

CIUDADANOS Y VECINOS. PROXIMIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ALGUNOS DILEMAS NO RESUELTOS.

FERNANDO BARREIRO

Teonetwork – fbarreiro@teonetwork.com

Estas notas vienen a expresar algunas preocupaciones y cuestionamientos sobre los llamados procesos de participación ciudadana organizados en los últimos años por los ayuntamientos. Expresan también una constatación del autor (participante en diversos procesos de participación ciudadana a nivel local), a saber, la dificultad para organizar dichos procesos y, a menudo, la perversión o desviación de las ideas iniciales y de las razones que motivaron esa apuesta. En muchos casos reina la frustración cuando no la crítica más extrema a los resultados alcanzados. Las acusaciones más extendidas a los responsables municipales van desde la de manipulación (las decisiones ya estaban tomadas de antemano), hasta la de inutilidad y pérdida de tiempo. Vistos estos resultados, cabría incluso preguntarse si es pertinente y necesario convocar a los vecinos para consultarlos o para hacerlos partícipes de determinadas decisiones. Planteado de forma extrema: ¿No tienen los electos municipales suficiente legitimidad democrática como para tomar decisiones sin tener que acudir periódicamente a recabar la opinión de los ciudadanos?

1. Distancia, democracia y ciudadanía. ¿Para verte mejor?

En primer lugar cabría decir algo sobre la llamada “proximidad” (descentralización, gobiernos de proximidad, relaciones vecinales, comunitarias, etc.), caracterizada por sociólogos y politólogos como un factor decisivo para la mejor democracia porque, se dice, “acerca” a los ciudadanos con sus representantes y permite una mayor transparencia y rendición de cuentas entre los diferentes actores que participan en la arena de lo público.

Pero no todo lo próximo deviene, por el hecho de serlo, un activo para la buena democracia o para el buen gobierno. Para ello, y a riesgo de ser excesivamente denso, habría que dar algún rodeo conceptual. En primer lugar, la ciudadanía es un concepto ligado a la comunidad política. Es la comunidad política la que otorga ciudadanía, la que establece las reglas de juego de derechos y obligaciones de los

ciudadanos. Y la comunidad política se deriva del Estado y de sus leyes. Por tanto, el ser ciudadano corresponde a la escala en la que se configura el estado de derecho, las constituciones, es decir el estado democrático. No existe una “democracia local” y lo más próximo, la vecindad no es un activo que necesariamente potencie la ciudadanía, ni mucho menos.

En una democracia representativa lo que importa es el control de los representantes y eso no es una cuestión de distancias. Que el gobierno regional o el local estén a 50 km de mi casa no lo hace más transparente o controlable que si está a 600. Y menos aún en el siglo de Internet cuando la contigüidad pierde valor.

Pero hay más: la democracia tiene poco que ver con la descentralización. A menudo se dice que la descentralización refuerza la democracia. Para evitar equívocos, la descentralización concierne a la gestión: una red de ferrocarriles o la lucha sanitaria contra una epidemia pueden (y quizás deben) ser centralizadas y una red de guarderías es mejor que esté descentralizada. Pero no tiene sentido decir que son más o menos democráticas. Aquí nos situamos en el campo de la eficiencia y eficacia de la política pública. La descentralización del poder político es un asunto casi metafísico. Por definición, es centralizado en tanto que poder. Otra cosa es si su control es más o menos democrático.

Pero la proximidad y la descentralización tienen otra patología desde el punto de vista democrático. En España, el propio diseño institucional propicia que para las clases políticas locales resulte fácil eximirse de responsabilidades apelando bien a la falta de competencias, bien a la falta de recursos y sobre todo procurando que nadie relacione unas cosas con otras: la mayor parte de la población no sabe quienes hacen qué, quienes tienen qué responsabilidades entre los niveles de la administración. Por tanto, la rendición de cuentas y finalmente la calidad democrática, dejan bastante que desear. Para que haya control democrático, al menos es necesario clarificar el asunto de las competencias. ¿Controlar qué decisiones, rendir cuentas sobre qué asuntos? Por otra parte, las personas ya no se vinculan en la misma medida al lugar como fuente de experiencia, de referencias, de recursos. El lugar es cada vez menos importante para las personas¹. Las comunidades son cada vez menos dependientes de los territorios, son cada vez menos vecindario. Sin duda, las relaciones de proximidad importan pero pierden centralidad para la vida de las personas. Las nuevas tecnologías nos permiten construir relaciones de nuevo tipo, no ligadas a la proximidad. En este contexto social es difícil ejercer la política municipal tradicional porque ésta se construyó históricamente como política para y desde el vecindario. Por ello debemos

