



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División  
de Administración Pública

Fuentes García, Rafael; Serrano Doblas, Juan Antonio  
El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana  
Gestión y política pública, vol. XXVIII, núm. 2, 2019, Julio-Diciembre, pp. 441-472  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v28i2.626>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13365907005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana

*The Open Council, Possibility of Greater Democracy and Citizen Participation*

Rafael Fuentes García y Juan Antonio Serrano Doblas\*

*Resumen:* El objetivo de este trabajo es mostrar la cada vez mayor importancia de la participación ciudadana en el poder local y la existencia de una institución pública, el concejo abierto, recogida en la Constitución española y con siglos de existencia, que podría ser la institución más eficaz para potenciar la democracia real y la participación ciudadana en las decisiones comunes que se tomen en los pequeños municipios (menores de 500 habitantes). Se parte de la revisión de la literatura científica sobre la materia, analizando sus aspectos históricos, jurídicos e institucionales, y se analizan las características de este modelo de gestión pública en la legislación. El método de investigación utilizado ha sido el estudio de caso, empleando la metodología Delphi, que ha proporcionado las claves relevantes para la mejora de la participación ciudadana en las decisiones públicas basadas en la mejora de los servicios públicos y el sistema representativo; los mecanismos de superación de la crisis institucional y la participación ciudadana, y los mecanismos de mejora de la democracia directa. Particularmente se reflexiona sobre la posibilidad de la adopción del concejo abierto como figura de gestión más eficiente en los pequeños municipios.

*Palabras clave:* participación ciudadana, democratización, gobierno local y concejo abierto.

*Abstract:* The objective of this work is to show the increasing importance of citizen participation in local power and the existence of a public institution, the open council, included in the Spanish Constitution, existing since several centuries. It might be the most effective institution to promote real democracy and citizen participation in common decisions taken in small municipalities (less than 500 inhabitants). It starts with a literature review on the subject. It also analyses the characteristics of this model of public management in different

---

\*Rafael Fuentes García es profesor de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Málaga. Tel: +349 5195 2106. Correo-e: fuentes@uma.es. ORCID: 0000-0001-7251-4535. Juan Antonio Serrano es investigador en la Universidad de Málaga. Tel: +349 5195 2106. Correo-e: serranodoblas@gmail.com. Av. Francisco Trujillo Villanueva, 1. 29071 Málaga. España.

Artículo recibido el 19 de febrero de 2017 y aceptado para su publicación el 6 de abril de 2018.  
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v28i2.626>

legislations. The research method used was the case study, using the Delphi methodology, concluding in the enhancement of citizen participation in public decisions based on the improvement of public services and the representative system; the mechanisms of overcoming the institutional crisis and of citizen participation; and the mechanisms of the improvement of direct democracy. Particularly, the possibility of adopting the open council as a more efficient management figure in small municipalities is considered.

*Keywords:* citizen participation, democratization, local government and open council.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los factores que mayor debate está generando en la gestión política a escala local es la participación de la población, a nivel individual o a través de sus colectivos ciudadanos, en las decisiones públicas. Responsables políticos, líderes ciudadanos y estudiosos de la gestión pública reflexionan sobre las implicaciones de la participación ciudadana en una administración pública más eficiente.

En el ámbito científico este tema no es nuevo, ya se estudiaba en las décadas de 1980 y 1990, entendiéndose entonces como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público (Cunill, 1991). Por lo tanto, son más de treinta años de estudios, iniciativas y experiencias, basadas en las formas de participación ciudadana en la gestión pública, así como sus resultados económicos, sociales y políticos.

No obstante, a partir del presente siglo, las experiencias de participación ciudadana se han multiplicado en todos los países (Parés, 2009), y muchos gobiernos han aplicado nuevas formas de hacer política incorporando y fomentando la participación ciudadana. En este sentido, también son múltiples los estudios recientes, por ejemplo, el realizado por Díaz A. (2017), que señalan explícitamente que desde que la participación ciudadana se ha convertido en un componente más de las políticas públicas, los resultados de éstas han sido más eficientes.

Otro elemento a tener en cuenta es la innovación, como factor esencial en la mejora de cualquier actividad, en este caso la gestión pública a nivel local. De esta forma, la participación ciudadana en la política local es un elemento que debe tener en cuenta cualquier administración, ya que todo indica que esta nueva forma de hacer política, que considera la opinión y valoración de la ciudadanía, no es algo coyuntural y se tendrá que contar con ella en las distintas administraciones en el futuro. En definitiva, ha venido para quedarse, y quien no cuente con ella quedará fuera de los nuevos sistemas de gestión pública.

En este sentido, en los próximos años la participación pública tendrá una nueva forma de interacción, ya que las tecnologías de la información y de la co-

municación ayudarán a resolver el problema técnico de su integración, al ofrecer al ciudadano el mecanismo para que tenga un mayor protagonismo en las funciones de representación, acercando la participación a una nueva cultura de la transparencia y la comunicación (Pérez-Moneo, 2018), sin ese acercamiento transparente de la ciudadanía al poder político, se seguirá produciendo una desafección hacia la política local.

Así, la participación ciudadana será uno de los aspectos de mayor importancia en la gestión pública local de los próximos años y podrá convertirse en el instrumento para un mayor apego de la ciudadanía hacia sus administraciones locales, por lo que será necesario un esfuerzo de todos los poderes públicos locales para articular los mecanismos necesarios para integrar a los representantes de los colectivos ciudadanos en la óptima gestión de los servicios y políticas públicas.

En este aspecto, una de las formas de gobierno más participativa es el concejo abierto, recogida en la Constitución española (artículo 140), que se basa en la democracia directa y que puede convertirse en la forma de gestión local de los pequeños municipios de España y de otros países con parecidas características sociales y políticas.

Este sistema de gobierno, el concejo abierto, se basa en la participación ciudadana plena, en la cual se garantiza la participación de la ciudadanía de forma directa en los asuntos públicos, por lo que consideramos más de justificado el estudio de este sistema de gobierno por la importancia futura que pueda tener en los municipios de menos de 500 habitantes.

El presente trabajo se estructura en un primer apartado en el que se hace una revisión de la bibliografía científica de especial relevancia sobre el tema de estudio, la participación ciudadana, democracia local y el concejo abierto como posible institución de gestión. Una vez realizada la revisión de trabajos científicos relacionados con el tema, se presenta un resumen de la evolución del concejo abierto, desde la Edad Media hasta nuestros días, así como el marco normativo en la legislación española y andaluza y los mecanismos de participación en el contexto mexicano.

Seguidamente se presenta la metodología de la investigación realizada, basada en un estudio de caso, a través de un enfoque cualitativo y utilizando la técnica Delphi. A través de la opinión de 29 expertos en la participación ciudadana en la gestión política local, formado por profesionales e investigadores, se estudió la situación del concejo abierto relacionada con los servicios públicos y el sistema representativo; con la crisis institucional y la participación ciudadana; con el modelo de Estado y con la democracia directa y los populismos.

Por último, se presentan las conclusiones del trabajo realizado, lo que se entiende como las principales limitaciones y posibilidades de futuras investigaciones al respecto y la bibliografía utilizada en la realización del trabajo.

### REVISIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA CIENTÍFICA

La mayor democracia y participación ciudadana siempre ha sido una reclamación en las sociedades contemporáneas, incluso en las últimas décadas los estudios sociológicos y políticos sobre democracia y participación ciudadana han sido relegados por los nuevos análisis sobre modelos de gobernanza (De Ortuzar, 2015). De hecho, ese poder público de los habitantes de los municipios se manifiesta en el ejercicio de los derechos de participación en la sociedad mediante actuaciones organizadas (Acosta, 2007), y han aparecido varios medios de participación ciudadana y de control social. No obstante, y siguiendo las primeras teorías al respecto propuestas por Duverger (1972), no debemos olvidar que la democracia semidirecta es una especie de colaboración de los ciudadanos y sus representantes.

De esta forma, el control político en la transformación democrática, según Schneider y Welp (2011), se debe al impulso de la implementación de políticas e instituciones de participación ciudadana, explicando a través del análisis de cuatro casos (Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Montevideo) cómo la demanda ciudadana de participación y la existencia de voluntad política, “condicionan el origen y alcance de los diseños participativos presentes en dichas ciudades”. Ese control político pretende alterar los procesos de participación ciudadana para sus intereses, incluso dentro de proyectos de innovación democrática de democracia deliberativa (Font, 2007).

No obstante, la responsabilidad política puede dinamizar la participación de la ciudadanía en el poder, y con ello incidir en la mejora del bienestar de los miembros de una sociedad, pudiéndose denominar “democracia y viabilidad participativa” (Sánchez y Muriel, 2007) bajo la cual esa participación mejora el bienestar social. Lo que sí parece claro es que en cualquiera de las distintas modalidades participativas, en los últimos años las experiencias de participación ciudadana se han multiplicado en todo el mundo (Parés, 2009), y que los gobiernos locales, como los más cercanos a los ciudadanos, han optado por aplicar nuevas formas de hacer política, al potenciar la participación de sus habitantes en la toma de decisiones, aunque también hay cierto consenso en que esa participación no ha conllevado un sistema de evaluación de la calidad de la participación y del desarrollo de los acuerdos participativos adoptados.

