

## DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos)

### INTRODUCCIÓN

La palabra democracia se usa para todo, y se usa tanto que al final no se sabe muy bien qué significa realmente. Aplicada a la política, que es su campo natural de uso, puede dar cobertura a sistemas políticos bastante diversos, tan diversos que muchas veces pierde su capacidad discriminante y puede cubrir casi todo. Dictaduras comunistas claramente totalitarias se llamaban democracias populares, y durante muchos años en España vivimos en una democracia orgánica que castigaba con la cárcel el ejercicio del derecho de reunión y manifestación o la expresión pública de las ideas, si eran contrarias al régimen. Por todo ello, creo que la primera labor que me corresponde en esta conferencia es tratar de clarificar qué se entiende por democracia, al menos para los estudiosos del término, y qué no debe considerarse como tal.

Posteriormente, desearía explicar las razones que llevan actualmente a una preocupación mayor por la democracia local y por los aspectos cualitativos de la democracia. Y en función de esa explicación trataré de exponer muy brevemente dos respuestas hoy en día de moda ante tal cuestión: por una parte la teoría de la gobernanza, y por otra las auditorías de calidad democrática.

Explicadas ambas, pasaré a hablar de participación, pues en ambas respuestas el fomento de la participación tiene bastante peso. Me centraré también en la participación en el ámbito local. Dentro de este tema quisiera tratar cuatro puntos. Primero, el por qué de la participación en el ámbito local; segundo los niveles y métodos de participación; tercero, los límites a la participación y sus inconvenientes; y cuarto las estrategias fundamentales para tener éxito en el fomento de la participación en el nivel local.

Acabaré la conferencia con una breve referencia a lo que considero que deben ser las bases teóricas que fundamenten nuestra defensa de la participación en democracia.

## HABLEMOS DE DEMOCRACIA

En este epígrafe desearía responder a dos preguntas: la primera es ¿qué rasgos debe tener un régimen para ser democrático? La segunda es ¿es la democracia el único tipo de régimen legítimo?

Para empezar, es preciso decir que la referencia ética fundamental para el ejercicio de la correcta actividad política y para la construcción de un régimen político moralmente legítimo está contenida en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y en los valores y principios que la sustentan. Y ello nos lleva a afirmar, seguidamente, que sólo la democracia, como régimen político, es compatible con el respeto a los principios morales que incorporan los derechos humanos. No se conoce actualmente ningún otro sistema político que respete plenamente tales derechos, de ahí que se pueda afirmar que, fuera de la democracia, los sistemas políticos incumplen las referencias éticas fundamentales. Es más, la democracia sólo es defendible cuando respeta plenamente tales valores y principios, que son los que fundamentan moralmente su desarrollo y ejercicio.

Por ello, no cualquier régimen que se defina como democrático puede ser aceptado como tal. No bastan las elecciones, ni la regla de la mayoría. Una lectura completa de lo que implican las reglas morales fundamentadoras de la democracia permite extraer toda una serie de requisitos mínimos para que un régimen pueda ser considerado como democrático. Desde una concepción realista, basada en lo empíricamente comprobable, es democrático un régimen que reúne, como mínimo, los siguientes requisitos:

1. Un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad.
2. Con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes.
3. Con una revalidación periódica del derecho para gobernar.
4. Con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático.
5. Y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente" (Linz, 1998, p. 226).

No obstante, esa definición, que nos permite separar lo que es democracia de lo que no lo es, no deja de ser una definición de mínimos. En ella se establecen los requisitos mínimos para que un régimen sea considerado democrático. Pero la democracia puede y debe ser algo más que todo lo anterior. Según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Y, además, debe seguir unos criterios, que son:

1. La participación efectiva;
2. la igualdad de voto;
3. alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles;
4. ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y
5. la inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática (1999, pp. 47-48)<sup>1</sup>.

De esta última definición se sigue como consecuencia que la democracia tiene un largo camino por recorrer para poder alcanzar los ideales que están ínsitos en su proyecto. Ningún país ha alcanzado aún la verdadera democracia y lo que ella supone. Tenemos, en consecuencia, un proyecto ilusionante: construir una democracia coherente con sus principios.

En consecuencia, debemos considerar legítimo moralmente a un régimen que, como mínimo, respeta los principios que –siguiendo a Linz- hemos enumerado en primer lugar. Pero con independencia de la legitimidad moral, si tuviésemos que defender la legitimidad de los regímenes sin criterios normativos de referencia, simplemente basándonos en lo que funciona o no, probablemente llegaríamos a la misma conclusión: sólo la democracia puede ser legítima. Es cierto que todo régimen político necesita legitimarse para sobrevivir, incluso una dictadura odiosa busca algún modo de justificar su presencia. Un régimen que pierde su legitimidad se desmorona rápidamente. Es cierto también que, en la inmensa mayoría de los países, la gente prefiere tener un régimen democrático a uno autoritario, no obstante, hay países que con un régimen no democrático subsisten durante décadas. Una visión superficial de la legitimidad de los

