

En busca de la gobernanza democrática local

Enrique Conejero Paz (UMH) y Elisa Pizarro Sara (UMH).

Resumen: En los últimos 30 años el ámbito local se ha considerado como un pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia, el nivel de gestión pública más próximo a los ciudadanos y un escenario ideal para desarrollar mecanismos que potencien la participación ciudadana en los asuntos públicos. Partiendo de esta realidad en la ponencia se explora la interrelación entre la globalización, entendida como un fenómeno multidimensional que intensifica y amplía las relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes y la gobernanza local, analizada desde el conjunto de iniciativas dirigidas a fortalecer los múltiples actores de la sociedad civil y al logro de un gobierno más eficaz, responsable, abierto, transparente y democrático. La tesis que defiende esta ponencia es que en un escenario de compleja interdependencia política y socioeconómica a nivel mundial, el fortalecimiento de la democracia local, el incremento de los niveles de participación ciudadana, el diseño de nuevos mecanismos de deliberación y decisión compartida se constituyen en requisitos indispensables de regeneración democrática de las sociedades modernas.

Palabras clave: globalización, gobierno local, gobernanza local, democracia participativa, deliberación.

1. Introducción

Desde las dos últimas décadas del siglo pasado las administraciones públicas de los países de la OCDE han afrontado procesos de reforma y modernización, las experiencias de los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (*Financial Management Initiative* y *Next Steps*) y el programa *National Performance Review* aplicado por los gobiernos de Bill Clinton en los Estados Unidos se convirtieron en paradigmas de los procesos de reestructuración del sector público, no obstante, en los inicios del siglo XXI pueden parecer ya reliquias del pasado. Va de suyo que a partir de entonces la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado.

Ese proceso de adaptación y renovación del sector público en la era de la globalización ha convertido la reforma y modernización de la Administración pública en una cuestión dinámica, es decir, cuando una oleada de reformas está por consolidarse una nueva generación de éstas comienzan a perfilarse en el horizonte.¹ Durante todos estos años se han empleado múltiples denominaciones para resaltar qué tipo de Estado deberíamos construir, esto es, según cada autor y el énfasis que ponían en la función principal que normativamente debía desempeñar, se ha etiquetado al Estado como gestor, reflexivo, facilitador, estado-red, estrategia, informador, animador, etc.²

Ahora bien, los gobiernos locales han sido parte inseparable de los programas de reforma y modernización, es más, su ámbito tradicional de gobierno asentado en un conjunto bien definido de instituciones políticas y administrativas locales se ha transformado en un contexto organizacional más fragmentado y plural. De esta forma, la toma de decisiones sobre las políticas públicas locales ha incorporado a nuevos actores provenientes del sector privado y del tercer sector.

Además, si a ello le añadimos que los problemas a resolver son cada vez más complejos, y los mecanismos de coordinación y cooperación intraestatales y supranacionales son frágiles y están fragmentados, el reto que tienen que enfrentar los múltiples actores políticos, económicos y sociales locales es de una dimensión poliédrica y gigantesca. Por tanto, se necesita de la conjunción de fuerzas, ideas, recursos y capacidades para aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos que trae consigo la globalización.

Y es aquí por donde transita este trabajo, la tesis que sostenemos en el mismo es que en un escenario de compleja interdependencia política y socioeconómica a nivel mundial, el fortalecimiento de la democracia local, el incremento de los niveles de participación ciudadana, el diseño de nuevos

¹ En estos casos es interesante volver a consultar a los clásicos, por ejemplo podemos encontrar un planteamiento de rabiosa actualidad en el acertado análisis que lleva a cabo Dwight Waldo (1968) cuando afirma que la crisis de identidad en la vida de un adolescente puede parecer una minucia si lo comparamos con las crisis de identidad de la Administración Pública.

² Véase, entre otros, los trabajos de Christopher Hood (1990), Michael Crozier (1995), B. Guy Peters (2001) y José M. Canales (2002).

mecanismos de deliberación y decisión compartida se constituyen en requisitos indispensables de regeneración democrática de las sociedades modernas, la filosofía que subyace en este trabajo es sencilla pero no exenta de ciertas dosis de utopía: democratizar la globalización, democratizar la gobernanza y profundizar en la democracia participativa pueden ser más que una utopía y convertirse en una necesidad del sistema político democrático del siglo XXI.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que un sistema moderno de toma de decisiones se configura como una mezcla de varios modelos de gobernanza que posibiliten una optimización de las decisiones políticas y teniendo en cuenta que éstos, a su vez, han cambiado rápidamente con el tiempo, podemos aseverar que la dinámica del cambio ha sido espectacular en el ámbito local. Si el desarrollo durante la década de los años setenta se centró en las relaciones entre el modelo burocrático y el corporativo, en las dos décadas posteriores el cambio ha sido en la dirección de un modelo orientado al mercado y apoyado por una dependencia significativa de gestores profesionales.

