

# La democracia

PARTICIPATIVA COMO ELEMENTO DEL  
MODELO DEMOCRÁTICO DEL SIGLO XXI

## *Participatory*

*DEMOCRACY AS ELEMENT OF THE DEMOCRATIC  
MODEL OF THE XXI CENTURY*

### RESUMEN

La democracia ha evolucionado y cambiado desde su mismo origen siempre hacia formulaciones más inclusivas. Esto es, modelos de democracia que han incluido en el cuerpo electoral a grupos sociales que previamente estaban excluidos, modelos de democracia protectores de nuevos derechos que no existían anteriormente, modelos de democracia que asumían elementos novedosos que en un primer momento no se consideraron propios de la democracia o imprescindibles para su desarrollo. La democracia es movimiento. ¿Puede ser la democracia participativa el elemento que caracterice la modernización de la democracia en las primeras décadas del siglo XXI? En este artículo, a través del análisis del concepto de democracia participativa, se defiende esta tesis.

**Palabras clave:** Democracia, Participativa, Evolución, Siglo XXI.

### ABSTRACT

Democracy has evolved and changed from its same origin always to more inclusive formulations. This is, democracy models that have included in the electoral body social groups previously excluded, democracy models protectors of new rights previously nonexistent, democracy models that assumed new elements that in a very first time were not considered typical of the democracy or indispensable for its development. Democracy is movement. Can be participatory democracy the element that defines the modernization of the democracy on the first decades of XXI century? On this paper, through the analysis of the participatory democracy concept, this idea is supported.

**Keywords:** Democracy, Participatory, Evolution, XXI century.

### ALFREDO

#### RAMÍREZ NÁRDIZ

*Abogado, Doctor en Derecho  
Constitucional Universidad  
de Alicante. Profesor de  
Jornada Laboral Completa  
Universidad Libre Seccional  
Barranquilla.  
aramirez@unilibrebaq.edu.co*

#### Recibido:

11 de febrero de 2014

#### Aceptado:

17 de marzo de 2014

## INTRODUCCIÓN

En palabras de Bobbio<sup>1</sup>, “para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”. Si se observa el desarrollo de la democracia desde que la misma surge en sus formas clásicas en Atenas o comienza a desarrollarse en sus formas modernas en la Inglaterra de finales del XVII y los EEUU y Francia de finales del XVIII<sup>2</sup>, es fácilmente observable que la democracia nunca ha sido un modelo estático o definitivo el cual, una vez alcanzado, ya no sufra modificación alguna con el paso del tiempo. Al contrario, si la democracia se ha caracterizado y se caracteriza por algo es por la continua reinención de sí misma, la constante evolución a través de la incorporación a su acervo de elementos inicialmente descartados y posteriormente no solo asumidos, sino pasados a considerar como partes intrínsecas e imprescindibles del propio ser democrático. Se desarrolla así una línea temporal en la que paulatinamente se extiende el derecho de sufragio a mayores y más variados grupos humanos inicialmente excluidos del mismo: hombres sin propiedades, hombres de distintas razas a la mayoría, mujeres, etc.; en la que los derechos libe-

rales clásicos (civiles y políticos) ven cómo se unen a ellos otras generaciones de derechos: económicos, sociales, culturales, medioambientales, etc.; en la que los sistemas electorales evolucionan desde la estricta regla de la mayoría a los sistemas proporcionales; en la que los partidos políticos, de ser inicialmente repudiados, pasan a ser el centro de la práctica democrática...<sup>3</sup>.

La democracia implica la apertura al cambio, el pluralismo es uno de sus elementos necesarios e irrenunciables, la aparición de novedades y variaciones sobre el modelo original es, en gran medida, tan inevitable como deseable y necesario, pues, al modo de un ser vivo, la democracia, si quiere mantenerse viva, debe moverse y adaptarse al medio siempre cambiante que la envuelve.

La democracia participativa aparece como un elemento más en este desarrollo y evolución constante de la democracia como todo. A través de la conceptualización que de la misma

1. BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986. p. 7.  
2. Correspondería aquí recordar la vieja diferenciación de Constant entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos, destacando que, aunque reciban el mismo nombre, poco o nada, salvo el hecho evidente de la toma de decisiones por la ciudadanía, tienen que ver la democracia clásica de Atenas, con la democracia representativa moderna surgida en los siglos XVII-XVIII-XIX. CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos. En: *Escritos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

3. Fernández-Miranda Campoamor resume las distintas fases o posturas que el Estado ha mantenido hacia los partidos políticos citando tanto la exposición de Triepel como la de Pérez Royo. Para el primero el Estado liberal parte de una inicial hostilidad hacia los partidos políticos –a los que considera facciones– al considerar que entre ciudadano y Estado no debe haber sujeto intermedio alguno; continúa con una segunda fase de indiferencia; una tercera fase de aceptación que asume la importancia de los partidos políticos y los reconoce legalmente; y termina integrándolos en el sistema y considerándolos un elemento esencial del Estado democrático. Por su parte, para Pérez-Royo hay tres momentos: uno inicial en el que se considera a los partidos políticos como un mal absoluto, pues nada debe interponerse entre los ciudadanos y el Estado –menos aun los partidos, que son vistos como facciones o pandillas–; una segunda fase donde los partidos son vistos como un bien deseable; y una tercera fase donde se les tiene como un mal necesario para el funcionamiento del Estado democrático. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Colex, 2003. pp. 38-42.

se verá en estas líneas se podrá comprobar cómo la democracia participativa surge con el objeto de complementar la democracia representativa y profundizar en la democracia. La cuestión que de inmediato surge, y sobre la cual se pretende aportar luz en este trabajo, es si la democracia participativa verdaderamente conseguirá convertirse en el elemento característico de la modernización y el desarrollo de la democracia en el siglo XXI. Es decir, si logrará sus objetivos o si fracasará y se constituirá en un intento fallido de llevar la democracia hacia nuevos horizontes. El objetivo de este artículo es, por tanto, elaborar una conceptualización de la democracia participativa y, a continuación, plantear sus posibilidades reales de desarrollo y materialización en las próximas décadas.