---

<sup>1</sup> Dahl, R. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid, 1999.

diversos regímenes políticos actualmente existentes en el mundo, nos llevaría a la conclusión de que la dictadura castrista o la monarquía saudí son regímenes legítimos, pues subsisten y de alguna forma han conseguido atemorizar o convencer de su necesidad a sus súbditos. Pero la legitimidad es algo más que pura subsistencia de un régimen. De acuerdo con Beetham (1991), desde una perspectiva realista o no normativa, la legitimidad comporta tres elementos:

1. Existencia de unas normas y valores compartidos entre el pueblo y sus gobernantes.
2. Esas normas generan unas reglas del juego, que deben ser respetadas por el gobierno.
3. Dicha legitimidad, basada en compartir normas y respetarlas, se expresa en el consentimiento de los ciudadanos.

A ello podríamos añadir que, para que el régimen se consolide, se debe dar un cuarto ingrediente, el uso racional y eficaz del poder (Lipset, 1992).

Ahora, imaginemos que tuviésemos que aconsejar a unos constituyentes sobre qué tipo de régimen político implantar en su país, y que nos pidieran que lo hiciésemos sin considerar criterios morales, solamente teniendo en cuenta la duración, estabilidad y rendimiento del régimen. Pues bien, considerando los cuatro criterios anteriores, también les tendríamos que decir que el régimen más duradero, estable y eficaz es la democracia.

En una primera aproximación, podríamos afirmar que la democracia posee mejor que ningún otro régimen la primera de las condiciones de legitimidad. Si se analizan las encuestas mundiales de valores, lo primero que salta a la vista es que el apoyo a la democracia como régimen en abstracto, es decir, el apoyo a las normas y valores democráticos es mayoritario en todo el planeta. Otra cosa es el apoyo al régimen realmente existente. En cualquier caso, incluso en apoyo al régimen existente, las democracias reales son el sistema más defendido. Pero, en cualquier caso, repetimos que el apoyo a los ideales democráticos es mayoritario y generalizado en todo el planeta. Así se puede comprobar en el cuadro 1.

Tipos de régimen	Apoyo realista al régimen existente	Apoyo idealista al ideal de democracia	Confianza en las instituciones
Todos los regímenes	29.2	87.9	35.1
Democracias estables	36.8	90.9	39.8
Nuevas democracias	33.0	89.4	33.5

Regímenes en transición	23.8	84.8	31.9
No-democracias estables	21.9	87.6	39.9

Fuente: Mishler y Rose (2001).

En cuanto al segundo criterio, el respeto a las normas del juego, el régimen político que mejor garantiza dicho apoyo es, de nuevo, la democracia. Desde un punto de vista jurídico, en un Estado de Derecho es legítimo y se debe obedecer aquello que las autoridades (elegidas de acuerdo con los procedimientos legales de selección de elites) establecen, siempre que se formalice en leyes elaboradas de conformidad con las normas procedimentales. Sin embargo, si nos quedamos sólo ahí no recogemos la esencia del sistema democrático. Ese tipo de enfoque de la problemática de la legitimidad permite la justificación de fenómenos autoritarios. La posibilidad de que la legalidad positiva, respetando los procedimientos jurídicos, y siendo expresión de una mayoría, elimine poco a poco las posibilidades de supervivencia de la minoría, no es una realidad ficticia y basta para ello recordar el ascenso nazi al poder. Por ello, en esos años de ascenso del totalitarismo, Ferrero nos advierte que la democracia no podrá instaurarse si "no cuenta con el suficiente grado de cohesión e integración espiritual en el seno de la comunidad estatal...si el pueblo no está antes plenamente identificado, no sólo con el principio de legitimidad democrática, sino también con los grandes valores de la vida moral y espiritual que dan soporte al ideario de la soberanía popular" (1991, p. 285). En consecuencia, es importante que el primer elemento de la legitimidad antes enunciado –compartir normas y valores, y tenerlas socialmente asumidas- esté también presente en la realidad del régimen democrático. Pero, en cualquier caso, una verdadera democracia no puede permitir que, bajo la apariencia del respeto a la legalidad, las reglas básicas del sistema se incumplan, y para ello existen algunos de los elementos de control siguientes: un sistema de revisión judicial de las leyes, un Parlamento donde se controla al gobierno, un poder judicial independiente, gobiernos de coalición, estructuras federales o descentralizadas, etc. Por el contrario, un régimen autoritario, incluso con la apariencia de un Estado de Derecho, no puede asegurar que las reglas del juego se cumplen por el Gobierno, pues éste no está sometido a los suficientes controles.

En cuanto al tercer elemento -el consentimiento de los ciudadanos-, la democracia es el régimen en el que mejor puede expresarse dicho consentimiento o rechazo. Pues en el

resto no es fácil saber si el pueblo consiente por miedo o por verdadera convicción. Nuevamente la democracia cumple mejor este requisito que ningún otro régimen.