Hoy el cambio de paradigma gira en torno a la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2001: 3). Por lo que se puede argüir que los esfuerzos de las reformas permanentes dentro del sector público, especialmente en el nivel local, se han inclinado al incremento más que a la disminución de la tensión entre los múltiples niveles de toma de decisiones.

Es aquí donde entra en juego la democracia participativa como una vía para incrementar la participación activa de los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas locales y de esta forma, intentar resolver uno de los dilemas impuestos por la globalización, esto es, nos estamos refiriendo a que “uno de los déficit de legitimación democrática surgen cuando el planteamiento de los que toman decisiones democráticas no coincide con el de los afectados por ellas” (Habermas, 2001: 4).

2.- Globalización

La globalización es un fenómeno complejo y multidimensional pero al mismo tiempo se ha convertido en una palabra-fetiché, esto es, me estoy refiriendo a los llamados conceptos refugio (Vallespín, 2000: 28) que surgen de la creatividad de los seres humanos y que se utilizan para definir escenarios, cómo coartada para justificar acciones, denunciar situaciones injustas, avalar determinadas políticas o simplemente reflejar el desconcierto ante la complejidad de un determinado momento histórico.

Ahora bien, la globalización hunde sus raíces en los trabajos de los científicos sociales del siglo XIX y principios del siglo pasado. Analizada bajo este prisma podemos considerar la globalización como una dinámica endógena del sistema capitalista, así podemos encontrar numerosas referencias, que encajan en esta perspectiva, del inmenso caudal intelectual y académico de los últimos doscientos años. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en el análisis marxiano sobre el incipiente proceso expansivo del capitalismo mundial y que vislumbraba ya que “la gran industria ha creado el mercado mundial que fue preparado por el descubrimiento de América. El mercado mundial ha impulsado una evolución inconmensurable del comercio, de la navegación, de las comunicaciones terrestres” (Marx y Engels, 2000: 49).

El uso del término globalización se empieza a utilizar en los años sesenta del siglo pasado como un prisma que refleja la complejidad e interdependencia del sistema capitalista mundial. Aunque estamos de acuerdo con el sociólogo alemán Ulrich Beck (1998: 40) en que “la globalización es a buen seguro la palabra (a la vez eslogan y consigna) peor empleada, menos definida, probablemente la menos comprendida, la más nebulosa y políticamente la más eficaz de los últimos años” hay que reconocer que existe un consenso en que su consolidación en todo tipo de ámbitos se produce en la última década del siglo XX y, a nuestro juicio, a ello han colaborado tres factores fundamentales:

- a) La ampliación de los procesos de democratización de la tercera ola tras³ la caída del Muro de Berlín en 1989.
- b) La revolución de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

³ Las olas de democratización reflejan un proceso extensivo y gradual de implantación del sistema político democrático durante los siglos XIX y XX. Con la primera ola se establecieron las bases mínimas de las instituciones democráticas nacionales y tuvo sus raíces en las revoluciones francesa y norteamericana, período que se prolongó casi un siglo desde 1828 hasta 1926. Después del retroceso democrático que significó la primera contraola y que afectó, básicamente, a Europa Central y Oriental, a la península Ibérica, América del Sur y Japón (antes y después de la Primera Guerra Mundial) aparece la segunda ola de democratización, que comienza al inicio de la Segunda Guerra Mundial y se prolonga hasta 1960, abarcando muchos de los países liberados al término del conflicto bélico, un número significativo de las colonias europeas y algunos países de América del Sur (Huntington, 1991: 26-36).

- c) La universalización de la aplicación de políticas económicas neoliberales que comprenden programas de liberalización interna y externa de las economías nacionales.

Según Hutton y Giddens (2000) a estos tres factores o tendencias se les une una cuarta: la transformación en la vida del ciudadano, los cambios familiares, los cambios en los roles hombre-mujer y en general en los estilos de vida. Por tanto, la globalización refleja la “escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social” (Held y McGrew 2003: 13).