¹ Resulta al menos populista y un tanto paternalista la idea de cierta izquierda que piensa en la participación ciudadana como un asunto de interés exclusivo para los barrios pobres o populares, como si la democracia no fuera un asunto de toda la comunidad política, transversal a las clases o grupos sociales y a los diferentes barrios de una ciudad.

distinguir entre el vecino y el ciudadano, en la medida que para ejercer la ciudadanía quizás estén perdiendo significación los asuntos locales y adquiriendo más relevancia los asuntos globales, los asuntos a-territoriales o la participación en comunidades de práctica. Se dice, con razón, que lo relevante es la conectividad y no la contigüidad. Son las conexiones lo que nos facilita la inclusión, el ejercicio de nuestros derechos y la participación, y menos la vecindad o la proximidad territorial.

Pero, cabría alguna otra pregunta un poco más insidiosa ¿qué significa participar en la vida o en los asuntos locales? ¿Se trata de algo diferente al interés general? ¿Es posible articular el interés general con el interés local? Estas preguntas, a menudo, quedan sin respuesta. No olvidemos que la política democrática, y si se quiere, la gobernanza democrática, tiene que ver con la consecución del “bien común” o del « interés general ». El bien común local podría ser un contrasentido. El bien común es el de la comunidad política en su conjunto, y la consecución de un bien común “local” podría, por ejemplo, hipotecar la igualdad dentro de la comunidad política. Para producir el bien común no podemos trocear la comunidad política y establecer supuestos “derechos de los territorios”, ya que asegurar el bien común en un territorio pudiera suponer perjuicios para el bien común en otro (Rangeon, 2005).

Pero hay que hacer valer las razones más liberales: el bien común se construye a partir de los ciudadanos, como individuos libres que ejercen sus derechos y que mediante la deliberación establecen las mejores razones, es decir aquellas que son justas, y que conllevan la definición del bien común o del interés general. No es un asunto ni de grupos, ni de territorios, ni de naciones.... sino de ciudadanos autónomos dentro de una comunidad política, es decir, dentro de un estado democrático.

No olvidemos que el estado es el principal garante de la cohesión territorial del conjunto y el único freno a las inequidades e injusticias sociales que pudieran producirse por el hecho de residir en un territorio o en otro. Para ello debemos poner por delante el paradigma de la justicia y la igualdad respecto de los intereses de grupo, de comunidad, de territorio o de nación.

Finalmente, no debiéramos olvidar que la proximidad geográfica ha sido tradicionalmente caldo de cultivo del clientelismo, de patologías asociadas a la vecindad (el “qué hay de lo mío...”) y de la vinculación personal entre políticos y poderosos, del mercado de favores, donde se organizan comidas o cenas de los gobernantes con banqueros o empresarios, es decir con aquellos a los que nadie ha elegido para tomar decisiones.

En mi opinión lo que realmente nos debería importar es que los ciudadanos tengan la posibilidad de impugnar las decisiones políticas, asumiendo más un papel de “controladores de calidad” de los asuntos públicos, y no tanto el participar en las decisiones. Incluso, para algunos autores (republicanos de primera línea) la democracia directa sería innecesaria (Petit, 1997).

Se trataría de “organizar la desconfianza” para utilizar la afortunada afirmación de Pierre Rosanvallon², es decir, hacer un seguimiento y un control de las decisiones de los electos, de aquellos en los que hemos delegado las decisiones. Sin negar la importancia de que los ciudadanos tengan participación, hay que impedir el gobierno arbitrario de otros, es decir, de los electos. Y nos interesa el control y la impugnación de los políticos a todos los niveles o escalas que sean relevantes para las decisiones públicas que nos afectan. No necesariamente en la proximidad.

2. Participación como deliberación. Entre las razones y los intereses.

Defender y promover la participación ciudadana desde los municipios, solo tiene sentido si ello supone una apuesta clara por la deliberación y por la toma de decisiones sobre la base de procesos deliberativos. Y esta afirmación viene a cuento porque no siempre sucede así. La participación no puede estar basada en los principios de la negociación ni en el consenso como a menudo sucede. A diferencia de la negociación, las decisiones basadas en la deliberación apuntan a las decisiones justas. Sin duda, eso resulta mucho más complejo.

