ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA INTERAMERICANA
COLEGIO DE LAS AMÉRICAS
RED INTERAMERICANA DE FORMACIÓN EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Participación Ciudadana y Medios Digitales:

experiencia de inmersión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI

MÓDULO I

La democracia marchita:
gobernanza local y desarrollo democrático en los albores del nuevo milenio

Autor del curso: Pedro Prieto Martín *(Asociación Ciudades Kyosei)*

Materiales didácticos basados en la monografía:
PRIETO-MARTÍN, P. (2010) *Las Alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Asociación Ciudades Kyosei, *[http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf]*

Guía de lectura del módulo I

Este primer módulo tiene un carácter introductorio, y sus objetivos didácticos –a los que el estudiante debería prestar especial atención– son los siguientes:

a) Caracterizar la grave crisis de legitimidad que padecen actualmente nuestros sistemas democráticos

b) Dotar al alumno de las herramientas de análisis que le permitan examinar críticamente, con una perspectiva sistémica, las sociedades contemporáneas y sus sistemas de gobierno. Para ello, se recurrirá al "analisis institucional", en una versión especialmente irreverente. Este enfoque analítico se aplicará a lo largo del curso, por lo que es importante que el estudiante se familiarice con él.

c) Analizar los orígenes históricos e institucionales de las democracias liberales y reflexionar sobre cómo se produce la evolución de los sistemas sociales. Diferenciar entre el funcionamiento "formal" y oficial de nuestras instituciones político-sociales y su funcionamiento "informal" real, que en ocasiones cabe calificar de "sombrío".

d) Observar cómo todo ello afecta a la calidad de las instituciones democráticas y a los comportamientos de los diferentes actores estratégicos. Estudiar en detalle la instrumentalización que frecuentemente se opera sobre los mecanismos electorales y cómo ello provoca en los políticos representativos una actitud ambivalente, casi esquizofrénica, ante la posibilidad de que los ciudadanos participen activamente en la gestión de los asuntos públicos.

e) Analizar el papel del "ámbito local" como un espacio privilegiado de innovación democrática, el más fértil para el florecimiento y experimentación con la participación ciudadana. Los municipios constituyen un territorio en el que se moldean actualmente algunas de las posibles soluciones a la mencionada crisis de legitimidad de la democracia.

f) Estudiar en detalle el caso del ámbito municipal español, para así ilustrar cómo los desafíos concretos que los municipios enfrentan están favoreciendo un tránsito desde los tradicionales modelos de "gobierno burocrático" hacia nuevos modelos de "gobernanza democrática".

g) Introducir el concepto de "democracia colaborativa" que, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continuada entre políticoslas administraciones, iniciativa privada y ciudadanía, crea nuevas formas de poder compartido que permiten afrontar mejor las problemáticas sociales.

El módulo se estructura de la siguiente manera:

MATERIALES DIDÁCTICOS:

1. El viejo traje de la democracia
2. Instituciones democráticas y actores políticos
   - 2.1 Introducción al institucionalismo
     - 2.1.1 Las élites y las instituciones sombrías
     - 2.1.2 Mecanismos de evolución institucional
   - 2.2 El lado oscuro de la influencia
     - 2.2.1 Mecanismos electorales y distorsión democrática
     - 2.2.2 Política representativa y esquizofrenia "doblepensante"
3. El nudo gordiano de la democracia local
   - 3.1 El laberinto de lo local
   - 3.2 Gobernanza local y desarrollo democrático

ACTIVIDAD:

Reflexión sobre el sistema institucional y la participación ciudadana en cada país de los cursantes (Actividad Individual)

MÓDULO I.

La democracia marchita:

gobernanza local y desarrollo democrático en los albores del nuevo milenio

En este primer módulo del curso reflexionaremos sobre la grave crisis de legitimidad que padecen actualmente nuestros sistemas democráticos, prestando una especial atención al ámbito local como espacio privilegiado de innovación democrática en que se están fraguando posibles soluciones a la crisis. Los desafíos concretos que los municipios enfrentan están favoreciendo en ellos un tránsito desde los tradicionales modelos de "gobierno burocrático" hacia nuevos modelos de "gobernanza democrática", en los que el gobierno y las administraciones públicas ocupan un papel de liderazgo y mediación entre los diversos actores sociales. En este sentido, puede hablarse del surgimiento de una nueva forma de "democracia colaborativa" en la que, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continuada entre los políticos, las administraciones y la ciudadanía, se consigue crear nuevas formas de poder compartido desde las que se hace posible afrontar, conjuntamente, los crecientes desafíos sociales.

1. EL VIEJO TRAJE DE LA DEMOCRACIA

"Señor, a mí me da lo mismo que me tengáis por hijo de mi padre o de otro cualquiera, y por eso os digo que o yo soy ciego, o vais desnudo"
(Don Juan Manuel, "El conde Lucanor", 1335)

Nunca hasta hoy hubo en el mundo tantos países regidos por gobiernos democráticos. Como tampoco, en el plano ideológico, se vio jamás la democracia tan poco desafiada por sistemas políticos rivales que se presentasen como alternativas. Entre los académicos, parece haberse impuesto el consenso de que son las democracias liberales representativas las que proporcionan a sus ciudadanos los niveles más altos de desarrollo y bienestar. Unos hechos que podrían llevarnos a concluir que la democracia se ha proclamado como la clara vencedora de las disputas ideológicas que caracterizaron a gran parte del siglo XX.

Sin embargo, la mayoría de la literatura política reciente coincide en señalar que la democracia, tal como la conocemos hoy en día, atraviesa una grave crisis de identidad. Algo que se ve reflejado en el hecho de que, tanto en los países de larga tradición democrática como en aquellos con democracias más jóvenes, cada día se van acumulando mayores niveles de descontento entre sus habitantes. Un descontento que no tiene tanto que ver con la adhesión de los ciudadanos a los valores y al ideal democrático, como con la desconfianza y el escepticismo generado en torno a su funcionamiento institucional y práctico. En particular, se observan bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas –como los parlamentos o los gobiernos–, que se convierten en muy bajos con respecto a sus principales actores –los partidos políticos y la propia clase política–. Este desencanto se manifiesta especialmente en los altos niveles de abstención electoral y en la creciente dificultad de los partidos para actuar como portavoces y articuladores de los intereses y preocupaciones de una sociedad que los rechaza.

Desde el campo de la sociología política se han propuesto diversas causas que explicarían este alejamiento entre el sistema político y la ciudadanía: el declive del poder de las instituciones políticas en el contexto de la globalización; la emergencia de una forma de política menos ideológica y más consensual; la aparición de una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-administrativas; y la extensión de una cultura más individualista y consumista que ha erosionado las identidades políticas colectivas. Sin pretender negar que estos hechos han contribuido a acrecentar el distanciamiento, consideramos no obstante que sus causas principales lejos de ser exógenas, se hallan en el seno de unas instituciones políticas que se han mostrado incapaces de reformarse y hacer sentir a los ciudadanos que están siendo debidamente representados (Coleman 2005).

Lo cierto es que durante los dos últimos siglos, en que se produjeron cambios insólitos y substanciales en casi todas las esferas de la actividad humana, nuestros mecanismos democráticos apenas han sido renovados. La democracia, tal como la conocemos, sigue todavía siendo el producto de una época en la que la representación

efectiva se veía limitada tanto por las grandes diferencias en los niveles educativos de la población, como por el aislamiento derivado de unos sistemas de comunicación y transporte rudimentarios que acentuaban el efecto de las distancias geográficas. Nuestras democracias se basan, por tanto, en la noción de la "representación remota", que reserva la deliberación política a las élites y deja al pueblo la tarea de votar a sus legisladores y retirarse dócilmente hasta las siguientes elecciones (Coleman 2003).

¿No resulta sorprendente que, en el medio siglo transcurrido desde la declaración de Churchill, la humanidad haya sido capaz de pasearse por la luna pero no haya logrado introducir en sus sistemas democráticos mejoras que lleven a que la democracia sea considerada "buena por sus propios méritos" en vez de simplemente "menos mala que las alternativas"?

Hace ya sesenta años que Winston Churchill afirmó que la democracia era la menos mala de todas las formas de gobierno que hasta entonces la humanidad había probado. Pero... ¿no resulta sorprendente que en el largo medio siglo transcurrido desde entonces la humanidad haya sido capaz de pasearse por la luna, pero no haya logrado introducir mejoras que contribuyan a que la democracia pueda ser "buena por mérito propio" en vez de simplemente "menos mala que sus alternativas"?

Tanto es así, que en esas décadas de desenfrenada innovación, que han venido a transformar radicalmente nuestras estructuras sociales, culturales y económicas, apenas se puede reconocer a las clases políticas el mérito de haberse "adaptado" a la irrupción de la televisión como forma de comunicación dominante. Este cambio sin duda ha contribuido a aumentar la transparencia y la accesibilidad de los procesos políticos para los ciudadanos, pero al mismo tiempo ha provocado el tránsito hacia una "política mediatizada" *(politainment, en inglés)*, que ha adaptado sus discursos a los formatos propios de la industria del entretenimiento y que se caracteriza por la superficialidad de sus debates. Esta mediatización ha favorecido asimismo una orientación marcadamente mercadotécnica de la política y una preocupante connivencia entre los partidos políticos, los conglomerados mediáticos y los consorcios empresariales de los que éstos forman parte. Nada que ver, por tanto, con acercarse a ese ideal democrático de *igualdad política* y de *control popular* que los ciudadanos demandan.

Esta situación de alejamiento entre los deseos de la ciudadanía y las acciones de los políticos está provocando que desde la sociedad civil, los círculos académicos, las instituciones políticas e incluso algunos partidos políticos, se esté señalando la necesidad de revisar las actuales estructuras democráticas para poder avanzar en la construcción de nuevos armazones institucionales que hagan del protagonismo activo de la ciudadanía la base para la construcción permanente de la democracia (Porras 2005) e introduzcan mecanismos que, aún preservando el marco representativo, permitan al público conservar un cierto grado de autoridad sobre sus representantes incluso en los períodos entre elecciones (Coleman 2005).

El Concilio de Europa, institución que agrupa a 47 países del ámbito europeo y cuyos fines incluyen la protección de los Derechos Humanos, la democracia pluralista y el Estado de Derecho, afirmaba recientemente en una de sus publicaciones que "el futuro de la democracia en Europa no reside tanto en fortificar y perpetuar sus instituciones formales y sus prácticas informales, sino en cambiarlas. [...] Para mantener su legitimidad, la democracia tal como la conocemos tendrá que cambiar, y cambiar significativamente" (Schmitter *et al.* 2004). En este sentido, uno de los documentos de trabajo de su *Comité Ad hoc sobre Democracia Electrónica* (2007), identifica hasta 43 deficiencias en las actuales prácticas democráticas, que abarcan desde la escasa influencia que los ciudadanos tienen en las decisiones políticas hasta el déficit democrático en las instituciones internacionales y los partidos políticos, pasando por el deficitario funcionamiento de la separación de poderes y la corrupción y falta de transparencia de los sistemas electorales, las instituciones políticas y el sector corporativo. Han sugerido asimismo hasta 29 reformas concretas que ayudarían a solventar tales problemas (Concilio de Europa 2005), entre las que se encuentran recomendaciones tan variadas como la extensión del derecho de voto a los ciudadanos desde su nacimiento, la reforma de los métodos electorales para que reflejen mejor las preferencias de los votantes o incluso la celebración de una lotería entre los votantes que permitiera a los ganadores adjudicar pequeñas partidas presupuestarias a entidades y programas de su elección.

En el cuento de Christian Andersen, bastó con que un niño exclamase: *"¡Pero si va desnudo!"*, para que la multitud estallase en un clamor burlón y el emperador quedase abochornado para siempre. Infelizmente, no es lo que está ocurriendo ahora. El Concilio de Europa es sólo una más entre los cientos de instituciones que respetuosamente están advirtiendo de que las otrora flamantes vestiduras de nuestras democracias se ven, en estos tiempos que corren, más bien raídas y anticuadas. Pero la mayor parte de la clase política prefiere hacer oídos sordos y no darse por enterada. Ignoran las propuestas de cambio que les son planteadas y, amparándose en la "legitimidad" de que supuestamente les imbuyeron las elecciones, se esconden, como el emperador tras un traje imaginario.

Para poder entender el porqué de esta escasa disposición para el cambio, deberemos analizar nuestro sistema

político desde una perspectiva institucional y profundizar así en las motivaciones, tanto declaradas como encubiertas, que rigen el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas.

2. INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y ACTORES POLÍTICOS

"Los hombres son impotentes para asegurar el futuro; sólo las instituciones fijan el destino de las naciones"
(Napoleón Bonaparte, 1813)

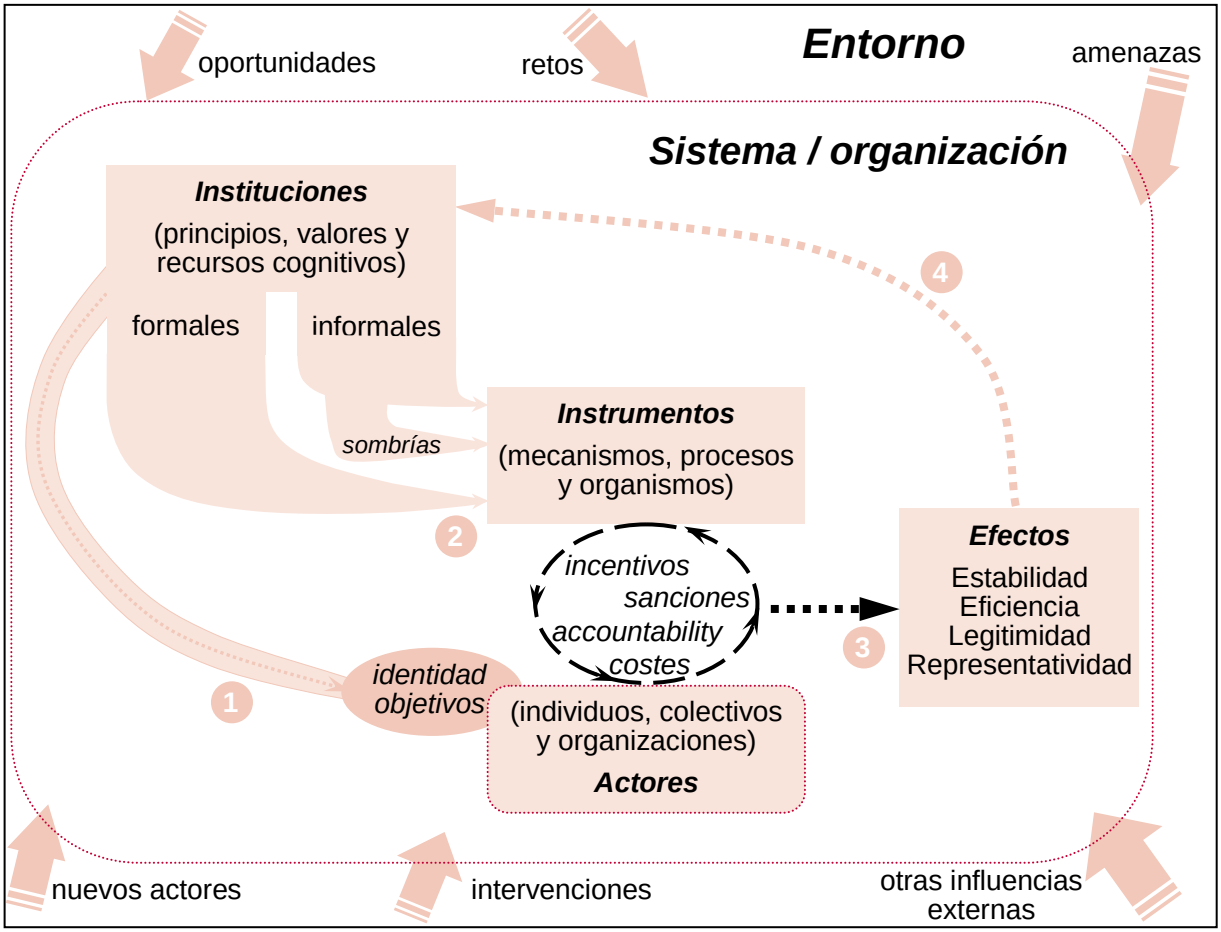
El análisis institucional es una de las herramientas más valiosas para entender el funcionamiento de nuestros sistemas sociales, económicos, políticos y organizacionales. A pesar de tener sus orígenes en el campo de las ciencias sociales, en las últimas décadas la Teoría de Análisis Institucional ha recibido aportes fundamentales desde el área de la economía, especialmente gracias a los trabajos del Premio Nobel de Economía Douglass North (1993). En este apartado presentaremos algunos de sus rasgos esenciales, que nos servirán como guía para nuestros análisis a lo largo del curso.

2.1 INTRODUCCIÓN AL INSTITUCIONALISMO

"El poder tiene raíces más profundas y estructuras más duraderas que los gobiernos que entran y salen al ritmo de las elecciones democráticas"
(Eduardo Galeano, Patas arriba: la escuela del mundo al revés, 1998)

Según la teoría institucional, los sistemas sociales funcionan por medio de la creación, mantenimiento y desarrollo de las llamadas "instituciones". Las instituciones son el conjunto de valores, principios y normas que rigen en el sistema y que determinan los procedimientos y medios legítimos para que los actores estratégicos se relacionen entre sí, resuelvan sus conflictos y seleccionen y desarrollen las estrategias con las que alcanzar sus objetivos. Tomando esto en cuenta, podríamos decir que las instituciones son las "reglas del juego" de la interacción social, es decir, el marco de constricciones e incentivos que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.

FIGURA NÚM. 1. **VISIÓN INSTITUCIONAL DE UN SISTEMA U ORGANIZACIÓN**



Fuente: elaboración propia

Tal como se muestra en la figura 1, la construcción de este marco se produce por medio de dos mecanismos

diferenciados. Las instituciones, por un lado 1, desde su rol de valores y principios soberanos del sistema, juegan un papel activo en la conformación de las preferencias e intereses de los actores, así como en la estructuración de sus modelos perceptivos, discursivos, mentales y de comportamiento. En otras palabras: al ser las instituciones las que configuran lo que los actores perciben y discurren, contribuyen con ello a modelar los objetivos que estos actores persiguen, así como sus identidades.

Por el otro lado 2, las instituciones establecen y legitiman una serie de mecanismos y procesos por medio de los cuales los actores, que pueden ser individuos, organizaciones o colectivos, habrán de perseguir sus objetivos, así como los canales para que se produzca "el rendimiento de cuentas y la asunción de responsabilidades" (*accountability*) de los distintos actores. Estos mecanismos son privilegiados en el sentido de que su aceptación y utilización comportará para los actores unos esfuerzos y costes menores en sus actuaciones, debiendo en cambio sortear barreras y afrontar desgastes si optan por procedimientos alternativos; de hecho, junto con los instrumentos se establecen ciertas sanciones –reales y/o simbólicas– que se aplicarán a sus infractores. Ocasionalmente se instaurarán también organismos que favorezcan el respeto de las normas y el correcto funcionamiento del sistema.

En lo que a la naturaleza de las instituciones se refiere, éstas pueden ser de dos tipos: formales e informales. Las formales se corresponden con las reglas del juego legal o socialmente proclamadas: son las leyes y reglamentos; las instituciones informales, por su parte, son las reglas tal como son interiorizadas y vividas: lo que los actores realmente sienten y hacen. Lo normal es que ambos tipos de instituciones, formales e informales, se encuentren alineadas, sirviendo las informales para extender y matizar a las formales, sin contradecirlas. En los casos en que no obstante difieren son las instituciones informales las que suelen tener preeminencia.

Todos estos conceptos pueden visualizarse pensando en un partido de fútbol. El reglamento futbolístico proporciona a los equipos el marco dentro del cual definir y perseguir sus estrategias ganadoras, y pauta así el comportamiento que tendrán durante el partido los delanteros, porteros, entrenadores y demás actores relevantes. Las reglas serán, no obstante, ajustadas en la práctica de acuerdo a ciertos patrones informales, que por un lado hacen percibir como aceptables ciertos niveles de "juego duro" entre los deportistas, pero que al mismo tiempo reprimen y hacen algo aborrecible del deseo de lastimar deliberadamente a la estrella del otro equipo, aunque ello pudiera llevar a la victoria. Los árbitros, por su parte, velarán por que las normas sean debidamente respetadas, aplicando las correspondientes sanciones.

2.1.1 LAS ÉLITES Y LAS INSTITUCIONES SOMBRÍAS

> "Leyes: Sabemos lo que son, y lo que valen. Son telarañas para los ricos y poderosos, cadenas de acero para los pobres y débiles, redes de pesca en las manos del gobierno"
> (Pierre Joseph Proudhon, ~1840)

Es muy importante señalar cómo tanto las instituciones como los mecanismos y procedimientos que éstas definen no son en absoluto neutrales, sino que, por regla general, favorecen y benefician a ciertos actores mientras perjudican o excluyen a otros. Esto ocurre porque las instituciones, si bien proporcionan el marco básico para la definición de las identidades y papeles de los actores, atribuyéndoles distintas cotas de poder, se ven al mismo tiempo afectadas por las acciones de estos actores así como por las luchas de poder que éstos mantienen entre sí.

A este respecto, se habla de las "élites" o "actores estratégicos" de un sistema para referirse a aquellos colectivos u organismos que ocupan una posición preponderante y que poseen la capacidad de afectar, en solitario o formando coaliciones, el funcionamiento del sistema y su marco institucional. En lo posible, los actores buscarán controlar y/o alterar la institucionalidad vigente para que favorezca sus intereses, facilite la consecución de sus agendas y sirva para propagar su "visión del mundo".

En lo posible, los actores buscarán controlar y/o alterar la institucionalidad vigente para que favorezca sus intereses, facilite la consecución de sus agendas y sirva para propagar su "visión del mundo"

En circunstancias extremas, como por ejemplo las de un régimen dictatorial, es posible para las élites someter las propias instituciones formales a sus intereses, dictando leyes y ordenamientos excluyentes y opresores. Normalmente, sin embargo, las instituciones formales requieren de la aprobación general para mantener su legitimidad, lo que lleva a que éstas garanticen unos niveles mínimos de equidad. En estos casos, los actores estratégicos han de recurrir a las instituciones informales para influenciar el funcionamiento del sistema; más concretamente, utilizan las que hemos denominado "instituciones sombrías". Esta subcategoría de las instituciones informales no ha recibido hasta ahora mucha atención por parte de los académicos, pero se reviste de una importancia vital ya que las instituciones sombrías son las que se encargan de gestionar la impunidad y los privilegios en el sistema, y permiten que para ciertos colectivos y organizaciones –por lo general los más poderosos o los más excluidos– no se apliquen, de facto, las normas y valores que supuestamente rigen el sistema. Aunque se

pretenda que está vigente ese bienintencionado "deber ser" que dictan las normas formales, serán las instituciones informales y sombrías las que prescriban lo que "realmente es".

En el apartado 2.2 veremos cómo estas instituciones sombrías juegan un papel primordial en la configuración y el funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos.

2.1.2 MECANISMOS DE EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

> "El siglo XX se ha caracterizado por tres desarrollos de gran importancia política: el crecimiento de la democracia, el crecimiento del poder de las corporaciones, y el crecimiento de la propaganda corporativa como medio para proteger el poder corporativo frente a la democracia"
> (Alex Carey, 1995)

La razón de ser última de las instituciones es la de garantizar la supervivencia y la continuidad del sistema social o del organismo al que pertenecen. Es decir: moldean el sistema social de forma que pueda enfrentar positivamente, por medio de la acción colectiva de sus actores, los desafíos y oportunidades que se le plantean a lo largo del tiempo; unos desafíos que podrán tanto provenir del exterior –del entorno en que el sistema social opera e interactúa– como de cambios y evoluciones internas.

En consecuencia, el marco institucional buscará ante todo proporcionar al sistema un cierto equilibrio, interno y externo. Para ello, las interacciones rutinarias que se producen entre los actores del sistema habrán de configurarse de tal forma que, indirectamente, produzcan ***estabilidad*** para el sistema [3]. Dicha estabilidad dependerá fundamentalmente de que el marco institucional sea capaz de proporcionar (Navarro Vicente 2003):

- ***eficiencia*** para los actores estratégicos, en la persecución y consecución de sus objetivos;
- ***legitimidad*** para el propio sistema institucional, y para los roles y prerrogativas que éste atribuye a los actores;
- ***representatividad*** para los colectivos y organismos integrados en el sistema.

Los niveles de cada una de estas dimensiones pueden variar mucho de un caso a otro. Una dictadura, por ejemplo, puede ser extremadamente eficiente a la hora de facilitar a sus élites el cumplimiento de sus objetivos, pero en cuanto a legitimidad y representatividad puntuará bajo. En cambio, los regímenes monárquicos absolutistas medievales que recurrían a la religión para dominar la moral de sus súbditos, obtuvieron altos niveles de legitimidad aún no siendo representativos ni, necesariamente, eficientes.