Estos factores son los que han permitido analizar la globalización como la “ampliación e intensificación de relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes” (Held, 1999: 4) o como “un aumento del ámbito geográfico de las interacciones sociales localmente consecuentes” (Tilly, 1995: 1-2). De esta forma, la globalización ha modificado los conceptos fundamentales sobre los que se cimentó la construcción de los tradicionales estados-nación: poder, soberanía, territorio, autodeterminación son conceptos que tendrán que ser redefinidos en la época del capitalismo global.

La globalización es un proceso no un resultado, “no es únicamente la unificación y colaboración de los mercados económicos-financieros sino que se trata de un proceso en virtud del cual los Estados nacionales soberanos se entremezclan y se imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones y entramados varios” (Beck, 1998: 29)

También, hacia el interior de los estados-nación la globalización ha impulsado un proceso de descentralización, regionalización y revalorización de las unidades políticas subnacionales. Así el nivel de gobierno local se convierte, por su proximidad a los ciudadanos, en un escenario ideal para poner en práctica experiencias que mejoren la eficiencia, la eficacia, la calidad, la transparencia y la legitimidad de las políticas públicas locales.

El documento publicado por la OCDE en 1996 bajo el título *Globalisation: What Challenges and Opportunities for governments?* ya delineaba la doble dirección del cambio para los gobiernos y las administraciones públicas, esto es, por un lado planteaba la necesidad de un ajuste en la estructura gubernamental que hiciera factible la capacidad de gobernación en un mundo cada vez más interdependiente, y por el otro lado enfatizaba en la necesidad de realizar un análisis riguroso de los impactos que tiene la globalización sobre las políticas nacionales e internacionales y la recomposición de relaciones entre los diversos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas, destacando, y creo que constituye una buena noticia, que el objetivo final no es otro que proteger y fortalecer la democracia.

Por tanto, queda en evidencia la necesidad de diseñar mecanismos de coordinación y cooperación multinivel entre los gobiernos nacionales, regionales y locales que permitan enfrentar con éxito los siguientes desafíos (Peters y Pierre, 2001):

- a) La crisis fiscal que afecta a los países de la OCDE desde hace más de dos décadas y que afecta por igual o en mayor magnitud a los países emergentes, en transición y del Tercer Mundo.
- b) El doble desafío al que se enfrentan los gobiernos nacionales tanto por parte de las organizaciones supranacionales como por parte de los gobiernos subnacionales.
- c) Los procesos de descentralización dentro de los programas de reforma y modernización del Estado, que se han llevado a cabo en los últimos años, han fortalecido a los gobiernos regionales y locales haciéndolos más exigentes y menos dependientes del poder central.
- d) Las reformas en las administraciones públicas se han centrado en lograr que cada nivel de gobierno separe la dimensión política democrática de la dimensión de gestión y provisión de servicios públicos, lo que ha propiciado la relajación del control jerarquizado y centralizado de las relaciones intergubernamentales.
- e) El cambio en la naturaleza del proyecto político en las democracias consolidadas, esto es, de un proceso expansivo de la esfera política en la sociedad a la potenciación del énfasis en el incremento de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos y su diseño más personalizado.

A nuestro juicio, es en este contexto donde el ámbito local se convierte en una pieza clave para maximizar las oportunidades que brinda la globalización. Por ejemplo, el entorno local sirve de referencia para la competitividad de las empresas nacionales y para todas aquellas que quieran invertir en cualquier país, así como para establecer redes de subcontratación o de innovación tecnológica. Es en el ámbito local donde mejor se pueden identificar las oportunidades y necesidades por la que transita el desarrollo económico y social. Por otra parte, al potenciar las capacidades de gobernación local se favorece la

competitividad del país y permite cerrar brechas en la cohesión social. Además, por su cercanía a los ciudadanos es posible diseñar políticas públicas locales más acorde con sus necesidades y preferencias.

Esta dinámica de cambio, de complejización de los problemas, de interdependencia, de multiplicidad de actores intervinientes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales obliga a un cambio en el tradicional gobierno local hacia un enfoque de gobernanza local.

3. Del gobierno local a la gobernanza local

La palabra gobernanza⁴ (*governance*) irrumpe con significativa presencia en la década de los años ochenta ligada a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquéllas vinculadas al fomento del desarrollo económico como el Banco Mundial.⁵ A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las Organizaciones Internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir “más allá” de la política y del ámbito público (Rosenau y Czempiel, 1992), una nueva forma de gobernar (Mayntz, 2003) o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado (Vallespín, 2001). Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los años noventa y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos (Pierre, 2000).