El nivel de participación ciudadana en los procesos deliberativos para la toma de decisiones (Lafont, 2015) que afecten las políticas públicas, se puede visualizar desde una doble perspectiva. De un lado, va a depender en gran medida del tipo de área de que se trate. La intervención “activa y directa” de la ciudadanía mejorará su “diseño, implementación y resultados” si bien existirán escenarios en los que “la participación ciudadana directa no será deseable” o imposible de encauzar (Canto, 2000). Y de otro lado, no todos los ciudadanos tienen las mismas capacidades para poder expresar ideas de manera clara y construir un discurso persuasivo que convenza en foros deliberativos. Por lo tanto, no resultará fácil hacer partícipes de la organización común a personas que no encuentran un interés en ello y que en todo caso les haría perder tiempo de sus quehaceres.

Aunque la participación ciudadana pueda significar diferentes cosas para diferentes territorios o colectividades, lo que sí se demuestran Guillén *et al.* (2009) es que es un proceso de participación de las personas para apoyar en la toma de decisiones, su ejecución y el seguimiento de las decisiones públicas. No obstante, sí que hay un consenso mayoritario entre los estudiosos de los procesos de participación ciudadana en la política a nivel local de sus aspectos positivos para la sociedad. De esta forma, Díaz (2017), en su trabajo de revisión de las principales implicaciones técnicas y políticas que tiene la participación ciudadana, señala que desde que se empezó a incorporar la participación como componente de las políticas públicas, se le han atribuido capacidades para desarrollar gestiones más justas, eficaces y legítimas.

Esa apuesta por la democracia participativa a nivel local no es una tendencia de ningún país o región, ha pasado y está pasando a nivel internacional. Cabe señalar que en Chiapas, con la reforma del artículo 2º de la Constitución, se potencia el ejercicio del derecho de los indígenas en un autogobierno a nivel municipal (Burguete, 2007); en El Salvador y a través de los concejos municipales plurales (Jiménez y Blandón, 2017) se desarrollan nuevas experiencias en la gestión municipal; en el caso chileno, es necesario resaltar los mecanismos cualitativos para un mejor espacio de gestión local con base en modificaciones de participación ciudadana que se iniciaron con los presupuestos participativos (Montecinos, 2006); o como en Colombia, y según señalan Rincón *et al.* (2017), se produce una serie de factores y retos que hace que se consolide, como experiencia única, una red de observatorio a concejos municipales, como una estrategia que podría repercutir en el empoderamiento de la participación en las corporaciones locales.

En América Latina, dieciséis países regulan, a nivel nacional, diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones (Zovatto, 2007).

En el trabajo que dedica a la democracia directa en Latinoamérica, Barczak (2001), hace un recorrido por países como Uruguay, Paraguay, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina y Perú. En Colombia la Constitución prevé el funcionamiento en cabildo abierto, por la descripción que hace Finot (2001) en tanto “reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”, y que puede ser el que más se acerca al concejo abierto español. En el caso de Bolivia, el Estado no alcanza a las zonas rurales, organizándose éstas en asambleas tradicionales en las que “se planifica, se asignan tareas, se define el aporte de cada familia [...] y se evalúa el cumplimiento de las responsabilidades” (Finot, 2001) a través de las juntas de vecinos. Sobre la institucionalización de la participación ciudadana en México, Arzaluz (2013) alcanza unas conclusiones coincidentes con los principios que se defienden en la presente investigación, señalando que son los municipios pequeños los que más destacan en cuestiones de participación ciudadana. Argentina es peculiar en tanto que su Constitución “hace referencia tácita a los mecanismos de democracia directa” y son las leyes orgánicas municipales las encargadas de desarrollar esta materia. Las veintitrés provincias en las que se divide el país, junto con los municipios capitales de las mismas, forman un conjunto normativo heterogéneo, “muy desigual en lo referente a la estipulación de sus usos y procedimientos” (García, 2009). En definitiva, en América Latina en su conjunto, la organización administrativa se debate entre una “sobre burocratización formal, a la par de una infra burocratización real” (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012). Los defensores del gobierno abierto destacan la participación ciudadana en términos de legitimación y confianza institucional, así como reclamos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de las autoridades políticas, en contraposición, es imprescindible que los ciudadanos estén dispuestos a vincularse, interactuar y trabajar con la administración.

En Europa, la defensa de argumentos a favor de la participación ciudadana ha ido unida normalmente al ámbito local, aunque en “algunos casos lejos de cumplir los estándares mínimos de lo que podría ser una participación auténtica, tiende a limitarse a un concepto que los asimila a la consulta” (Colino y Del Pino, 2008). En el Reino Unido, el gobierno laborista de Blair pretendió otorgar un papel protagonista a los gobiernos locales en el avance de la participación democrática, las reformas llevadas a cabo se encaminaron por dos líneas: *a)* más voz para los ciudadanos locales y *b)* un mayor compromiso con los ciudadanos locales. En Alemania (y Estados Unidos) se sitúa el origen de los jurados ciuda-

danos en la década de 1970, cuando se implantan en el ámbito local (Ganuza, 2010), donde además se solicitaba un sistema de organización pública lo más eficiente posible y que huyera de la burocracia (Henry, 2015). Durante la década de 1990 cobró importancia la elección del alcalde por sufragio directo y se multiplicaron las formas consultivas de participación (Sintomer y Ganuza, 2011). En Francia, se aprobó en 2002 una ley sobre la democracia de proximidad (Loi Vaillant) que amplió la puesta en práctica de los consejos de barrio: “estructuras a las que las autoridades locales que las han convocado reconocen cierta competencia microlocal”. En Finlandia, el creciente desinterés por los asuntos políticos en el ámbito local dio lugar a “una política de autonomización de la acción pública local que pasa por la experimentación de la fórmula denominada de los municipios libres” (Hoffman-Martinot, 2002). El ejemplo más claro de funcionamiento estatal de democracia directa es Suiza (Dostal y Champod, 2015), y las tres herramientas principales con las que cuentan los suizos son el referéndum obligatorio, el referéndum opcional y la iniciativa popular constitucional. A nivel local se puede encontrar el referente más cercano al concejo abierto en las asambleas públicas o *Landsgemeinde* (Asatryan *et al.*, 2014), relacionadas históricamente con la costumbre germana o escandinava: “El *Landsgemeinde* del cantón de Appenzell Innerrhoden se reúne una vez al año en la plaza central del mercado [...] el último domingo de abril. Todos los ciudadanos por encima de 18 años pueden asistir [...] se vota levantando las manos” (Verhulst y Nijeboer, 2008).

Entre dichos procesos de participación ciudadana, el que puede conllevar a un mayor desarrollo democrático es el que se desarrollaba en los concejos abiertos o concejos municipales (según territorio), que se aleja del control político de la gestión municipal. El concejo abierto es una institución de gobierno basada en la democracia directa que está recogida en la Constitución española, concretamente en el artículo 140 de la norma fundamental del ordenamiento jurídico.

Que el constituyente de 1978 incluyese esta institución en la norma fundamental de España denota la importancia que ésta tiene. El texto constitucional tiene como objetivo disciplinar (Pérez Royo, 1997) el ordenamiento jurídico y establecer las cuestiones generales de mayor relevancia para la organización del Estado. De ahí, el grado de relevancia que la cúspide del ordenamiento jurídico español otorga al concejo abierto al referirse a él de manera expresa en su Título VIII, “De la organización territorial del Estado”, capítulo II, “De la administración local”, artículo 140, donde indica que “la ley regulará las condiciones



en las que proceda el régimen del concejo abierto”. Además, se deberán considerar los preceptos constitucionales que garantizan la participación de los ciudadanos de forma directa en los asuntos públicos (Art. 23), la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses (Art. 137), así como aquellos (Arts. 148 y 149) que definen las competencias tanto de las comunidades autónomas como del Estado.

## EL CONCEJO ABIERTO

El origen del concejo abierto puede encontrarse en los comienzos de la Edad Media, situándose geográficamente sobre todo al norte de la península ibérica y alcanzando asimismo algunas zonas cercanas al Mediterráneo (Orduña, 1994). Es un sistema organizativo distinto del régimen local común, su origen es la pequeña aldea vinculada a estructuras rurales, e implica, sustancialmente, la adopción de un sistema de democracia participativa directa, alternativo a la democracia representativa (Coscolluela, 1987).

En el concejo abierto intervienen y deciden la totalidad de los vecinos de una entidad o comunidad local (Fariña, 1983), ya que está concebida como unidad primordial de la vida social y política. Sus fines, además de los estrictamente políticos, también fueron de carácter industrial, agrícola, benéfico, religioso, etc., llegando a ejercer dentro del término municipal la triple potestad legislativa, judicial y coactiva (Martínez, 1951), sin que la esfera del poder central ejerciese sobre ella injerencia alguna (De Linares, 1885). Por lo tanto, se podría definir el concejo abierto como una forma de organización, vinculada eminentemente a entornos rurales, donde las decisiones son consensuadas por los vecinos, regidos por los usos y costumbres del lugar que tradicionalmente hubiesen aceptado sus vecinos.

Tanto De Buen (1977) como Marín (1979), coinciden en que “la costumbre” puede ser definida como una norma resultado del uso, que De Castro (1984) adjetiva como social o repetición de actos. Es necesario recordar que tanto hechos como actos intervienen en la producción de normas jurídicas, en tanto fuentes de derecho (Bobbio, 1991). Por lo tanto, se puede llegar a la premisa de que la asamblea de vecinos es el origen del municipio, pudiéndose partir de la tesis defendida por Embid (1978) respecto al superado enfrentamiento doctrinal entre romanistas y germanistas sobre el origen del municipio alto-medieval. En España, el avance de la Reconquista por los pobladores asturleonese significó la formación de nuevos núcleos de población, germen de los futuros municipios (Orduña, 1994). La creación *ex novo* de los municipios, argumentada de manera

detallada por Sánchez (1966), permite comprender cómo la ocupación de tierras totalmente despobladas favoreció la formación de “villas”, que no pertenecieron a un laico ni a una institución religiosa, sino que fueron ocupadas por un grupo humano libre.