En este contexto, lo importante es entender que en la medida en que alguno de estos elementos no esté presente, la institucionalidad del sistema tenderá a ser más inestable y, por tanto, será mayor la motivación de sus actores para intentar cambiarlo y mejorar con ello su situación [4]. De hecho, con cada cambio tecnológico, económico o social que acontezca, ya sea endógeno o exógeno al sistema, se genera un nuevo escenario de amenazas y oportunidades en el que el marco de preferencias, incentivos y costes relativos cambia para el conjunto de los actores estratégicos, lo que se traducirá en ocasiones en cambios institucionales.

El desarrollo institucional acontece, por lo general, de forma lenta y gradual. A pesar de ello, puede también ocurrir –especialmente en sistemas que presenten bajos niveles de eficiencia, legitimidad, representatividad y, consecuentemente, una frágil estabilidad– que a lo largo de períodos críticos los cambios se aceleren y se produzcan de forma repentina transformaciones sustanciales de las instituciones, los equilibrios de poder y hasta de la propia constelación de actores socialmente relevantes. Estos cambios pueden ser el resultado de algún suceso súbito y crítico –como un desastre natural o una invasión– o de la acumulación de muchos pequeños cambios incrementales, que no fueron debidamente encarados por el sistema y terminan minando su estabilidad.

Las demandas de cambio institucional serán articuladas cuando un número suficiente de actores sociales compartan la percepción de que el mantenimiento del *statu quo* no sólo podría llevarlos a perder considerables beneficios potenciales en el futuro, sino que además comprometería seriamente sus beneficios actuales. Igualmente, se hará necesario el surgimiento de nuevos liderazgos dentro de los distintos colectivos y organizaciones socialmente relevantes, que cuestionen el marco existente. Estos líderes deberán ser capaces de articular una visión y una agenda de cambio practicable, que sea apoyada por una coalición suficientemente amplia, fuerte y duradera como para resolver adecuadamente la suma de tensiones y resistencias que se producirán (Prats i Català 2003) cuando los actores sociales que se sienten amenazados traten por todos los medios de imponer una lectura de los cambios compatible con el mantenimiento del *statu quo*, dramatizando los costes y minimizando los beneficios esperables del cambio

Las demandas de cambio institucional serán articuladas cuando un número suficiente de actores sociales compartan la percepción de que el mantenimiento del statu quo no sólo podría llevarlos a perder considerables beneficios potenciales en el futuro, sino que además comprometería seriamente sus beneficios actuales

institucional en cuestión (North 1993).

Tomando en cuenta todo lo anterior debemos mencionar, por último, que nuestras modernas sociedades democráticas atraviesan actualmente un período de especial turbulencia institucional, al tener que desenvolverse en un entorno caracterizado por la complejidad y el dinamismo. Un nuevo contexto en que los colectivos excluidos establecen con creciente facilidad coaliciones que los convierten en actores estratégicos, llevando a que las tres cualidades mencionadas anteriormente –efectividad, legitimidad y representatividad– estén sometidas a una presión y cuestionamiento constantes. El grave desencaje existente entre la institucionalidad formal y la informal, el alto grado de exclusión reinante, la dificultad de mantener altos niveles de eficiencia y el continuo surgimiento de nuevos actores sociales hacen que aumente la incertidumbre institucional y vienen, como nunca antes, a exigir de nuestras instituciones una mayor capacidad de adaptación. Es todo un desafío.

Como veremos en el siguiente apartado –en el que analizamos la configuración interna de los regímenes democráticos– nuestros sistemas representativos están afrontando este gran reto con extrema dificultad e indecisión.

2.2 EL LADO OSCURO DE LA INFLUENCIA

> "Las democracias suelen ser más tranquilas y están menos expuestas a la sedición que el régimen gobernado por una estirpe de nobles"
> (Sir Francis Bacon, Ensayos, 1597)

Es sabido que el término democracia fue acuñado en Atenas hace cerca de dos mil quinientos años, a partir de los vocablos griegos *"demos"* –que puede traducirse como *"pueblo"*– y *"kratós"* –que se traduce como *"gobierno"* o *"autoridad"*–. Con él nos referimos, por tanto, a un sistema de gobierno en el que la autoridad reside en el pueblo. Puesto en palabras de Abraham Lincoln, es el gobierno *"del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"*.

A pesar de la antigüedad del término, el ideal democrático que expresa se ha mostrado tan huidizo y tan difícil de alcanzar que podría afirmarse que a lo largo de la historia de la humanidad jamás se ha realizado plenamente. En la propia Atenas, las mujeres, los esclavos y los extranjeros no eran considerados ciudadanos; y en los centenares de regímenes que posteriormente se han atribuido un carácter democrático (actualmente hay apenas diez países en el mundo que no se consideren a sí mismos "democráticos") hubieron siempre de alcanzarse diversos compromisos institucionales que, si bien hicieron posible la gobernabilidad, los alejaron del ideal de la democracia.

De particular relevancia para nosotros son las denominadas democracias liberales, que actualmente están presentes en la mayoría de los países de tradición occidental. Las democracias liberales se caracterizan por presentar sistemas electorales representativos, por instituir la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y por proclamar el imperio de la ley y la defensa de ciertos derechos y libertades para sus ciudadanos.

En la figura 2 se muestran los actores institucionales más importantes en las sociedades regidas por democracias liberales, así como las relaciones de influencia y poder que se dan entre ellos. Las flechas que unen a los actores indican una relación de tipo "responde ante" o "es controlado por", y su tamaño y grosor denotan la intensidad que tiene dicha influencia. La figura, que no se refiere a ningún país en concreto, incluye únicamente aquellas relaciones que hemos considerado más relevantes de cara a estimular la reflexión del lector.

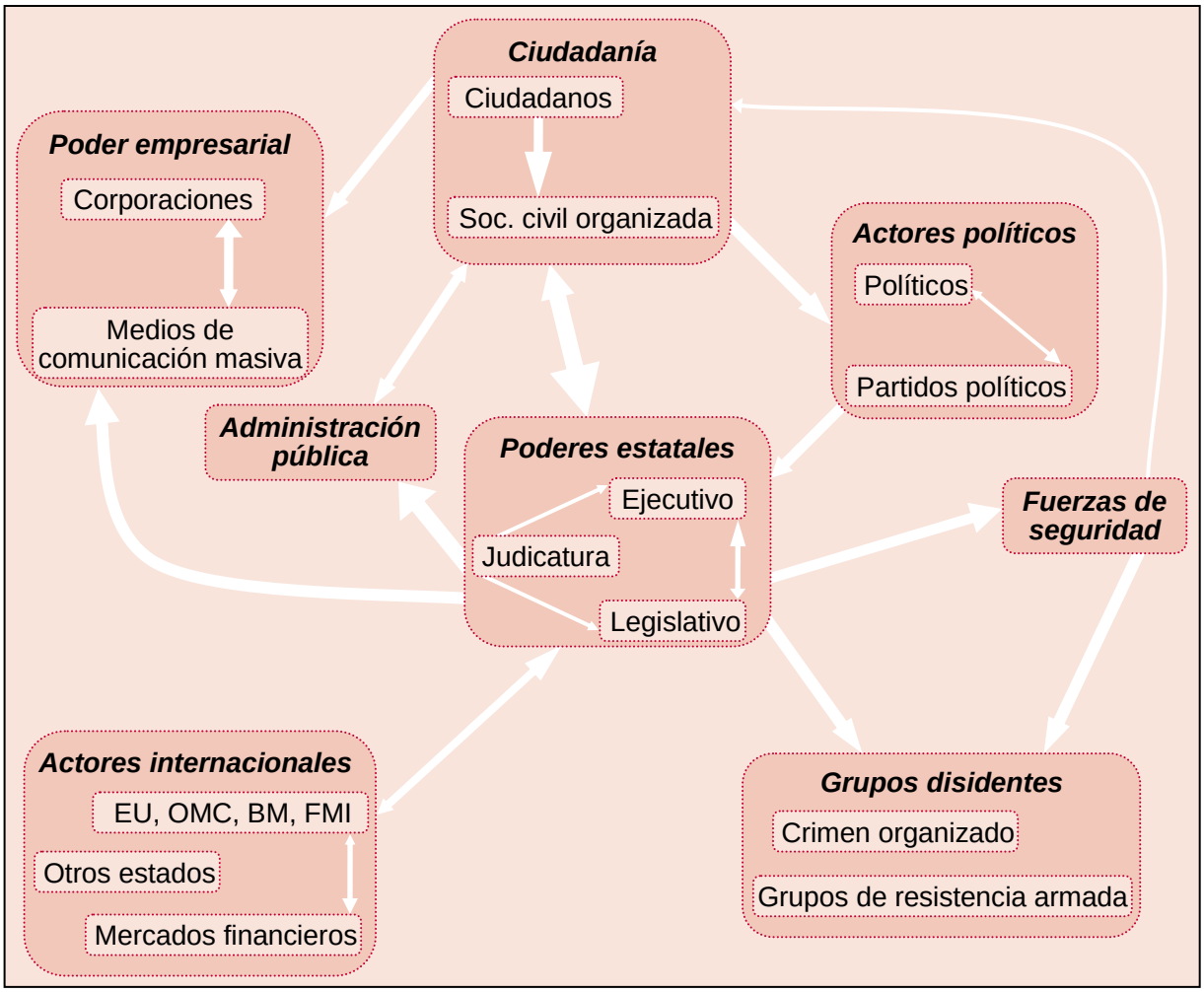
La figura 2 muestra los actores institucionales más importantes en las sociedades regidas por democracias liberales, así como las relaciones de influencia y poder que se dan entre ellos

Tal como indica la figura, en las democracias liberales los poderes estatales ocupan un papel central como intermediarios y reguladores del comportamiento del resto de los actores sociales. Por medio de la promulgación y aplicación de las leyes, controlan que las actuaciones de los actores estratégicos redunden en el bienestar general. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, asimismo, preservan su independencia y se controlan entre sí mediante arreglos institucionales establecidos por la separación de poderes. Todos ellos, a su vez, rinden cuentas ante la ciudadanía, depositaria de la soberanía máxima, que ejercita su control sobre los poderes estatales tanto directamente como a través de los actores políticos. Cabe destacar cómo todas las cadenas de control e influencia social emanan en última instancia de la ciudadanía, que es el actor que goza de mayor autonomía e independencia.

La figura se refiere, claro está, a una situación ideal que muestra "cómo deberían" funcionar las democracias liberales; un ideal que, por lo general, difiere considerablemente del funcionamiento real de éstas. Lo normal es que exista en ellas una maraña de instituciones formales, informales y sombrías que, actuando sobre el sistema de incentivos de los actores, lleva a que los intereses de éstos se desalineen con respecto al interés general e impide, de esta forma, que pueda cumplirse el ideal democrático: el "gobierno del pueblo" únicamente podrá darse en la

medida en que no se contraríen los intereses de los actores estratégicos más poderosos.

FIGURA NÚM. 2. **IDEAL DE INFLUENCIA EN DEMOCRACIAS LIBERALES**



Fuente: elaboración propia

Esto no debería sorprendernos. Ha de tenerse en cuenta que nuestras democracias no han surgido de la nada. Todas ellas son el resultado de procesos de evolución institucional que las élites configuraron de acuerdo a sus necesidades. Acemoglu y Robinson (2006) sostienen que la democracia moderna emergió de una confrontación estratégica entre la minoría rica y la mayoría pobre. Los ricos prefieren siempre otros sistemas de gobierno antes que la democracia, pues el "gobierno del pueblo" conlleva un alto riesgo de redistribución de la riqueza. No obstante, confrontados con la posibilidad de que se dé una revolución –que eliminaría a las élites totalmente– están dispuestos a transigir y admitir la instauración de gobiernos con cierto carácter democrático.

Confrontados con la posibilidad de que se dé una revolución, los ricos están dispuestos a transigir y admitir la instauración de gobiernos con cierto carácter democrático

El Conde de Grey, que en 1832 hubo de impulsar como primer ministro inglés la primera gran reforma de la Cámara de los Comunes, lo testimonió magistralmente: "No hay nadie más contrario que yo a los parlamentos anuales y al sufragio universal. Mi objetivo no es favorecer, sino poner fin a esos proyectos y esperanzas. [...] *El propósito de mi reforma es prevenir la necesidad de una revolución* [...] reformar para preservar, no para derrocar" (Acemoglu *et al.* 2006). La composición de la Cámara de los Comunes apenas había variado en los cuatro siglos anteriores a ese discurso, pese a que su reforma venía siendo reclamada desde hacía casi doscientos años. Hizo falta que la revolución industrial alterase sustancialmente el mapa de actores estratégicos y la amenaza de una revuelta popular se hiciera tangible, para que se acometiera la reforma y con ello se iniciase el gradual proceso de cambios que llevaría al advenimiento de la democracia en el Reino Unido.