El método adoptado será doble. En la primera parte del artículo se seguirá un método analítico-sintético por el cual, desde el estudio de doctrina, legislación y jurisprudencia internacional, se elaborará el concepto y las características esenciales de la democracia participativa. A continuación, en la segunda parte del artículo, se seguirá un método inductivo-deductivo por el cual, desde las conclusiones obtenidas en la parte anterior del trabajo, se procederá a elaborar hipótesis generales sobre las distintas utilidades y funciones que puede tener la democracia participativa para, a continuación y en las conclusiones del artículo, valorar la capacidad o falta de capacidad de la democracia participativa para constituirse en elemento definitorio del desarrollo democrático en el siglo XXI.

## CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA<sup>4</sup>

A modo de propuesta podría indicarse que la democracia participativa es aquel conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) mediante los cuales se busca una mayor participación de los ciudadanos en el Gobierno, así como un mayor control de estos sobre sus gobernantes y representantes políticos, siendo el objetivo último conseguir una mejora y profundización en la democracia.

La democracia participativa no pretende substituir a la democracia representativa, sino complementarla, mejorarla, acercarla a los ciudadanos<sup>5</sup>. La democracia participativa surge, en gran medida, como respuesta a las carencias, los defectos y los vicios de esta,

4. El presente punto parte de los conceptos desarrollados en las obras RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*. Madrid: Dykinson, 2012.

5. «En ese sentido, cabría decir que la democracia constitucional exige, por principio, la democracia representativa. Y así fue, en el Estado constitucional, hasta el presente, sin que hoy, pese a las modernas facilidades telemáticas (voto electrónico, etc.), hayan decaído aquellas razones (que son teóricas y no solo prácticas). Lo que no impide, claro está, que como complemento de la democracia representativa, y no como su sustitución, quepa admitir determinados instrumentos de democracia directa (referendums, especialmente) para la adopción de decisiones de muy especial trascendencia, o determinadas fórmulas de participación, que no de decisión, directa (por ejemplo, la iniciativa legislativa popular) en el Estado constitucional. Así se ha hecho en numerosos Estados constitucionales sin que por ello quiebre la democracia representativa, siempre que aquellos instrumentos o fórmulas se presenten como excepción y no como regla general, de suerte que no sirvan para deslegitimar a la representación política, que ha de considerarse, por lo antes dicho, como el sustento de la democracia constitucional». ARAGÓN REYES, Manuel. *Democracia y Parlamento*. *Revista Catalana de Dret Públic*, N° 37, Generalitat de Catalunya, Escola d'administració pública de Catalunya, 2008. pp. 130-131.

pero como elemento evolutivo de la misma que es, no busca su eliminación, sino, muy al contrario, su profundización mediante la incorporación de instrumentos participativos que la hagan más atractiva al ciudadano<sup>6</sup> del que se busca que “patrimonialice” la democracia, que la sienta suya, que vea el derecho de participación política no como un concepto abstracto y lejano, sino como un verdadero derecho de relevancia equiparable a cualquier otro. No es posible entender la democracia participativa sin la democracia representativa y la relación entre ambas no debe ser nunca de conflicto, sino de interrelación. En este sentido, como indica el Art. 23.1. CE «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (...)), es decir, la propia Constitución Española, ya en 1978, no quiso considerar a la democracia participativa y a la democracia representativa como entes contrapuestos, sino como elementos complementarios para conseguir el fin último que es la intervención política de los ciudadanos<sup>7</sup>. Igualmente, la Constitución Política de Colombia de 1991 indica en sus artículos 40 y 103 que los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y

control del poder político y enumera de manera conjunta como medios para materializar este derecho instrumentos propios de la democracia representativa (constituir partidos) y de la democracia participativa (referendos, plebiscitos). Se puede observar, por tanto, que los textos constitucionales recientes conciben la democracia participativa como un complemento necesario y útil para la democracia representativa.

Los instrumentos de los que se compone la democracia participativa pueden aplicarse en cualquier ámbito territorial (nacional, regional o local), si bien aquel en el que tienen mayor desarrollo en el presente es el local. Basta con observar la práctica de los mismos en prácticamente cualquier país occidental para comprobar que en los ámbitos nacional, especialmente, y regional, en menor medida, la democracia participativa es de uso menor o, como mínimo, poco habitual, mientras que en el ámbito local se practica mucho más<sup>8</sup>.

6. En este sentido, Otto sobre Kelsen: «aunque Kelsen propugna sistemas de democracia directa, como el referendium, cuyas posibilidades de uso plebiscitario-autoritario no estaban aún tan claras como hoy, sus propuestas se dirigen a una mayor vinculación del Parlamento con el elector, lo que no es posible sin una activación de este y, por tanto, sin una prolongación de su actividad política más allá de la acción de depositar su voto en una urna». OTTO, Ignacio. Prólogo. En: KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama, Colección Punto Omega, 1977.