Y quedaría el cuarto elemento, el uso racional y eficaz del poder. Ciertamente hay democracias con gobiernos ineficaces y caóticos, pero en conjunto, los regímenes democráticos son, también, los que mejores gobiernos tienen desde una perspectiva meramente económica. Los países más ricos y donde existe un mayor bienestar son democracias.

Resumiendo, consideramos la democracia, con todos los requisitos antes esbozados, como la única forma de gobierno legítima racional y moralmente. Dahl nos resume en diez las razones de su superioridad: 1. la democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados. 2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar. 3. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma. 4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales. 5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerzan su libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección. 6. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercer la responsabilidad moral. 7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible. 8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política. 9. Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí. 10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos (1999, p. 72).

## **LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICAS: GOBERNANZA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA.**

Antes dijimos que profundizar la democracia era un proyecto ilusionante. Ahora bien, para situar el debate en el marco de estas jornadas, me centraré, dentro de la defensa de una democracia de calidad, en la defensa de los gobiernos locales y de la participación en dicho nivel. Potenciar la democracia local es acercar la democracia a la gente, facilitar el control sobre la agenda gubernamental, hacer más comprensible la política, en suma, es un factor de profundización democrática. No obstante, no todo el mundo tiene por qué estar de

acuerdo, algunos me podrán defender que quedarse en una democracia de mínimos ya es suficiente, y que seguir profundizando en la democracia no es necesario, lo necesario es insistir en el crecimiento económico. El debate podría ser interesante si nos quedamos en un intercambio de opiniones filosóficas y de criterios normativos al respecto, pero, en mi defensa de una democracia fuerte, ahora voy a traer a colación criterios económicos, políticos y sociales y dejaré para el final los argumentos de filosofía política .

En primer lugar, un rasgo característico de nuestras sociedades es el progresivo desarrollo de la complejidad, la interdependencia y la diversidad (Kooiman, 1993)<sup>2</sup>. La complejidad implica que los sistemas sociales cada vez se especializan más para dar respuestas a las propias demandas del sistema (por ejemplo, las disciplinas científicas tienen una tendencia imparable a la especialización, especialización que da lugar a nuevas teorías y especialidades, y así sucesivamente). Por otra parte, las nuevas tecnologías permiten un intercambio de información y conocimiento que genera múltiples interdependencias. La información y el conocimiento permiten a los seres humanos ser cada vez más conscientes de sus derechos y diferencias, lo que impulsa a éstos a defender sus múltiples y, a veces, contradictorios intereses en la arena política. Esta diversidad de intereses y perspectivas se multiplica, además, por la importancia del fenómeno migratorio hacia los países desarrollados. En general, vivimos en una sociedad organizada en subsistemas complejos (Luhman, 1993)<sup>3</sup>. No es ya posible un Estado totalizador, que trate de incluir como asuntos propios lo que es responsabilidad de otros subsistemas o unidades de gobierno más preparadas para la respuesta oportuna y contingente. El Estado central no puede embarcarse en una continua actividad expansiva para dar respuesta a problemas que no conoce ni entiende suficientemente. La realidad actual exige respuestas más contingentes, humildes y cercanas, los gobiernos tienen que escuchar más a la gente. Pero, de entre ellos, los gobiernos regionales y locales conocen mejor la realidad de su gente, pueden dar respuestas más específicas y certeras. Necesitamos, en consecuencia, más participación ciudadana y más democracia local. De ahí la importancia del principio de subsidiariedad, de la cooperación entre unidades de gobierno, de la cooperación con la sociedad civil, y del reconocimiento de la interdependencia.

---

<sup>2</sup> Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.

<sup>3</sup> Luhman, N. *Teoría política en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1993.

Segundo, la teoría de la sociedad del riesgo<sup>4</sup> nos pone de manifiesto que estas sociedades modernas tan avanzadas son, a la vez, sociedades donde el riesgo de la actuación humana es casi incontrolable, por ello, la existencia de múltiples órganos de participación y de escucha de la población en diferentes niveles de gobierno, puede, si están adecuadamente diseñados, reducir los peligros mediante la redundancia y la duplicación de actuaciones públicas.

Tercero, en cada país mínimamente consolidado existen unos valores, actitudes, creencias, orientaciones y asunciones subyacentes que son las que prevalecen entre las personas de dicha sociedad. Dichos valores se forman por acumulación, socialización y aprendizaje histórico. Y esa cultura es lo que explica mayormente los fenómenos sociales y políticos en un determinado lugar y circunstancia (Harrison y Huntington, 2000)<sup>5</sup>. Otra gran razón para insistir en la profundización democrática, al menos en Europa, es precisamente el desarrollo de unos valores culturales postmodernos en las sociedades industriales avanzadas. Según Inglehart (1998),<sup>6</sup> en estas sociedades existe una demanda de transferencia de autoridad desde los estados nacionales hacia unidades más pequeñas e inmediatas con mayor coherencia cultural, y estas demandas representan un alejamiento del Estado nacional en dos direcciones: por un lado, un aumento de la importancia otorgada a la comunidad y la autonomía local y, por otro, una actitud cada vez más favorable a actitudes y relaciones abiertas.