Este concepto nos transmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los estados-nación en los últimos 30 años. En este sentido, se puede considerar que éstos ya no son el principal *locus* de la regulación económica y social, poniendo de manifiesto la debilidad de las antiguas formas de regulación (Jessop, 2000).

En el libro blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza en Europa se plantea que este concepto implica algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; es más bien, una manera concreta de ejercerla. Otra vez se expone un catálogo de buenas intenciones: gobierno legítimo, gobierno responsable, gobierno competente, gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley.

Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo enfoque la globalización económica y los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, NAFTA, Mercosur, etc), en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local y que han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993; John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro de los estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en el proceso de toma de decisiones políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno (Rhodes, 1997), a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.

En este punto nos gustaría recordar la acertada ironía de Gerry Stoker (1999) que, refiriéndose a la política fiscal en el Reino Unido, considera que la gobernanza no es más que la cara amable del recorte en los gastos públicos, a saber: un intento de justificar la permanente reducción y reestructuración que ha soportado el Estado de Bienestar desde los años ochenta del siglo pasado. De todas formas hay que subrayar que el concepto de gobernanza contiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales (Rhodes, 1999) y nos transmite las siguientes ideas:

⁴ La palabra *governance* es un neologismo que proviene de la economía, y más concretamente de la teoría de los costes de transacción, ya en 1979 Oliver E. Williamson publicó un artículo titulado “Transaction-cost economics: the governance of contractual relations”, sin embargo, en nuestra disciplina no hay unanimidad a la hora de traducir *governance*, las más utilizadas son gobernanza y gobernación. En este trabajo me decanto por la primera aunque otros autores como Vallespín (2000) y Vallés (2000) prefieran utilizar el segundo término.

⁵ Según el Banco Mundial (1992) la gobernanza es el ejercicio del poder político para conducir los asuntos nacionales, sin embargo, añade un componente normativo cuando establece lo que debiera ser la buena gobernanza, esto es, un catálogo de buenas intenciones: servicios públicos eficientes, un sistema judicial independiente, un sistema legal efectivo, una administración responsable de los fondos públicos, una estructura institucional plural, etc. Lo que nos parece más chocante es el planteamiento de la relativización de la naturaleza del sistema político cuando asevera que lo importante es que las políticas públicas sean capaces de hacer funcionar eficientemente al mercado.

- a) La interdependencia entre las organizaciones. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno que incorpora a los actores no estatales donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez es más borrosa.
- b) Las interacciones continuas, entre los miembros de la red de políticas públicas, que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
- c) Interacciones basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes.
- d) Un grado significativo de autonomía del Estado. La autoorganización es su seña de identidad. No obstante, aunque el Estado no ocupe una posición central en la red puede fomentarla y conducirla de una manera diferente (*steering*).

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad.⁶

Si descendemos en los niveles de gobierno nos podemos preguntar, ¿cómo afectan la globalización y la gobernanza a los gobiernos locales? Cómo acertadamente plantea Joan Prats (2001: 152) “la autonomía local, hoy menos que nunca equivale a estancamiento competitiva, por el contrario, la clave de los liderazgos y de las administraciones públicas locales actuales consiste en un buen manejo de las relaciones interorganizativas, tanto a nivel intergubernamental como con las organizaciones privadas y las asociaciones y movimientos comunitarios”. Va de suyo que la gobernanza local implica y exige un cambio en la forma tradicional de gobernar.

En efecto, los gobiernos locales no pueden permitirse tomar decisiones y poner en práctica las políticas públicas locales dentro del tradicional entramado administrativo y legal, ni considerarse el único actor relevante, ni contar que sus decisiones estén siempre respaldadas por el poder central del Estado, es más éste es el nivel de gobierno que más restricciones financieras tiene y por tanto, tiene que tender a construir y fomentar un partenariado sólido con el sector privado y el tercer sector.

La gobernanza local hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven al desarrollo de diferentes relaciones, no sólo entre organizaciones públicas, entre éstas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas (Gross, 2001). Es el reconocimiento a la difusión de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos y a la importancia que adquieren los gobiernos multinivel y los demás sectores que intervienen en el proceso de identificación de problemas, selección, implementación, control y evaluación de las políticas públicas locales. De esta forma, se configura un concepto más amplio de sector público, un sector público compartido donde ningún actor tiene los recursos y la información suficiente para afrontar los problemas unilateralmente (Kooiman, 1993).