7. Otra cosa bien distinta, por supuesto, es que la Constitución y las leyes que la desarrollaron en esta materia regularan una democracia participativa magra y limitada, con apenas unos pocos instrumentos participativos cuya aplicación efectiva la experiencia demostraría casi anecdótica.

8. Nuevamente, el ejemplo español resulta paradigmático: a nivel nacional desde 1978 se han celebrado tan solo dos referendos consultivos (OTAN, 1986; Constitución Europea, 2005), no ha habido ningún referendo ratificatorio de la Reforma Constitucional aún y habiéndose hecho dos reformas (Art. 13.2 CE en 1992 y Art. 135 CE en 2011) y ninguna iniciativa legislativa popular ha concluido en ley (salvo la ILP sobre reclamación de deudas comunitarias que fue posteriormente subsumida en la Ley de Propiedad Horizontal de 1998); a nivel regional se han realizado referendos ratificatorios de Estatutos de CCAA en cuatro de las diecisiete (Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco) y se ha regulado la iniciativa legislativa popular autonómica, las consultas populares o la participación ciudadana en su conjunto (Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana), llegándose a legislar, en algunos casos, “bordeando” la Constitución (caso de la Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo de consultas populares por vía de referéndum); es, en cualquier caso, a nivel local donde se han creado más concejalías de participación ciudadana, se han redactado más reglamentos de participación ciudadana y se han puesto en práctica más instrumentos participativos, innovándose en las distintas modalidades de consulta popular a los ciudadanos (presupuestos participativos, jurados ciudadanos...).

Esto se materializa y visualiza particularmente en Europa, pues en Iberoamérica la regulación y práctica de la democracia participativa es en algunos países (Venezuela, Brasil, etc.) bastante más significativa, si bien la tendencia a la preponderancia de la práctica participativa en el ámbito local sobre los restantes ámbitos territoriales se mantiene<sup>9</sup>, dándose igualmente casos de regulaciones muy desarrolladas que no vienen acompañadas de prácticas equivalentes<sup>10</sup>.

Estos dos fenómenos, la preponderancia del desarrollo local de la democracia participativa frente a otros ámbitos territoriales, así como la, en ocasiones, mucho mayor regulación que práctica de dicha regulación se explican, en gran medida, por el mismo motivo: el cálculo de oportunidad de los respectivos gobernantes. Esto es, regular una amplia democracia participativa es siempre visto como algo positivo, como una mejora en la democracia, mientras que practicarla es mucho más arriesgado para los intereses del gobernante,

pues realmente nunca sabe lo que la ciudadanía podrá decidir. Por ello no es anómalo encontrar regulaciones aparentemente muy amplias que, sin embargo, contienen requisitos procedimentales para su uso que limitan y dificultan enormemente la práctica efectiva. Y tampoco es extraño que en el ámbito local, donde el gobernante tiene mayor capacidad de influencia directa en los ciudadanos y puede controlar mejor los riesgos de una decisión popular adversa, la democracia participativa sea más practicada que en otros ámbitos.

La democracia participativa no tiene necesariamente una ideología determinada, más allá de la voluntad general de profundizar y mejorar la democracia. Esto es, puede ser puesta en práctica tanto por formaciones políticas progresistas como conservadoras. Es posible encontrar en un mismo país referendos promovidos por las fuerzas conservadoras y por las fuerzas progresistas<sup>11</sup>. Sin embargo, cuando el poder público que ponga en marcha un instrumento participativo no sea democrático o utilice el instrumento con fines ajenos a los propios de la democracia participativa, no se estará ante un verdadero ejemplo de democracia participativa, sino, por el contrario, ante un uso viciado de la misma que la desvirtuará y hará imposible considerarla como verdadera democracia participativa. Algunos

9. Ejemplo perfecto es Brasil, país conocido internacionalmente por sus presupuestos participativos, especialmente los de Porto Alegre comenzados en 1989. Frente a la popularidad mundial de esta iniciativa participativa local, las pocas iniciativas participativas brasileñas en los ámbitos regional y nacional resultan casi anecdóticas (o fronterizas con el surrealismo, como cuando en 1993 los brasileños votaron en referendo si querían ser una república o una monarquía).

10. Colombia es característica en todo lo indicado, pues tanto la Constitución como las leyes que la desarrollan, Ley 131 y Ley 134 de 1994, regulan una democracia participativa rica y variada en instrumentos participativos, pero si se comprueba la práctica de los mismos se observa que la misma es mucho más reducida: contados referendos, iniciativas populares y revocatorias prosperan. Sin embargo, nuevamente el ámbito local es el más popular y en el que más se ejercita la democracia participativa, como se comprueba en que el instrumento participativo con diferencia más practicado en Colombia es el cabildo abierto. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Cabildos abiertos 2013, consultado el 28 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co/Cabildo-abierto-.html](http://www.registraduria.gov.co/Cabildo-abierto-.html)

11. Como en el caso de Suiza, donde se compaginan referendos en los que se vota sobre limitar el número de extranjeros o silenciar los minaretes de las mezquitas, con otros cuyo objeto es bajar los impuestos a las rentas más bajas o equiparar los derechos de las personas discapacitadas. En este sentido y para ampliar ejemplos se recomienda KAUFMAN, Bruno, BÜCHI, Rolf, BRAUN, Nadja. *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*. Marburg: IRI, 2010.

autores llaman a estos usos democracia populista o plebiscitaria<sup>12</sup>. En gran medida, la verdadera diferencia en el uso de la democracia participativa no es tanto que sea empleada por progresistas o conservadores, sino que sea usada con fines verdaderamente democráticos o con fines populistas.

