, sino que apenas constituye un primer avance en tal sentido.

En efecto, aún resta por completar el desarrollo de cada uno de los puntos con la información obtenida de las entrevistas no incorporadas hasta el momento, lo que se irá exponiendo y abriendo a discusión en próximos congresos y jornadas.

Es por ello lo incompleto de los debates aquí lanzados, en los que hasta ahora sólo se ha buscado definir los factores que surgieron como más relevantes en los desempeños y productos acumulados tras la incorporación y puesta en práctica de las herramientas participativas en España y Portugal.

En ese sentido, los ejes delineados se ofrecen como disparadores para una reflexión teórica conjunta a la luz y de la mano de la experiencia práctica.

Bibliografía

- Macpherson, C. B. (1982): *La democracia liberal y su época*; Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1990): *Teoría de la democracia*; Buenos Aires: Ed. REI.
- Tocqueville, A. (de) (1980): *La Democracia en América*; Madrid: Alianza Editorial.