Es Díez (1924) quien señala la asamblea vecinal de las comunidades rurales, dotadas de gran autonomía en aspectos económicos y de gestión en el aprovechamiento de bienes sin apropiación privada, a través de la asamblea de vecinos o concejo, éstos, ejercían “el poder legislativo, creando preceptos jurídicos acomodados a las nuevas relaciones y necesidades”. Ahora bien, Merchán (1988) certifica la existencia del concejo abierto entre los siglos xv y xviii.

La invasión francesa en España (1808) influyó en el ordenamiento jurídico nacional a través del espíritu del Estatuto de Bayona, caracterizado por apenas contener referencias a la organización municipal (García, 1983), cuestión que ayudó a que la institución del concejo abierto fuese ignorada por las constituciones del siglo xix y por las normas que se derivaban de las mismas. De esta forma, López (1900) se muestra muy crítico con los constituyentes de Cádiz que, a pesar de haber hecho referencias a las instituciones históricas españolas en su exposición de motivos, no las incluyeron. Es a partir de la segunda mitad del siglo xix, cuando autores como Pedregal (1885) retoman el estudio riguroso de la organización municipal en su ámbito más reducido. Así, la ignorancia por parte de los legalistas no impidió que los vecinos, reunidos cuando creían conveniente y con el consentimiento de todos, modificaran lo establecido o proclamaran como ley de la localidad nuevas costumbres.

Para finalizar este breve recorrido histórico para situar lo que actualmente es el concejo abierto, esta figura encuentra, luego de épocas de retroceso en la autonomía local, un reconocimiento constitucional con el advenimiento de la II República (1931). La Constitución Republicana reconoció la autonomía plena de los ayuntamientos por primera vez, ya que en su artículo 9, especifica las características que regirán las elecciones locales que deberán ser mediante sufragio universal directo y secreto, “salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto”. Su desarrollo se lleva a cabo a través de la Ley Municipal de la República de 1935, estableciéndose en ella que en los municipios de menos de 500 vecinos serán concejales todos los electores en concejo abierto. Habría que esperar cuarenta y tres años para que el concejo abierto encontrará su reconocimiento constitucional democrático (Verhulst y Nijeboer, 2008).

En cuanto la presencia del concejo abierto en la legislación española y andaluza en los últimos años, y como respuesta ante la crisis económica a nivel global,

el legislador español ha llevado a cabo una serie de reformas que han afectado la institución del concejo abierto. Tras la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como principio rector de las actuaciones de las administraciones públicas (con la modificación en el año 2011 del artículo 135 de la Constitución española), se revisa el estatuto jurídico de la administración local con el objetivo de evitar duplicidades. El principal cambio sobre el tema de estudio es la eliminación de la obligatoriedad y se introduce el término “voluntariedad” respecto al funcionamiento en concejo abierto.

Al analizar su situación en el territorio autonómico andaluz, debido a que la investigación realizada se ha desarrollado en la provincia de Málaga, una de las ocho que componen la región andaluza, se observa que la legislación andaluza establece la posibilidad de crear entidades vecinales o entidades locales autónomas, por parte de los municipios. Benitagla y Cumbres de Enmedio han sido los dos últimos municipios de Andalucía que se han regido por concejo abierto en las elecciones municipales de 2011,

Al contrario de lo ocurrido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, ha habido otros parlamentos autonómicos en España que sí lo han tenido en consideración. En este sentido, el concejo abierto aparece de manera explícita, en términos similares a como se configura en la Constitución española en el Estatuto de Autonomía de Extremadura (Art. 54.3), donde se establece que será una ley de la asamblea (autonómica) la que establezca los requisitos de funcionamiento en concejo abierto. De igual forma se expresan el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Art. 86.2) y el de Aragón (Art. 82.2), así como en Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que se refiere de manera genérica a los concejos en cuanto al control de legalidad que sobre ellos ejercen las diputaciones (Art. 46.2).

## **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL CASO MEXICANO**

La participación es un componente esencial para la democracia, tanto a nivel general como en el caso mexicano (Ziccardi, 1999), y existen diferentes formas de participación, que no sólo es social, sino que también debe ser comunitaria, ciudadana y política, y que todas son necesarias para la plena integración de los individuos en la sociedad.

En esta línea de obligación de participación ciudadana como un componente esencial de la democracia, Norris (2002) analiza las consecuencias que ha tenido la democratización en la participación ciudadana mexicana, y es especialmente relevante porque la compara con otras democracias, distinguiéndolas según es-

tuviesen en transición, en consolidación o ya establecidas, para llegar a la conclusión de que es fundamental la “participación ciudadana y sus implicaciones para el proceso de consolidación de la democracia en América Latina en general y en México en particular”.

En esta línea de estudios empíricos, una valiosa aportación la realizan Hevia, Vergara y Ávila (2011), quienes analizaron 256 leyes federales vigentes en 2008, 131 reglas de operación y fuentes secundarias e identificaron 409 órganos colegiados de deliberación, y llegaron a una rotunda conclusión en cuanto a que aunque estos mecanismos de participación son abundantes, son opacos, ya que sólo algo más de la mitad de estas instancias entregan algún tipo de información a la ciudadanía. Insiste en esta percepción Ziccardi (2004) al señalar que en la experiencia mexicana “una vez reconocida la capacidad de la democracia como la mejor forma de gobierno, una de sus imperfecciones radica en que no se tiene resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas”, aunque se demuestra que incluyendo a la ciudadanía en los mecanismos de propuestas y adopción de políticas sociales se pueden obtener mejores resultados que haciéndolo sin su participación, llegando incluso a metas superiores, tales como “avanzar en el camino de construir ciudadanía”.

Siguiendo el estudio de caso en México, Arzaluz (2005) señala una metodología específica para ordenar y presentar información de trabajos cualitativos, que reflexionan sobre la utilización de este método en estudios municipales, no directamente relacionados con la participación democrática, pero sí extrapolables en su estructura metodológica.

En definitiva, se sigue discutiendo que aunque la participación ciudadana en México es un elemento absolutamente necesario para la consolidación de la democracia, también se considera que debe mejorarse mucho en sus aspectos de eficacia, transparencia y legitimidad. No obstante, queda demostrado que el proceso de democratización en el país está influido por los medios sociales y por la cultura de los propios individuos (Duarte y Jaramillo, 2009), por lo que está claro que cualquier acción de influencia social tendrá una repercusión directa en la participación ciudadana y mayor democratización directa en la cultura política mexicana.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA**

Ante la percepción que la ciudadanía tiene de que las instituciones públicas no darán respuestas a sus problemas, exigen cambios en la manera de decidir, de ser representados, de organizar la vida política (Subirats, 2012). Estas demandas insatisfechas desembocan en movimientos populares que en fechas recientes han

reclamado una regeneración democrática, véase el 15M (Errejón, 2011), los Indignados (Hessel, 2010) o Democracia Real Ya (Bautista, 2014). Ante esta perspectiva, donde los movimientos asamblearios ocupan las plazas de las principales ciudades de España, se inició esta línea de investigación, con el objetivo de profundizar en la necesidad de dar a conocer una institución que se organiza mediante democracia directa desde hace diez siglos en España. Por ello, y para municipios de pequeña dimensión, el concejo abierto podría ser la mejor de las estructuras administrativas existentes a la vez que presentarse como una posible forma de potenciar valores deliberativos.

Teniendo esto en cuenta, se plantea como hipótesis de trabajo que la organización mediante concejo abierto es viable en municipios de población reducida en la provincia de Málaga, sobre todo en los quince municipios existentes de menos de 500 habitantes. Para comprender en qué medida esta hipótesis está cerca o lejos de la realidad de los hechos es necesario utilizar un elemento científico que ponga a prueba la solidez de dicha propuesta (Sierra, 2008).

La metodología seleccionada en el presente trabajo ha sido en estudio de caso. Se ha optado por un enfoque cualitativo, ya que se ha considerado como el idóneo por el objetivo de la investigación y por la necesidad de interpretar la materia de estudio de acuerdo con la importancia que tiene según la opinión de personas expertas en la participación ciudadana y la administración local.

A pesar de las garantías que los métodos científicos ofrecen, en tanto herramienta que apoya al decisor a visualizar el futuro antes de elegir la decisión, Landeta (1999) señala que éstos presentan carencias que pueden ser paliadas, en gran medida, con la aportación subjetiva “del conocimiento y el juicio mental de los actores implicados en el proceso previsional”. Este argumento es el que lleva a someter la hipótesis de trabajo planteada al método Delphi (Linstone y Turoff, 1975). Un proceso prospectivo, sistemático y repetitivo en el que los expertos son los responsables de pronunciarse acerca de las hipótesis formuladas y cuyas opiniones, de manera agregada, constituirán los resultados de la investigación (Arregui, Vallejo y Villareal, 1996).

La puesta en práctica del método Delphi comienza con la elaboración de cuestionarios conformados por un conjunto de hipótesis de futuro. El cuestionario se diseñó con base en cuatro bloques de temas fundamentales: servicios públicos y sistema representativo, crisis institucional y participación ciudadana, el concejo abierto y modelo de Estado, y democracia directa y populismo.