La democracia participativa, entendida como en el presente se la concibe, y recibiendo la denominación de participativa y no otra, surge en las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, en gran medida hija de las corrientes de deseo de renovación social propias de la época en Europa Occidental y en los Estados Unidos. Esto no implica que no sea posible encontrar regulación y práctica de instrumentos participativos tanto desde el periodo de entre-guerras, como, y si se desea ir más atrás en el tiempo, desde el siglo XIX, o incluso desde la experiencia centenaria Suiza, o la práctica de asambleas populares tanto en la Grecia, como en la Roma clásicas, pero ninguno de estos ejemplos históricos pueden tenerse por democracia participativa tal y como se la concibe en el presente, ni son comparables<sup>13</sup>, siendo generalmente el nombre que dichas experiencias recibían en el pasado el de democracia directa, término que en el presente no hace referencia más que a, precisamente, aquellos tiempos pretéritos. El propio término democracia participativa, por su aparición

reciente<sup>14</sup>, es de uso esencialmente doctrinal y no es extraño referirse a su contenido desde la legislación o la jurisprudencia con otros términos<sup>15</sup>.

Términos habitualmente utilizados de forma intercambiable pero que no comparten significado son democracia participativa y participación ciudadana. La democracia participativa implica un alto nivel de participación por parte de los ciudadanos, la cual generalmente supone la toma de decisiones, mientras que la participación ciudadana hace referencia a un concepto más amplio, en el que caben muchos más instrumentos participativos, pero que en conjunto supone una intensidad participativa mucho menor que no requiere necesariamente que el ciudadano tome decisión alguna bastando, por ejemplo, con que intercambie información con la administración<sup>16</sup>.

12. Véase, por ejemplo, LISSIDINI, Alicia. *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?* Zurich: C2D, 2008.

13. Correspondería aquí, entre otras razones para sustentar lo dicho, traer a colación el famoso y conocido argumento de Constant acerca de la diferencia entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos.

14. Resulta de interés descubrirlo en documentos como el texto de la conocida como "Séptima Papeleta" que precedió a la elaboración de la Constitución colombiana de 1991: "Con el fin de fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria a una Asamblea Nacional constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente, para reformar la Constitución de Colombia?" LEIVA RAMÍREZ, Eric y MUÑOZ GONZÁLEZ, Ana Lucía. El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991. En: *Administración y desarrollo*, Vol. 39, No. 54, 2011. p. 125, citando a SÁCHICA, Luis Carlos y VIDAL PERDOMO, Jaime. *La Constituyente de 1991*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1991. p. 47.

15. Por ejemplo, la Constitución de Ecuador de 2008 titula «Democracia directa» su Sección Cuarta del Capítulo Primero del Título Cuarto, o la STC 103/2008, de 11 de septiembre, el Tribunal Constitucional español se sirve de la expresión democracia directa y fenómeno participativo, para referirse, respectivamente, a los instrumentos participativos recogidos en la Constitución Española de 1978 y que son manifestación del derecho de participación política del Art. 23.1 CE; y al conjunto de todas las formas de participación de los ciudadanos en la vida pública que la Constitución regula sean propias o no del derecho a la participación política recogido en el Art. 23.1 CE.

16. "La Participación Ciudadana "engloba" a la Democracia Participativa y, así, todo lo que es Democracia Participativa es Participación Ciudadana, pero no todo lo que es

La democracia participativa implica en el presente una serie de cuestiones de compleja resolución o acuerdo. Tal vez las más importantes sean:

1. La cuestión del control y la responsabilidad: si el ejercicio del poder debe implicar la capacidad de control sobre aquellos que lo ejercen y la responsabilidad por parte de los gobernantes y representantes para con sus gobernados y representados, la pregunta que surge inmediatamente al tratar la democracia participativa es: ¿ante quiénes son responsables y quiénes controlan a los ciudadanos cuando participan en un instrumento de democracia participativa y toman una decisión en él? La única respuesta posible es que son responsables ante ellos mismos o ante el conjunto de la comunidad que ellos (los participantes concretos en el instrumento participativo) representan. Lo cual implica que es recomendable que cualquier instrumento participativo que se lleve a cabo regule un mecanismo de control que, aunque sea ejercido por los propios ciudadanos (es preferible, no obstante, que lo lleve a cabo un sujeto externo, sean expertos académicos, un organismo público, una auditora privada contratada a tal efecto, etc.) permita someter, si no a control, al menos sí a revisión las decisiones populares. Es decir, ver con la perspectiva del tiempo, su grado de ejecución, sus efectos, etc. Una de las críticas que más fácilmente es posible hacer contra la democracia participativa es precisamente la ausencia de control que habitualmente se produce sobre las decisiones tomadas en un instrumento participativo. A los representantes y gobernantes se les puede no volver a elegir, reprobar políticamente en las instituciones o, incluso, castigarlos judicialmente, pero, ¿acaso se podría meter en la cárcel a los cientos o miles de vecinos que votan en una Asamblea Popular? Por tanto, que existan mecanismos de control y fiscalización como los señalados resulta imprescindible para el ejercicio de cualquier instrumento participativo.
2. La cuestión del elemento representativo: incluso las decisiones tomadas sirviéndose de un instrumento de democracia participativa puede considerarse que implican el elemento representativo, pues los ciudadanos en cuanto votan en una Asamblea, en un referendo o en cualquier otra acción participativa crean una decisión colectiva, una voluntad única, que les representa a todos ellos en cuanto votantes concretos, así como al conjunto de la comunidad. Es decir, por paradójico que resulte, incluso en la democracia participativa hay representación e intermediación<sup>17</sup>. Este hecho entra en conflicto