Como se habrá podido apreciar en este debate no hemos mencionado ni una sola vez la palabra democracia, por lo que a nuestro juicio esta nueva forma de gobernar debe propiciar sacar el mejor provecho posible a las ventajas de la globalización así como la reducción de sus riesgos mediante la profundización de la democracia local y que se podría alcanzar a través de:

- a) El fortalecimiento de la participación política ciudadana, la democratización del ciclo de políticas públicas locales, el fomento al desarrollo de la sociedad civil local y la creación de un marco apropiado para que el sector privado se involucre en la mejora del bienestar de la comunidad.
- b) La potenciación de las capacidades del gobierno local como coordinador y potenciador de la red de políticas públicas, esto es, gobernar con planificación estratégica, diseñando mecanismos flexibles de cooperación y coordinación transversal y vertical y profesionalizando la gestión pública.
- c) Establecimiento de redes que disminuyan la marginación y la exclusión social, poniendo en práctica políticas de cohesión social.
- d) Fomentar el compromiso cívico ciudadano, consolidando las señas de pertenencia e identidad de la comunidad política local.
- e) Consolidación del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la configuración de un gobierno local transparente, participativo y responsable.

⁶ Al igual que la palabra globalización la gobernanza padece lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, por ejemplo en Kooiman (1999) podemos encontrar 10 definiciones del concepto, gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernética, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc.

- f) Crear un marco adecuado para el funcionamiento eficiente del sector privado, adoptando políticas que favorezcan la competitividad local.

Llegados a este punto nos proponemos analizar de qué forma la democracia participativa puede contribuir a potenciar las capacidades del gobierno local, es decir, a que el ciudadano se convierta en el centro de las políticas públicas locales e intentar que el “gusto” por la participación se logre con la propia participación: la democracia se alimenta de democracia (Barber, 1984: 265).

3. Democracia participativa

Tradicionalmente ha existido y, a nuestro juicio, seguirá existiendo un debate permanente sobre el marco institucional y legal, así como el conjunto de hábitos y costumbres que exprese los valores democráticos impregnados en una sociedad y que pueda constituir la quintaesencia de un sistema democrático. La propia evolución de la teoría de la democracia refleja una inconformidad permanente con las instituciones y el funcionamiento de las democracias liberales. Aunque la democratización ha seguido un proceso expansivo desde los inicios del siglo XX hasta la fecha es de justicia reconocer que continúa ampliándose la brecha entre la aceptación de la democracia como mejor sistema político y la desafección de los ciudadanos con su funcionamiento, manteniéndose y ampliándose las “promesas incumplidas” que acertadamente señalara Bobbio (1985).

Pero como bien expone Tezanos (2002: 282) “la democracia no es un absoluto que pueda determinarse a priori en todos sus detalles, ni puede tampoco formularse al margen de las sociedades completas en las que se aplica”, por lo que siempre estaremos debatiendo sobre grados de democracia, donde la heterogeneidad, y no la homogeneidad, será un valor permanente.

Y en esta línea de perfeccionamiento de la democracia liberal aparece la teoría de la democracia participativa⁷ como un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos. Podemos considerar que la teoría de la democracia participativa es un modelo normativo puro y dentro del amplio espectro de enfoques que pueden ser identificados como tal, en este trabajo nos referimos a tres que, a nuestro juicio, han desempeñado un papel preponderante dentro esta teoría. En este sentido, hay que destacar las formulaciones de la teoría de la democracia fuerte (Barber, 1984), de la teoría de la democracia discursiva (Habermas, 1992) y de la teoría de la poliarquía deliberativa-directa (Cohen y Sabel, 1997).

El punto de partida de los tres enfoques está, como hemos señalado con anterioridad, en la crítica a la democracia liberal, una crítica normativa con énfasis en la dimensión de la práctica democrática. El núcleo sobre el que gira la teoría de la democracia participativa contiene una intensa crítica sobre la naturaleza del comportamiento político que se manifiesta en la democracia liberal: la primacía del individualismo.