En el cuestionario se introdujeron cuestiones de control, con el objetivo de detectar las posibles contradicciones que se pudiesen dar en los que fuesen

cumplimentados de manera no correcta. Asimismo, se estableció la cuestión sustantiva que ofrecía la respuesta esencial a los planteamientos objeto del trabajo (Sierra, 2008). En el caso de la presente investigación, ésta ocupó la cuestión quince del cuestionario: “La organización mediante concejo abierto es viable en municipios de población reducida de la provincia de Málaga”. Por último, se incluyó una cláusula de confidencialidad que informaba a los participantes que sus datos y opiniones personales sólo serían conocidos por el equipo investigador y nunca expuestos en el análisis de resultados ni en las conclusiones.

El elemento más importante del proceso de investigación fue la elección de los expertos que iban a formar parte del panel que colaboraría con el proyecto, en tanto que serían los principales responsables de los resultados que se obtendrían. En este trabajo, la dificultad no fue tanto la identificación del perfil de experto con el que se quería contar, cuanto obtener una respuesta positiva de colaboración una vez puestos en contacto con los mismos. Se establecieron tres tipos de expertos: especialistas, afectados y facilitadores (Landeta, 1999). En el primer grupo, conformado por personas con “conocimientos, experiencias, capacidad predictiva y objetividad”, se apostó por profesores universitarios e investigadores del mundo de la administración local. Un segundo grupo, formado por los “implicados de manera directa” en el campo a analizar, es decir, alcaldes, secretarios generales e interventores de municipios de menos de 500 habitantes en la provincia de Málaga. Y un tercer grupo, con “capacidad para estimular y organizar” actuaciones vinculadas con el ámbito de estudio. Dentro de este perfil de profesional, se consideró que las personas más apropiadas serían los directores de los grupos de desarrollo rural (GDR) de la provincia de Málaga.

Una vez seleccionados, fueron contactados telefónicamente cada uno de ellos, y se les presentaron los objetivos de la investigación, la técnica de investigación a utilizar y se les solicitó su autorización para que participaran en el presente trabajo. Todas las personas seleccionadas, excepto dos, dieron su visto bueno al respecto. Seguidamente, el cuestionario elaborado se envió a los expertos, a través de correo electrónico para que valorasen las veinte afirmaciones en una escala de cero a diez. En el grupo de profesores universitarios se produjo el mayor porcentaje de colaboración, ya que el cuestionario fue enviado a 18 profesores de los que contestaron 14 (77.7%). En el grupo de afectados se envió a 26 y contestaron 15 (57.7%). Por último, del grupo de facilitadores, gerentes de GDR, el envío del cuestionario se realizó a los siete directores existentes en la provincia, y contestaron sólo tres de ellos. La decisión que se tomó ante estos niveles

de aceptación puede ser explicada mediante el modelo teórico de la racionalidad limitada (Dente y Subirats, 2014).

Respecto al número de participantes no existe una forma de determinar cuál es el número exacto óptimo, el modelo fija un número de 14 como mínimo aceptable. Después de obtener para cada uno de los dos tipos, especialistas y afectados, el número mínimo exigible, se decidió continuar con la investigación dada la calidad de los resultados obtenidos en la primera ronda de consultas. Se descartó del análisis la opinión de los tres participantes del tipo facilitador. Estos descartes se hicieron para mantener una paridad de participación, 14 y 15, con el propósito de que el análisis de los datos, tanto desagregados en función del tipo, como globalizados, fuese más correcto.

Tras la primera recepción de las valoraciones, los resultados cuantitativos fueron trasladados a una hoja de cálculo sobre la que se operaron dos criterios estadísticos. Por un lado, la media, que indica la tendencia central de las opiniones de todos los expertos. Por otro lado, la desviación estándar, que señala el grado de dispersión que cada respuesta tiene respecto a la media de todos los participantes. Estas operaciones se realizaron tanto de manera globalizada para los 29 expertos, como sectorizada en los dos tipos con los que finalmente se pudo contar. Siguiendo con las fases del modelo, se reenvió a los participantes su cuestionario añadiendo, junto a sus valoraciones, una segunda columna con las valoraciones medias globales de todos los participantes de manera anónima.

El motivo de seguir esta fase metodológica fue para que los expertos pudieran comparar el sentido de su valoración, respecto a cada afirmación, con el del conjunto de participantes, ya que uno de los objetivos del método Delphi es elaborar conclusiones con un alto grado de consenso entre los participantes (Ortega, 2008). Así las opiniones pudieron ser alteradas por los propios expertos tras conocer las decisiones del resto de sus compañeros mediante la retroalimentación que se realizó por parte del equipo investigador. En este segundo envío contestaron un total de 21 de los 29 participantes. Las cuestiones sobre las que dichos participantes realizaron algún cambio sobre sus valoraciones iniciales fueron actualizadas en la hoja de cálculo. Esta operación puede repetirse, aunque lo habitual, como se ha hecho en este caso, es realizar dos vueltas (Rodríguez, 2001).

En definitiva, la investigación se realizó mediante un enfoque cualitativo, en el que el fenómeno estudiado se basa en las opiniones de expertos, tanto académicos como de la gestión local, y todos ellos relacionados con los procesos de participación ciudadana, presentándose a continuación un estudio de caso que utiliza la técnica Delphi.

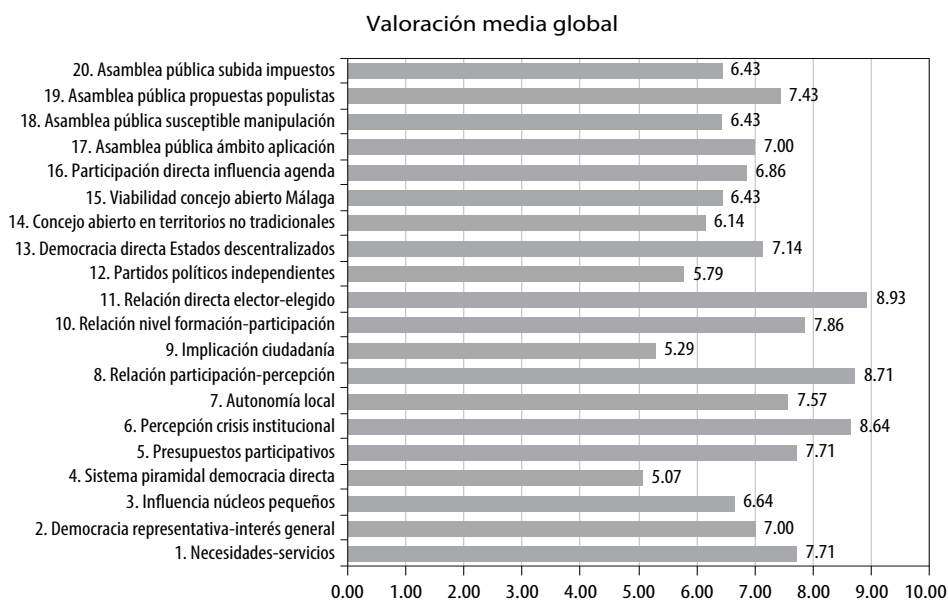
## PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS

En este epígrafe se presentan los resultados obtenidos de la investigación realizada. Hay que tener en cuenta que ha sido un grupo de expertos en la materia los que se han posicionado, interpretando una realidad existente, respecto de una situación posible. A continuación, se muestran los resultados con base en seis bloques: los aspectos generales, la verificación de las hipótesis de trabajo, y las cuatro áreas descritas con anterioridad que tienen que ver con la prestación de servicios públicos y sistema representativo de gobernabilidad, crisis institucional y participación ciudadana; el concejo abierto y el modelo de Estado; y la democracia directa y los populismos.

### Visión general

Como visión general de los resultados obtenidos de la investigación realizada, el 70 por ciento de las respuestas se situó en una valoración superior a 6.5 puntos. Este dato indica que los expertos, en su mayoría, han dado su aprobación a lo expuesto en el cuestionario. Asimismo, la nota media de todo el cuestionario, teniendo en

GRÁFICA 1. Valoración media global



Fuente: Elaboración propia.



cuenta las valoraciones conjuntas de los dos tipos de expertos analizados, profesores universitarios y alcaldes, secretarios e interventores del ámbito de los gobiernos locales, fue de 7.06 puntos.

### Verificación de la hipótesis

Descendiendo a nivel de pregunta concreta para señalar la afirmación sustantiva, situada en el número quince del cuestionario: “La organización mediante concejo abierto es viable en municipios de población reducida en la provincia de Málaga”, recibió una calificación media global de 6.43 puntos. Dato que verificaría de manera positiva la hipótesis de partida. Ahora bien, lo que a nivel global puede tener un sentido positivo, varía con un análisis desagregado de los datos.

