

# Estudio comparado

## DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN DISTINTOS ORDENAMIENTOS EUROPEOS

### *Comparative study*

#### *PARTICIPATORY DEMOCRACY VARIOUS EUROPEAN SYSTEMS*

#### RESUMEN

La democracia participativa es una de las más importantes vías de evolución que la democracia tiene en el presente. El conocimiento de su regulación y práctica en el Derecho Comparado resulta de especial importancia para cualquier valoración que se quiera hacer del propio ordenamiento nacional. En el presente artículo se estudia la regulación y práctica de la democracia participativa en Francia, Reino Unido y Finlandia para comprender cómo se entiende la democracia participativa en distintos modelos jurídicos y poder extraer conclusiones aplicables al modelo de democracia participativa existente en Colombia, concluyendo que, si bien la introducción de herramientas participativas es esencial en cualquier democracia moderna, esto no puede hacerse a costa de debilitar el núcleo y la esencia representativa que la democracia del presente ha de tener necesariamente.

**Palabras clave:** Democracia participativa, Derecho comparado, Francia, Reino Unido, Finlandia.

#### ABSTRACT

In this paper we reflect on the concept of business ethics , which has been eroding by companies that are administered in an unfair manner; also studied some cases of unfair competition recently committed in Colombia by some companies , which have exposed that should reflect on the relationship between legal and economic systems , which have generated a form of corrupt behavior or deflected into a business or part of those who direct , concluding that act ethically means committing to a set of values , norms and principles that should be reflected in the culture of the company , allowing them to develop socially responsible and adequate adaptation to all environments .

**Keywords:** Unfair competition, Business ethics, Social responsibility.

#### ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

*Profesor Universidad Libre.  
Barranquilla, Colombia,  
doctor en Derecho Consti-  
tucional. aramirez@unilibrebaq.  
edu.co*

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación «Transformaciones democráticas y democracia participativa» perteneciente al grupo de investigación «Poder público y ciudadanía» de la Universidad Libre, Seccional Barranquilla, km. 7. Antigua vía a Puerto Colombia. A. A. 1752, Barranquilla, Colombia.

**Recibido:**  
8 de julio de 2015

**Aceptado:**  
12 de agosto de 2015

## INTRODUCCIÓN

La democracia participativa<sup>1</sup> es uno de los elementos nucleares de la Constitución Política de Colombia de 1991. La regulación contenida en los Artículos 40 y 103 del texto constitucional así lo demuestra y la jurisprudencia de la Corte Constitucional durante el año 1994 lo ratifica. Junto con objetivos característicos como los derechos sociales y el deseo de descentralización, la Constitución de 1991 apoya con decisión la ampliación de la participación de los ciudadanos en la vida pública en general y en la toma de decisiones políticas en particular. Diferentes instrumentos participativos como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa popular, la revocatoria o el cabildo abierto se regularon en la Constitución y tres años más tarde en las Leyes 131 y 134 de 1994 (reformadas por la Ley 741 de 2002).

El interés por la participación y por el desarrollo de la democracia participativa no es, en ningún caso, exclusivo de Colombia. Por el contrario, desde hace ya varias décadas la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos democráticos occidentales promocionan la regulación y la práctica de la democracia participativa. Es por ello que conocer los modelos de terceros países resulta de especial interés para, desde dicho conocimiento, valorar las fortalezas y debilidades del sistema participativo colombiano. En este artículo se parte de este principio para estudiar la regulación de la democracia participativa en tres países con modelos jurídicos distintos:

Francia, Reino Unido y Finlandia. Desde el análisis de la democracia participativa de estas tres naciones se valorarán qué elementos puede aportarse al modelo participativo colombiano, qué se puede mejorar y corregir, así como qué se debe valorar.

Es, por tanto, pregunta de investigación de este texto: ¿qué se puede aprender para mejorar la democracia participativa colombiana en cuanto a la experiencia del Derecho Comparado en algunos países seleccionados sobre la misma? La hipótesis es que la introducción de instrumentos participativos no es solo positiva, sino necesaria para la modernización de la democracia, pero que si no se hace de manera apropiada puede tener diversos efectos perniciosos sobre la democracia en su conjunto. Es el objetivo principal exponer a la vista del Derecho Comparado, si el modelo participativo colombiano es positivo o negativo. Son objetivos secundarios concluir los elementos positivos y negativos del modelo colombiano desde la experiencia comparada. El método es el analítico-sintético, por el cual en primer lugar se analizarán las distintas normas y fuentes doctrinales sobre la materia para, a continuación, extraer de ellas conclusiones generales que aplicar al modelo participativo contemporáneo colombiano.