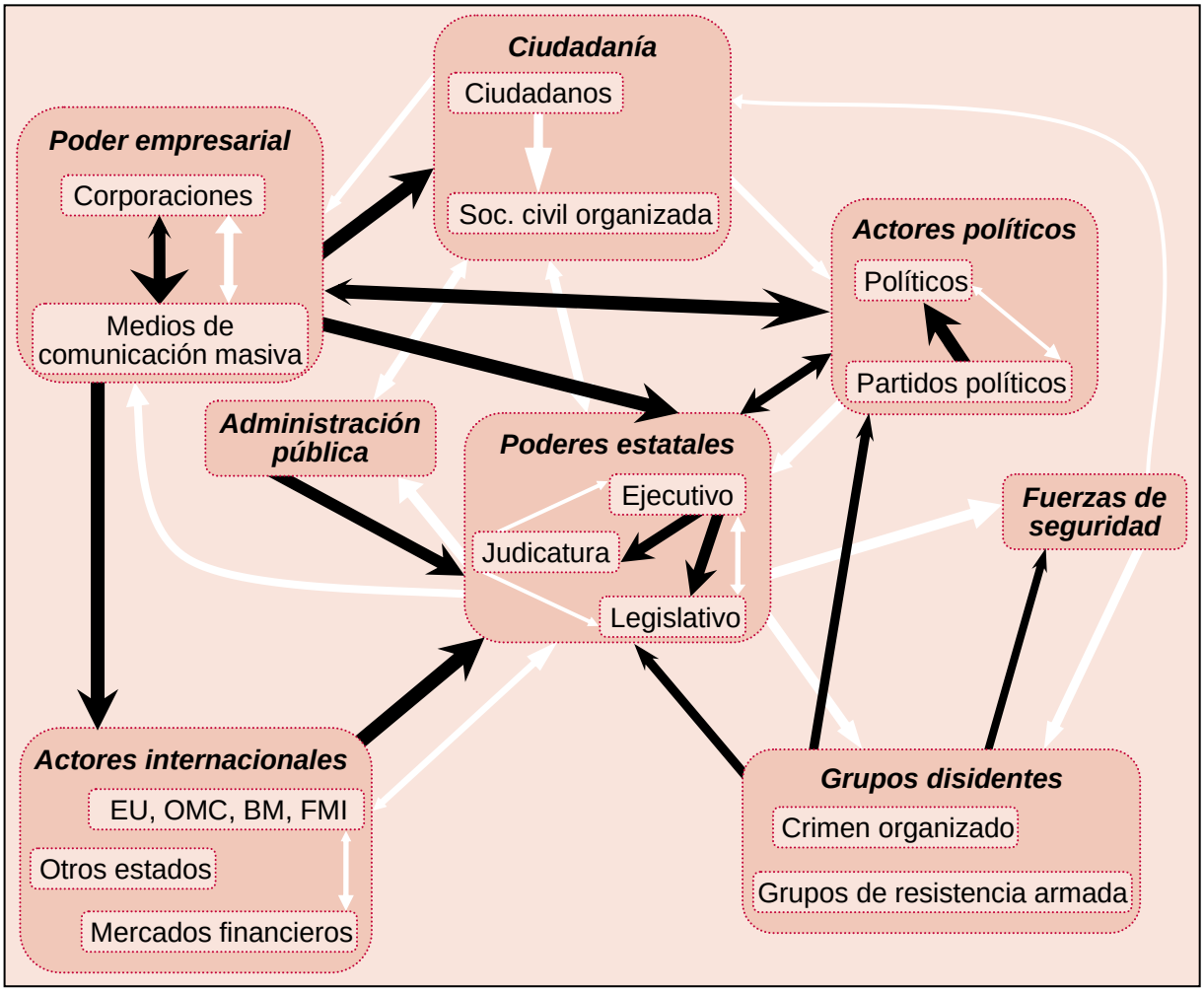
Las élites, sin embargo, no están dispuestas a aceptar cualquier forma de democracia; el diseño del nuevo sistema democrático deberá incluir importantes salvaguardas contra los poderes "redistributivos" de las mayorías. Se optará así por establecer sistemas electorales representativos y sólo parcialmente sometidos al control directo de la

ciudadanía, que elegirá a sus gobernantes cada cuatro o cinco años. Se limitará el uso de referendos y consultas a los ciudadanos, llegando a declararlos ilegales según para qué materias. Se favorecerá, asimismo, un diseño institucional que permita que la riqueza sea utilizada para influenciar las acciones de los gobiernos (Ferguson 1987) –mediante el cabildeo, el soborno o la corrupción– así como para conformar, manipular y silenciar a conveniencia a la opinión pública (Herman *et al.* 1988) –a través de un control casi irrestricto de los medios de comunicación de masas–. Todos ellos son mecanismos que garantizan, en conjunto, que las opciones políticas más radicales jamás puedan hacerse con el poder y, por tanto, que la temida redistribución no pueda acontecer nunca.

El diseño del nuevo sistema democrático deberá incluir importantes salvaguardas contra los poderes "redistributivos" de las mayorías [...] mecanismos que garantizan, en conjunto, que las opciones más radicales jamás puedan hacerse con el poder y, por tanto, la temida redistribución no pueda acontecer nunca

A pesar de su gravedad, consideramos conveniente no juzgar con excesiva dureza estos procesos de "captura primigenia" de las instituciones democráticas por parte de las élites. Por dos motivos principales: el primero es que, en la mayoría de los casos, el panorama institucional del que se partía era tan hostil a la democracia que se hacían imposibles avances más resueltos hacia ella; el segundo motivo hace referencia al hecho de que, aún con todo, estos cambios casi siempre supusieron una mejora con respecto a la situación anterior. Debemos, asimismo, reconocer a las democracias liberales su efecto positivo sobre los niveles de educación, desarrollo y libertad de expresión de la ciudadanía y la progresiva profundización democrática que han posibilitado.

FIGURA NÚM. 3. **EL LADO OSCURO DE LA INFLUENCIA EN LA DEMOCRACIA**



Fuente: elaboración propia

La figura 3 ilustra el funcionamiento real y conflictivo de nuestras democracias. Como puede verse, junto a los canales de legítima influencia democrática que presentamos anteriormente transcurren otros sumideros por los que la influencia oscura mana, sobreponiéndoseles muchas veces. El factor desestabilizador más apreciable lo constituye el llamado "cuarto poder" –los medios de comunicación–, que lejos de cumplir con su función de servicio al público cuestionando y controlando a los poderes fácticos, son adquiridos y utilizados por los grandes

conglomerados económicos para la defensa de sus intereses corporativos. Se convierten así en un instrumento fundamental para la adulteración de la opinión pública y para ejercer presión sobre los poderes estatales y los actores políticos.

La connivencia entre los conglomerados empresariales y los actores políticos es uno de los mayores desafíos que afronta la democracia, ya que está llevando a que la búsqueda consensuada del bien común que debería caracterizarla degenere en confrontación interesada y partidista. A este problema se unen otros no menos graves, como la influencia del crimen organizado, la pérdida de soberanía nacional frente a organismos internacionales o potencias extranjeras, la subordinación de la acción de los políticos ante las estructuras jerárquicas partidarias, el poder ejercido por las burocracias estatales o la inexistencia de una auténtica separación de poderes. Todos ellos son desafíos que nuestras democracias habrán de afrontar si quieren acercarse cada día un poco más al ideal que las anima. Para cada uno de estos problemas podrían encontrarse multitud de ejemplos provenientes de países de todo el mundo, pero por limitaciones de espacio no podremos abordarlos. Recomendamos, no obstante, al lector interesado en conocer más sobre la influencia de las corporaciones empresariales que indague sobre la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), *"lobby"* que integra a 46 de las más grandes corporaciones europeas y que ha conseguido "inspirar", más que influenciar, buena parte la agenda de la Unión Europea de las últimas décadas. Nosotros nos centraremos en esta ocasión en el análisis de un problema especialmente relevante de cara a la temática del curso: cómo los propios instrumentos de expresión democrática pueden ser transformados en herramientas de distorsión de la voluntad ciudadana.

La connivencia entre los conglomerados empresariales y los actores políticos es uno de los mayores desafíos que afronta la democracia, ya que está llevando a que la búsqueda consensuada del bien común que debería caracterizarla degenere en confrontación interesada y partidista

2.2.1 MECANISMOS ELECTORALES Y DISTORSIÓN DEMOCRÁTICA

"Si el voto cambiara algo sería ilegal"
(Escrito en una pared de San Francisco)

Las elecciones son, sin duda alguna, el acontecimiento democrático por excelencia. Es a través de ellas que el pueblo ejerce su soberanía, escogiendo a los representantes sobre los que delegará la tarea de gobierno. Por ello, no ha de extrañarnos que los sistemas y procedimientos electorales frecuentemente sean objeto de disputas institucionales y que en ellos se exprese con claridad cuáles eran los intereses de las élites en el momento en que fueron establecidos.

Debemos empezar reconociendo que no existe un régimen electoral perfecto o democráticamente neutral, ya que cada disposición y mecanismo incluido en ellos tendrá un efecto mesurable en las elecciones, favoreciendo a unos partidos y perjudicando a otros (Reynolds *et al.* 2006). Los mecanismos electorales son siempre, por tanto, el resultado de una negociación y un compromiso derivados de la valoración de sus efectos por parte de los actores estratégicos.

Resulta, no obstante, fascinante comprobar hasta qué punto los mecanismos electorales pueden ser deformados y alejados del ideal democrático en pro de intereses particularistas. Así, por ejemplo, en muchos estados norteamericanos impera la práctica del *"gerrymandering"*, consistente en que los propios políticos re-dibujan los distritos electorales de tal forma que quede virtualmente garantizada la elección de sus candidatos. De esta forma, en una especie de "democracia patas arriba", son los políticos los que escogen a sus votantes en vez de al contrario. En Brasil, país cuyo régimen electoral ha favorecido una alta fragmentación partidaria y la extensión del clientelismo político, no es extraño que un cargo electo cambie de partido varias veces en un mismo año. Animamos al lector inquieto a investigar por sí mismo las características de diferentes sistemas electorales, como por ejemplo el suizo, el norteamericano y el cubano: analizando no sólo su normativa básica, sino también elementos como las normas de financiación de las campañas, la tasa de abstención de los votantes, el índice de reelección de políticos en sus cargos, las posibilidades de control ciudadano sobre las acciones de los políticos, etc., podrá constatar la disparidad que existe entre los diferentes marcos democráticos y cómo en este ámbito las primeras apariencias e impresiones suelen resultar engañosas. En lo que resta de apartado nos dedicaremos en cambio a examinar uno de los sistemas electorales más distorsionadores que existen en Europa: el sistema electoral español. Vamos a analizarlo con más de detalle, pues tanto sus características como su proceso de instauración ilustran soberbiamente los fenómenos antes mencionados.

A la muerte del general Franco, dictador que ocupó la jefatura del estado durante casi cuarenta años, se inició un proceso de reforma que, respetando los cauces de la legalidad franquista, pretendía instaurar un régimen democrático que favoreciese la modernización de España y permitiese su integración en el marco económico y

político europeo. Desde el gobierno, que tenía una orientación de centro-derecha, se diseñó un sistema electoral que buscaba cumplir dos objetivos. En primer lugar, debía limitar la fragmentación partidaria y ser capaz de producir gobiernos mayoritarios y estables, pues se los estimaba como imprescindibles para el éxito de la transición. En segundo lugar, se buscó formular un mecanismo que garantizase que el que sería el futuro partido del entonces presidente pudiese alcanzar, con el 36% de los votos que esperaba obtener, una cómoda mayoría absoluta (Lago *et al.* 2005: pp. 6-7). Para ello, se abogó por un modelo con reparto de escaño pseudo-proporcional y con pequeñas circunscripciones provinciales que, por un lado, favorecía enormemente a los dos mayores partidos de ámbito nacional a costa, principalmente, del resto de partidos nacionales, y que por otro lado amparaba a los partidos conservadores frente a los progresistas. Este diseño electoral buscaba asimismo impedir que el Partido Comunista, legalizado apenas unos meses antes de las elecciones, obtuviera una influencia parlamentaria que se correspondiese con la fuerza política que entonces se le atribuía (López Arnal 2007; Molinero 2006: p. 92; Sinova 2007).

La estratagema resultó tan exitosa que dicho sistema electoral –implantado inicialmente con visos de provisionalidad– sigue aún vigente más de 30 años después. Los dos principales partidos de ámbito nacional se vieron tan beneficiados por él –en media recibieron, conjuntamente, un 16% de sobre-representación en las tres primeras elecciones– que no pudieron menos que refrendarlo en 1985, con carácter definitivo. Desde entonces han ido acaparando un porcentaje creciente del voto total, principalmente por causa de la concentración mediática que se ha producido en torno a ambos, pero en parte también por la influencia del propio sistema electoral en el comportamiento de los votantes, que tienden a votar a los partidos mayoritarios para maximizar la "utilidad" de su voto.