Según Habermas (1992) la integración política y social de las sociedades modernas no puede estar basada solamente en mecanismos institucionales y procedimentales enfocados a la negociación de intereses particulares por lo que señala la necesidad de complementar la democracia sobre una base comunicativa. Por su parte, Barber (1984) entiende que el modelo participativo debe basarse en la idea de autogobierno de la comunidad de ciudadanos que están ligados por una educación cívica más que por intereses homogéneos, lo que permite llevar a cabo acciones compartidas y alcanzar objetivos comunes. Esto nos recuerda las tesis del republicanismo cívico de Arendt que considera que la política democrática debe estar basada en la discusión libre e indeterminada, es decir, en el compromiso activo del ciudadano con el bienestar común. Pero aquí surgen interrogantes poderosas: ¿quién determina o qué es el bienestar común? ¿Qué mecanismos aseguran una discusión libre e indeterminada? No existen respuestas concluyentes, las diversas propuestas forman parte de un debate axiológico permanente.

Lo que sí se pueden resaltar son las características básicas que subyacen en la teoría de la democracia participativa, esto es, la participación directa de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación en la formación de la opinión política. Otra característica común es el intento de adaptar el modelo a las características de las sociedades complejas de las últimas tres décadas.

Con respecto a la deliberación, ésta forma parte inseparable de la teoría de la democracia participativa, se entiende la deliberación como la “toma colectiva de decisiones con la participación de

⁷ A pesar de los desarrollos que ha tenido la democracia participativa se le ha criticado que no ofrezca un modelo alternativo a la democracia liberal y que siempre tendrá que lidiar con el handicap del tamaño, esto es, que la intensidad de la participación es inversamente proporcional al número de participantes, por lo que “la noción de democracia participativa sigue siendo borrosa” (Sartori, 1988:150).

todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes” (Elster, 1998: 21).⁸ La primera justificación a la hora de abogar por el uso de mecanismos de deliberación es de carácter normativo, es decir, al tener como referencia la experiencia de las *polis* se propone que, para mejorar la democracia liberal representativa, es necesario que la toma de decisiones políticas se realice mediante un proceso de deliberación inclusivo.

En este sentido, se entiende la deliberación como un mecanismo que puede transformar la heterogeneidad de los intereses individuales en un espacio común de debate y de toma de decisiones colectivas convirtiéndose así en una vía para la democratización de la democracia liberal. Éste análisis coincide con la perspectiva de Cohen (1989) que concibe la democracia como una asociación donde los asuntos públicos son gobernados mediante deliberación pública de todos sus miembros.

Por otra parte, Habermas (1992) contraponen la deliberación a la negociación, entendida esta última como un mecanismo para alcanzar compromisos entre intereses particulares, donde el criterio de imparcialidad legítima democráticamente a la primera. La institucionalización de la opinión discursiva y la formación de la voluntad son elementos esenciales en el esquema de este autor. Por último, Cohen y Sabel (1997) también enfatizan el papel de la toma de decisiones colectivas mediante la deliberación como una de las características básicas de su teoría de la poliarquía directa y deliberativa.

Por tanto, pensar en términos de democracia participativa nos permite concebir la ciudadanía democrática como una ciudadanía comprometida con la mejora continua del bienestar colectivo más allá de sus preocupaciones e intereses individuales. En este sentido, del Águila (2000: 4) considera que la democracia participativa permite incentivar “la participación y a través suyo desarrollar el juicio político ciudadano (...) cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad e; igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos”.

Todo lo anterior significa entender a la ciudadanía en términos de participación y no sólo como titular de derechos, una ciudadanía exigente pero también responsable, comprometida con el bienestar común y con los destinos de la sociedad. Si se quiere alcanzar la cohesión social, construir sociedades solidarias y participativas no basta con establecer las reglas del juego adecuadas, sino que hay que implementar canales activos de participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas para que, de esta manera, se formen ciudadanos co-decisiones, co-responsables y co-evaluadores de las políticas públicas.

Ahora bien, la tesis que queremos mantener es que los ciudadanos deben ser libres para transitar entre un estado de privatización y un estado de politización (Vallespín, 2000) o de elegir una posición de equilibrio entre ambos; pero para que sea una decisión libre de cada ciudadano se deben crear las instituciones, los mecanismos y las condiciones para que se inicie el camino deseado en igualdad de oportunidades y en libertad. Y no que las condiciones latentes en el sistema político obliguen a la ciudadanía a permanecer en un estado o en otro.