Cuarto, desde una perspectiva puramente económica, la potenciación de la democracia local también puede ser racionalmente defendible (Brennan y Buchanan, 1980)<sup>7</sup>. Máxime en un entorno caracterizado por la necesaria disciplina fiscal en el sector público, exigida por los mercados de capitales y el rechazo ciudadano a las subidas de impuestos. Y lo sería porque la diferenciación de unidades de gobierno permite la comparación entre unos y otros modelos de gestión, lo cual, a su vez, permite revelar las preferencias de los ciudadanos en la relación entre impuestos y tasas, por una parte, y bienestar, por otra. La gente y las empresas pueden “votar con los pies”, es decir, abandonar los lugares donde los impuestos son excesivos para los beneficios sociales que aporta el gobierno. Además, los gobiernos locales y autonómicos cooperando e,

---

<sup>4</sup> Ver, entre otras muchas obras, Beck, U. *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 1998.

<sup>5</sup> Harrison, L.E. y Huntington, S.P. *Culture Matters*, Basic Books, Nueva York, 2000.

<sup>6</sup> Inglehart, R. *Modernización y postmodernización*, CIS, Madrid, 1998

<sup>7</sup> Brennan, G y Buchanan, J. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

incluso compitiendo entre sí para atraer inversiones se pueden convertir en laboratorios de prueba de innovaciones en gestión.

Finalmente, los estudios iniciales <sup>8</sup>sobre el rendimiento institucional de gobiernos subnacionales demostraron que el efectivo rendimiento de estos gobiernos venía en gran medida determinado por la existencia previa en el territorio de capital social. El capital social son las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas. Las redes densas de interacción social -desde las asociaciones de padres a los sindicatos, pasando por las agrupaciones deportivas y las comidas familiares- generan reciprocidad y confianza, y la confianza lubrica la vida social y favorece el desarrollo económico. La llegada de instituciones de autogobierno a territorios con capital social permite a la sociedad afectada desarrollar su plena capacidad y desarrollarse intensamente. Por el contrario, donde no existe tal capital el autogobierno no produce resultados tangibles.

No obstante, hoy en día, se ha descubierto que: 1. Las instituciones políticas pueden tener una buena percepción ciudadana a pesar de estar situadas en un entorno de bajo capital social, si reúnen unas condiciones de gobernabilidad suficientes. 2. Las instituciones públicas no sólo son la variable dependiente del capital social, sino que pueden ser variable independiente. El Estado –tanto sus instituciones como sus medidas promulgadas- influye también en el capital social. Algunos estados han concedido ventajas fiscales a las organizaciones voluntarias facilitando, con ello, el reclutamiento de sus miembros; otros son abiertos, fragmentados y descentralizados, y presentan una estructura política propicia para la participación de la sociedad en los asuntos públicos; otros han fomentado la educación, formando no sólo capital humano, sino también capital social. Otros incorporan a asociaciones a la formación y ejecución de las políticas públicas, incrementando el sentimiento de solidaridad (Putnam, 2003, p. 27).<sup>9</sup> La consecuencia de todo ello es que donde existe capital social el modelo descentralizado puede liberar energías, y donde no existe, un diseño adecuado de instituciones descentralizadas y unas buenas políticas pueden crear capital social, con los inmensos beneficios que ello supone en términos económicos, sociales y políticos. La democracia local y el fomento de la sociedad civil serían, así pues, componentes fundamentales del desarrollo económico y social de un territorio.

---

<sup>8</sup> Ver Putnam, R.D. *Making Democracy Work*, Berkeley University Press, Berkeley, 1993.

<sup>9</sup> Putnam, R.D (ed.), *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2003.

Por todas estas razones, la idea del fomento de una democracia fuerte no es puramente filosófica o idealista, sino que puede comportar beneficios claros a la sociedad. En ese contexto, desde diferentes gobiernos e instituciones internacionales se vienen defendiendo dos tipos de actuaciones políticas: el fomento de la gobernanza y la práctica de auditorías de calidad democrática.

*La gobernanza.* Como acabamos de defender, las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas están demandando una nueva forma de ejercer el poder. El reparto de poder territorial y socialmente es una respuesta, aunque no la única, a este tipo de demandas. Aunque sea algo obvio, conviene recordar que no es posible ejercer el poder si no existen condiciones de gobernabilidad. La ingobernabilidad<sup>10</sup> implica la incapacidad de definir y poner en marcha decisiones políticas por parte del gobierno correspondiente. La gobernabilidad implicaría, sin embargo, estabilidad y dirección. Ahora bien, a nosotros, no nos interesa la gobernabilidad sin más, sino la gobernabilidad democrática. Y ésta ya requiere algo más que mero orden y estabilidad, requiere que dicho orden se consiga con valores y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática se podría definir como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas respetando las reglas del juego de la democracia y los principios fundamentales de su ejercicio –control popular e igualdad política-. Pero ¿cómo se consigue esto hoy en día? ¿con gobiernos centralistas y jerárquicos? ¿con nacionalismos étnicos y xenofobia? Creo que no. Necesitamos una nueva forma legítima de gobernar, no volver a los viejos errores.