Hay, sin embargo, otro componente del sistema electoral español que tiene unas consecuencias anti-democráticas si cabe aún más severas. Tras cuatro décadas de dictadura en que los partidos políticos estuvieron proscritos, se intentó fortalecer las estructuras partidarias por medio de un sistema de listas cerradas y bloqueadas, de forma que fueran las direcciones de los partidos las que elaboraran las listas de candidatos que los ciudadanos podrían votar en cada circunscripción. Sin duda, las listas cerradas y bloqueadas permiten a la dirección del partido ejercer un fuerte control y una férrea disciplina dentro de la agrupación. El problema es que al mismo tiempo vienen a quebrar el tan fundamental vínculo democrático entre el elector y el elegido, convirtiéndose la democracia en una "partidocracia".

En España, las listas cerradas y bloqueadas permiten a la dirección del partido ejercer un fuerte control y una férrea disciplina dentro de la agrupación, mejorando su gobernabilidad. El problema es que al mismo tiempo vienen a quebrar el tan fundamental vínculo democrático entre el elector y el elegido, convirtiéndose la democracia en una "partidocracia"

Quienes otorgan los cargos a los políticos no son ya los ciudadanos sino los partidos, cuyas jerarquías deciden el lugar de los candidatos en las listas electorales y, por consiguiente, si serán elegidos o no. En vez de líderes políticos sometidos al control de sus electores, con quienes mantienen un contacto y comunicación constante, lo que tenemos son profesionales de la política expertos en medrar dentro de las estructuras partidarias y acostumbrados, por tanto, a anteponer el interés y las consignas del partido a cualquier otra cosa. Sólo tomando consciencia de que no es ante los ciudadanos que los políticos deben rendir cuentas, puede llegar a entenderse que el Parlamento, que debería operar como un santuario del diálogo democrático en pro del bien común, se convierta en ocasiones en una especie de circo romano en el que Sus Señorías se comportan peor que los macarras del instituto durante la clase de literatura (Díez 2007).

Las listas cerradas y bloqueadas generan asimismo dinámicas perniciosas por el lado del ciudadano. Puesto que no es posible ejercer ningún control directo sobre los políticos, desaparece el estímulo para informarse sobre ellos, hasta el punto de que la mayoría de las personas no conocen más allá del segundo integrante de las listas electorales de su provincia. Al final, al ciudadano no le queda otra posibilidad que establecer con los partidos políticos una relación similar a la que mantiene con los equipos de fútbol: podrá alentarlos, abuchearlos y hasta identificarse con sus colores, pero no puede aspirar a determinar su juego; eso es cosa del "presi", del míster y, en su caso, de la voluntad y compromiso de los propios jugadores.

En medio de este proceso de degradación democrática, la confianza del ciudadano en los actores e instituciones políticas se ve más afectada cada día. Las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS 2007) muestran cómo los españoles consideran que los políticos no se esfuerzan en cumplir sus promesas electorales (60,2%), que personas como ellos no tienen influencia en las acciones del Gobierno (61,8%) y que son bastantes o casi todos los políticos implicados en cuestiones de corrupción (53,46%). Volvemos así a nuestro punto de partida: la crisis de identidad y de legitimidad que atraviesan las democracias modernas y la creciente demanda

para que se reajusten sus instituciones.

Los políticos, en España y el resto del mundo, se ven por tanto obligados a enfrentar un trascendente dilema: ¿dónde encontrar la voluntad con la que cambiar las reglas actuales si son precisamente ellos quienes más se benefician de ellas? Es más, son esas mismas reglas las que les están escudando ante mayores demandas de cambio y las que por tanto posibilitan que puedan mantener sus cargos y privilegios en el corto y medio plazo. Es ésta, sin duda, una paradoja de difícil resolución, pero como veremos en el siguiente apartado, no es la única ni la más grave de las que anidan en las psiques de los políticos.

2.2.2 POLÍTICA REPRESENTATIVA Y ESQUIZOFRENIA "DOBLEPENSANTE"

"No es la conciencia de los hombres la que determina su ser; es, por el contrario, su ser social el que determina su conciencia"
(Karl Marx, Contribución a la crítica de la economía política, 1859)

La esquizofrenia es un trastorno mental que se caracteriza por una pérdida de contacto con la realidad y diversas alteraciones de la personalidad. La traducción literal del término sería algo así como "escisión de la mente", escisión que en cierto modo permite al esquizofrénico pensar al mismo tiempo una cosa y su contraria. George Orwell (1949) planteó en su novela 1984 una variante política de la esquizofrenia, que denominó "doblepensar" y que describía como:

> *"la facultad de sostener dos opiniones contradictorias simultáneamente. […] el empleo del engaño consciente conservando a la vez la firmeza de propósito que caracteriza a la auténtica honradez. Decir mentiras a la vez que se cree sinceramente en ellas, olvidar todo hecho que no convenga recordar, y luego, cuando vuelva a ser necesario, sacarlo del olvido sólo por el tiempo que convenga, negar la existencia de la realidad objetiva sin dejar ni por un momento de saber que existe esa realidad que se niega"*

Pues bien, puede comprobarse que no es necesario vivir bajo la inquisidora mirada del "Gran Hermano" orwelliano para llegar a padecer de esa esquizofrenia "doblepensante"; de hecho, en el caso de los políticos de las modernas democracias representativas dicha afección casi podría ser considerada como una "dolencia profesional".

Sendos estudios recientes sobre las actitudes de los políticos locales en el Reino Unido y en Bélgica (Copus 2007; Verlet et al. 2007) muestran cómo, con independencia de cuál sea la orientación ideológica de su partido, la mayoría de los políticos comparten una aparente contradicción. Por un lado, son firmes defensores de las elecciones como excelente mecanismo democrático para la expresión de la voluntad de los ciudadanos, que a través de ellas otorgan a los representantes electos la autoridad y la legitimidad requerida para el ejercicio de sus cargos durante su periodo de mandato. Pero al mismo tiempo que se reconocen un producto del sistema electoral, y por tanto apenas una forma de expresión de la voluntad popular, los políticos muestran una marcada aversión ante cualquier ejercicio directo de la soberanía ciudadana que no se vea mediada por los representantes políticos y las estructuras partidarias. En particular, reniegan de la utilización de referendos locales para la toma de decisiones y les molesta que los ciudadanos se movilicen para ejercer "presión mediática" o para organizar sus propios "partidos de protesta". Lo más adecuado y efectivo, según la opinión de los cargos electos, sería que los deseos de influencia de los ciudadanos se canalizasen a través del contacto con sus representantes o utilizando los canales de participación que éstos establecen. En cualquier caso, los políticos entienden que debe respetarse el "mandato que recibieron de su electorado para tomar decisiones reales, finales y vinculantes en instituciones legítimas" (Verlet *et al.* 2007: p. 21); pues al fin y al cabo fue para eso que "ganaron" las elecciones.

Los políticos justifican su renuencia a los referendos y a cualquier forma vinculante de participación ciudadana por medio de unos argumentos […] que tal vez tenían validez aplicados al siglo XIX, pero que no reflejan correctamente la realidad actual

Así, ignorando las varias deficiencias que aquejan a los sistemas electorales representativos como mecanismos de expresión ciudadana que hagan primar sus intereses ante los de las élites (Fung 2006: p. 27), justifican su renuencia a los referendos y a cualquier otra forma vinculante de participación ciudadana por medio de unos de argumentos que, de facto, invalidarían también las elecciones en que ellos mismos fueron elegidos. Entre ellos destaca el de que el representante "conoce mejor" y tiene una mayor perspectiva, ecuanimidad y legitimidad que los propios ciudadanos, así como el de que las consultas reiteradas a la ciudadanía serían técnica y organizativamente inviables. Son, en definitiva, argumentos que tal vez tenían validez aplicados al siglo XIX, pero que no reflejan correctamente la realidad actual.

No obstante, no debería extrañarnos que los políticos aborrezcan aquellos arreglos democráticos en los que ellos mismos no aparezcan como elementos centrales e ineludibles de los procesos de gobierno. Su aparente esquizofrenia, de hecho, no tiene siquiera que ver con la mayor o menor bondad de nuestros representantes. En realidad es una cuestión de interés; y el "interés propio", en una u otra medida, afecta a todos los gremios profesionales, que tienden a anteponer sus intereses, o los de aquellos de quienes dependen, frente a otro tipo de

consideraciones. Seamos honestos: si un profesor universitario tuviera que elegir entre el interés general de la universidad o su interés concreto como profesor, casi siempre optaría por su interés. Lo mismo ocurrirá con cualquier hincha de fútbol merecedor de ese nombre: jurará que vio esa falta inexistente que impidió a su delantero marcar un gol. ¿Y existen muchos redactores que consientan en publicar una noticia que atente gravemente contra los intereses de las compañías propietarias de su periódico, sabiendo que perderán por ello su trabajo? Así, cuando un político se ve confrontado entre la "corrección democrática en general" o su interés concreto como político... es comprensible que opte por su propio interés. Esa es, sencillamente, la naturaleza básica de nuestras sociedades y de sus integrantes, sobre la que construimos nuestras instituciones. Hace casi tres siglos el Doctor Mandeville ya nos advertía de que la gestión política habilidosa consiste precisamente en saber encauzar los intereses y vicios privados de tal forma que puedan redundar en el beneficio general (Mandeville 1729: p. 311).

Como sabemos, todas las instituciones promueven las condiciones necesarias para que, entre sus integrantes, prosperen justamente aquellos que aseguren la continuidad de la institución y de sus estructuras internas. Es por ello que en los partidos políticos predominan los miembros que anteponen el *statu quo* al idealismo democrático. Así, son una minoría los que, a día de hoy, se consideran a sí mismos como "agentes de cambio", pues se ven obligados a enfrentar un sistema de incentivos y desincentivos que les dificultan promover activamente el "empoderamiento" del ciudadano y la democratización del gobierno y la administración. El resto de los políticos permanece así prisionero de una cortoplacista "lógica del poder" que les impide reconocer cómo, en el largo plazo, la introducción de cambios les permitiría realizar sus funciones de una manera más plena, satisfactoria y sostenible.

De acuerdo a los mecanismos de evolución institucional que analizamos en apartado 2.1.2, el tránsito hacia formas más maduras de democracia sólo podrá acontecer cuando proliferen nuevos liderazgos que consigan articular una convincente agenda de cambio que, ocasionalmente, consiga aliviar la "esquizofrenitis doblepensante" de nuestros políticos. Conviene señalar cómo estos procesos de cambio ya han acontecido en algún país, hace más de un siglo. En Suiza, república federal dotada de un sistema representativo proporcional que incorpora numerosos mecanismos de democracia directa, la práctica totalidad de las leyes emitidas a nivel federal, cantonal y local, pueden ser rechazadas por la ciudadanía a través de un referéndum, que deberá convocarse si 50.000 ciudadanos (*i.e.*, aproximadamente un 1% del censo) firma a favor de su realización, siendo asimismo posible la presentación de enmiendas a las leyes o incluso la elevación de iniciativas legislativas populares.

La gran mayoría de las leyes suizas, por supuesto, no llegan a ser sometidas a referéndum, por lo que a efectos prácticos el trabajo de los políticos helvéticos es muy similar al de sus homónimos de países no tan democráticos. Sin embargo, la mera posibilidad de que la ciudadanía rechace las leyes que considera poco satisfactorias, introduce un sutil estímulo que viene a transfigurar el proceso legislativo y a reajustar la propia psicología de los legisladores: interiorizan que el ciudadano tiene también poder entre elección y elección, y para evitar el ocasional rechazo se establece un ciclo legislativo que incorpora procesos de discusión de los borradores con los gobiernos regionales, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y colectivos ciudadanos, entre otros. Los resultados y propuestas de dichos procesos consultivos serán tenidos muy en cuenta por los parlamentarios durante la tramitación final de la ley (Huber 2007).

El caso de Suiza muestra que es posible disponer de arreglos institucionales democráticos que vinculen más estrechamente a los ciudadanos con sus representantes, estimulando un diálogo continuado y fructífero entre ellos y resolviendo, aunque sea parcialmente, algunas de las contradicciones democráticas que aquejan a nuestros sistemas políticos

Es posible, pues, disponer de arreglos institucionales democráticos que vinculen más estrechamente a los ciudadanos con sus representantes, estimulando un diálogo continuado y fructífero entre ellos y resolviendo, aunque sea parcialmente, algunas de las contradicciones democráticas que aquejan a nuestros sistemas políticos. Sin embargo, el que apenas unos pocos países en todo el mundo hayan llegado a explorar estas vías muestra que no es ésta una transición fácil de realizar. Son aún muchas las naciones que, al igual que nosotros, no han sido capaces de contestar la pregunta que planteamos anteriormente: ¿dónde encontrar la voluntad con la que cambiar las actuales reglas, si precisamente quienes deberían cambiarlas son quienes más se benefician de ellas?