Por definición, la deliberación democrática filtra los intereses según criterios de imparcialidad, atendiendo a la fuerza de los argumentos que los respaldan. La argumentación pública obliga a mostrar que, en algún sentido, las tesis defendidas se corresponden con principios generalmente aceptables, de interés general. Por supuesto, por lo común, los individuos acudirán a la deliberación con ciertas ideas, pero, en el diálogo, las modificarán a la luz de las mejores razones, o se tendrán que callar, desprovistos de argumentos. Quizá, en el fondo, sus propuestas respondan a sus intereses, pero, en una deliberación pública, se ven obligados a justificarlas de acuerdo con criterios imparciales, con razones aceptables para todos, es decir con razones justas. Esta es la esencia del proceso deliberativo.

Otra cosa es que incluso con buena disposición en la deliberación se olviden problemas por falta de información porque quien no padece los problemas no los percibe, no los reconoce (Ovejero, 2008). El “olvido” de los problemas de las mujeres

² ROSANVALLON, Pierre (2007): *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Ediciones Manantial.

no respondía necesariamente a mala fe o a egoísmo machista, sino al simple hecho de que quienes tradicionalmente componían la clase política –los varones- no los experimentaban. Quienes no experimentan los problemas no los reconocen.

Ello no supone que los intereses de los más débiles no puedan aparecer en la deliberación. Pero para ello se requiere que los ciudadanos estén en condiciones de expresar sus preferencias, lo que no es sencillo, entre otras razones porque, a menudo, la propia oferta estructura los problemas, su jerarquía y su propia descripción. Hay diversos procesos psicológicos que llevan a ignorar las dificultades, a no considerar como problemas aquello que no se cree que pueda ser de otro modo, bien sea porque a “nadie se le había ocurrido” bien porque “nadie lo plantea como posible”. Planteada en estos términos, la deliberación es un proceso complejo, que va más allá de consensuar intereses. Se han de cumplir bastantes requisitos, entre ellos, de genuina participación de todos aquellos que quieran participar, de igual posibilidad de ser escuchados, de precisión de los temas, de sus límites y de su alcance, de claridad de agenda, de límites temporales en las discusiones, de base informativa de las opiniones, etc.

La deliberación hace que por el hecho mismo de entrar en diálogo la gente acepta que la decisión final de todos sea también su decisión. En el otro caso, cuando se vota sin más, la minoría fácilmente puede tener la sensación de que sus intereses o razones no son tenidos en cuenta. Aceptaran el resultado porque han aceptado las reglas democráticas, que gana la mayoría, pero seguramente se sentirán menos vinculados con la decisión adoptada y, muy probablemente, estarán menos dispuestos a colaborar cuando la decisión tenga que llevarse a cabo. Por el contrario, en la deliberación, el compromiso con la decisión, que acaba por ser propia, favorecerá que los participantes también se sientan comprometidos con su ejecución. Incluso si sus puntos de vista no han triunfado, han sido considerados en el debate. Han participado en la decisión adoptada y al final también es suya, al menos sus intereses han sido considerados. Una consecuencia de ello es que disminuirán los costes de su aplicación.

En todo caso, la realidad de los ayuntamientos ha mostrado que los procesos deliberativos han sido más bien escasos como ejercicio de ciudadanía, o al menos, desde los municipios no se ha sabido organizar esa deliberación y han terminado primando las preferencias del ciudadano consumidor. No se han sopesado razones sino que se han sumado preferencias, y a lo máximo que se llega es a la negociación y, en su caso, a la votación o al consenso.

Sin duda, los procesos deliberativos tienen sus problemas. De entrada, si por ejemplo la deliberación no dispone de la mejor información, la decisión puede ser la peor. O algunas patologías propias de los procesos deliberativos más ligadas a los comportamientos de las personas. Es el llamado ocultamiento de las preferencias que acompaña a los llamados “costes de disentir”, es decir, de manifestar desacuerdos con las “opiniones tenidas por comunes”. La discrepancia tiene un coste y nadie quiere ser el primero en levantar la mano.