La gobernabilidad democrática es legítima en abstracto, pero en cada caso concreto necesita convalidar en la práctica esa legitimidad de origen. Ello implica hoy gobiernos eficaces en el marco de una economía globalizada y con capacidad, al tiempo, de compartir las normas y valores de su sociedad. Los estudios sobre valores ciudadanos nos indican ciertos cambios de matiz frente a la sociedad de los años cincuenta-sesenta del siglo pasado, esos cambios sutiles demandan unas adaptaciones en las reglas del juego, y marcan unos criterios nuevos sobre qué se entiende por eficacia. Gobernar legitimamente ahora exige crecientemente esa adaptación. Y esa adaptación es lo que se entiende por gobernanza democrática: una forma de conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores, en la

---

<sup>10</sup> Me han servido de gran ayuda para escribir estas reflexiones los documentos DHIAL del Instituto Internacional de Gobernabilidad: [www.iigov.org/dhial](http://www.iigov.org/dhial).

interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales en los procesos de gobernabilidad democrática.

La gobernanza se manifiesta en la gestión en red. La gestión en red se centra en cómo generar suficiente colaboración entre elementos distintos de una comunidad para conseguir que las cosas se hagan, y todo ello sin una estructura jerárquica abarcadora, ni un sistema de pensamiento unificado (Stone, citada por Agranoff, 2003)<sup>11</sup>. Las redes de gobernanza se caracterizan por: 1. No existir un centro jerárquico con capacidad de decidir procesos o resultados de forma monopolística; 2. La interdependencia entre todos los actores; 3. Una cierta institucionalización (Brugué, Gomá, Subirats, 2002)<sup>12</sup>. Además, las redes no son sólo intergubernamentales, sino que tratan de incorporar al sector privado y no gubernamental en sus proyectos.

Los estudios existentes hasta el momento nos indican que en dichas redes el papel público es fundamental. Ahora bien, el actor público que promueve las redes debe tener claro que trabajar en red implica un cambio en la naturaleza del gobierno. Ello conlleva, en primer lugar, la aceptación del papel de colegas de todos los implicados, lo que significa que todos los miembros de la red participan en examinar problemas, establecer estrategias y formular propuestas de políticas. Segundo, la agencia pública acepta que no tiene el monopolio del conocimiento técnico, otros actores como investigadores, grupos de interés, etc. pueden aportar mucho conocimiento. Tercero, la implantación de los programas se realiza por las mismas organizaciones que ponen en común el conocimiento y formulan estrategias; el proceso es mucho más variado que simplemente subcontratar, pues puede haber voluntariado, subvenciones, contratos, etc. Cuarto, los recursos están más dispersos a lo largo de la red.

Los datos sobre gobiernos locales en Europa nos indican que se están dando cambios en la forma de gobernar los municipios que nos ponen en el camino de la gobernanza democrática (Bovaird, Löffler, Parrado, 2002)<sup>13</sup>. Por una parte, se observa un renacimiento de la dimensión política de las autoridades locales, existe una repolitización de su trabajo frente al tecnocratismo y la opacidad. Además, hay una

---

<sup>11</sup> Agranoff, R. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations*, IBM Endowment Reports, marzo 2003.

<sup>12</sup> Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.

<sup>13</sup> Bovaird, T, Löffler, E. y Parrado, S. (eds.) *Developing Local Governance in Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2002.

preocupación mayor por los valores de equidad, transparencia, confianza y ética, superando la obsesión por las tres E's –economía, eficacia, eficiencia-. También se está utilizando un enfoque de múltiples agentes críticos para la resolución de problemas, el diseño de respuestas y estrategias y la toma de decisiones, en suma, se amplía la participación a los afectados. Y, finalmente, se buscan instrumentos de coordinación para la solución de problemas complejos y se experimenta con las nuevas tecnologías de la información para generar redes de gobernanza virtuales.

Estos datos me llevan a considerar que el sistema democrático español, más allá de los rendimientos formales, se legitimará en la medida en que sea capaz de generar unas actitudes y unas estructuras de intercambio e interacción -entre los actores territoriales y entre éstos y la ciudadanía- suficientemente colaborativas y abiertas. En definitiva, en la medida en que cree capital social y en que sea capaz de articularlo hacia el bienestar colectivo y la convivencia de todo el Estado.

*Las auditorías de calidad democrática.* Un enfoque interesante para analizar la democracia puede ser el colocar la democracia real frente a un instrumento de evaluación normativo, un instrumento que surge de la reflexión sobre el deber ser de la democracia, basado en las experiencias históricas de su funcionamiento.. Desde esta perspectiva, la democracia como forma política puede tener diversos niveles de calidad, y de lo que se trataría es de fijar unos sensatos criterios de referencia y tratar de medir cuán de democráticos son los diversos países.