Concluimos así este apartado en el que fueron presentados los rasgos esenciales de la institucionalidad democrática, para centrarnos a partir de ahora en el ámbito municipal. Como veremos, es en este contexto donde es más probable que surjan esos nuevos liderazgos –tanto políticos como administrativos y ciudadanos– que no sólo nos mostrarán de dónde extraer esa huidiza voluntad de cambio, sino que se aventurarán a forjar nuevas reglas para la política.

3. EL NUDO GORDIANO DE LA DEMOCRACIA LOCAL

"La democracia sólo parece adecuada para un país muy pequeño"
(Voltaire, Diccionario filosófico, 1764)

No es ninguna casualidad que fuese en las *polis*, las ciudades-estado de la antigua Grecia, donde cristalizó por primera vez la noción político-filosófica de democracia. Tampoco es casualidad que en numerosos idiomas, entre los que se incluye el español, el término "ciudadano", que se refiere al "habitante de un Estado como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país" (RAE 2001), se derive precisamente de la palabra "ciudad".

A lo largo de la historia de la humanidad las ciudades, y en general el ámbito local, se han configurado como un espacio democrático privilegiado. Es precisamente en este nivel donde se construye una relación más estrecha entre los gobernantes y los ciudadanos, pues la cercanía física que comparten –al permitir que se identifiquen y confluyan los intereses y problemáticas vitales que ambos afrontan– lleva a que los procesos de rendición de cuentas y de asunción de responsabilidades resulten más eficientes. Por lo general, es también en los municipios donde los ciudadanos se encuentran más motivados para buscar solución a los problemas que les afectan, organizando coaliciones lo suficientemente fuertes como para presionar a los gobernantes o, en su caso, sustituirlos, si es que éstos no proporcionan las soluciones y los arreglos institucionales que la ciudadanía demanda.

De hecho, analizando el proceso de "revolución democrática" suiza de finales del siglo XIX, se observa que fue en el nivel local y regional donde surgieron las innovaciones democráticas que, progresivamente, irían siendo elevadas hasta el nivel federal (Kaufmann 2005: p. 130), en el contexto de un periodo caracterizado por el descontento y la desconfianza de los cantones suizos con respecto a las instituciones políticas federales (Auer 2007). Es importante notar cómo, pese a que los mecanismos de democracia directa buscaban inicialmente desafiar y coartar los desmanes del poder central, fueron estos mismos mecanismos los que, con el tiempo, permitirían alcanzar unos niveles de armonía nunca antes vistos entre los diferentes niveles de gobierno, y entre éstos y la ciudadanía.

Los analistas políticos coinciden en señalar que las ciudades van a adquirir, en este siglo que comienza, una importancia aún mayor que la que tuvieron nunca. Tal importancia no se deriva únicamente del colosal incremento de la población urbana mundial –que en los últimos 55 años se ha cuadruplicado y engloba ya a la mitad de la humanidad– sino que está más bien relacionada con los cambios socio-políticos, económicos y tecnológicos que los países de todo el mundo han experimentado en los últimos decenios. En un momento en el que los procesos de globalización restan cada vez más margen de acción al Estado, se está depositando gran atención sobre el ámbito local, la subsidiariedad y la descentralización como fórmulas con que fomentar la eficiencia, y poder así dar respuesta a unas demandas sociales y ciudadanas que están cada vez más diversificadas y que los estados se muestran incapaces de satisfacer.

En un momento en el que los procesos de globalización restan cada vez más margen de acción al Estado, se está depositando gran atención sobre el ámbito local, la subsidiariedad y la descentralización como fórmulas con que fomentar la eficiencia, y poder así dar respuesta a unas demandas sociales y ciudadanas que están cada vez más diversificadas y que los estados se muestran incapaces de satisfacer

Las ciudades están, no obstante, teniendo grandes dificultades para afrontar este desafío ya que, por lo general, se encuentran ellas mismas atrapadas en una difícil situación que se caracteriza por el exceso de atribuciones y responsabilidades, la falta de autonomía y la escasez de recursos humanos y financieros con que abordar los problemas. Desde mediados de los años ochenta se ha venido preconizando, como posible solución, una transición desde los modelos burocráticos de administración municipal hacia la llamada "nueva gestión pública", más flexible y dinámica, y capaz de reaccionar ante las necesidades de los ciudadanos como las empresas reaccionan ante las de sus clientes. Tras más de veinte años intentándolo, cada día es más patente que tales medidas modernizadoras no se bastan para desentrañar el complicado "nudo gordiano" que atenaza a nuestros municipios. Por un lado, la inercia burocrática de las administraciones se ha mostrado muy resistente y renuente al cambio; y por el otro, no parece que un enfoque meramente "empresarial" consiga solventar unos desafíos sociales que crecen y se diversifican continuamente.

Se hace así cada vez más palpable la necesidad de que acontezca una transformación aún más profunda en el ámbito local, que alcance a modificar su mismo marco institucional y político y sustituya las tradicionales visiones de "gobierno" –de carácter tecnocrático, jerárquico y centralista– por una nueva noción relacional de "gobernanza", que reconozca la existencia de una multiplicidad de agentes relevantes que actúan en el ámbito local y que permita a cada uno de ellos ocupar su lugar dentro de redes colaborativas y dinámicas capaces de abordar conjuntamente las

problemáticas locales. En esta nueva forma de "gobernanza colaborativa" la transparencia, la rendición de cuentas, la asunción de responsabilidades y la participación ciudadana ocuparían un lugar central (Miller *et al.* 2007). Se desencadenaría así un proceso de "democratización de los municipios" que bien podría, a su vez, desembocar en una "municipalización de la democracia" que, como hemos visto, tal vez contribuiría a resolver la grave crisis de credibilidad que hoy en día aqueja a nuestras marchitas democracias.

3.1 EL LABERINTO DE LO LOCAL

> "Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres.
> Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia"
> (Alexis de Tocqueville, La democracia en América, 1835)

Para hacernos una idea más precisa del embrollo en que se encuentran inmersas actualmente nuestras ciudades nos remitiremos nuevamente al ejemplo español, que –al menos en el momento de escritura de estas líneas, en octubre de 2007– presenta unas características singulares que lo convierten en un caso especialmente ilustrativo e interesante.

El ámbito local español presenta unas características singulares que lo convierten en un caso especialmente ilustrativo e interesante para ejemplificar la situación actual

En términos generales puede afirmarse que los municipios españoles, al igual que el resto de las urbes del mundo, enfrentan desde sus instituciones los desafíos de escasez de recursos y exceso de responsabilidades que mencionamos anteriormente. En el caso de España la situación se vuelve aún más espinosa para los consistorios por causa de una serie de vicisitudes extraordinarias que, en conjunto, podrían favorecer que en los próximos años se haga más conveniente –o cuanto menos posible– la experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política. Sin afán de ser exhaustivos, mencionamos a continuación los factores más importantes que harían plausibles dichas mudanzas.

Inmigración y disparidad social

España está experimentando unos flujos migratorios absolutamente inauditos en el mundo entero: entre los años 2000 y 2007 el número de inmigrantes censados prácticamente se quintuplicó, de forma que actualmente más del 10% de los residentes en España provienen del exterior, con fuerte representación de regiones tan dispares como Iberoamérica, Europa Occidental, Europa Oriental, África del Norte y África Subsahariana. Este hecho no sólo contribuirá a acrecentar en los próximos años el porcentaje de población con limitados recursos socio-económicos a los que los municipios deberán servir, sino que introduce una insólita complejidad cultural y social en las hasta ahora relativamente homogéneas ciudades españolas, lo que sin duda planteará desafíos importantes para los gestores municipales.

Boom inmobiliario y finanzas municipales

Buena parte de la bonanza económica que España experimentó en la última década fue debida al espectacular *boom* inmobiliario que, amparado en la Ley del Suelo de 1998, promovió un modelo de desarrollo urbanístico de carácter no sostenible, que fomentó la especulación y generalizó la corrupción (Iglesias *et al.* 2007a). Según las cifras oficiales, los precios de la vivienda crecieron entre 1997 y 2006 un 187%, para ir estabilizándose a lo largo de 2007 y seguramente estancarse o caer durante el 2008. El fin de este auge provocará, sin duda, una ralentización general de la economía española; su efecto sobre las finanzas municipales va a ser, sin embargo, mucho más dramático.

Durante los años del "*boom* del ladrillo" la gran mayoría de los municipios españoles recurrieron a las recalificaciones urbanísticas para incrementar su recaudación y mejorar su situación financiera. Desgraciadamente, los pingües ingresos extraordinarios provenientes de las recalificaciones favorecieron la indisciplina fiscal: en muchos casos fueron indebidamente utilizados para sufragar gastos corrientes y sobredimensionar la administración municipal, cuando no para la obtención delictiva de lucro personal por parte de políticos, funcionarios y otros intermediarios. Se extendieron así, por todo el territorio nacional, las prácticas de corrupción, la opacidad administrativa y el incumplimiento sistemático de las normativas urbanísticas (Iglesias *et al.* 2007a), hasta el punto de que entre 2000 y 2007 los medios de comunicación españoles llegaron a denunciar más de mil casos de supuestas irregularidades urbanísticas y presuntos casos de corrupción (Iglesias *et al.* 2007b).

Sin duda, este hecho no sólo ha provocado un deterioro del sistema democrático y una gran pérdida de credibilidad de sus instituciones, sino que plantea un desafío muy concreto y tenaz a los futuros gestores municipales: deberán proporcionar servicios, con unos recursos significativamente mermados, a una ciudadanía recelosa y a unas ciudades masivamente edificadas. En estas circunstancias, incluso el gestor más honesto y capaz tendrá

dificultades para garantizar la gobernabilidad de su ciudad, ya que las subidas de impuestos que se verá obligado a realizar serán recibidas con suma hostilidad.

Es posible, no obstante, que esta exacerbada "conflictividad urbana" sirva para afianzar dentro de los municipios unos nuevos perfiles de liderazgo político y administrativo, que destaquen por sus dotes comunicativas y por su voluntad para coordinarse con el resto de agentes en la búsqueda de soluciones creativas para los problemas de la ciudad.

Clima político deteriorado

Por si fuera poco el desencanto democrático causado por la pandemia de corrupción urbanística, durante la última legislatura el clima político nacional se ha caracterizado por un nivel de polarización y crispación nunca antes vivido. En estos cuatro años no ha habido ninguna institución democrática, consenso cívico o política de Estado que haya quedado a salvo de la instrumentalización partidista, mediática y electoral.

Esta confrontación desmedida no sólo ha provocado discordia y hartazgo entre la ciudadanía, sino que ha puesto en evidencia para una proporción creciente de la población algunas de las deficiencias institucionales que hasta ahora apenas habían sido tematizadas, como la ausencia de una auténtica separación de poderes, la generalizada amoralidad política o la existencia de un bipartidismo encubierto, basado en el control mediático y en unos mecanismos electorales viciados. Tras treinta años de democracia, por primera vez han alcanzado resonancia cuestionamientos dirigidos hacia la jefatura del Estado –que no es electa sino hereditaria– y al propio proceso de transición democrática –cuya "incuestionable bondad" fue asentada en el imaginario colectivo por unos medios de comunicación dedicados durante lustros a idealizarla.

El resultado es, en cualquier caso, un clima político recrudecido y una ciudadanía cada vez más escéptica. Y si bien esta situación podría, en el ámbito nacional, reforzar la polarización política en torno a los dos partidos mayoritarios, en el nivel municipal va a tener un efecto más disgregador, dificultándoles a estos partidos que puedan hacerse con una buena representación local –con cuadros capacitados y que cuenten con apoyo social– y así favoreciendo que afloren otras agrupaciones con mayor voluntad y capacidad para sintonizar con la ciudadanía.