Pero incluso podríamos apuntar una crítica de mayor calado para complicar un poco más el asunto. Cabría preguntarse: ¿bastaría con alegar razones para convencer a quienes sustentan posiciones contrarias? Y ¿qué concepto de razón o racionalidad subyace a esta perspectiva? A menudo a los individuos les guía menos la racionalidad que las pasiones o los afectos, y que pueden ser leales hasta la muerte a posiciones políticas por motivos muy poco racionales. Y esa esfera no racional es difícilmente domesticable. Los individuos se mostrarán reacios a modificar sus opiniones si afectan a sus intereses. Los diferentes grupos podrán hacer concesiones para alcanzar algún tipo de consenso o de *modus vivendi*, pero en ese caso, se tratará de simples pactos entre grupos, no al triunfo de las mejores razones, es decir de las más justas (Villaverde, 2008).

3. Bienestar, justicia, virtud. Sobre los buenos ciudadanos.

Pero a menudo la queja más generalizada que se escucha es sobre la apatía o la falta de compromiso de los ciudadanos con los asuntos de la comunidad y su poca disponibilidad para participar en procesos deliberativos convocados desde los ayuntamientos.

Desde la izquierda más purista se insiste en que el ejercicio de la ciudadanía es un deber de los vecinos, que deben ser virtuosos y ocuparse del interés general, que no deben replegarse exclusivamente en los fines privados. Y a otros muchos, en cambio, les parece que la demanda republicana de virtud es demasiado exigente y escasamente realista cuando no peligrosa. Rousseau lo enunció de forma extrema y destemplada con la amenaza a los ciudadanos de que: “si fuese necesario, les obligaremos a ser libres”.

Sin duda la libertad exige para ser real la participación y el cumplimiento de su deber cívico por parte de los ciudadanos. Pero no exige que los ciudadanos abandonen sus fines o ideales de vida particulares, ni requiere que se sometan a una interpretación superior del bien común.

La idea de que el ciudadano que no participa en los procesos deliberativos no es un ciudadano virtuoso tiene sus problemas. Si cada ciudadano es un egoísta que solo atiende a su beneficio particular no cabe explicar por qué ha de cooperar cuando puede no hacerlo, porque preferirá la estrategia del gorrón, de aquel que se aprovecha de la contribución de los demás para disfrutar sin contribuir de los bienes y servicios públicos. Si al ciudadano no virtuoso le falta el incentivo del beneficio particular, solo la coacción podrá hacerle comportarse de acuerdo con las normas que persiguen el interés colectivo. Pero la coacción es un recurso muy costoso, que puede ser preciso en ocasiones, pero que no puede aplicarse cotidianamente.

La creencia de los republicanos radicales y perfeccionistas en que la auténtica condición humana es la ciudadana (la virtud ciudadana) y en que solo existe una única concepción del bien, convierte al individuo políticamente desafecto en culpable. El apego a la vida privada no solo es fruto de un empobrecimiento de la vida pública, sino del enriquecimiento de la esfera privada. Si el individuo moderno ya no persigue su realización únicamente en el mundo de la política, a diferencia de los griegos, es también porque su entorno social y personal se ha vuelto más enriquecedor y le proporciona más gratificaciones que al ciudadano antiguo. Se pueden encontrar múltiples explicaciones a este hecho, desde la valoración del amor romántico y de la familia nuclear (con su énfasis en la intimidad y la privacidad) al desarrollo de las modernas formas de ocio y de consumo, o a la aversión moderna por la guerra que, dicho sea de paso, los grecorromanos valoraban y ensalzaban.

Desde la óptica republicana más radical se define la virtud como el sacrificio del interés particular en aras del bien común. Los ciudadanos antiguos se entregaban a la pasión del bien común cuanto menos podían satisfacer sus pasiones personales. Pero quizás podamos pensar en una integración más razonable y razonada entre lo público y lo privado. Ya el abate Emmanuel J. Sièyes decía algo así: *“Cobijado por la seguridad común, me dedicaré tranquilamente a mis proyectos personales, perseguiré mi felicidad a mi libre entender, seguro de no encontrar obstáculos legales a mis deseos mas allá de lo que la sociedad prescribe en aras del interés común, con el que mi interés particular ha establecido una útil alianza.”*.³

En todo caso, el derecho ciudadano a la participación se complementa con el derecho a la no participación.

³ SIÈYES, Emmanuel (1973): *¿Qué es el Tercer Estado?* México: Dirección General de Publicaciones.