---

Participación Ciudadana es Democracia Participativa. La Democracia Participativa aparece como el "núcleo duro" de la Participación Ciudadana, caracterizándose por la toma de decisiones (vinculantes o no) por el ciudadano, mientras que la Participación Ciudadana solo conlleva la intervención del ciudadano en algún momento del proceso político que no tiene por qué ser el decisorio". Son muchos los términos utilizados en el ámbito de la democracia participativa para hacer referencia a realidades que comparten aspectos, que se superponen en algunos de sus elementos o que han sido utilizados en distintas épocas para hacer referencia a los mismos conceptos. En este sentido, véase RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, 2012.

---

17. "En rigor, en ambos casos, la intermediación es inevitable. En un caso quien intermedia son mayorías circunstanciales que imponen al pueblo su criterio y, en el otro, son representantes elegidos por ese pueblo". FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, 2003. p. 23.

con la concepción de la democracia participativa como un sistema por naturaleza opuesto a la democracia representativa, un nuevo modelo destinado a substituir al antiguo y coincide y corrobora la concepción de la democracia participativa como un complemento de la democracia representativa.

3. La cuestión del mandato imperativo: ¿suponen los instrumentos de la democracia participativa una reedición del mandato imperativo? Especialmente polémica puede ser, en este contexto, la revocatoria de mandato, que permite que los ciudadanos voten y, en su caso, remuevan del cargo a un gobernante local, regional o nacional que consideren que, por el motivo que sea, no ha cumplido sus expectativas. ¿Supone la revocatoria de mandato una versión actualizada del mandato imperativo? Algunos autores consideran que no<sup>18</sup>, pero no es esta una cuestión totalmente pacífica, pues, si mediante la revocatoria de mandato los ciudadanos pueden depone a un gobernante que previamente había sido elegido por dichos ciudadanos (ha de suponerse que por incumplir aquello a lo que se comprometió<sup>19</sup>), ¿no es esto, cuando menos, sumamente parecido a la tradicional formulación del mandato imperativo que convertía a los representantes en meros delegados sometidos a una relación de representación

18. CRIADO DE DIEGO, Marcos. *Representación, Estado y Democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007. p. 267.

19. En este sentido habría que analizar la institución del voto programático y su relación con la revocatoria de mandato que recoge el Art. 259 de la Constitución de 1991 y desarrolla la Ley 131 de 1994.

mucho más parecida a la propia del Derecho privado que a la del Derecho público? No obstante, en sentido inverso a lo dicho también es posible argumentar que la prohibición del mandato imperativo puede predicarse de representantes –Poder Legislativo– que confluyen en una Asamblea en la que deben representar no a sus electores concretos, sino al conjunto de la comunidad (ya sea local, regional o nacional), mientras que la revocatoria de mandato se aplica a gobernantes –Poder Ejecutivo– elegidos por toda esa comunidad (no por una parte de ella, como en el caso de los representantes) y que, por tanto, bien pueden ser destituidos por dicha comunidad si esta ejerce un voto inverso al inicialmente realizado<sup>20</sup>.

## UTILIDADES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

¿Puede la democracia participativa ser el elemento característico del desarrollo de la democracia en el siglo XXI? Para responder a esta pregunta, y una vez vistos los elementos que caracterizan la democracia participativa, resulta necesario exponer los aspectos en los que la democracia participativa puede con-

20. En cualquier caso, y como postura general ante el debate sobre el mandato imperativo, desde estas líneas no es posible sino sumarse a Sartori cuando indica que “la respuesta a la cuestión de si la prohibición del mandato es una condición necesaria y ciertamente inherente a la democracia representativa es definitivamente afirmativa. Por mucho que los votantes deseen disponer de representantes que operen como su chico de los recados, como los ejecutores de sus instrucciones, es necesario resistirse a esta exigencia y decirles que unos mandatarios al servicio estricto de sus concretos electores no harían sino menoscabar la democracia representativa”. SARTORI, Giovanni. En defensa de la representación política. En: *Claves de razón práctica*, No. 91, 1999. p. 4.

tribuir a una mejor democracia y, en función de la factibilidad de la ejecución y materialización de los mismos, evaluar la potencialidad real de la democracia participativa como instrumento del progreso democrático. Así, algunas de las utilidades de la democracia participativa pueden ser:

1. Acercamiento entre los ciudadanos y su derecho a la participación política: a más se participa, más se ejerce el derecho a la participación política. La existencia de la democracia participativa y el ejercicio de sus instrumentos implica necesariamente un mayor número de ocasiones en las que el ciudadano vota y, por tanto, ejerce su derecho de participación política. Si se ha de profundizar en la democracia, debe ser a través de un mayor ejercicio de la misma, es decir, de más votaciones, de más implicaciones del ciudadano en el gobierno de su comunidad, de mayor intervención pública del votante, etc. Ahora bien, que la democracia participativa dé más oportunidades para participar y ejercer el derecho de participación política no significa que necesariamente el ciudadano vaya a votar más. En este sentido, la democracia participativa, más que garantizar una mejora democrática, lo que hace es ofrecer esa posibilidad, pero no asegurarla.
2. Mayor control de los ciudadanos sobre sus gobernantes y representantes: los instrumentos de la democracia participativa en general y algunos en particular (revocatorias, por ejemplo) suponen un aumento de la fiscalización de la ciudadanía sobre sus gobernantes. Si la democracia

supone limitación y control del poder, la democracia participativa aparece necesariamente como instrumento de profundización democrática. La cuestión, sin embargo, consiste en saber si el control ejercido por los ciudadanos a través de los instrumentos participativos es un control adecuado, pues, ¿quién les controla a ellos? ¿ante quién responden y quién limita su poder? Además, ¿supone este control una renovación del mandato imperativo y por ende un debilitamiento del principio representativo esencial en el que se fundamenta la democracia moderna? ¿Es, en definitiva, este control un elemento de fortalecimiento de la democracia o puede, por el contrario, suponer un factor de debilitamiento de la misma?

3. Adquisición de nuevas capacidades y proceso formativo de los ciudadanos: algunos de los instrumentos participativos requieren del ciudadano un mayor compromiso en el conocimiento de la materia sobre la cual va a decidir y, derivado de ello, un esfuerzo de formación que acostumbra a ser proporcionado por las propias administraciones que organizan el instrumento participativo<sup>21</sup>. Así, votar en unas elecciones presidenciales no requiere necesariamente de una especial formación por parte del votante, sin embargo, votar en unos presupuestos participativos

21. Ejemplo de esto se encuentra en los procesos participativos iniciados en el Estado indio de Kerala donde se llevaron a cabo intensas campañas de formación de la población. En este sentido, véase THOMAS ISAAC, T.M. y W. FRANKE, Richard. *Democracia local y desarrollo*. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala, Játiva: Diálogos L'Ullal Edicions, 2004.

implica que el ciudadano ha tomado parte en Asambleas en las que le han explicado los costes del proyecto que se debate, ha escuchado los distintos argumentos de los asistentes, ha formado parte de comités y delegaciones que han profundizado en los aspectos técnicos del proyecto, etc. La democracia participativa implica en este tipo de instrumentos un aumento de la formación del ciudadano y, por ello, una toma de decisiones más motivada y justificada racionalmente, mejor, en definitiva. No obstante, y como ya se ha señalado anteriormente, esta posibilidad de formarse es una opción del ciudadano, no una obligación y, por ello, puede no darse.

4. Aumento de la identificación del ciudadano con el modelo político democrático: la práctica de los derechos lleva a una mayor identificación con ellos. El derecho a la propiedad se valora más que el de participación política por la mayoría de los ciudadanos (basta con ver las tasas de abstención electoral de cualquier país o preguntar a un ciudadano medio qué preferiría que le quitaran, el derecho a la propiedad o el de participación política) en gran medida porque el primero se ejercita diariamente, mientras que el segundo eventualmente. La democracia participativa supone un uso más habitual y con ello una valorización del derecho a la participación política y, con él, de la democracia misma. Además, el ciudadano al participar más ve que sus opiniones y necesidades son más tenidas en cuenta y eso le lleva a considerar la democracia no ya como algo lejano o de lo que se be-

nefician solo sus actores principales, sino como algo cercano, que él practica regularmente y que le supone beneficios habituales (ejemplo votar en una Asamblea en la que se decida instalar iluminación pública en su calle). Como contrapartida, este ciudadano más implicado también es más activo y más exigente, eso supone una mejora democrática si se saben y se desean atender y encauzar los deseos del ciudadano, pero puede suponer una desestabilización del modelo democrático representativo tradicional (alrededor de partidos de masas centrados y opuestos a cualquier extremismo) si no se saben o no se desean encauzar.

5. Integración y mayor visibilidad para las minorías: La democracia tiene como uno de sus elementos principales la regla de la mayoría pero con respeto a la minoría. Sin embargo, en no pocos casos, particularmente cuando la mayoría consigue ser absoluta en un régimen parlamentario o elegir al Presidente en un régimen presidencialista, la minoría puede verse hostigada, arrinconada o, simplemente, ignorada en sus necesidades. La democracia participativa permite que las minorías se hagan oír a través de instrumentos participativos mediante los cuales pueden someter a revisión popular las normas aprobadas por la mayoría o a los gobernantes electos por la mayoría. Eso permite una mejor integración de las minorías y un mayor respeto a sus necesidades e ideas. También, por el contrario, puede implicar una desestabilización de la acción del gobierno y una vida política mucho más compleja y de difícil gobernabilidad.