### Democracia participativa en Francia<sup>2</sup>

Al igual que en Suiza, Francia tiene una larga tradición de consulta directa, pero en el caso

---

1. Para profundizar en el concepto de democracia participativa vide Ramírez Nardiz, Alfredo (2014): La democracia participativa como elemento del modelo democrático del siglo XXI, en *Advocatus*, 11(23), Universidad Libre, Seccional Barranquilla, pp.117-132.

---

2. Este punto parte de la obra Ramírez Nardiz, A. (2009): *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*, Repositorio de la Universidad de Alicante, <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/14215> Consultado, 19/03/15.

francés esta ha tendido a ser utilizada en gran número de ocasiones más como sistema de ratificación del poder político establecido que como verdadero instrumento de profundización democrática. Con dichos fines ratificatorios se utilizarían las consultas populares entre 1793 y 1870<sup>3</sup>, para ser abandonada esta práctica durante la Tercera República<sup>4</sup> y retomada nuevamente ya en tiempos del General De Gaulle cuando en el año 1945-1946, y tras tres referendos, se adoptase la Constitución de la Cuarta República.

Durante la Cuarta República se rechazaría la práctica de cualquier forma de consulta popular y sería con la vuelta del General De Gaulle en 1958 y con el establecimiento de la Quinta República cuando se retomarían las prácticas de consulta popular. De esta manera, múltiples serían las cuestiones sometidas a la aprobación directa del pueblo francés: la Constitución de la Quinta República, la ley sobre la autodeterminación de Argelia, los acuerdos de Evián, que el presidente se eligiera por sufragio universal, la creación de regiones y la reforma del Senado, el ingreso del Reino Unido, Noruega, Dinamarca e Ir-

landa en la CEE y los acuerdos de Maastricht.

Todas estas consultas al pueblo francés eran utilizadas por el General De Gaulle como una especie de voto de confianza sobre su propio gobierno hasta el punto que salir derrotado en una de ellas motivaría su marcha del gobierno. Sería en el marco de las agitaciones estudiantiles y obreras de 1968 cuando, en una hábil maniobra política, el General primero desaparecería generando un vacío de poder para después reaparecer y convocar elecciones generales que ganaría por amplia mayoría para meses después volver a convocar un referendo sobre el Senado que, en gran medida como todos los que convocaba, adquirió tintes de 376-377 plebiscito sobre su continuidad en el poder. El 53% de los electores votaron en contra de las reformas por él propuestas y así De Gaulle no tuvo más opción que la dimisión el 28 de abril de 1969.

Frente a la relativa frecuencia con la que en los tiempos de De Gaulle se recurría a la consulta popular, los presidentes que le sucedieron no se sirvieron en tan gran medida de este sistema de consulta popular y así Pompidou y Mitterrand solo lo utilizarían en una ocasión cada uno, siendo un instrumento de gobierno muy poco utilizado en los últimos años<sup>5</sup>.

El Artículo 11 de la Constitución de 1958 permite al presidente de la Quinta República consultar directamente a la ciudadanía mediante referendo destinado a la adopción de medidas legislativas relativas a la organización de

3. La fórmula de la ratificación mediante consulta popular se practicaría en Francia con las Constituciones de los años Iº, IIIº y VIIIº, -de hecho, fue la Constitución Jacobina de 1793 la que por primera vez recogió las consultas populares- así como con los sucesivos nombramientos de Napoleón como cónsul, cónsul vitalicio y emperador. Años más tarde, Napoleón III utilizaría los plebiscitos para la legitimación tanto de su golpe de estado de 1851, como para la anexión de Niza y Saboya, como para la realización de las reformas liberales de sus últimos años en el poder. Arjona, E., y Corrales, L. (1995): Historia del mundo contemporáneo, Barcelona, Teide, pp. 174-176.

4. No hay que olvidar, no obstante, antes de la Tercera República, el intento de aplicar modelos participativos de clara inspiración comunista y anarquista- que se llevó a cabo en la Comuna de París del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871. La Comuna fue aplastada y sus componentes duramente reprimidos por el gobierno republicano francés.

5. El 23 de abril de 1972 se convocó un referendo sobre la incorporación de nuevos estados a las Comunidades Europeas, el 6 de noviembre de 1988 para la ratificación del Estatuto de Autonomía de Nueva Caledonia, y el 20 de septiembre de 1992 para la ratificación del Tratado de Maastricht.

los poderes públicos, reformas de la política económica o social, a los servicios públicos que la desarrollan o sobre la ratificación de un tratado que pueda afectar al funcionamiento de las instituciones. Formalmente la iniciativa pertenece al primer ministro/gobierno o a las dos cámaras legislativas pero, en la práctica, las consultas populares siempre han sido propuestas por el primer ministro pero decididas por el presidente.