Pues bien, considerando que la democracia es un concepto político, los dos principios fundamentales que dicho concepto incorpora son: el control popular y la igualdad política (Beetham, 1994)<sup>14</sup>. El control popular se sostiene en una idea clave para la democracia, esta idea es la de que creemos que las personas son agentes autónomos que pueden definir cuál es su proyecto de vida, y que por ello deberían ser escuchados en los asuntos públicos que afectan a sus vidas. Por su parte, la igualdad política se basa en la asunción de que toda persona adulta tiene una capacidad igual para la definición de su modelo de vida y, por ello, tiene un igual derecho a influir en las decisiones colectivas, y a ser tenidos sus intereses en cuenta cuando se toman dichas decisiones. Pues bien, la evaluación de la democracia se debe hacer en relación a estos principios, cuanto más se respeten mayor calidad democrática habrá en un país. Sin embargo, son demasiado

---

<sup>14</sup> Beetham, D. *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres, 1994.

abstractos como para permitir una medición suficientemente objetiva y contrastable. Por esta razón, hay que extraer de ellos unas dimensiones que faciliten la medición y el contraste.

Siguiendo a Beetham, a partir de dichos principios se pueden definir cuatro dimensiones que surgen lógicamente de ellos:

1. Elecciones libres y justas. Aquí, lo que hay que ver en cada país es: a. La extensión de las elecciones, a qué órganos afecta, qué instituciones quedan fuera, etc. b. La inclusividad de las elecciones, es decir, quienes pueden quedar excluidos de elegir o ser elegidos. c. La equidad formal y real entre partidos, candidatos y votantes, su igual o no acceso a los medios, el igual valor del voto, etc... D. La independencia del sistema electoral con respecto al gobierno existente.
2. Un gobierno abierto y que rinde cuentas. En esta dimensión se habrá de comprobar el nivel real de rendición política de cuentas frente al Parlamento, la rendición de cuentas legal frente al poder judicial, la rendición de cuentas financiera y presupuestaria, el nivel de evaluación de políticas existente, el grado de descentralización, la imparcialidad de las Administraciones, la capacidad real y legal de los ciudadanos de defender sus derechos frente al gobierno, la calidad y rigor de las estadísticas gubernamentales, etc.
3. Derechos civiles y políticos reconocidos y respetados. Aquí se trata de comprobar no sólo el reconocimiento legal de los derechos, sino también la posibilidad real de ejercicio de los mismos, incluyendo la consideración de que los derechos sociales pueden ser condición para poder ejercer derechos políticos.
4. Una sociedad cultural y estructuralmente democrática. Finalmente, en esta dimensión se trataría de comprobar el grado de desarrollo de una sociedad democrática en el país estudiado. Ello implica analizar el nivel de capital social existente, el grado de control de las asociaciones por sus socios o miembros, el poder de las grandes corporaciones y sus sistemas internos de control, el desarrollo de una cultura cívica; y la extensión de la participación ciudadana, su representatividad real de todos los sectores de la sociedad, y hasta qué punto está limitada por factores sociales o económicos.

Como corolario, para cada dimensión y sus variables se elaboran una serie de ítems ilustrativos de lo que se quiere comprobar, y con el cuestionario correspondiente se procede a analizar en detalle el sistema político del país objeto de estudio.

Realizar encuestas de calidad democrática es una forma de potenciar la reflexión social y política sobre las posibilidades de la democracia y sus límites actuales.

## LA PARTICIPACIÓN EN EL NIVEL LOCAL

La descentralización correctamente realizada correlaciona con la calidad de la democracia. La existencia de un reparto auténtico de poder territorialmente es positiva para la democracia, pues favorece el control popular y minimiza los riesgos de abuso de poder, auxilia en la gestión de los conflictos entre preferencias diversas, flexibiliza y acerca las respuestas al ciudadano, abre vías de participación, e integra sociedades nacional y culturalmente diversas. Obviamente, el reparto de poder puede generar efectos indeseados también desde la teoría de la calidad democrática, pero esas externalidades negativas pueden ser disminuidas y controladas con diseños institucionales que tengan en cuenta, favorezcan y respeten las dimensiones básicas de una democracia de calidad.

Los gobiernos locales son espacios institucionales naturalmente abiertos a la participación y al poder compartido. De ahí que la participación política en nuestras sociedades se exprese sobre todo en el ámbito local<sup>15</sup> y en él encuentre vías novedosas de conexión entre el pueblo, las instituciones políticas y sus representantes. En general, podemos decir que la participación en el nivel local genera efectos positivos en al menos tres ámbitos. En el ámbito económico y organizativo, pues permite a los gobiernos locales prestar servicios que sin la cooperación ciudadana o del empresariado local no podría garantizar. En el ámbito social, pues genera capital social, confianza en la propia sociedad y en sus instituciones, y cohesiona comunidades. En última instancia reduce fenómenos de anomia y de trampa social. En el ámbito político, pues favorece una cierta relegitimación de las instituciones políticas y del sistema representativo.