Un clima de confrontación política recrudecida, junto con una ciudadanía cada vez más escéptica [...] pueden favorecer que en el nivel municipal afloren nuevas agrupaciones con una voluntad y capacidad para sintonizar con las inquietudes de los ciudadanos mayores que la de los partidos mayoritarios nacionales

Hostilidad institucional hacia la participación ciudadana

Pese a que la Constitución Española proclama que *"los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes"*, la realidad es que su articulado se muestra declaradamente hostil a los mecanismos de democracia directa. Constituye, de facto, un importante retroceso con respecto a la anterior Constitución, que permitía impulsar referendos de revocación para leyes emitidas por el Congreso. En la actualidad, los ciudadanos disponen apenas de una sola herramienta, la *Iniciativa Legislativa Popular (ILP)*, que les permite presentar al Congreso una proposición de ley que venga avalada por al menos medio millón de firmas. Existe, no obstante, una amplia lista de temas legislativos excluidos de las Iniciativas Populares, que abarca la práctica totalidad de asuntos importantes: derechos fundamentales, libertades públicas, código penal, educación, reforma constitucional, estatutos de autonomía, asuntos y tratados internacionales, tributación, planificación económica, prerrogativa de gracia... son algunos de los temas prohibidos. No existe, asimismo, garantía ninguna de que la proposición sea tramitada por el Congreso, que puede espontáneamente rechazar su admisión, o hasta tergiversar su contenido de forma que se acabe legislando algo distinto o incluso opuesto a lo propuesto por los ciudadanos. Así las cosas, la ILP resulta totalmente inoperante, como prueba el hecho de que ninguna de las 45 iniciativas emprendidas en casi 30 años haya sido finalmente aprobada –con la posible salvedad de una iniciativa cuyo contenido se consideró subsumido dentro de otra ley propuesta por los grupos políticos.

En cuanto a las *Consultas Plebiscitarias* a la ciudadanía, se configuran más como un mecanismo para que el Gobierno legitime sus decisiones que como un instrumento para el ejercicio de la soberanía popular: son convocadas por el Presidente del Gobierno a su conveniencia y tienen un carácter meramente consultivo, por lo que su resultado no precisa ser respetado. La experiencia de los dos plebiscitos que se realizaron en 1986 y 2005 –sobre la permanencia de España en la OTAN y sobre la Constitución Europea– muestra asimismo cómo la maquinaria estatal es utilizada, sin apenas restricciones, para favorecer el resultado deseado por el gobierno, desdeñando cualquier principio de neutralidad democrática (Demopunk Net 2005; Martínez Sánchez 2001).

De manera similar, la Constitución establece que toda consulta plebiscitaria que se pretenda realizar en los ámbitos

regional o municipal deberá contar previamente con la autorización expresa del Gobierno de la Nación, mediante acuerdo adoptado en Consejo de Ministros (Ibáñez Macías 2005). Tomemos el ejemplo de un grupo de vecinos que quisiera impulsar una consulta ciudadana para decidir si se construye una fuente en la plaza de su pueblo. Estos vecinos deberían constituirse en "comisión promotora", elaborar una propuesta legislativa que prevea la realización del plebiscito y registrarla en el Ayuntamiento, cuyo pleno valorará si la admite o no a trámite, en base al informe realizado por la Comisión de Participación Ciudadana. Podrá así iniciarse la recogida de las firmas de un 15% de los ciudadanos en pliegos debidamente autorizados por el ayuntamiento. Las firmas serán verificadas una a una por la autoridad competente, pudiendo entonces el Gobierno Municipal pasar a considerar si acepta o rechaza la propuesta, que deberá asimismo ser debatida por el Pleno una vez se hayan estudiado los correspondientes informes del Secretario y del Interventor. Si se decide aprobar la realización de la consulta, será entonces el momento de solicitar la autorización, primero al gobierno regional y posteriormente al gobierno nacional, para que puedan así finalmente iniciarse los preparativos de la consulta propiamente dicha: su convocatoria, la campaña, votación en colegios electorales, recuento de votos, etc. Puesto que, con toda probabilidad, el plebiscito tendría un carácter meramente consultivo, al final sería el propio gobierno municipal quien decida si acatar o no su resultado. En total, habrán transcurrido meses, si no años, desde que se inició el proceso. Así las cosas, a nadie sorprenderá que las escasas consultas convocadas en el ámbito local y regional se hayan realizado, hasta donde nos consta, al margen de los cauces legales y que, por tanto, hayan sido ignoradas o incluso prohibidas por las autoridades (Demopunk Net 2002).

El modelo de participación ciudadana español presenta así, sobre todo al nivel "nacional", un carácter restrictivo y controlador que, a efectos prácticos, no difiere mucho del utilizado ocasionalmente por regímenes de tipo dictatorial

El modelo de participación ciudadana español presenta así, sobre todo al nivel "nacional", un carácter restrictivo y controlador que, a efectos prácticos, no difiere mucho del utilizado ocasionalmente por regímenes de tipo dictatorial. En su gran mayoría los españoles ignoran que existan otras formas de ejercer su ciudadanía que no sea a través de las elecciones, de la misma forma que no son conscientes del resto de desequilibrios existentes en el andamiaje democrático español. Cuarenta años de dictadura y, posteriormente, un notable trabajo de endoculturación a favor del *statu quo* realizado desde el sistema educativo y los medios de comunicación masiva, han extendido entre los ciudadanos la impresión de que la democracia básicamente consiste en elegir cada cuatro años entre las listas propuestas por los partidos políticos.

La situación tiene, sin embargo, visos de cambiar en los próximos años. El patente anacronismo de esta legislación se va a hacer más y más visible para una ciudadanía cada vez más crítica y crecientemente acostumbrada a ser consultada y a dar su opinión. Es más, una legislación obsoleta y restrictiva confiere mayor visibilidad a los movimientos críticos, cuyas campañas y acciones podrían servir para desanudar la, hasta ahora reprimida, demanda ciudadana de participación. Por poner un ejemplo que contraste con el que dimos anteriormente: sistemas de software libre que están siendo desarrollados van a permitir en breve que cualquier vecino u organización social pueda organizar, sin coste alguno y con razonables garantías procedimentales, un pseudo-referéndum virtual para su ciudad, en el que los ciudadanos que lo deseen podrán participar utilizando, desde su propia casa, su DNI digital, obteniéndose un resultado en el plazo de días o semanas. Por supuesto que esta consulta, al no haber sido autorizada por el Presidente de la Nación, no tendría validez legal alguna; pero si, por ejemplo, más de la mitad de la población de un municipio aprobase la propuesta, su legitimación moral y democrática –así como su impacto mediático– serían tan fuertes que resultaría muy costoso para el alcalde el ignorarla. Más pronto o más tarde, las autoridades locales y regionales se darán cuenta de que tales ejercicios de expresión de la voluntad popular son difíciles de reprimir –tanto desde un punto de vista técnico como democrático- y tratarán de utilizar su significativa potestad normativa (Ibáñez Macías 2007) para establecer un marco legal que introduzca mecanismos participativos sobre los que puedan ejercer una mayor influencia y sean aceptados por la ciudadanía.

Tensiones territoriales e identitarias

Una de las mayores riquezas de España la constituyen su diversidad de climas y orografías, así como las numerosas culturas y pueblos que, a lo largo de la historia, confluyeron y se desarrollaron dentro de su reducida extensión geográfica. De hecho, algunas de sus actuales comunidades lingüísticas extienden sus raíces históricas hasta los tiempos pre-románicos, por lo que puede hablarse de más de veinticinco siglos de afortunada y desafortunada convivencia entre las culturas hermanas crecidas en la Península Ibérica.

En 1936, pocos meses después de iniciarse la guerra civil española, el general Franco explicaba a la prensa extranjera la que sería su futura política territorial: "*El carácter de cada región será respetado, pero sin perjuicio de la unidad nacional, que la queremos absoluta; con una sola lengua, el castellano, y una sola personalidad, la*

española" (Laínz 2004). Ni qué decir tiene que los casi 40 años de dictadura que siguieron a esas declaraciones constituirían uno de los periodos de más difícil convivencia entre las regiones ibéricas. De hecho, la sistemática represión ejercida contra los nacionalismos periféricos y la prohibición de sus manifestaciones lingüísticas y culturales exacerbaría en ellas lo que Castells (1999) denomina *identidades de resistencia*: aquellas que se conforman a través del sentir que "alguien ahí fuera" no les deja ser lo que son, y que reivindican su derecho a ser por los más diversos medios, incluidos la lucha armada y el terrorismo.

En un intento por enmendar los excesos franquistas, el modelo territorial español fue radicalmente transformado como parte del proceso de transición a la democracia: España pasó a ser uno de los estados más descentralizados de Europa, con un sistema pseudo-federal estructurado en torno a las llamadas "Comunidades Autónomas", que gozan de altos niveles de autogobierno. No obstante, no ha de olvidarse que los artífices de dicha "solución autonómica" provenían de ese mismo régimen que intentaban transformar. Del mismo modo en que casi seis años después de la muerte del dictador seguía aún considerándose el sueldo de la mujer casada –cuya capacidad jurídica se asimiló durante toda la dictadura a la de un niño o un demente– como un bien ganancial que debía ser administrado por su marido (Ortiz Heras 2006), la concepción patriarcal del franquismo impregnaría también el nuevo modelo autonómico, limitándolo en aspectos fundamentales y convirtiéndolo así en fuente de continuas tensiones hasta el día de hoy. Usando el símil del matrimonio patriarcal, podría afirmarse que el Estado central se reservó en su relación con las regiones una cierta *primacía marital*, que es la que le permite señalarles: *"serás lo que eres... hasta donde yo te diga, ¿sí?"*. Interpretado en estos términos, el artículo 8 de la Constitución –que atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de defender la "integridad territorial" de España– puntualiza: *"...y como me hables de divorcio, te parto la cara"* (Gordillo 2006; Ortiz 2007).

El proceso de revisión de los Estatutos de Autonomía –normas básicas de las regiones autónomas que fijan los márgenes de su autogobierno–, que fue iniciado en 2005 y está aún por completarse, no sólo no ha logrado disipar las tensiones entre las regiones y entre los distintos niveles de gobierno, sino que probablemente va a contribuir a que éstas se acentúen en los próximos años. La ciudadanía, tal vez preocupada por asuntos más cotidianos, apenas ha mostrado interés en la encendida disputa competencial. Los políticos nacionales y autonómicos despiertan así en los ciudadanos, por lo que parece, similares niveles de desapego. En escenarios como éste, los gobiernos de las regiones con agendas nacionalistas, que requieren legitimarse y diferenciarse con respecto al gobierno central, tienden a promocionar financiera y legislativamente mecanismos participativos al nivel regional y municipal, pretendiendo con ello un mayor acercamiento a los intereses de los ciudadanos. Éste es un proceso que, por ejemplo, se está dando en Escocia, y que en cierto modo acontece también ya en España: las comunidades con agendas más reivindicativas –Cataluña y el País Vasco– son también las que más han destacado en estos ámbitos (Borge *et al.* 2008: pp. 14-18; Generalitat de Catalunya 2006).

Generalizada falta de cultura participativa en los municipios

La democracia española es todavía muy joven. Gran parte de su población creció, de hecho, bajo un régimen de dictadura y en unas condiciones socio-económicas muy distintas de las actuales. El talante continuista con que se desarrolló la transición democrática impidió, a su vez, que se aplicase una pedagogía de auténtica regeneración democrática en la educación de las nuevas generaciones. No es por ello de extrañar que el bagaje formativo y cultural de los españoles, así como el de las instituciones que operan en el ámbito local, apenas incluya competencias democráticas y participativas.

Por un lado, tanto las administraciones municipales como los propios partidos políticos constituyen entornos compartimentados en los que todavía imperan valores organizativos de carácter jerárquico, formal y tecnocrático. Es por ello que a la gran mayoría de los alcaldes, ediles y cuadros técnicos municipales les resulta tan difícil promover la participación ciudadana, pues ellos mismos carecen de la necesaria formación, experiencia y confianza en la cultura de diálogo. Más bien ocurre lo contrario: la incertidumbre y desconfianza derivada de su falta de familiaridad con la participación exacerba su resistencia al cambio y les hace sentirla como una innovación arriesgada, que les complica la toma de decisiones y les obliga a renunciar a sus parcelas de poder.

Tanto las administraciones municipales como los propios partidos políticos constituyen entornos compartimentados en los que todavía imperan valores organizativos de carácter jerárquico, formal y tecnocrático

La ciudadanía, por su parte, presenta una cultura política desconfiada y, por lo general, se siente lejos de la administración y los políticos. Apenas existe esa confianza y complicidad entre gobernantes y gobernados que resulta fundamental para que la participación funcione. Para el escaso porcentaje de ciudadanos que estaría dispuesto a movilizarse e implicarse más allá de las elecciones, las actividades participativas municipales –que tienen un carácter eminentemente presencial– resultan casi siempre incompatibles con el resto de sus compromisos

laborales, familiares y personales. Más aún: para que un ciudadano participe ha de percibir que el tema tratado es relevante y que su esfuerzo podrá realmente verse reflejado en las decisiones gubernamentales, algo que todavía apenas ocurre.

Resulta asimismo importante destacar la falta de cultura participativa de las propias asociaciones ciudadanas, en torno a las cuales se ha desarrollado tradicionalmente la participación municipal. En particular, el movimiento vecinal se caracteriza por su endogamia, su limitada representatividad y democracia interna y por su escasa capacidad de renovación, con juntas directivas que en algunos casos apenas cambiaron en 25 años (Prieto-Martín 2004). En algunos municipios las asociaciones de vecinos se constituyen en un auténtico contrapunto de poder al ayuntamiento y son cooptadas por los intereses partidarios. De hecho, las asociaciones vecinales usualmente recelan de metodologías que soliciten la participación directa de los ciudadanos, ya que preferirían que ciertos temas se negociasen sólo con ellas.