El resultado del referendo será de carácter vinculante con lo que el proyecto aprobado tendrá que ser promulgado en los quince días siguientes a la votación popular como si de cualquier otra ley parlamentaria se tratase. Será el Consejo Constitucional el que velará, según el Artículo 60 de la Constitución, por la regularidad de las operaciones de los referendos y quien proclamará los resultados de los mismos. No obstante, no son pocas las interpretaciones -Parini-<sup>6</sup> que descalifican este procedimiento como método de revisión constitucional. En la práctica, este instrumento de consulta directa se asocia con la figura concreta de De Gaulle y con su concepción de la institución presidencial. Se podrían citar diversos aspectos de la vida política francesa de la época (finales de los '50 y década de los '60) que explicarían el uso de este sistema de consulta popular por parte del presidente de la Quinta República:

- a. La consulta directa es un buen sistema de catarsis colectiva por el cual se rompe con la Cuarta República.
- b. Mediante este sistema de participación

popular se logra el establecimiento y la consolidación del nuevo régimen -la Quinta República- proporcionándole la legitimidad necesaria.

- c. El vínculo privilegiado entre la consulta popular y el poder ejecutivo fortalece la figura del Presidente de la República permitiendo que se cree un gobierno presidencialista y dando fuerza de plebiscito sobre la figura del Presidente a todas las consultas populares con lo que se destaca la importancia clave del Presidente en la toma de decisiones.
- d. Particularmente, De Gaulle utilizó la consulta directa como método para fortalecer su posición personal y dividir a la oposición.
- e. A nivel internacional, las consultas populares sirvieron para consolidar la postura diplomática francesa e incrementar su prestigio.

Se hace evidente que la mayoría de estas motivaciones para el habitual uso de la consulta directa por parte de De Gaulle no son aplicables al tiempo actual -o no debieran serlo-, no obstante, dado que en la actualidad la Quinta República se mantiene, también lo hacen con ella sus instituciones y entre ellas aparece la Presidencia y unida a ella su capacidad de convocatoria de consultas directas.

Hay que insistir que en las consultas convocadas por De Gaulle existía una marcada inclinación plebiscitaria sobre su propia persona, lo cual implicaba que todo el proceso, en la práctica, giraba alrededor de su persona y de aquella que fuera su postura respecto al tema

6. Parini, P. (1984): Les institutions politiques, Paris, Armand Collin.

presentado a consulta popular. Por ello, es fácilmente comprensible que en épocas más cercanas no se haya utilizado la consulta popular más que en contadas ocasiones y siempre tratando de que el poder ejecutivo no soslayara al legislativo en el ejercicio de sus funciones.

Así, en 1992 se utilizó la consulta popular en gran medida con la finalidad de generar un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas: aquellos que apoyaban la Europa de Maastricht y los que se oponía a ella encontrándose en uno y otro bando partidarios de la derecha y de la izquierda.

En la actualidad se mantiene la llamada a consultas populares para asuntos políticos de tipo puntual aunque trascendental tales como la frustrada ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, celebrado en mayo de 2005.

El 29 de mayo de 2005 se celebró en Francia la consulta popular sobre la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La Presidencia de la República, el Gobierno y el principal partido opositor apoyaban el “sí” al Tratado frente a la extrema derecha y gran parte de la izquierda, incluyendo a numerosos miembros del propio principal partido opositor -el Partido Socialista-, que apostaban por el “no”. La consulta vino precedida de un prolongado e intenso debate en el que llegaron a involucrarse políticos de distintos países europeos en apoyo del “sí”. Finalmente, el “no” resultó vencedor con un 54’87% de los sufragios frente a un 45% de “sí”.

Diecinueve departamentos votaron a favor del “sí” -entre ellos, los de la Isla de Francia (la región de París), la Bretaña, el País del Loira, Alsacia y los departamentos de ultramar de Guayana, Guadalupe y Martinica-, mientras que veinticinco departamentos votaron a favor del “no”. La participación fue del 69’74% del electorado.<sup>7</sup> Este resultado unido al “no” holandés en una consulta gemela de la anterior tuvo efectos no sólo para Francia sino que afectó al proceso de construcción europea suponiendo un importante frenazo al mismo.