No obstante, la participación es un concepto amplio que necesita ser delimitado. Por participación podemos entender actividades de información. Sería el nivel mínimo de la

---

<sup>15</sup> Ver sobre este tema *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, de César Colino y Eloísa del Pino, Fundación Alternativas, 2003. Documento que sigo para exponer este epígrafe.

participación, y los ejemplos de este tipo de actividades se centran, sobre todo, en recogida de información y transmisión a los ciudadanos de la misma, o en la evaluación de servicios y la rendición de cuentas. También es participación la consulta ciudadana, sea preceptiva o no. Un ejemplo de este tipo de actividades son las consultas de opinión o las de satisfacción con los servicios, los estudios de impacto ecológico o sanitario, la consultas populares, las consultas on-line, o las conferencias de consenso. La concertación sería un tercer ejemplo de participación. En este nivel ya se considera a los ciudadanos como expertos y se les incorpora, normalmente a través de sus representantes directos, en las estructuras administrativas creadas al efecto para que intervengan a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones o de formulación de políticas. Finalmente, la participación puede llegar a la toma de decisiones, puede implicar un auténtico reparto de poder. En este nivel empieza a haber ejemplos de iniciativas altamente participativas, así, los referenda decisorios, las comisiones de usuarios de servicios públicos, la cogestión o gestión indirecta, el presupuesto participativo, etc.

Una posible clasificación de los métodos de participación en el nivel local situaría éstos en cinco grandes grupos. Primero, los métodos tradicionales. Son los que nacen de las obligaciones legales previstas en normas administrativas y suelen incidir en los aspectos consultivos. Segundo, métodos de clientelización. En ellos el ciudadano es considerado como cliente y se le ofrecen toda una serie de servicios propios de la gestión de calidad en las empresas de servicios, así, se favorece la emisión de quejas y sugerencias, se mide su satisfacción, se elaboran índices de calidad del servicio, se aprueban y distribuyen cartas de servicio, se crean defensores del cliente, etc. Tercero, son los métodos de democracia directa. En este conjunto nos encontramos diversos métodos que suelen pedir opinión a la ciudadanía sobre asuntos concretos, intentando, eso sí, incorporar a las minorías infrarrepresentadas a la expresión de opiniones y preferencias. El ejemplo típico son los referenda consultivos o los famosos presupuestos participativos. Cuarto, los foros o consejos, que implican reuniones de individuos o grupos interesados en sectores concretos de políticas, o con intereses genéricos sobre un barrio que tienen carácter institucional y presencia o apoyo de representantes del gobierno local con competencia sobre el tema. Quinto, las innovaciones deliberativas. Aquí estaríamos hablando de reuniones fomentadas desde el gobierno local para

favorecer el debate y deliberación sobre asuntos que afectan a los implicados, y que siguen un proceso que trata de garantizar el diálogo, la información y el respeto.

No obstante toda la defensa que estamos haciendo de la participación democrática, ello no obstante para que tengamos que reconocer que la participación no es una panacea, que tiene límites y efectos indeseados, sobre todo si no se estructura conociendo sus debilidades y tratando de minimizarlas. Hay límites derivados de las características del gobierno local, así, las restricciones financieras, el nivel competencial reducido, las restricciones legales, la escasez de recursos, la dificultad de resolver problemas complejos. Otros límites tienen que ver con la representatividad de los participantes y los problemas de equidad, así, la ausencia de igualdad de oportunidades de estar presentes, la exclusión natural de las minorías no organizadas o de los más débiles, la captura del sistema por parte de los mejor organizados, la manipulación y el clientelismo partidista, la dificultad de equilibrar demandas contradictorias, la baja participación real de los afectados, etc. Finalmente, existen límites vinculados a la eficacia. Son los problemas de la lentitud en la toma de decisiones, los excesivos recursos invertidos para resultados previsibles, la descoordinación en la gestión, la burocratización de los sistemas de participación y su mecanización inane, los defectos de información, la frustración de los participantes ante la no cobertura de sus expectativas, etc.

Para terminar con este epígrafe, desearía comentar algunas estrategias que favorecen el éxito en estos procesos. Primero, los instrumentos que se usen deben ser coherentes con el problema que se quiere tratar o solucionar. Segundo, la participación debe iniciarse cuanto antes en el proceso decisorio, no puede ser la guinda para un proceso tecnocrático. Tercero, los políticos deben estar presentes como oyentes en los procesos y deben asegurar unos medios financieros mínimos para que las decisiones tengan cobertura. Cuarto, la información debe fluir abiertamente. Quinto, hay que buscar la coordinación intersectorial de los procesos participativos y de sus consecuencias organizativas y presupuestarias.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En esta conferencia he optado por defender una democracia exigente y, coherentemente con ello, el fomento de la participación y de la inclusión ciudadana en la acción política. Por supuesto que ésta es una opción personal que no pretendo imponer a nadie. En cualquier caso, ello no implica, en mi caso, una defensa del abandono de la democracia representativa o un desprecio de la misma. Creo que las dos son necesarias. Es necesario fortalecer la democracia representativa y también una mayor participación ciudadana en la planificación y en la implantación de las políticas. Los representantes no se deslegitiman porque consulten, informen, escuchen a la ciudadanía, al contrario. Los ciudadanos no pierden capacidad de autogobierno porque elijan representantes y les den su confianza, al contrario, si eligen bien verán sus intereses reflejados y defendidos en un contexto de equilibrio necesario de valores y prioridades.