CUADRO 1. Valoración de los expertos a la cuestión sustantiva del trabajo:  
La organización mediante concejo abierto es viable en municipios de población reducida de la provincia de Málaga

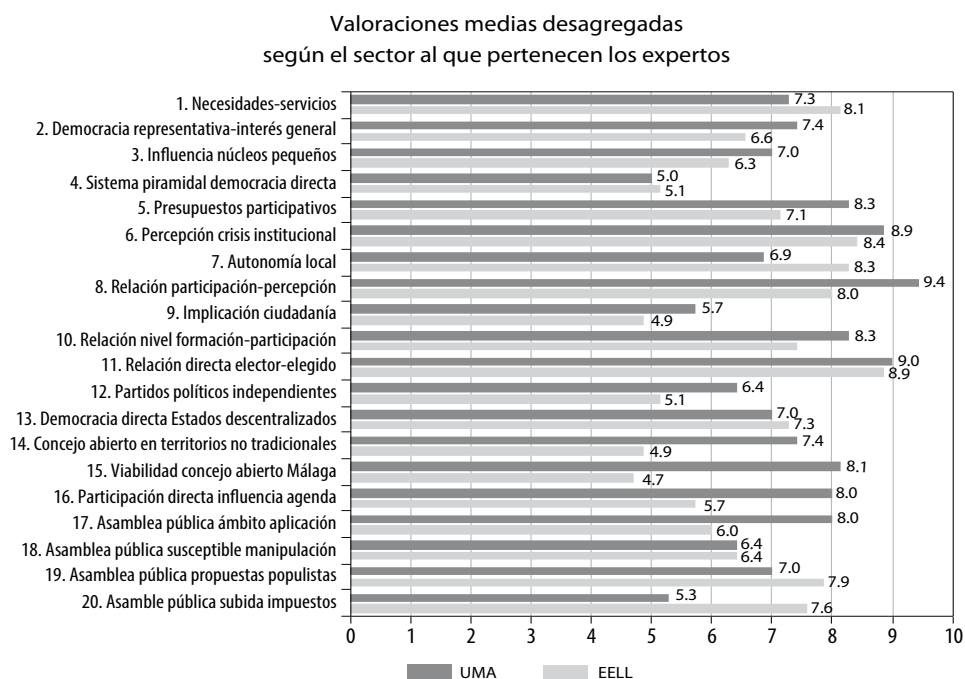
<i>Expertos profesores universidad</i>		<i>Expertos gobierno y administración local</i>	
Media	8.14	Media	4.71
Desviación estándar	1.81	Desviación estándar	2.12

*Fuente:* Elaboración propia.

Como se ha señalado antes, el diseño segmentado del trabajo, contando con dos tipos diferentes de expertos, es decir, profesores universitarios (en tanto especialistas) y gobernantes, y funcionarios municipales (en tanto afectados), permite conocer en qué medida la opinión de unos y otros explica el resultado global obtenido. Mientras los profesores de universidad valoraron la afirmación con una media de 8.14 puntos, el grupo de expertos vinculado directamente con la gobernabilidad local, lo hizo con una media de 4.71.

Por lo tanto, la calificación media final de la hipótesis de trabajo planteada se explica en mayor medida por el pensamiento académico, teórico, que por el práctico de quien vive el día a día del municipalismo. Algo que se comprueba mediante el análisis de la desviación estándar de esta afirmación, 1.81 en el caso de los expertos universitarios, y 2.12 entre los funcionarios y gobernantes locales. En el grupo de profesores, seis de los catorce expertos otorgaron la máxima puntuación a nuestro planteamiento, 10 puntos. En cambio, un experto municipal mostró su total desacuerdo con la afirmación, opinión que influyó notablemente en el resultado final.

GRÁFICA 2. Valoraciones medias segmentadas

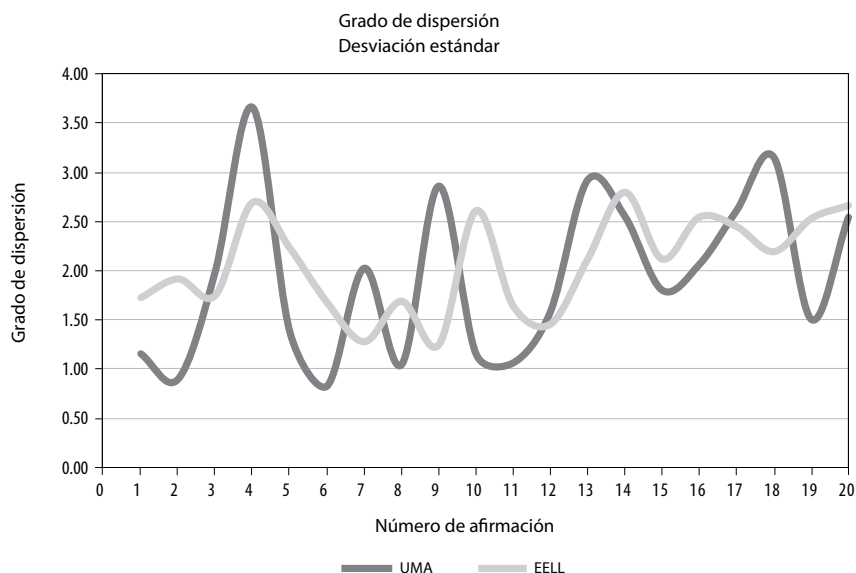


Fuente: Elaboración propia.

Con los datos obtenidos y los criterios aplicados no se puede afirmar con rotundidad que la hipótesis se haya verificado. Habrá que analizar y profundizar en próximas investigaciones por qué existe tal diferencia de opinión entre ambos tipos de expertos, lo que nos lleva a concluir que la organización mediante concejo abierto no es viable en municipios de población reducida de la provincia de Málaga. Si bien es cierto que analizados los datos de manera global, la hipótesis de trabajo fue aprobada, el rigor con el que se presentan los resultados hace descartarla porque no existió un respaldo mayor de 70 por ciento (porcentaje mínimo válido bajo el punto de vista del equipo investigador) por parte de ambos grupos de expertos consultados en la presente investigación de manera separada.

En la gráfica 3 se muestra el grado de dispersión según cada grupo analizado.

GRÁFICA 3. Grado de dispersión segmentada



Fuente: Elaboración propia.

### SERVICIOS PÚBLICOS Y SISTEMA REPRESENTATIVO

En este bloque de cuestiones se tuvo como objetivo conocer la opinión de los expertos sobre si el sistema representativo, garantizado constitucionalmente en el artículo 23 de la Carta Magna, influye positiva o negativamente en la prestación de los servicios públicos que los ciudadanos reciben en el ámbito más cercano, el gobierno local.

En estos aspectos de carácter más general, los dos grupos de expertos estuvieron de acuerdo en que la administración local en su régimen común (Art. 19 Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) es capaz de identificar las necesidades reales de la población y ofrecerle los servicios públicos que ésta demanda. Tanto los expertos universitarios, con una valoración de 7.29, como los profesionales del gobierno y la administración local con una de 8.14, respaldaron mayoritariamente la eficacia del sistema representativo de gobierno local. Asimismo, la valoración que los expertos realizaron de la defensa del interés general de la democracia representativa (Art. 128 de la Constitución española) fue positiva.

CUADRO 2. Servicios públicos y sistema representativo

	<i>Cuestión</i>	<i>Prof. univ.</i>	<i>EE.LL.</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
1	Los servicios que prestan los ayuntamientos se corresponden con las necesidades de vecinos	7.29	8.14	7.71	1.53
2	Los sistemas de democracia representativa defienden el interés general	7.43	6.57	7.00	1.56
3	Los núcleos pequeños de población, dado su poco peso en la elección de representantes políticos, son atendidos en menor medida en sus demandas	7.00	6.29	6.64	1.91
4	Un sistema piramidal de democracia directa es viable a nivel municipal independientemente del tamaño de la población	5.00	5.14	5.07	3.22
5	Los presupuestos participativos son una herramienta útil para que los servicios prestados por el ayuntamiento estén en consonancia con las necesidades reales de los vecinos	8.29	7.14	7.71	1.94

*Fuente:* Elaboración propia.

No obstante, hay que señalar que los expertos de las entidades locales (EE.LL.), encargados de gestionar los recursos públicos, otorgaron una valoración más baja a esta cuestión, 6.57 puntos frente a los 7.43 del otro grupo de expertos. En cambio, los representantes del gobierno y la administración local opinan, en menor grado que los profesores universitarios, que sus poblaciones respectivas se vean afectadas negativamente respecto a sus demandas supramunicipales debido a su menor tamaño poblacional. Respecto a la inclusión de sistemas alternativos de gobierno, la opinión de los expertos muestra un alto grado de divergencia alcanzando la desviación estándar un índice de 3.26, el más alto de todo el cuestionario, observándose que aunque los dos grupos aprueban la propuesta del sistema piramidal, las calificaciones unitarias de cada experto difieren mucho entre sí. Por último, la inclusión de herramientas que fomenten la participación ciudadana en los procesos deliberativos que ayuden a establecer servicios públicos que respondan a las necesidades reales de los vecinos, es apoyada de manera mayoritaria por todos los expertos.

### **Crisis institucional y participación ciudadana**

El segundo conjunto de afirmaciones planteadas a los expertos tuvo por objeto verificar si la percepción de crisis institucional puesta de manifiesto a través de movimientos populares con la que nació el siglo XXI era refrendada por ellos.

Además, se quiso recoger sus opiniones sobre la incidencia que la crisis económica nacional (2008-2016) tuvo en la supuesta devaluación del principio de autonomía local (Salazar, 2014), garantizado constitucionalmente (Art. 140 de la Constitución española).

En opinión de los expertos, la ciudadanía se implica desde las “escalas más micro”, que aunque con una repercusión muy limitada, sí mejora la vida de determinados individuos gracias a proyectos comunitarios (Rebollo, 2012).