Es importante destacar que existen propuestas para introducir la iniciativa popular<sup>8</sup> en el sistema francés así como para extender la aplicación de la democracia participativa al ámbito de las cuestiones sociales. Si bien Francia es el ejemplo que se suele citar al hablar de países centralizados y no era, ni mucho menos, hasta hace poco un modelo destacado de democracia participativa local<sup>9</sup>, esta concepción se vio afectada por la reforma constitucional de 28 de marzo de 2003 operada por la Ley Constitucional Nº 2003-276, relativa a la or-

7. DIARIO EL MUNDO (2005): Francia rechaza la Constitución y provoca una grave crisis europea, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/29/internacional/1117362962.html> Consultado, 18/03/2015.

8. El Artículo 39 de la Constitución francesa de 1958 indica que: “La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al primer ministro y a los miembros del Parlamento”, descartando así la iniciativa popular.

9. El referendo local no fue regulado durante toda la historia constitucional francesa hasta la llegada de la Vª República. Esto se habría debido a la concepción unitaria del Estado típicamente francesa y a la tradición centralista jacobina, así como a la duradera hasta el presente fidelidad al modelo de gobierno representativo procedente de la Constitución de 1791 -Artículo 2: (...) la Constitución francesa es representativa.- Viguier, J. (1996): *Premières expériences de référendum communal*, *Revue française de Droit Administratif*, nº 3, pp. 441-451, citado por Ibáñez Macías, A. (2005): *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, p. 40.

ganización descentralizada de la República, por la cual se incorporó al Artículo Primero de la Constitución el principio de que la organización de la República “es descentralizada”<sup>10</sup> y se modificaron los Artículos 72 a 76 de la Constitución sobre las Colectividades territoriales de la República introduciendo, junto con otros elementos, el referendo local.

Hasta los años noventa del siglo XX, la regulación de la democracia participativa local en Francia era casi inexistente<sup>11</sup>. En 1992 se aprueba la Ley n° 92-125, de 6 de febrero, relativa a la administración territorial de la República, la cual en su Título II -cuyo nombre era “De la democracia local”-, Capítulo II, regula un referendo local consultivo al que se podía recurrir en lo referente a asuntos relevantes de competencia municipal. Esta ley fue desarrollada por el Decreto n° 93-222, de 17 de febrero de 1993.

La iniciativa popular local fue introducida en la regulación francesa por la Ley 95-115, de 4 de febrero de 1995, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio. En el Artículo 85 de esta ley se contemplaba la iniciativa po-

pular para el referendo consultivo local, aunque sólo en relación con las operaciones relevantes de ordenación del territorio, ampliando al mismo tiempo el ámbito territorial del referendo a los llamados establecimientos públicos de cooperación inter-municipal.

Ya en 2003, la Ley Constitucional 2003-276, de 28 de marzo, modificó los artículos 72-76 de la Constitución introduciendo en ellos una serie de referendos locales:

1. El referendo regulado en el Artículo 72-1, párrafo 2°, el cual indica que los proyectos de deliberación o de acto relevante de competencia de una colectividad territorial pueden, a su iniciativa, ser sometidos, por vía de referendo, a la decisión de los electores de esa colectividad.
2. El referendo para la creación de una colectividad territorial dotada de un estatuto particular o para modificar su organización se regula en el Artículo 72-1, párrafo 3°, que apunta que cuando se considere crear una colectividad territorial dotada de un estatuto particular o modificar su organización, puede decidirse por ley consultar a los electores inscritos en la colectividad interesada.
3. El referendo para la modificación de los límites de las colectividades territoriales se regula en el Artículo 72-1, párrafo 3°.
4. El referendo para un cambio de régimen en los territorios de ultramar se regula en el Artículo 72-4, párrafo 1°, indicando que ningún cambio en

10. Artículo 1 de la Constitución francesa de 1958: “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.”

11. La ausencia de regulación de la democracia participativa local hasta los años noventa encontraba su excepción en la Ley n° 71-588, de 16 de julio de 1971, la cual regulaba un referendo local para los casos de fusión de municipios. Este referendo se convocaría a petición de dos tercios de la población de la totalidad del territorio donde se preparara la fusión o de dos tercios de los concejales que representaran a la mitad de la población. Desde 1971 en Francia ha habido centenares de referendos locales. Paoletti, M. (1996): *Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit*, Revue française de science politique, 46(6), pp. 883-913, citado por Ibáñez Macías, A. (2005): p. 41.

todo o en parte de una de las colectividades territoriales de ultramar (Guayana, Guadalupe, Martinica, Reunión, otros) puede realizarse sin que se haya recogido previamente el consentimiento de los electores de la colectividad o de la parte de la colectividad interesada. Cada cambio de régimen será decidido por una ley orgánica. El Artículo 72-4, párrafo 2º, indica que el Presidente de la República a propuesta del gobierno o de las dos asambleas puede convocar una consulta a los electores de una colectividad territorial de ultramar sobre una cuestión relativa a su organización, a sus competencias o a su régimen legislativo. El Artículo 73 apartado séptimo también regula que la creación por ley de una colectividad que sustituya a un departamento y a una región de ultramar o a la institución de una asamblea deliberante única para esas dos colectividades no puede realizarse sin que se haya recogido el consentimiento de los electores en esas colectividades.