Ahora bien, la defensa de la democracia de calidad en este momento histórico responde también a un temor ante la pérdida de capacidad del sistema político para procesar demandas y dar respuestas coherentes. Cuando la gente vota elige representantes y políticas, y espera una cierta coherencia en la actuación de los elegidos con las políticas que prometieron defender. Ahora bien, si todos los aspirantes a representantes defienden lo mismo y si, al final, en su ejercicio como representantes electos actúan dominados por prioridades y criterios ajenos a lo político, olvidando la lealtad a sus promesas, la pregunta obvia es para qué votar.

Uno de los rasgos de la sociedad moderna es que la agenda de opciones para el que elige se acorta peligrosamente. Esa agenda se define a través de las leyes, las leyes determinan qué es o no posible para los ciudadanos. Pero las leyes hoy están cada vez más predeterminadas en sus grandes opciones. Y, además, el código de elección, es decir, las reglas que le indican al que elige cuándo lo hace bien o mal, y por qué debe preferir una sobre otra opción, empiezan a ser muy débiles. Hay una crisis de los valores que guían nuestras opciones porque la educación pública ha perdido esa capacidad codificadora. En general, como dice Bauman, las instituciones políticas están dejando de ejercer esa labor de definir la agenda y el código de elección, y la están cediendo a fuerzas ajenas a ellas mismas, más en concreto la están cediendo al mercado<sup>16</sup>. Hay una separación del poder y de la política. El poder está en opacos espacios de decisión fuera del ámbito político, y la política sólo legitima decisiones externas a ella.

---

<sup>16</sup> Bauman, Z. *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

La defensa de una democracia de calidad es un intento, tal vez inútil pero éticamente ineludible, de rebelarse frente a esta pérdida de espacio de la política, ante esta colonización de la razón económica y su expansión invasora. Y es una defensa que tiene algunos fundamentos teóricos<sup>17</sup> que quisiera como conclusión de lo aquí expresado enunciar.

Primero, reivindicación de la política. De la política como espacio de deliberación público en el que se priorizan valores e intereses y se intercambia poder. Hay que preservar el espacio de la política, y hacer de ésta un ejercicio de deliberación.

Segundo, la creencia de que sólo hay auténtica libertad individual cuando existe la misma libertad para todos. El sistema político debe garantizar a cada uno su derecho a definir su modelo de vida, sin que interferencias o dominaciones arbitrarias se lo impidan. Mi libertad se asegura con la libertad de todos y ésta exige un mutuo rechazo de la dominación arbitraria de unos sobre otros. Todo ello implica derechos civiles, derechos políticos que aseguren mis derechos civiles, y derechos sociales que me permitan ejercer realmente mis derechos políticos.

Tercero, la verdadera libertad no nace donde la ley calla, al contrario, actuar en base a leyes democráticamente adoptadas es ser libre. La ley participativamente adoptada es la expresión de la libertad y, al tiempo, la garantía de la misma. Son las leyes las que garantizan nuestros derechos y protegen nuestras libertades, siempre que sean fruto de una verdadera voluntad colectiva.

Cuarto, no es posible una democracia de calidad sin instituciones de calidad. Instituciones que cumplan su papel democrático. Un Parlamento que controle, represente y legisle adecuadamente, un poder judicial que aplique eficaz e imparcialmente el derecho, una Administración que rinda cuentas y busque la eficacia en sus actuaciones, una televisión pública que informe objetivamente, etc. Y todos sometidos al principio de la disputabilidad, a la posibilidad de que los ciudadanos reconsideren, a la luz de la experiencia, sus decisiones y apoyos. Ninguna de las instituciones existentes puede considerarse inmune al escrutinio, la crítica y la evaluación.

---

<sup>17</sup> Ver Ferrara, A. *Repubblicanesimo*, ponencia dictada en el Curso *Los desafíos de la política del futuro*, El Escorial, julio, 2003.

Quisiera acabar con una última reflexión. La defensa de una democracia exigente requiere de ciudadanos que se impliquen en la vida pública. Pero tal implicación sólo puede darse con individuos verdaderamente autónomos, con personas que se sientan seguras. Seguras económica, educativa y físicamente. Las personas más débiles y necesitadas no pueden emplear sus pocos recursos en la vida pública. Construir una sociedad que asegure colectivamente es fundamental para un proyecto de democracia de calidad. En última instancia, si la calidad de un puente se mide por su pilar más débil, la calidad de una democracia se mide también por la seguridad que aporta a sus miembros más débiles. De forma que todos juntos, sin exclusiones, contribuyamos a ejercer cívicamente el autogobierno.