



LIBRO: Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel (2022)

JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ, FERNANDO REVIRIEGO PICÓN Y JOSÉ
TUDELA ARANDA (Coords.)

Daniel Jove Villares¹
Universidad de La Coruña
España

ORCID: [0000-0002-1164-7796](https://orcid.org/0000-0002-1164-7796)

RECIBIDO: 9 de enero de 2023
ACEPTADO: 13 de febrero de 2023

RESUMEN: Recensión del libro *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*, coordinado por Javier Sierra Rodríguez, Fernando Reviriego Picón y José Tudela Aranda, publicado en 2022 por la Fundación Manuel Giménez Abad.

PALABRAS CLAVE: Democracia, consultas populares, Gobierno Abierto, participación.

Book review. Scenes of citizen participation: a multilevel view

ABSTRACT: Review of the book *Citizen participation scenarios: a multilevel view*, coordinated by Javier Sierra Rodríguez, Fernando Reviriego Picón y José Tudela Aranda, published in 2022 by Fundación Manuel Giménez Abad.

KEYWORDS: Democracy, consultations, Open Government, participation.

¹Profesor contratado interino de Derecho Constitucional en la Universidad de La Coruña y Doctor en Derecho por la mencionada universidad.



El libro colectivo *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*, coordinado por Javier Sierra Rodríguez, Fernando Reviriego Picón y José Tudela Aranda y publicado por la Fundación Manuel Giménez Abad aborda, desde diferentes perspectivas, latitudes y enfoques (combina análisis teóricos con estudios empíricos) el fenómeno jurídico y político de la participación. Los veintiún autores y autoras proporcionan, a lo largo de los dieciséis capítulos que conforman la obra, una imagen pluridimensional de esa realidad poliédrica y compleja que es la participación. Esta particular condición de la participación explica y justifica, en gran medida, el método elegido para su estudio.

Un trabajo coral permite ahondar en cada uno de los contenidos de la mano de expertos y expertas en la materia, dando como resultado final un producto riguroso en los análisis y en los resultados y conclusiones obtenidas. Al tratarse de una obra colectiva, permite diferentes modos de lectura. Así, para quienes busquen estudios específicos sobre aspectos concretos de la participación, de seguro encontrarán algún capítulo o capítulos que susciten su interés, pues prácticamente cualquier temática que, de algún modo, incida o conecte con los instrumentos de participación de los que dispone la ciudadanía está considerada en las páginas de este libro. Desde la participación de la ciudadanía en la Unión Europea hasta el marco jurídico de la participación en España, pasando por experiencias prácticas y estudios teóricos de la participación en diferentes países, o posibles usos de la tecnología como medio de relación entre la ciudadanía y la las Administraciones Públicas.

Es cierto que, en conjunto, predominan los enfoques centrados en España, respecto de la que se estudia el marco normativo y posibilidades de acción en los diferentes niveles de gobierno. Así, el libro comienza con dos trabajos que sirven de marco general para el resto de capítulos, uno de Sierra Rodríguez, en el que se delimitan los contornos de la participación, y otro de Maeso Seco, centrado en la inescindible relación entre el Derecho Administrativo y la participación. Respecto del nivel autonómico de gobierno, se incluyen dos estudios, uno de Segura-Renau y otro de Fernández Silva, en los que las consultas populares tienen un papel destacado, aunque también se abordan otras posibilidades de acción existentes en unas Comunidades Autónomas que, desde la primera década del siglo XXI, se presentan como las verdaderas dinamizadoras de la participación en España. Aunque es en la esfera municipal dónde las prácticas en materia de participación parecen haber encontrado un terreno más fértil (al menos en la práctica cotidiana), acaso por tratarse de la Administración más próxima a la ciudadanía. En consonancia con ello, el libro incluye dos experiencias concretas desarrolladas en el ámbito local (una en Madrid y otra en la Región de Murcia, en la que Mayor Balsas y Ros Medina evalúan el grado de efectividad y éxito que ha tenido el uso de los presupuestos participativos en diversos ayuntamientos de esta comunidad autónoma).