Esta reforma constitucional supuso la aparición de diversas leyes que la complementaron: la LO 2003-704, de 1º de agosto, relativa a la experimentación por las corporaciones locales, la LO 2003-705, de 1º de agosto, de referendo local, la LO 2004-758, de 29 de julio, relativa a la autonomía financiera de las corporaciones locales y la Ley n° 2004-809, de 13 de agosto, de libertades y responsabilidades locales.

De estas leyes, la más relevante en lo que a democracia participativa local respecta fue la Ley Orgánica 2003-705, de 1º de agosto, relativa al referendo local, pues lo regula como vinculante -siempre que hayan votado la mitad más uno de los electores inscritos en el correspondiente ámbito territorial y lo hayan apoyado la mayoría de los votantes- y de aplicación en todos los ámbitos territoriales -municipios, departamentos, regiones, colectividades con estatuto particular y colectividades de ultramar regidas por el artículo 74-. (Ibáñez, 2005).

### **Democracia Participativa en el Reino Unido<sup>12</sup>**

Las fórmulas de la democracia participativa se introdujeron en la práctica británica desde el siglo XIX; sin embargo, la práctica real de estas fórmulas en uno de los países más característicamente favorables a la democracia representativa ha sido limitada.

Resulta especialmente paradójico que el grupo político más proclive al desarrollo de los instrumentos de democracia participativa fuera durante todo el siglo XIX el de los conservadores, que veían como una especie de veto nacional los temas de interés común, mientras que los laboristas se enfrentaban a estos instrumentos con recelo al entenderlos como una línea de defensa de los conservadores frente a las propuestas legislativas orientadas al cambio social que trataban de aprobar los laboristas. (Buttler, et al., 1978).

12. Este punto parte de la obra Ramírez Nárdiz, A. (2009).

A nivel regional se han llevado a cabo consultas populares, tales como la votación en 1973 del *home rule* de Irlanda del Norte<sup>13</sup> o las relativas a la creación de parlamentos regionales en Escocia y Gales. A nivel nacional, en 1975 se realizó un referendo (el primero a nivel nacional de toda la historia británica) sobre la entrada del Reino Unido en la CEE.

En marzo de 1975, y dentro del contexto de división que se vivía debido a la posible adhesión a la CEE, el gobierno laborista introdujo una ley sobre las consultas populares. En esta norma se señalaba que la compilación de los votos debía ser sobre una base regional y no sobre la de los distritos electorales, para no poner a los diputados en una situación incómoda en cuanto a su condición de representantes. También se crearon dos organizaciones encargadas de coordinar las campañas en favor y en contra de la propuesta. De esta manera, el debate podría trascender las lealtades partidarias. Se acordó dar un subsidio igual a las dos organizaciones y permitirles tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación.

Finalmente, y ante la división que existía en el gabinete donde dieciséis ministros estaban a favor de la adhesión a la CEE y siete en contra, el gobierno tomó la decisión de suspender la regla de solidaridad ministerial sobre la cues-

tion plebiscitaria durante tres meses. La campaña de la adhesión duró tres semanas y el 5 de junio de 1975 se celebró la consulta y el “sí” ganó con más del 67% de los sufragios siendo mayoritario en las cuatro regiones -Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte- del Reino Unido.

No obstante, antes de este capital referendo para la historia británica, en el año 1970, aún era defendido desde muy importantes sectores de la política británica que todas las decisiones correspondían al parlamento y que, debido a ello, no era admisible la fórmula de la consulta popular. El argumento más utilizado en este sentido, en la más fiel ortodoxia británica, recurría a la tradición y a la supuesta dimensión plebiscitaria de las elecciones generales en el Reino Unido<sup>14</sup>.