Los expertos que colaboraron en este trabajo, corroboraron una de las principales motivaciones del análisis realizado, ya que calificaron con la tercera mayor nota la percepción de crisis institucional que tiene la población española con 8.64 puntos. En esta cuestión se obtuvo el mayor índice de consenso de todo el cuestionario, entre el grupo de profesores de universidad se alcanzó un grado de convergencia de 0.83, mientras que los niveles de discrepancia en la opinión fue mayor entre los gobernantes y administradores de entidades locales con 1.28, pero se mantuvo por debajo de la media del cuestionario situada en 2.20. En lo concerniente a la autonomía local, fueron los profesionales que trabajan en esta esfera los que expresaron, con una valoración de 8.29 puntos, su creencia de que los ayuntamientos se encuentran condicionados en sus actuaciones en contra de lo estipulado por la Constitución de 1978, asunto éste que en menor medida, 6.86 puntos, también fue respaldado por el otro grupo de expertos. Cuando se

CUADRO 3. Crisis institucional y participación ciudadana

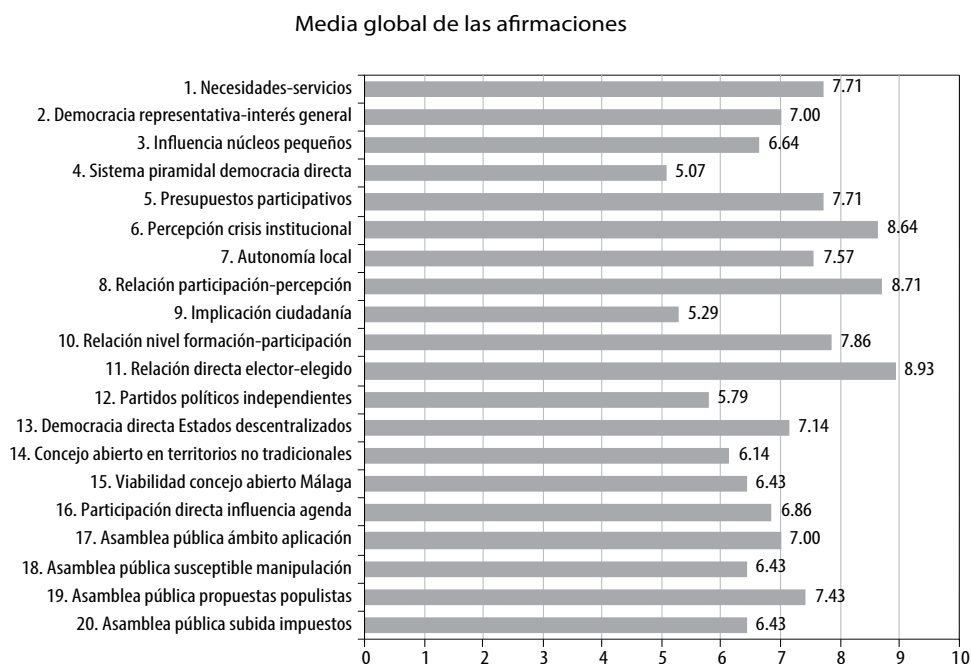
	<i>Cuestión</i>	<i>Prof. univ.</i>	<i>EE.LL.</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
6	En España existe la percepción, por parte de la población, de que el sistema de instituciones públicas se encuentra en crisis	8.86	8.43	8.64	<i>estándar</i>
7	El grado de autonomía real de los municipios es inferior respecto a lo recogido en la Constitución	6.86	8.29	7.57	1.84
8	Cuando la población participa de forma directa en la toma de decisiones la percepción que tiene del funcionamiento de las instituciones públicas mejora	9.43	8.00	8.71	1.58
9	La ciudadanía se implica participando en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan al interés de su comunidad	5.71	4.86	5.29	2.25
10	El nivel de formación de la población influye en el interés que muestra en las políticas públicas	8.29	7.43	7.86	2.07

*Fuente:* Elaboración propia.

analizó cómo es el comportamiento de la ciudadanía en su relación con las instituciones más cercanas, existen dos cuestiones en que su opinión es muy alta, valorando positivamente que cuando la ciudadanía participa, su percepción del funcionamiento de las instituciones mejora y, por otro lado, el nivel de formación influye notablemente en la preocupación que la ciudadanía muestra por las cuestiones de interés público. Ahora bien, en opinión de ambos tipos de expertos, la propuesta de que la ciudadanía se implica en la búsqueda de soluciones en los asuntos que le afectan de manera directa no recibió un respaldo mayoritario, situándose la valoración media en 5.21 puntos.

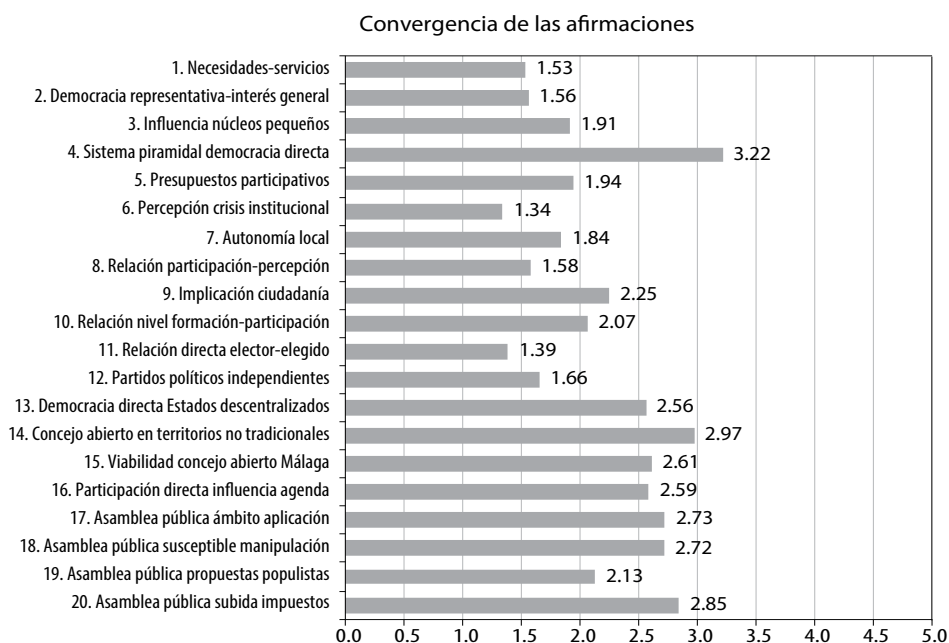
A continuación, se presentan las gráficas 4 y 5 en las que se muestran los resultados en cuanto a la media global numérica de las afirmaciones otorgadas por los expertos, así como su grado de convergencia.

GRÁFICA 4. Valoración otorgada a las distintas cuestiones planteadas



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 5. Convergencia otorgada a las distintas cuestiones planteadas



*Fuente:* Elaboración propia.

## EL CONCEJO ABIERTO Y EL MODELO DE ESTADO

En este epígrafe se analizan las cuestiones nucleares de la investigación realizada: el concejo abierto y la democracia directa. La verificación de la hipótesis planteada de que “la organización mediante concejo abierto es viable en municipios de población reducida de la provincia de Málaga”, ya ha sido expuesta con detalle al inicio de este apartado. El objetivo de este bloque fue conocer la opinión de los expertos sobre la viabilidad de implantar modelos de democracia directa en el ámbito de los gobiernos locales en lugares donde tradicionalmente nunca se han utilizado. Se pretendía saber en qué medida los expertos compartían, o no, la reflexión sobre el conservadurismo del legislador español al no potenciar los elementos de participación ciudadana que la Constitución de 1978 posibilita (Cuesta, 2007).

CUADRO 4. El concejo abierto y el modelo de Estado

	<i>Cuestión</i>	<i>Prof. univ.</i>	<i>EE.LL.</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
11	El cumplimiento de las políticas públicas se garantiza en mayor medida cuando existe una relación directa entre elector y elegido	9.00	8.86	8.93	1.39
12	En los municipios donde gobiernan partidos políticos independientes resulta más difícil poner en marcha las políticas públicas que éstos tienen como objetivo	6.43	5.14	5.79	1.66
13	La democracia directa es más eficaz en estados muy descentralizados	7.00	7.29	7.14	2.56
14	El concejo abierto es trasladable a núcleos de población en territorios diferentes de aquellos en los que tradicionalmente ha funcionado	7.43	4.86	6.14	2.97
15	La organización mediante concejo abierto es viable en municipios de población reducida de la provincia de Málaga	8.14	4.71	6.43	2.61

*Fuente:* Elaboración propia.

En primer lugar, destacar que la valoración media global más alta de todo el estudio la otorgaron los expertos a la necesidad de que exista una relación directa entre la ciudadanía y sus representantes para lograr un mayor cumplimiento de las políticas públicas. Los profesores de universidad dieron un valor de 9 puntos y los representantes de las EE.LL. de 8.86. Asimismo, el nivel de consenso fue el mayor alcanzado con un grado de convergencia de 1.39. Los expertos que colaboraron con la investigación opinaron que el gobierno de partidos políticos independientes en el ámbito local no encuentran demasiadas dificultades para llevar a cabo sus políticas públicas en un contexto, como el español, de dependencia financiera supramunicipal y de marcado carácter partidocrático (Sánchez, 2008). Las cuestiones que dieron como resultado una mayor diferencia de opinión entre el ámbito académico y el de las EE.LL. fueron aquellas identificadas claramente con el concejo abierto, así, los profesores dieron 7.43 puntos a la posibilidad de implantar este modelo de organización político-administrativa en lugares donde tradicionalmente no había sido utilizado, mientras que los expertos municipales no aprobaron esta posibilidad valorándola con 4.86 puntos de media. Esta cuestión presenta el segundo valor con mayor grado de desacuerdo, 3.01. La cuestión número quince del cuestionario, en tanto fundamental ya se ha tratado al inicio de esta sección de manera individualizada, situándose en una posición, ni inicial ni final de las cuestiones planteadas, para no determinar el principal objetivo de la investigación a los expertos seleccionados.



### La democracia directa y los populismos

Por último, se presentan los resultados relacionados con las dificultades que los modelos de democracia directa ofrecen a la hora de afrontar procesos deliberativos. Una de las críticas que reciben los métodos de democracia directa es su propensión a ser manipulados (Prud'homme, 1997). En otras palabras, se corre el riesgo de confundir la participación ciudadana en procesos deliberativos conducentes a mejorar los servicios públicos que la administración presta, con que ésta intente mejorar la confianza que la ciudadanía le otorga, adecuando sus actuaciones a las cuestiones de mayor popularidad o que obtengan mejores resultados demoscópicos (Kim, 2007).