6. Integración de los grupos sociales más desfavorecidos y mejora de sus condiciones de vida: la experiencia demuestra que los instrumentos participativos, especialmente los locales (ejemplo presupuestos participativos de Porto Alegre, Brasil)<sup>22</sup>, pueden mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más desfavorecidos, los cuales, además, al verse valorados y oídos se integran en la sociedad a la que hasta entonces habían considerado ajena, sino hostil. No obstante, siempre se puede alegar en contra que, cuando los grupos sociales más desfavorecidos toman parte en una vida política en la que antes no habían participado, se corre el riesgo de que las administraciones pasen a convertirlos en voto cautivo mediante un sistema indirecto de subvenciones otorgadas a través de instrumentos participativos (o directo sin procedimiento participativo alguno), siendo además que las políticas de esas administraciones se deslicen hacia el populismo para así atraerse a esos nuevos votantes, generalmente con un nivel cultural más bajo, frente a una hipotética clase media más compleja de atraer.
7. Mayor cohesión entre los distintos grupos sociales e identificación con la comunidad/Estado: la mayor práctica democrática implica que los ciudadanos participarán en más ocasiones en un acto público conjunto en el que todos serán iguales independientemente de sus características

personales. La democracia participativa supone la realización de un número más elevado de votaciones y actividades participativas en las que todos los miembros de la comunidad o bien se relacionarán o, al menos, votarán por igual y sin que tengan valor su mayor o menor riqueza, sus razas, sus credos o cualquier otra circunstancia personal. Esto es, la democracia participativa puede generar mayor cohesión social y sentimiento de identificación con la comunidad al visualizar en numerosas ocasiones la igualdad de derechos políticos de todos los ciudadanos. Por contra, la experiencia demuestra (nuevamente hay que remitirse a las fuentes suizas citadas) que cuando los instrumentos participativos se generalizan existe tendencia a que muchos de los mismos sean promovidos y manejados por grupos de intereses que deseen aprobar o derogar determinada regulación en función de sus intereses particulares y sin tener en cuenta ni los intereses generales, ni ningún tipo de profundización democrática.

## CONCLUSIONES

De todo lo visto en páginas anteriores se puede deducir que la democracia participativa sí que tiene potencialidades sobradas para ser, si no el único, sí al menos uno de los elementos susceptibles de constituirse en esencial para el desarrollo, progreso y profundización de la democracia en las próximas décadas. Pero, más allá de esta reflexión, la cual por lo teórico y académico de la misma puede ser fácilmente asumible, la cuestión capital es si ver-

22. Véase RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa. La experiencia de San Juan de Alicante. En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No. 66, 2009. pp. 127-144.

daderamente, más allá de poder ejercer este rol sobre el papel, la democracia participativa lo ejercerá en la práctica y tendrá realmente estas utilidades en los próximos años.

El desarrollo futuro de la democracia participativa pasa por dos elementos distintos. Por un lado su regulación y la actitud que hacia ella tengan los poderes públicos. Por otro lado las repercusiones que tengan sus distintas potencialidades y utilidades, las cuales, como se ha visto en el punto anterior, pueden generar unas consecuencias u otras radicalmente distintas en función de cuál sea el desarrollo práctico de la democracia participativa.

La regulación que se dé a la democracia participativa es crucial para su desarrollo. La legislación colombiana que desarrolla la Constitución de 1991 es ejemplo perfecto de cómo una regulación aparentemente muy generosa puede ser en la práctica bastante más restrictiva con la participación popular al, por ejemplo, imponer elevados porcentajes de participación o limitar determinados instrumentos participativos (la revocatoria, que no alcanza al Presidente de la República). La situación española acentúa mucho más este fenómeno, pues en España no es que haya una constitución generosa que luego sea aminorada por la legislación, sino que la propia constitución regula escuetamente la democracia participativa y el problema surge posteriormente cuando algunas regiones legislan en la materia excediendo lo contenido en la constitución y, en algunos casos, yendo contra ella. La práctica de esa regulación también es relevante, pues muchos instrumentos participativos depen-

den en su ejercicio de la voluntad convocante del poder público y este los organiza solo cuando considera que de ellos puede obtener un rédito político, no siendo la profundización democrática un criterio que habitualmente motive al poder público a convocar instrumentos participativos.

Pero la regulación no es el único punto en el que las autoridades políticas pueden influir en el futuro de la democracia participativa y en sus posibilidades reales de ser elemento de mejora democrática. La financiación pública es crucial. ¿Qué más da que la regulación contenga muchos instrumentos participativos si, posteriormente, las administraciones no dedican los fondos necesarios a llevarlos a cabo? En la práctica, en no pocas ocasiones, la democracia participativa es utilizada por las instituciones políticas para generar una buena imagen, de profundidad democrática, cuando en realidad nada más que pura mercadotecnia late en su ánimo. Y eso cuando no se utiliza la democracia participativa con los fines mucho más oscuros del populismo, es decir, servirse de los instrumentos participativos para utilizar a las masas populares como legitimadoras de la acción del Gobierno, el cual, merced a ello, procede a ignorar o a evitar a las otras instituciones del Estado, particularmente al Parlamento, convirtiendo la democracia participativa no en un mecanismo para la profundización democrática, sino para justo lo contrario, para su degradación.

Igualmente, el futuro de la democracia participativa como instrumento para la mejora de la democracia depende también en gran me-

dida del modo y forma en que sean enfocadas sus características. La democracia participativa, mal regulada o mal utilizada (particularmente si se utiliza populistamente) no llevará a una mejor democracia, sino a un aumento del desgobierno, de la subversión de los sistemas de controles y medidas de cualquier democracia, a una simplificación del mensaje político y a un debilitamiento del parlamentarismo en favor no de la democracia directa utópica, sino de una relación caudillista entre el gobernante supremo y los ciudadanos. Esto se ha visto en multitud de ocasiones en el pasado y se sigue viendo hoy en día en países no muy lejanos.