Junto con la posibilidad de realizar nuevas consultas populares a nivel nacional, tales como la relativa a la salida del Reino Unido en la Unión Europea (concebida más que probablemente como herramienta de presión diplomática del gobierno británico dentro del juego de poder de la Unión Europea y como instrumento electoral del Partido Conservador frente al populista UKIP, que solicita la salida del Reino Unido de la UE), el único referendo que se ha convocado en las últimas décadas en el Reino Unido fue el relativo a la independencia de Escocia llevado a cabo el 18 de septiembre de 2014 y en el que el “no” a la independencia ganó con un 55% frente a un

13. El 8 de marzo de 1973 se llevó a cabo el referendo de Irlanda del Norte. Se buscaba determinar la permanencia de la región como parte integrante del Reino Unido o su anexión a la República de Irlanda. El 58% de los electores acudieron a votar. Casi el 100% de ellos manifestaron su deseo de permanecer en el Reino Unido. IFE. Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Reino Unido. <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/reino.htm#referendum> Consultado, 18/03/2015.

14. El razonamiento era del tipo de «ya que nuestras elecciones generales son en sí una consulta popular, ¿qué sentido tiene hacer una específica sobre unirnos a la CEE?»

45% (2 millones en contra, 1.6 millones a favor), con un 85% de participación<sup>15</sup>.

A nivel local la práctica de consultas populares locales en el Reino Unido ya desde el XIX (desde la década de los '50 del siglo XIX aproximadamente) es algo habitual habiéndose puesto en práctica con la realización de multitud de votaciones sobre todo tipo de temas municipales (a veces tan cotidianos como decidir el horario de los pubs y los cines, la posibilidad de que estos pudieran abrir los domingos o la inauguración de una librería pública).

Aunque se hayan citado diversos ejemplos de democracia participativa, lo cierto es que las modalidades de utilización de la consulta popular en el Reino Unido son, en términos generales, excepcionales y para lo que realmente sirven -a poco que se sea un poco cínico en el análisis- es para, con su escaso número, corroborar el carácter de adalid de la democracia representativa de este país. Ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referendo sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia, por un período limitado, los parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Y, por otro lado, sirve también para mostrar de cara al exterior el grado de "compromiso" del Reino Unido con la construcción europea -que no acostumbra a ser mucho-.

Tal vez, el mejor resumen de la opinión de los británicos sobre la democracia participativa y,

en concreto, sobre la institución del referendo la diera en 1954 el primer ministro Clement Attlee cuando dijera, para oponerse a la sugerencia de Churchill de celebrar un referendo, que "no podría aceptar la incorporación en nuestra vida política de una institución ajena a nuestras tradiciones y que frecuentemente ha servido de instrumento al nazismo y al fascismo". (Attlee, 1954).

### **Democracia Participativa en Finlandia<sup>16</sup>**

A nivel nacional la democracia participativa finesa recoge el referendo consultivo en los Artículos 14 y 53 de la Constitución, pero donde los instrumentos participativos resultan más interesantes es en el ámbito local. Son de destacar:

- a. Iniciativas ciudadanas:** Existe el derecho de promover iniciativas ciudadanas en el ámbito municipal. En el caso de que se presente una de estas iniciativas, el Consejo Local -el cual es el responsable de la gestión y las finanzas del municipio- deberá tenerlas en cuenta y valorarlas en un plazo de tiempo razonable. (Sjöblom, S. (1998). Este instrumento de la democracia participativa local está moderadamente extendido en los municipios fineses siendo que, en las encuestas realizadas, los ciudadanos no le otorgan más allá de un 19% de eficacia como canal de participación ciudadana, lo cual se debe, posiblemente, a su dificultad de ejercicio en comparación con otros canales de par-

15. DIARIO EL PAÍS (2014): Escocia dice No a la independencia. Bajado de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/18/actualidad/1411032254\\_096549.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/18/actualidad/1411032254_096549.html) Consultado, 18/03/2005.

16. Este punto parte de la obra Ramírez Nárdiz, A. (2009).

participación ciudadana más valorados y de ejercicio más sencillo en la vida política finesa -por ejemplo, el contacto directo con políticos locales recibe en Finlandia un 34% de valoración de eficacia en las encuestas-. (Pekola, et al.,2002).

- b. Referendos municipales:** Es posible organizar referendos consultivos municipales siempre que los convoque el Consejo Municipal o los solicite un mínimo del 5% de los ciudadanos mediante una iniciativa ciudadana. Los referendos no son muy utilizados y en la mayoría de las ocasiones han versado sobre la posible fusión de municipios. (Sutela, 1999).