Y si hay un ámbito de gobierno donde la democracia participativa puede convertirse en realidad ese es sin duda el nivel local, coincidimos con Alba (1997: 18) en que “la idea de participación constituye la misma esencia del principio de autonomía local, participación como una meta y también como un medio para construir y reforzar la democracia, para educar políticamente a los ciudadanos en el conocimiento de la esfera pública y de las reglas del juego democrático”, esto es, el nivel local permite la repolitización ya que es el ámbito de gobierno donde los ciudadanos pueden convertir en realidad la filosofía de la democracia participativa (Brugué y Gomà: 17).

En este sentido, la política pública local participativa debería incluir un amplio abanico de iniciativas, procedimientos e instituciones que fomenten la participación de la ciudadanía y que contenga un proceso de inclusión ciudadana en el proceso de toma de decisiones colectivas. No obstante, hay que reconocer que hoy más que nunca sigue vigente el círculo vicioso propuesto por MacPherson sobre la imposibilidad de alcanzar un grado elevado de democracia participativa, esto es, para lograr una mayor participación social es necesario reducir las desigualdades sociales, sin embargo, para lograr la reducción de las desigualdades sociales se hace indispensable incrementar la participación social. Si no se disminuyen las desigualdades políticas, económicas y sociales, la idea de una ciudadanía activa y comprometida puede quedar en papel mojado.

Las iniciativas llevadas a cabo en los países de la OCDE pueden diferir en cuanto a sus estructuras, objetivos fundamentales, su alcance y el grado de puesta en práctica de la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones públicas. Pero todas ellas tienen en común patrones de implementación de la democracia participativa y deliberativa que pueden ser amplificados tanto de forma vertical como horizontal. A nuestro juicio, y a pesar de sus diferencias, todas comparten tres principios:

⁸ En esta obra compilada por John Elster se puede encontrar un análisis profundo y opiniones encontradas sobre la teoría de la democracia deliberativa.

- a) Una orientación práctica, esto es, experiencias que están dirigidas a la mejora de la gobernanza local y se orientan a objetivos muy concretos.
- b) Utilizan un enfoque de participación *bottom-up*.
- c) Fomentan la adopción de soluciones deliberativas.

Pero lo más importante es que con estas experiencias se abandona una concepción abstracta del concepto de participación y deliberación y se avanza hacia una concepción mensurable en el ámbito de las políticas públicas locales, la profundización de la participación política y la extensión de la deliberación como instrumentos de mejora de nuestra democracia imperfecta. Además, se constituyen en elementos que favorecen la cohesión social encardinados dentro de la teoría del capital social y potencian lo que Sustain (2003: 96) denomina bienes solidarios, esto es, experiencias compartidas que “ayudan a fomentar y facilitar las interacciones sociales”.

5. A modo de conclusión

En este trabajo se ha pretendido mostrar algunos desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales en la era de la globalización y la sociedad de la información y se sustenta la tesis de que el diseño y fomento de mecanismos de democracia participativa pueden generar sinergias que mejoren las capacidades de gobernanza local e incentiven una gobernanza democrática local. De esta forma, se han mostrado líneas de actuación que deben ser llevadas a cabo por los gobiernos y las administraciones públicas locales. Éstas implican un reconocimiento de la existencia de escenarios complejos e interdependientes que producen la aparición de nuevos actores provenientes del sector privado y del tercer sector lo que convierte *motu proprio* al sector público tradicional en un sector público compartido que debe incorporar a los ciudadanos, no sólo como clientes de sus políticas, programas y servicios, sino como parte activa en todo el ciclo de las políticas públicas locales.

Además, el impacto de las reformas realizadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, la fragmentación organizacional, la existencia de redes más difusas, la influencia de múltiples niveles en la toma de decisiones y el impacto de las organizaciones supranacionales se adicionan como elementos que impulsan el cambio de rumbo en la forma tradicional de gobierno local hacia la gobernanza local.

El desarrollo de un nuevo marco legal e institucional y de mecanismos que potencien la democracia participativa son factores que deben estar presentes en los nuevos escenarios locales. Globalización y gobernanza deben ser entendidas desde una dimensión democrática y está en la voluntad política de los gobernantes locales avanzar en la dirección adecuada, en efecto, como bien ya señalaba Alexis de Tocqueville (2002: 379) “en la era democrática que se inicia, la independencia individual y las libertades locales serán siempre un producto del arte político”. No obstante, conviene recordar que, como casi siempre, serán los votantes lo que en última instancia darán el visto bueno a esta nueva forma de gobernar.