Con todo, hay espacio para la cognición de otras realidades. En efecto, el libro cuenta con trabajos en los que se analizan las regulaciones y experiencias en materia de participación en países como Italia (Pizzanelli aborda en su capítulo tanto el modelo nacional como los regionales); Ecuador (en su estudio, Jara Iñiguez valora la experiencia y resultados, no excesivamente positivos, que supuso la incorporación al esquema institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) y México (respecto de este país incluye un estudio comparado con España, realizado por Imormino de Haro; y una evaluación de la participación de la ciudadanía a nivel municipal, realizada en coautoría por Ruvalcaba-Gómez y Vázquez Meza, en la que se presata especial atención a los municipios de Guadalajara y Zapopan, pertenecientes al estado de Jalisco).

Mención aparte merecen los dos trabajos en los que se ponderan las posibilidades de participación en la Unión Europea. Uno de ellos tiene su elemento nuclear en a la reforma de la iniciativa ciudadana europea (Viñuales Ferreiro), mientras el otro busca poner de manifiesto el esfuerzo y compromiso de la Unión Europea por hacer copartícipe a la ciudadanía en la construcción del proyecto europeo (Luena López). Por su parte, el trabajo de Montero Caro acerca del grado de integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los planes de acción de Gobierno Abierto viene a completar la panorámica internacional de la participación. En él, evalúa el grado de cumplimiento de diversos países de Asia, África, América y Europa; aunque es cierto que presta una atención particularizada (además de al caso español) a las acciones llevadas a efecto por los gobiernos de Brasil y México, lo que resulta plenamente coherente con la condición de fundadores de la OGP de estos últimos.

Como puede constatarse, el libro aglutina una importante variedad de contenidos, lo que pudiera llevar a pensar, combinado con su condición de obra colectiva, que se trata de una mera agregación de trabajos cuyo único nexo de unión es la participación. Con eso bastaría para situarlo como una obra de consulta de primer nivel, sin embargo, en este caso, el producto final es algo más que la simple suma de las partes que lo conforman. Por este motivo, vale la pena abordar su lectura como un todo, como el conjunto ordenado y bien estructurado que realmente es.

Es, precisamente, esa lectura continuada y sistemática del libro la que permite obtener una mejor comprensión del estado actual de la participación, de sus posibilidades y su margen de mejora. Además, solo mediante su abordaje holístico es posible detectar ciertas ideas y conceptos que atraviesan todo el texto, dándole coherencia y proporcionando una sensación de conjunto. La confianza y esperanzas depositadas en la tecnología, presentada como el medio capaz de canalizar, incentivar e, incluso, revitalizar la, a veces, aletargada voluntad de participación, es uno de esos hilos invisibles que tejen el libro; más allá de capítulos concretos en los que emerge con toda claridad, como ocurre con el trabajo de García González acerca de la inteligencia colectiva. Sin embargo, como apunta Castellanos



Claramunt en su más que pertinente capítulo, lo digital no debería verse como un bálsamo de Fierabrás capaz de solventarlo todo con su mera aplicación. Hay riesgos que considerar y amenazas que enfrentar, las noticias falsas, la desinformación o el efecto burbuja que las redes generan, pueden llevar al peor de los escenarios para la participación, una ciudadanía desinformada o sesgada. Y, como apunta el autor, «sin información la participación no es posible» (Castellanos Claramunt, p. 194).