Además de los canales de participación formales, los ciudadanos también pueden servir de vías informales de contacto con los políticos locales. Las formas más usuales son la firma de solicitudes, la participación en actividades de organizaciones de voluntarios, la presentación de quejas respecto a decisiones municipales y los contactos personales directos con políticos -los cuales, como se ha señalado, reciben una alta valoración

#### **Aplicación a la Democracia Participativa Colombiana del análisis sobre los modelos comparados estudiados**

De los modelos participativos estudiados en Francia, Reino Unido y Finlandia es posible extraer los siguientes elementos para su valoración en el ordenamiento jurídico colombiano y la optimización de la democracia participativa colombiana:

1. Las consultas a la ciudadanía (plebiscitos, referendos...) si bien pueden ser herramientas útiles para aumentar la participación e implicación política de los ciudadanos en la vida pública, así como su control sobre sus gobernantes, también son susceptibles de ser utilizados de un modo viciado por gobernantes que no busquen una mejor y más profunda democracia, sino tan sólo consolidar su poder y obtener directamente de los ciudadanos el respaldo que es muy probable no obtendrían del Parlamento. Esto se puede observar en la experiencia histórica francesa (De Gaulle es paradigmático en este sentido). Por ello, el recurso a la consulta a los ciudadanos no tiene por qué significar siempre una mejora democrática, sino que, por el contrario, puede implicar una pérdida de calidad democrática. Más que probablemente aquellas consultas promovidas por los gobernantes serán menos “desinteresadas” que aquellas promovidas por los ciudadanos. Sólo un referendo se ha convocado en Colombia desde 1991 (y hasta 2014), pero la habitual apelación al pueblo, típica del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano en el que se encuadra, con peculiaridades, Colombia, debe ser valorada en virtud a las puntuaciones señaladas.
2. No obstante, consultar a los ciudadanos puede ser de gran utilidad para dar salida a conflictos sociales largamente larvados y de difícil resolución estable sin el respaldo de la voluntad popular manifestada de manera directa. Así parece extraerse del referendo sobre la independencia de

Escocia realizado en 2014. En el caso colombiano parece evidente que una decisión nacional trascendental como el fin del “Conflicto” con las guerrillas será más fácil de aceptar y apoyar por parte de la población si a la misma se le da la oportunidad de pronunciarse sobre ella mediante una votación popular.

3. Si en algún ámbito territorial tiene futuro la democracia participativa y es allí donde debe potenciarla con mayor intensidad cualquier ordenamiento es en el ámbito local. La experiencia finesa demuestra que, frente a una regulación nacional escasa y timorata, el ámbito local es el idóneo para la innovación y la consecución de los objetivos de mejora democrática merced al aumento de la participación de los ciudadanos y de su control sobre los gobernantes, fines ambos obtenibles en el ámbito local con mayor facilidad que en otros ámbitos territoriales mayores. Al ser la recuperación del ámbito rural, la devolución de tierras y la vuelta de los desplazados uno de los principales objetivos colombianos en el postconflicto, el recurso a instrumentos participativos locales ha, por necesidad, de resultar crucial para la mejor integración de los ciudadanos en las municipalidades rurales.
4. Los instrumentos participativos permiten una toma de decisiones políticas más cercana a los ciudadanos, lo cual redundará en decisiones también más cercanas a los intereses de los ciudadanos, particularmente los sociales, el suministro de los mejores servicios públicos y derechos sociales.

Siendo Colombia un país con grandes grupos poblacionales en situación de pobreza y carentes de servicios sociales básicos, la democracia participativa (tal como demuestra su práctica en los tres países analizados) puede resultar de gran utilidad para desarrollar los derechos sociales de las comunidades colombianas más desfavorecidas.

5. El éxito o fracaso de la democracia participativa dependerá no sólo de la regulación de la misma, sino también, y no en pequeña medida, de lo que podría llamarse los “imponderables” de la política. Esto es: la tradición democrática del país, las costumbres jurídicas asumidas como inherentes a la cultura política nacional, la antigüedad y consolidación del sistema de gobierno democrático, el nivel de respeto del pluralismo y la tolerancia en la práctica política, entre otras circunstancias. Es decir, tanto Francia, como el Reino Unido, como Finlandia son países con siglos de desarrollo y evolución democrática a sus espaldas. No es tan sencillo desarrollar la democracia participativa (a modo de siguiente paso en el progreso de la democracia) en un país con una larga, asentada y acrisolada tradición democrática, que en un país que ha tenido o incluso aún tiene una vida política mucho más turbulenta y accidentada. Las expectativas de éxito de la democracia participativa no pueden ser, por tanto, las mismas en cualquier país ignorando su realidad material y sus particularidades.