La participación de la ciudadanía de manera directa en la conformación de la agenda política fue respaldada con una valoración de 8 puntos por parte de los profesores de universidad, lo que supondría el enriquecimiento de la misma con la inclusión de nuevos temas no tenidos en cuenta en sistemas de democracia representativa. Desde los representantes de las instituciones, la propuesta fue valorada con 5.71 puntos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el grado de coincidencia fue menor, 2.55, entre los alcaldes o secretarios-interventores, que entre los profesores, cuyo nivel de consenso fue de 2.10. Respecto a que el ámbito local es el idóneo para la aplicación de los sistemas políticos asamblearios, las opiniones medias de los expertos difirieron en dos puntos, ya que desde el mundo académico la calificación llegó hasta los 8 puntos, y fue inferior la opinión de los expertos de las entidades locales.

CUADRO 5. La democracia directa y los populismos

	<i>Cuestión</i>	<i>Prof. univ.</i>	<i>EE.LL.</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
16	La participación directa de la ciudadanía permite la inclusión en la agenda política de cuestiones que en sistemas representativos no se tendrían en cuenta	8.00	5.71	6.86	2.59
17	La asamblea pública sólo puede tener sentido a nivel local	8.00	6.00	7.00	2.73
18	Las asambleas públicas son más fácilmente manipulables que los órganos públicos que funcionan mediante sistemas políticos de representación	6.43	6.43	6.43	2,2
19	Las propuestas populistas vencen en las asambleas públicas	7.00	7.86	7.43	2.13
20	Una propuesta de subida de impuestos que afecte a los integrantes de una asamblea pública no sería aprobada por éstos	5.29	7.57	6.43	2.85

*Fuente:* Elaboración propia.

Las tres últimas propuestas incluidas en la investigación estuvieron relacionadas con la susceptibilidad de manipulación con la que son criticadas las propuestas participativas. La afirmación que planteaba la existencia de un mayor grado de manipulación en los procesos asamblearios públicos respecto de los modelos de democracia representativa, presentó la misma valoración por parte de ambos grupos de expertos, 6.43 puntos. Es de destacar que el mayor consenso se produjo entre los representantes de las EE.LL. con un grado de convergencia de 2.19. Por su lado, entre los profesores de universidad se produjo el segundo mayor grado de desencuentro entre sus opiniones con un índice de 3.16.

Para concluir, se propuso la valoración de una reflexión que hacía referencia a que los ciudadanos llamados a asamblea pública, en el supuesto de tener que decidir sobre una subida de impuestos que les afectase de manera directa, votarían negativamente. Ante esta situación los profesores de universidad no respaldaron esa propuesta de manera mayoritaria, su calificación fue de 5.29 puntos, mientras que los representantes de los ayuntamientos la apoyaron con mayor calificación, alcanzando los 7.57 puntos.

## CONCLUSIONES

La sociedad española reclama mayor participación de la ciudadanía en la gestión pública y son las administraciones locales las que, al estar más cercanas, deben articular los mecanismos para canalizar esta nueva necesidad de mayor democracia directa. La participación ciudadana, sus posibilidades y formas de implantación es uno de los aspectos de mayor reflexión en la gestión política local, sobre todo para que a través de esa participación se pueda volver a captar la confianza de la ciudadanía sobre los poderes públicos que están al frente de las administraciones locales.

Este proceso de participación ciudadana no es una tendencia que se esté produciendo en algún país en concreto, es un fenómeno que ocurre en todos los continentes, en especial en Europa y en América Latina, y que con la casuística concreta de cada territorio, en el futuro se impondrán mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones en las administraciones locales.

En España, uno de los instrumentos que la Constitución española recoge, concretamente en su artículo 140, como institución de gobierno mediante democracia directa, es el concejo abierto. Del estudio normativo realizado, se concluye que el concejo abierto, aunque tenga más de cuatro siglos de historia, podría estar vigente para la gestión de los municipios de pequeña dimensión, ya que desde la Constitución, hasta la Ley de Bases de Régimen Local, lo siguen manteniendo como una posibilidad de administración eficiente en la gestión pública local.

Al igual que sucede en España, se ha comprobado que en otros países de Europa y de América Latina se está apostando cada vez más por los procesos de participación de la ciudadanía y de potenciación de la democracia directa, con diversos mecanismos e instrumentos, por lo que se considera necesario profundizar y mejorar la respuesta de la administración local a los reclamos ciudadanos de mayor participación y democracia.

Del trabajo de investigación realizado, se ha concluido que es cierto que los habitantes de la provincia de Málaga solicitan mayor protagonismo y participación en las decisiones que les atañen, considerado de forma rotunda por los expertos seleccionados en la metodología Delphi llevada a cabo, pero éstos no consideran mayoritariamente que la figura del concejo abierto sea la mejor para conseguir esos objetivos en el territorio analizado.

Se llega a conclusiones muy interesantes para la gestión pública local, como que el cumplimiento de las políticas públicas se garantiza en mayor medida cuando existe una relación directa entre elector y elegido, o que cuando la población participa de forma directa en la toma de decisiones, la percepción que tiene del funcionamiento de las instituciones públicas mejora sustancialmente.

Otra conclusión a resaltar de la investigación realizada es que existe la percepción de que el sistema de instituciones públicas se encuentra en crisis, y que hay que diseñar un mecanismo para que los ciudadanos accedan a dichas instituciones. También es interesante señalar que se ha determinado que el nivel de formación de la población influye en el interés que muestra respecto de las políticas públicas o que el grado de autonomía real de los municipios es inferior respecto a lo recogido en los preceptos constitucionales.


Al contrario, otras conclusiones obtenidas, pero en este caso en negativo por la falta de valoración y consenso por parte de los expertos consultados, son que un sistema piramidal de democracia directa es viable a nivel municipal independientemente del tamaño de la población, o que la ciudadanía se implique en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan el interés de la comunidad en la que reside.

Por último, señalar también el bajo consenso de que el concejo abierto sea trasladable a núcleos de población en territorios diferentes de aquellos en los que tradicionalmente ha funcionado, lo que hace que se consolide la conclusión última de la investigación realizada, de que la organización mediante concejo abierto no es viable en municipios de población reducida en la provincia de Málaga, aunque sí es posible en otros territorios.

### LIMITACIONES Y FUTURAS INVESTIGACIONES

Es necesario reconocer las limitaciones de la investigación recogida en el presente artículo, debido sobre todo a las propias restricciones en las que se basa el método Delphi, fundamentalmente en la elección de los actores que han intervenido como expertos en el trabajo realizado. Otras limitaciones, sobre las que se proponen nuevas líneas de investigación multidisciplinares, son las referidas a la falta de participación de determinados profesionales en trabajos de este tipo por temor a los cambios que pudieran producirse de validarse las hipótesis de partida (referido a los directores de los grupos de desarrollo rural, que se rehúsaron a participar en el trabajo), o la obvia limitación conceptual de modelos utilizados en el norte de España y que en Andalucía, y más concretamente en la provincia de Málaga, son menos conocidos. No obstante, se considera que la investigación realizada es totalmente innovadora en el sentido de analizar la viabilidad de un modelo organizativo en los pequeños municipios, donde se ponen en valor los aspectos relacionados con la participación y la democracia directa.

En este artículo se ha tratado de realizar un primer trabajo sobre esta nueva realidad, demandada por la ciudadanía, por lo que es necesario seguir incidiendo en investigaciones de este tipo, en las cuales se analicen formas de acercar a los ciudadanos a sus instituciones y alejar el sentimiento actual de desapego y lejanía hacia lo público. Se considera que se abre un amplio abanico de posibilidades de investigación, tanto a nivel de instrumentos de gobierno más democráticos como de métodos de acercamiento a la gobernanza y a la participación en la toma de decisiones. Otros campos de trabajo se refieren a los modelos de implantación de instituciones que gestionen de una forma más eficiente los recursos públicos, según el territorio al cual pertenezcan, o los métodos de implantación de dicha participación.

En definitiva, se presenta una amplia gama de posibilidades de trabajo para los investigadores y de gran expectativa política y social, ya que existe una clara percepción de la ciudadanía de que es necesaria una nueva manera de decidir en los temas públicos, de estar representados en la vida política y de participar más en las decisiones comunes. 

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, H.E. (2007), *El poder público municipal*, Caracas: Vadell Hermanos.
- Amenós Álamo, J. (2014), “El elemento territorial del municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario del Gobierno Local* 2013, 1, pp. 49-65.