Otras de las ideas subyacentes es el aumento de la preocupación de las instituciones por lograr una mayor involucración de la ciudadanía en la vida política y en el devenir de las sociedades en las que se insertan. Apostar por fomentar la participación resulta perfectamente comprensible. Esta sirve como medio de legitimación y, por tanto, como cauce para paliar ese mal que aqueja a las democracias representativas: la desconexión de la ciudadanía y la sensación de no sentirse suficientemente representada o considerada. Pero, además, tiene importantes incentivos tanto para los gobernantes como para los "gobernados". A los primeros les permite conocer mejor las preferencias de las personas, lo que, en ocasiones, les puede aportar nuevas ideas y posibilidades de acción que, quizá, no habrían llegado a considerar. Ejemplo de ello es el capítulo elaborado por Herranz Muelas y Muelas Recuenco, en el que se evalúa la experiencia, desarrollada por el ayuntamiento de Madrid en los primeros compases de la pandemia del COVID-19, "Madrid sale al balcón". Por otra parte, la participación también puede representar para el gobernante un medio de dilución de la responsabilidad (con un grado de intensidad menor que los instrumentos de democracia directa –singularmente el referéndum–); la suficiente para hacer atractivo el acudir a mecanismos que hagan del proceso decisorio un acto con un cariz más colectivo.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, contar con mecanismos que permitan influir y/o hacer llegar sus reivindicaciones a los dirigentes públicos es una vía de acción valiosa, pues le permite ingerir en la vida política sin verse (no al menos necesariamente) mediatizados por la acción de los partidos políticos. En este sentido, el capítulo de Rubio Núñez, Marañón Martín y Gonzalo Rozas acerca de las variables a considerar a la hora de ejercitar actos de participación por parte de la ciudadanía constituye una aportación verdaderamente útil, para quienes quieran incrementar las probabilidades de éxito de sus iniciativas. No debe perderse de vista que la participación ha de realizarse con un fin, se participa en aras de alcanzar determinados objetivos, por lo tanto, no basta con la mera existencia de instrumentos de participación, sino que resulta imperativo conocer tanto su funcionamiento como los resortes que han de activarse para obtener el máximo rendimiento posible.

Más allá de los alicientes que la ciudadanía y los gobernantes puedan encontrar en la existencia de cauces de participación, no cabe duda de que estos tienen un impacto positivo en el devenir del sistema democrático, al contribuir a su legitimación, facilitar la adhesión de la ciudadanía a un modelo de gobernanza que



toma en consideración sus inquietudes (o que, al menos, cuenta con los medios para hacer llegar sus reivindicaciones) e, incluso, perfeccionar el modelo mediante la mejora de su funcionamiento. En este sentido, los instrumentos de participación se presentan como un revitalizante muy potente para las democracias representativas.

Con todo, el éxito de la participación, como, en general, el de cualquier cauce que pretenda involucrar a la ciudadanía en la vida política, viene condicionado tanto por la adecuación de los instrumentos jurídicos disponibles para su ejercicio como por la existencia de un sustrato adecuado para su desarrollo (v. gr. cultura política o compromiso ciudadano). Las mejores medidas para incidir en la acción de los gobiernos corren el riesgo de parecer inapropiadas o ineficientes si la sociedad está desconectada, apática o desencantada con la gestión de lo público. Y al revés, una sociedad con voluntad de participar, de cambiar y mejorar el sistema, puede verse extraordinariamente frustrada si no encuentra los canales adecuados para vehicular sus propuestas. Saber reconocer cuál es la situación de partida y adoptar las medidas necesarias para revertir esa tendencia es otra de esas ideas no explícitamente expresadas que van aflorando conforme se profundiza en la lectura de esta obra.

Finalmente, es necesario advertir que hay una temática se repite en varios capítulos, lo que, acaso, pudiera generar una cierta sensación de reiteración. Sin embargo, la constitucionalidad y posibilidades de activación de las consultas populares, en sus diversas modalidades, ameritan que se aborde su estudio desde más de un punto de vista. Su complejidad y capacidad movilizadora de la ciudadanía, unidas al bagaje histórico que arrastra esta figura, justifican la atención que se le dedica, en un libro que, pese a ser una obra colectiva, no cae en redundancias, sino que busca abarcar las diversas dimensiones de la participación...y lo consigue.