Referencias

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bobbio, Norberto, et al. 1985. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Canales, José. M. 2002. *Lecciones de Administración y Gestión pública*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Cohen, Joshua y Charles Sabel. 1997. «Directly-Deliberative Polyarchy», en *European Law Journal*, 3: 313-342
- Crozier, Michel. 1995. «La posición del Estado ante los otros actores», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2, enero-abril: 93-99.
- Dahrendorf, Ralf. 1996. *La cuadratura del círculo*. México: Fondo de Cultura Económica.

- del Águila, Rafael. 2000. «Política, ciudadanía y juicio», en Rafael del Águila, et al. *La política. Ensayos de definición*. Madrid: Sequitur: 1-18.
- Font, Joan. 2001. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- Gomà, Ricard y Joan Font. 2001. «La democracia local: un mapa de experiencias participativas», en Joan Font (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel: 61-76.
- Gret, Marion e Yves Sintomer. 2003. *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Barcelona: Debate.
- Gross, Sue. 2001. *Making Local Governance Work. Networks, Relationships and the Management of Change*. Basingstoke: Palgrave.
- Habermas, Jürgen. 2001. «El valle de las lágrimas de la globalización», en *Claves de Razón Práctica*, 109, enero-febrero.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt and Main: Suhrkamp.
- Held, David y Anthony McGrew. 2003. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Held, David. 2000. «¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política», en *Claves de Razón Práctica*, 99, enero-febrero: 4-11.
- Hood, Christopher. 1990. *Beyond the public bureaucracy state: public Administration in the 90's*. London: LSE.
- Huntington, Samuel. P. 1991. *La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Hutton, W. y Anthony Guidens. 2000. *On the Edge. Living with Global Capitalism*. London: Jonathan Cape.
- Jessop, B. 2000. «Governance failure», en Garry Stoker (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan: 11-32.
- John, Peter. 2001. *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Stoker, Garry. 1999. *The New Management of British Local Governance*. Basingstone: Macmillan.
- Kooiman, Jan. 1993. (ed.). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, Jan. 1999. «Social-political governance: overview, reflections and design», en Stephen P. Osborne (ed.). *Public Management. Critical perspective*. Londres: Routledge: 43-70.
- MacPherson, C.B. 1981. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- Mayntz, Renate. 1993. «Governing Failure and the problem of governability: Some comments and the problem of governability», en Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance*. Londres: Sage: 9-20.
- Mayntz, Renate. 2001. «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», en *Reforma y Democracia*. Caracas, 21, octubre.
- Marx, Karl y Friedrich Engels. 2000. *Manifiesto del Partido Comunista*. Madrid. Biblioteca Nueva.
- Peters, B.Guy. 2001. *The future of Governing*. Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B.Guy y J. Pierre. 2001. «Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance», en *Policy and Politics*, 29.2: 131-135.
- Pierre, J. 2000. (ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. (1995). «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», en *Journal of Democracy*, 6: 65-78.
- Rhodes, R.A.W. 1999. «Governance and networks», en Garry Stoker (ed.). *The New Management of British Local Governance*. Londres: Macmillan Press: xii-xxvi.
- Rosenau, James.N. y Ernst-Otto Czempiel. 1992. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.

- Sustein, Cass R. 2003. *república.com*. Barcelona: Paidós
- Tezanos, José F. 2002. *La democracia incompleta. El futuro de la democracia post-liberal*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tilly, Charles. 1995. «Globalisation threatens labor rights», en *International Labor and Working Class History*, 3:1-23.
- Tocqueville, Alexis. 2002. *La Democracia en América*. Vol. 2. Madrid: Alianza.
- Vallespín, Fernando. 2001. Gobierno, gobernanza y responsabilidad. *El País*. 20 de enero.
- Vallespín, Fernando. 2000. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vallés, Josep. M. 2000. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel
- Waldo, Dwight. 1968. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.

ENRIQUE CONEJERO PAZ

Es profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración y responsable del área en la Universidad Miguel Hernández. Es Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández y Master en Economía y Administración del Sector Público por el INAP. Ha escrito los libros *Introducción al Derecho* (2005); *Dinámica poscomunista: democratización y competitividad* y *El Ciclo de Proyectos Sociales: Una Introducción*. Escribe sobre política internacional y nacional en diversos medios de comunicación.

ELISA PIZARRO SARA

Es profesora asociada de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Miguel Hernández. Es Doctora en Derecho por la Universidad de Alcalá y funcionaria en excedencia del Instituto Nacional de Administración pública. Es autora del libro *El INAP y la formación de las élites burocráticas públicas iberoamericanas*.