## CONCLUSION

La democracia participativa no es inevitable en lo beneficioso. La experiencia internacional histórica demuestra que, en ocasiones, los instrumentos participativos son utilizados con fines escasamente democráticos. No obstante, la experiencia internacional también parece indicar que el recurso a los ciudadanos puede ser especialmente positivo para evitar o solucionar conflictos prolongados en el tiempo, mejorar el gobierno local, optimizar el suministro de derechos sociales y profundizar en la democracia en su conjunto.

Colombia proclama la participación como uno de los elementos nucleares de la Constitución Política de 1991; es por ello que resulta trascendental no conformarse con la regulación de la democracia participativa vista como un corpus amplio pero de escasa aplicación práctica (tal como sucede en el presente) y es imprescindible desarrollarlo en experiencias prácticas que permitan por un lado, cumplir en verdad con el mandato constitucional y, por el otro, obtener los diversos beneficios tanto democráticos, como económicos y sociales que la democracia participativa puede aportar a un país. Especialmente a un país que, como Colombia, vive en el presente uno de los momentos más cruciales de su historia reciente al afrontar simultáneamente el final del conflicto interno que la ha desangrado durante décadas y disfrutar un desarrollo económico que puede contribuir crucialmente a, si no solucionar, al menos sí corregir enormemente las grandes diferencias sociales y las grandes bolsas de pobreza que aún arrastra el país.

La experiencia internacional es esencial para Colombia, para de ella aprender lo bueno y temer lo malo. De los tres países analizados en este artículo, elegidos por pertenecer a tres tradiciones jurídicas distintas, es posible obtener modelos que seguir (la resolución de conflictos mediante consultas a la ciudadanía, propia de los recientes desarrollos del modelo inglés) y también a no seguir (la apelación a la ciudadanía no como medio para la profundización democrática, sino como herramienta política en manos del Poder Ejecutivo para legitimarse frente a los otros poderes del Estado). Pues esa es la verdadera utilidad del Derecho Comparado. No sólo aprender qué hacer (como si el Derecho nacional fuera todo inservible), sino también aprender qué no hacer.

El gran déficit del modelo colombiano de democracia participativa más que probablemente radica en que existe una considerable diferencia entre la regulación y la práctica, siendo que la primera es amplia y diversa, mientras que la segunda (se puede comprobar a poco que se consulten los datos ofrecidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil)<sup>17</sup> es escasa. Esa divergencia no es ajena a los porcentajes, tanto de participación, como para su aprobación, que los distintos instrumentos participativos exigen para ser tenidos por válidos. En un país con unos tantos por ciento de participación electoral tradicionalmente bajos como es Colombia, los porcentajes elevados que exige la normativa sobre democra-

---

17. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (2015): Mecanismos de participación ciudadana, <http://www.registraduria.gov.co/-Mecanismos-de-Participacion,320-.html> Consultado, 19/03/15.

cia participativa contribuyen en no poca medida al poco éxito de la práctica participativa colombiana. La corrección a la baja de estos porcentajes (ya comenzada por la Ley 741 de 2002) es un paso importante en la dirección de fomentar la democracia participativa, pero que no puede ser el único, siendo necesario aprender de las experiencias internacionales para optimizar una democracia participativa que no deja de ser otra cosa que uno de los elementos esenciales del proyecto constitucional y social puesto en marcha en 1991.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARJONA, E. Y CORRALES, L. Historia del mundo contemporáneo, Barcelona: Teide. 1995.

ATTLEE, C. As it happened, London, Heinemann. 1954. p. 137.

BUTLER, D. UNITED KINGDOM, EN BUTLER, D. Y RANNEY, A. Referendums: A comparative study of practice and theory, Washington, American Enterprise Institute for public policy research. 1978. p. 212.

IBÁÑEZ MACÍAS, A. El referéndum local en España: régimen jurídico, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz. 2005. p.43-44.

PARINI, P. Les institutions politiques, Paris, Armand Collin. 1984.

PEKOLA-SJÖBLOM, H. Gobierno local en Finlandia. Encuesta entre ciudadanos, 2000, Turku, Abo Akademi University. 2002.

RAMÍREZ NÁRDIZ, A. La democracia participativa como elemento del modelo democrático del siglo XXI, en *Advocatus*, 11(23), Universidad Libre, Seccional Barranquilla. 2014. pp.117-132.

RAMIREZ NÁRDIZ, A. Democracia participativa. La experiencia española contemporánea, Repositorio de la Universidad de Alicante. 2014.

SJÖBLOM, S. Citizen's initiatives in local decision making, Turku, Abo Academy University. 1998.

SUTELA, M. The consultative municipal referendum as a support for decision making in local government, Helsinki, Finnish local government studies. 1999.