Por otra parte, desde una perspectiva elitista de la democracia siempre se podría argumentar que una mayor participación de la ciudadanía indica una mayor insatisfacción con el desarrollo político del país, puesto que los ciudadanos, cuando están satisfechos, no participan al no tener motivo para hacerlo, ni nada que decir o pedir. Esto es, las mayores demandas de democracia participativa no apuntarían a la apertura a un mundo nuevo con mejor democracia, sino, por el contrario, serían el signo inequívoco de que la democracia funciona mal y que por ello los ciudadanos piden cambios. A mayor sea el nivel de democracia participativa, mayor será el nivel de problemática social de un país, no tanto por el efecto de la democracia participativa, sino porque su mayor desarrollo será indicativo de disfunciones internas del sistema a las que se pretenderá dar respuesta con ella.

Y, por último, pero posiblemente no menos

importante, sino, al contrario, tal vez siendo lo principal, la democracia participativa es una oportunidad, no una obligación. Es decir, los instrumentos participativos dan la oportunidad tanto a los poderes públicos como especialmente a los ciudadanos de participar, comprometerse, tomar una postura activa y contribuir todos juntos a una mejor democracia y, por tanto, una mejor sociedad. Pero que esto suceda o no dependerá de los ciudadanos y si estos deciden no participar, no habrá ni práctica de la democracia participativa, ni mejora democrática alguna.

Con lo que el triunfo de la democracia participativa y su capacidad de contribuir a una mejor democracia dependen en no poco modo de razones completamente ajenas a las legislativas y que se sitúan más cerca de la cultura democrática general. Esto es, que los ciudadanos opten por participar. ¿De qué dependerá que decidan o no participar? Posiblemente de elementos cuyas causas sean muchas y muestren el estado vital de la sociedad en su conjunto: el estado de la economía, la inclusión social de las minorías, el acceso a la educación (y a los derechos sociales en general), la calidad de la vida política, el nivel de corrupción y de confianza de los ciudadanos en la vida pública, la paz social y la estabilidad institucional, etc. En gran medida, se produce una situación dual en la que la democracia participativa contribuye a una mejor democracia, pero en la que es necesaria una democracia mínimamente desarrollada para que la democracia participativa muestre todas sus potencialidades. Y a todo ello hay que sumarle el no menor peso de la tradición y la his-

toria, pues aunque las instituciones políticas son construcciones humanas y dependen de la decisión y voluntad humanas, no menos cierto es que las tradiciones y prácticas jurídicas seculares de una sociedad tienen una importante influencia en el futuro de dicha sociedad independientemente de las reformas legislativas, participativas en este caso, de la que esta se dote.

Crear en el poder transformador de la ley sobre las sociedades, idea tan típica del individualismo, del racionalismo político, es una postura que no puede ser caracterizada más que como voluntarista. Desde luego, la ley tiene un intenso poder transformador y así, en un ámbito como el de la democracia participativa, es imprescindible que haya reformas legislativas que introduzcan instrumentos participativos, pero de poco servirían dichas nuevas normas en un Estado cuyas características materiales las hiciera inviables en la práctica. En un sentido complementario, y confiando en que son las instituciones políticas y no otra circunstancia material la que determina la forma y modos de una sociedad, siempre se podría alegar que dichas características materiales no vienen determinadas por otra cosa más que por las normas que hayan sido aprobadas en las generaciones anteriores y la realidad que las mismas hayan creado a lo largo del tiempo. En cualquier caso, más sensato parece asumir un enfoque esencialmente empirista del desarrollo de una sociedad a la hora de elaborar y aplicar nuevas normas, que confiar en un puro racionalismo normativo que lleve a concluir que todo

se puede cambiar con la norma adecuada. La democracia participativa podrá ser introducida en un Estado, pero, en definitiva, dependerá de muchos más factores, que no solo de ella, que dicho Estado vea mejorar su democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN REYES, Manuel. Democracia y Parlamento. En: *Revista Catalana de Dret Públic*, No. 37, Generalitat de Catalunya, Escola d'administració pública de Catalunya, 2008, pp. 129-155.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.

CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos. En: *Escritos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

COLOMBIA. Constitución Política, 1991.

COLOMBIA. Ley Estatutaria 131 de 1994 (mayo 9), por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. Ley Estatutaria 134 de 1994 (mayo 31), por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

CRIADO DE DIEGO, Marcos. *Representación, Estado y Democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

- ECUADOR. Constitución del Ecuador, 2008. San Juan de Alicante. En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, No. 66, 2009, pp. 127-144.
- ESPAÑA. Constitución española, 1978.
- ESPAÑA. STC 103/2008, de 11 de septiembre.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Colex, 2003.
- KAUFMAN, Bruno, BÜCHI, Rolf, BRAUN, Nadja. *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*. Marburg: IRI, 2010.
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama, Colección Punto Omega, 1977.
- LEIVA RAMÍREZ, Eric y MUÑOZ GONZÁLEZ, Ana Lucía. El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991. En: *Administración y desarrollo*, vol. 39, No. 54, 2011, 119-132.
- LISSIDINI, Alicia. *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?* Zurich: C2D, 2008.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa. La experiencia de
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*. Madrid: Dykinson, 2012.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, *Cabildos abiertos 2013*, consultado el 28 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)
- SÁCHICA, Luis Carlos y VIDAL PERDOMO, Jaime. *La Constituyente de 1991*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1991.
- SARTORI, Giovanni. En defensa de la representación política. En: *Claves de razón práctica*, No. 91, 1999, pp. 2-6.
- THOMAS ISAAC, T.M. y W. FRANKE, Richard. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*. Játiva: Diálogos L'Ullal Edicions, 2004.