4. Participar es más complicado de lo que parece

Es razonable pensar que mucha gente no se ve estimulada a participar al ver la complejidad que ello supone. La participación no puede significar endosarles a los ciudadanos la decisión directa sobre múltiples cuestiones acerca de las que no puede formarse un juicio competente, por estar cada una de ellas cuajada de matices, distintos ángulos y diversas soluciones posibles y de resultados inciertos.⁴

Es humanamente imposible que uno pueda participar en todo lo que considera importante, ni siquiera en aquellas cuestiones y decisiones relevantes que más le afectan.

Los propios intereses vitales, las urgencias y prioridades de cualquiera se plantean en mil frentes y ámbitos. Es cierto que la política representa esa clase de actividad de la que un demócrata convencido no puede desentenderse del todo. Pero para comprometerse en condiciones decentes y razonables necesita tiempo, información y alicientes que no están al alcance de la gente de a pie. ¿Cuenta el ciudadano con recursos y capacidad para calibrar cuales iniciativas de la oferta política están disponibles de modo efectivo? ¿Está en condiciones de calcular las consecuencias a corto y medio plazo de cada una de ellas? ¿Puede discernir las que están destinadas en verdad a promover el interés público de aquellas otras que tras una envoltura retórica sirven a un interés privado inconfesable? Una respuesta positiva a muchos de estos interrogantes demanda información políticamente relevante, aunque de alto componente técnico.

Un ciudadano inclinado al compromiso político constata que hay un enorme desajuste entre el alto coste de intervenir públicamente con solvencia y la capacidad real de influir que de ello se deriva.

La democracia plebiscitaria o el recurso a los referéndums pueden ser un complemento o un ejercicio positivo de democracia directa. Pero no olvidemos que la democracia representativa tiene una mejor disposición para fomentar la responsabilidad, tratar la complejidad y el pluralismo e, incluso, para promover la deliberación. En una democracia plebiscitaria nadie está obligado a responder por los resultados y consecuencias de las elecciones políticas que se adopten. Nadie “se hace cargo” del resultado del plebiscito.

⁴ A mi juicio, el plebiscito ciudadano organizado recientemente por el Ayuntamiento de Barcelona sobre soluciones urbanísticas alternativas para la Diagonal, podría ser un buen ejemplo sobre este punto.

He ahí algunas razones de peso que invitan a delegar buena parte del proceso de toma de decisiones políticas en un cuerpo de representantes. Eso sí, sometido al conjunto de constricciones establecidas por el Estado de Derecho y la propia democracia representativa.

Y a la inversa, son también razones de peso para concluir que la organización de procesos de participación ciudadana es una tarea necesaria pero altamente compleja y plagada de riesgos, que requiere actitudes y procedimientos mucho más exigentes que los utilizados hasta el presente.

En todo caso, el reto más difícil para las autoridades locales y para los propios ciudadanos y sus organizaciones, no tiene que ver con problemas organizativos o de tecnología de la participación. Como se deriva de estas líneas, de lo que se trata es de asumir el reto de que la buena sociedad por la que vale la pena participar no es solo un asunto de bienestar y de intereses. A ello se han dedicado los ayuntamientos, a poner a disposición del ciudadano más políticas y servicios públicos, mejores condiciones de vida, mayor calidad urbana, estableciendo un verdadero mercado local del bienestar (ofertas gubernativas y demandas ciudadanas). Y, en general, los procesos de participación se han realizado para “negociar mejor el bienestar”.

La buena sociedad y la ciudadanía, exigirían otros ingredientes además del bienestar, a saber, la justicia y la virtud. Promoverlos supone otro tipo de políticas y de disposiciones. Colocar la justicia como un objetivo deseable, puede suponer ir a contrapelo de la visión de las mayorías y adoptar la visión de minorías (discriminadas, por ejemplo). Defender la virtud ciudadana puede suponer también subordinar intereses privados a intereses públicos, al bien común.

Bibliografía

OVEJERO, Felix (2008): *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*. Madrid: Editorial Katz.

PETIT, Phillippe y VIRILO, Paul (1997) : *El ciber mundo, la política de lo peor.*, Madrid : Cátedra.

RANGEON, François (2005) " Peut-on parler d'un intérêt général local? ", C. Le Bart y R. Lefèbvre *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes : Presse Universitaires de Rennes.

VILLAVERDE RICO, María José (2008): *La ilusión republicana. Ideales y mitos*. Madrid: Editorial Tecnos. Madrid.