- Arregui Ayusti, G., B. Vallejo Alonso y O. Villareal Larrinaga (1996), "Aplicación de la metodología Delphi para la previsión de la integración española en la Unión Económica y Monetaria", *Investigaciones Europeas*, 2(2), pp. 13-37.
- Arzaluz Solano, S. (2005), "La utilización del estudio de caso en el análisis local", *Región y Sociedad*, 17(32), pp. 107-144.
- Arzaluz Solano, S. (2013), "La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local", *Gestión y Política Pública*, XXII(1), pp. 161-202.
- Asatryan, Z., T. Baskaran, T. Grigoriadis y F. Heinemann (2014), "Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism", *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), pp. 10-15.
- Barczak, M. (2001), "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 43(3), pp. 37-59.
- Bautista, D. (2014), "Demagogia y democracia", en D. Bautista y T. Ausín (comps.), *Democracia ética: Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Bobbio, N. (1991), *Teoría general del derecho*, Madrid: Editorial Debate.
- Burguete, A. (2007), "Concejo Municipal en regiones indígenas pluriétnicas de Chiapas 1994-1995: Un recurso para la transición política en gramática autonómica", en S. Robinson, H. Tejera y L. Valladares (coords.), *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, Ciudad de México: UAM-I/Miguel Ángel Porrúa, pp. 169-209.
- Canto Sáenz, R. (2000), "Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana", *Gestión y Política Pública*, IX(2), pp. 231-256.
- Colino, C. y E. Del Pino (2008), "Democracia participativa en el nivel local: Debates y experiencias en Europa", *Revista Catalana de Dret Públic*, 37, pp. 247-283.
- Coscolluela Montaner, L. (1987), "El concejo abierto", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 234, pp. 199-224.
- Cuesta López, V.M. (2007), *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Las Palmas: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Cunill, N. (1991), *Participación ciudadana*, Caracas: Editorial del CLAD.
- De Buen, D. (1977), *Introducción al estudio del derecho civil*, Ciudad de México: Porrúa.
- De Castro y Bravo, F. (1984), *Derecho civil en España*, Madrid: Editorial Civitas.
- De Linares, G. (1885), "Costumbres municipales del antiguo régimen", en J. Costa, M. Pedregal y J. Serrano (eds.), *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, Madrid: Imprenta de la Revista de la Legislación.
- De Ortuzar, M.G. (2015), "'Gobernanza' y 'gobernanza en salud': ¿Una nueva forma de privatizar el poder político?", *Oxímora: Revista Internacional de Ética y Política*, 5, pp. 63-86.

- Dente, B. y J. Subirats (2014), *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Díaz Aldret, A. (2017), "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), pp. 341-379.
- Díez Canseco, L. (1924), "Sobre los fueros del Valle del Fenar, Castrocalbón y Pajares: Notas para el estudio del Fuero de León", *Anuario de istoria del derecho español*, 1, pp. 337-381.
- Dostal, J.M. y M. Champod (2015), "The Conflict between Direct Democracy and International Law: Analysing the Swiss Case", *Germany-Korea Social Science Journal*, 25(3), pp. 3-38.
- Duarte Moller, A. y M.C. Jaramillo Cardona (2009), "Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México", *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 16(46), pp. 137-171.
- Duverger, M. (1972), "Factors in a Two-party and Multiparty System", *Party Politics and Pressure Groups*, Nueva York: Thomas Y. Crowell, pp. 23-32.
- Embid Irujo, A. (1978), *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Errejón Galván, I. (2011), "El 15-M como discurso contrahegemónico", *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 2, pp. 120-145.
- Fariña Jamardo, J. (1983), "El concejo abierto en las aldeas de A Limia", *Revista de Estudios de la Vida Local*, 217, pp. 119-140.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Font, J. (2007), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Ganuza Fernández, E. (2010), "Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação", E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM.
- García, J.G. (2009), "Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 51(205), pp. 77-96.
- García Fernández, J. (1983), "El municipio en los orígenes del constitucionalismo español: Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales", ponencia presentada en el II Seminario de Historia de la Administración: El Municipio Constitucional, Madrid: INAP, pp. 47-55.
- Guillén, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo (2009), "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana", *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), pp. 179-193.
- Henry, N. (2015), *Public Administration and Public Affairs*, Nueva York: Routledge.

- Hessel, S. (2010), *Indignez-vous!*, París: Indigène Éditions.
- Hevia, F., S. Vergara-Lope y H. Ávila Landa (2011), “Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), pp. 65-88.
- Hoffman-Martinot, V. (2002), “Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa: Una comparación internacional”, *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas*, 24, pp. 7-16.
- Jiménez, R. y F. Blandón de Grajeda (2017), *Los concejos municipales pluripartidarios: Elementos para conocer esta nueva experiencia de gestión municipal*, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Kim, P.S. (2007), “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, *Gestión y Política Pública*, XVI(2), pp. 511-537.
- Lafont, C. (2015), “Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy?”, *Journal of Political Philosophy*, 23(1), pp. 40-63.
- Landeta, J. (1999), *El método Delphi: Una técnica de previsión para la incertidumbre*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Linstone, H.A. y M. Turoff (eds.) (1975), *The Delphi Method: Techniques and applications*, Reading: Addison-Wesley.
- López Morán, E. (1900), *Economía popular de la provincia de León*, Madrid: Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús.
- Marín Pérez, P. (1979), *Introducción a la ciencia del derecho*, Madrid: Tecnos.
- Martínez Antuña, N. (1951), “El concejo abierto en Asturias”, *Boletín del Instituto de Estudios Asturianos*, 14(5), pp. 259-275.
- Merchán Fernández, C. (1988), *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Tecnos.
- Montecinos, E. (2006), “Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”, *Revista de Ciencia Política*, 26(2), pp. 191-208.
- Norris, P. (2002), *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, Cambridge: Facultad de Gobierno John F. Kennedy-Universidad de Harvard.
- Orduña Rebollo, E. (1994), *Democracia directa municipal: Concejos y cabildos abiertos*, Madrid: Editorial Cívitas.
- Ortega Mohedano, F. (2008), “El método Delphi, prospectiva en ciencias sociales”, *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 64, pp. 31-54.
- Parés, M. (coord.) (2009), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Pedregal, M. (1885), “Asturias”, en J. Costa y J. Serrano (eds.), *Materiales para el estudio del*

- derecho municipal consuetudinario de España*, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación.
- Pérez-Moneo, M. (2018), “Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, pp. 1-32.
- Pérez Royo, J. (1997), *Las fuentes del derecho*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Prud’homme, J. (1997), “Consulta popular y democracia directa”, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 15, México: IFE, pp. 1-39.
- Ramírez-Alujas, A. y M. Güemes (2012), “Gobierno abierto: Oportunidades y desafíos. Una reflexión sociopolítica con la mirada puesta en Latinoamérica”, ponencia presentada en el XV Encuentro de Latinoamericanistas españoles, Madrid, noviembre.
- Rebollo, O. (2012), “La transformación social urbana: La acción comunitaria en la ciudad globalizada”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático, pp. 159-186.
- Rincón, I.G., J.L.N. España, C.P.M. Amaya y M.C. Becerra (2017), “Los observatorios de concejos municipales en Colombia: Un reto para ejercer control social”, *Economía y Región*, 11(1), pp. 59-88.
- Rodríguez Cortezo, J. (2001), “Introducción a la prospectiva: Metodologías, fases y explotación de resultados”, *Economía Industrial*, 342, pp. 91-100.
- Salazar Benítez, O. (2014), “La autonomía local devaluada: La dudosa ‘racionalidad’ de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, pp. 369-394.
- Sánchez Albornoz, C. (1966), *Despoblación y repoblación del Valle del Duero*, Buenos Aires: Instituto de Historia de España.
- Sánchez Morón, M. (2008), “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista Catalana de Dreit Públic*, 37, pp. 223-245.
- Sánchez Tórres, C.A. y J.H. Muriel Ciceri (2007), “¿Participación ciudadana en la democracia?”, *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 7(12), pp. 11-29.
- Schneider, C. y Y. Welp (2011), “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, *Iconos: Revista de Ciencias Sociales*, 40, pp. 21-39.
- Sierra Bravo, R. (2008), *Técnicas de investigación social: Teoría y ejercicios*, Madrid: Editorial Thomson.
- Sintomer Y. y E. Ganuza (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Madrid: Transnational Institute.
- Subirats, J. (2012), “¿Qué democracia tenemos?, ¿Qué democracia queremos?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 46, pp. 155-180.



- Verhulst, J. y Nijeboer, A. (2008), *Democracia directa: Hechos y argumentos sobre la iniciativa y el referéndum*, Bruselas: Democracy International.
- Ziccardi, A. (1999), *Los actores de la participación ciudadana*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Ziccardi, A. (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Zovatto Garetto, D. (2007), “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado: 1978-2007”, *Revista de Derecho Electoral*, 4, pp. 1-51.

**Rafael Fuentes García.** Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Es profesor de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Málaga, responsable de la asignatura Economía de los Servicios Públicos y jefe del Área de Análisis e Inteligencia en el Gobierno de la provincia de Málaga. Ha sido delegado de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y director de la Sociedad de Planificación y Desarrollo, entre otras responsabilidades. Como reconocimientos científicos, destaca el “Reconocimiento internacional por la contribución al conocimiento académico del turismo”; el “Premio de investigación de Andalucía”, el “Premio institucional de Melilla”, el “Reconocimiento al autor del libro de interés nacional” y el de “Embajador turístico de Mendoza”. Ha escrito o dirigido 18 libros sobre Economía, Gestión Pública y Turismo; impartido cursos de doctorado y maestría en más de 20 países y trabajado como asesor para gobiernos como los de España, la Unión Europea, República Dominicana, Argentina, Paraguay y Marruecos, entre otros.

**Juan Antonio Serrano.** Graduado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Málaga. Obtuvo el título en la promoción 2012-2016, siendo valorado con la máxima nota en las asignaturas relacionadas con la investigación en la Gestión Pública. Ha alcanzado el premio al mejor trabajo de fin de grado de su titulación en la Facultad de Comercio y Gestión de la Universidad de Málaga (2015-2016). Ha cursado el máster oficial de la Universidad de Málaga en Regulación Económica y Territorial, especialidad en Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, impartida en la Facultad de Derecho. Sus ámbitos de investigación se centran en temas relacionados con la democracia, las instituciones públicas y la ordenación del territorio.