En cuanto a los medios de comunicación local y las instituciones académicas, que deberían haber proporcionado los espacios y los referentes desde los que desarrollar en los municipios una sana crítica y experimentación democráticas, lo cierto es que raramente lo han hecho: por lo general, antes que fiscalizar a los poderes fácticos municipales han quedado puestos a su servicio y contribuido así a mitigar los efectos transformadores de la participación ciudadana.

De todo ello se deduce que, para que la participación ciudadana pueda extenderse en el ámbito municipal, hace falta que se den procesos de "aprendizaje democrático" en todos estos sectores. Hay, no obstante, indicios que sugieren que dichos procesos están ya iniciándose tanto entre los actores gubernamentales, que evolucionan hacia estilos de gobierno más "relacionales" (Brugué 2002; Pino *et al.* 2007), como en la propia ciudadanía y sus asociaciones, quienes a través de colectivos de nuevo cuño articulan demandas de carácter cada vez más reivindicativo (Morales 2005). En los próximos años cabe por tanto esperar que se produzca en el ámbito municipal español una capacitación creciente de los cuadros técnicos y políticos, una progresiva renovación del tejido asociativo y vecinal, así como la maduración y extensión del uso de herramientas y procedimientos participativos.

...el laberinto de seda

Los factores que hemos analizado convierten al caso español en un ejemplo especialmente ilustrativo de los desafíos y problemáticas que municipios del mundo entero se ven obligados a afrontar. Son problemas que por lo general se enmarañan unos con otros hasta tejer un nudo o un laberinto en apariencia insoluble. Lo que nosotros no obstante argumentamos es que son precisamente estas dificultades las que podrían favorecer una mayor experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política que a su vez permitan a nuestros municipios no sólo emerger del laberinto, sino hacerlo transformados (Goss 2001).

En cierto modo, estos problemas son como las hebras de seda que, convertidas en capullo, apresan al gusano durante su proceso de transformación en mariposa. Podrá argüirse que el gusano está preparado por la naturaleza para secretar el ácido que le abrirá finalmente su salida; pero igualmente podría afirmarse que, si existe un sistema político preparado para reformarse a sí mismo, introduciendo mejoras graduales en su entramado institucional, ése es el sistema democrático. Si una dictadura como la franquista fue capaz de engendrar en su seno una incipiente democracia, bien debería ésta ser capaz de seguir mejorándose y profundizando en su esencia democrática.

Si una dictadura como la franquista fue capaz de engendrar en su seno una incipiente democracia, bien debería ésta ser capaz de seguir mejorándose y profundizando en su esencia democrática

No hay duda de que la mayoría de los políticos y técnicos municipales recelarán inicialmente de los cambios, de una forma similar a como las patitas del gusano –acostumbradas como están a llevarlo de acá para allá– creen morirse en la crisálida. Pero al igual que éstas finalmente se transforman y asumen que su función cambia al formar parte de un ser alado, entenderán también los políticos su nuevo y fundamental papel en una democracia de carácter colaborativo, en la que pasarán a ocupar el rol de líderes y coordinadores de la red de actores urbanos que trabajan en pro de la gobernanza local (Centelles i Portella 2007).

3.2 GOBERNANZA LOCAL Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO

"No hay ejército capaz de detener una idea a la que le ha llegado su momento"
(Víctor Hugo, Historia de un crimen, 1852)

En varias ocasiones nos hemos referido ya, de una manera un tanto imprecisa, a la noción de "gobernanza", proponiéndola como el modelo que habría de imperar en los municipios y guiar las estrategias y las acciones de sus políticos y sus administradores. Tras nuestro periplo por el *"laberinto de lo local"* llegó el momento de que la

definamos con mayor precisión y concluyamos así este módulo introductorio explicando cuál es la relación entre la gobernanza local y los procesos de desarrollo político y democrático.

Una de las definiciones más extendidas para la gobernanza es la utilizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que considera la gobernanza como:

> *"El sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales mediante las interacciones dentro de y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones –logrando el mutuo entendimiento, acuerdo y acción. Comprende los mecanismos y procesos para que los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones legales. Es las reglas, instituciones y prácticas que establecen los límites y los incentivos para los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza, incluyendo su dimensión social, política y económica, opera en cada uno de los niveles de organización humana, ya sea la familia, el poblado, el municipio, la nación, la región o el mundo."* (PNUD 2004)

A la mayoría de los lectores les habrá llamado la atención la similitud existente entre esta definición y aquello que en el apartado segundo referimos como "marco institucional". Lo cierto es que con ambas nociones se alude prácticamente a lo mismo: mientras que los académicos se valen de la *teoría institucional* para estudiar los sistemas sociales con una perspectiva eminentemente analítica, los consultores gubernamentales y las agencias de cooperación internacional utilizan la noción de *gobernanza* para explicar, con un enfoque más práctico y normativo, cómo influyen las instituciones en los procesos de gobierno y cómo en base a ello se podría mejorar la formulación y la implantación de las políticas públicas. El talante "normativo" que se da al término lleva a que casi nunca se hable de la "gobernanza" a secas, sino que se utilicen variaciones adjetivadas –como "gobernanza democrática", "buena gobernanza" o "gobernanza relacional"– dependiendo de cuál sea la modalidad de gobernanza que la agencia en cuestión intente promover. Por lo general, todas estas variantes comparten un nexo esencial: el reconocimiento expreso, para un determinado ámbito social, de una diversidad de actores relevantes –públicos, privados y voluntarios– que hace necesario que se relacionen entre ellos –en una red– para negociar y comprometerse en la formulación e implementación de determinadas políticas (Brugué 2002).

Para que esto sea posible, los distintos niveles de gobierno deberán desempeñar una función coordinadora en dichas redes, para así poder liderar e influenciar unos procesos de toma de decisiones que, según el *Libro blanco de la Gobernanza Europea*, habrían de estar caracterizados por la transparencia, la coherencia, la eficacia, la apertura a la participación, la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades (Comisión Europea 2001). Recientemente se ha señalado además la necesidad de prestar una especial consideración a las minorías y segmentos más vulnerables de la sociedad (UNGC 2007).

El mayor problema de estos enfoques reside en su patente voluntarismo: describen los componentes ideales que conforman el "puzzle de la gobernanza" pero apenas aclaran los vínculos y prioridades existentes entre ellos o cómo ponerlos en práctica. Si bien es cierto que en el marco de los procesos globalizadores las autoridades gubernamentales están perdiendo su primacía en el manejo de los asuntos públicos y que por ello se ven obligados a ocupar un papel de "uno más" en redes multi-actorales de gobernanza, no menos cierto es que –como vimos al estudiar las "instituciones sombrías"– una de las principales funciones de estas redes consiste precisamente en la "gestión de la exclusión", que facilite que aquellos que ostentan el poder en ellas puedan mantenerlo. Es por ello que incluso en los casos en que existe un liderazgo político deseoso de abrir al máximo los espacios de decisión resulta harto difícil impulsar una gobernanza realmente inclusiva, pues han de vencerse las resistencias de quienes ya integran dichos espacios. Como vimos en el apartado 2.1, los procesos de evolución institucional resultan arduos y requieren no sólo de la aparición de nuevos liderazgos sino también de la existencia de un contexto favorable al cambio. Es ley de vida que la participación, la influencia y el poder raramente son "regalados" por quienes los ostentan; por lo general, se necesita del concurso de los propios excluidos que, reclamando consistentemente su propia participación, convenzan a las élites de que es mejor contar con ellos, ya que la "dispersión de poder" que provocará su inclusión estará al mismo tiempo creando las condiciones y nuevas fuentes de poder desde las que afrontar y resolver conjuntamente los desafíos planteados.

El "desarrollo político" consiste en un "proceso interactivo de aprendizaje y de toma de decisiones públicas basado en la creación de poder y en su dispersión por medio de una progresiva incorporación en los espacios decisorios de colectivos previamente excluidos" (Julie Fisher, 1998)

Este "proceso interactivo de aprendizaje y de toma de decisiones públicas, basado en la creación de poder y en su dispersión, mediante una progresiva incorporación en los espacios decisorios de colectivos previamente excluidos", es lo que Julie Fisher (1998: pp. 21, 172) denomina como *"desarrollo político"*. Como puede verse, el tránsito que nosotros proponemos hacia nuevos modelos institucionales de gobernanza colaborativa representaría un estadio más en ese trabajoso proceso de *desarrollo político* que a lo largo de la historia, y a partir de los regímenes despóticos y

monárquicos de la antigüedad, vino a engendrar nuestras actuales democracias liberales. De la misma forma en que hoy no podríamos calificar de democráticos los sistemas que a comienzos del siglo XIX eran tenidos por tales y que no obstante excluían a la ciudadanía en función de su raza, sexo, patrimonio y nivel de instrucción, bien podría llegar el día en que los actuales sistemas representativos sean considerados apenas como proto-democracias o democracias incipientes, todavía fuertemente impregnadas –como vimos en el apartado 2.2– de rasgos demagógicos, plutocráticos y "partidocráticos". Lo cierto es que nuestras democracias no manifiestan aún plenamente ese genuino interés por "continuar mejorándose" que caracteriza al ideal democrático y que habría de llevarlas a construir espacios institucionales que permitan que los ciudadanos, como legítimos depositarios que son de la soberanía, la ejerzan también en grado máximo, decidiendo sobre los asuntos que estimen convenientes.

Es por ello que no bastará con que organismos como la Organización de las Naciones Unidas y el Concilio de Europa prediquen las excelencias de la gobernanza para que este nuevo paradigma se convierta en una realidad que complemente y releve a los modelos de gobierno existentes. En nuestra opinión, el "puzzle de la gobernanza" debe necesariamente empezar a resolverse desde abajo: es necesario promover el "empoderamiento" de aquellos a quienes más beneficiaría la reforma, y hacerlo precisamente en aquellos contextos y ámbitos en los que con más facilidad podrán demandar el cambio, una vez que dispongan de las herramientas que les permitan hacerlo. Estamos refiriéndonos por tanto a la *"Gobernanza Local"*, que es en la que centraremos nuestra atención en lo que resta del curso.

Y dentro de la gobernanza local, entendemos que el énfasis ha de depositarse en la consecución de una *"participación deliberativa e inclusiva"* de todos los actores interesados, provengan éstos del sector público, privado, voluntario o de la propia ciudadanía. Si la participación inclusiva consigue activarse el resto de componentes de la gobernanza, como la transparencia y la asunción de responsabilidades, se derivarán de ella. Es precisamente en el ámbito local donde más fácil resulta abrir espacios de participación, deliberación e inclusión, ya sea por iniciativa del liderazgo político sensibilizado o de coaliciones de ciudadanos organizadas en torno a sus problemáticas. El estudio comparado de las experiencias de democracia directa sugiere que, para que el uso de estas herramientas se afiance y tengan un efecto democratizador en el marco institucional representativo en que se insertan, conviene que estén entroncadas en los ámbitos local y regional (Auer 2007; Zovatto 2007). De manera similar, cabe esperar que modelos de gobernanza participativa exitosamente instaurados en el ámbito local tiendan a replicarse en otros ámbitos locales y a elevarse hacia el ámbito regional y estatal.

Nadie duda ya de que la aplicación de las TICs a los procesos democráticos de toma de decisión y a la extensión y mejora de la participación ciudadana, va a jugar un papel fundamental en la evolución de nuestros sistemas democráticos, y en la instauración y extensión de modelos colaborativos de gobernanza

En cuanto a las herramientas que servirán para desencadenar y estructurar estos procesos de gobernanza, la fundamental no va a ser otra que *Internet*. Después de que esta red cibernética global haya revolucionado ámbitos tan diversos como el de las finanzas, las comunicaciones, la economía, la investigación, las relaciones interpersonales y la pornografía... nadie duda ya a estas alturas de que la aplicación de las *Tecnologías de la Información y la Comunicación* (TICs) a los procesos democráticos de toma de decisión y a la extensión y mejora de la participación ciudadana, va a jugar un papel fundamental en la evolución de nuestros sistemas democráticos, y en la instauración y extensión de modelos colaborativos de gobernanza.

Adentrémonos pues definitivamente en ese fascinante –y todavía apenas explorado– espacio en que confluyen la gobernanza local, la participación ciudadana y las TICs. Para ello, en los próximos módulos analizaremos en detalle en qué consiste la participación ciudadana en el ámbito local, cuáles son sus herramientas y sus problemáticas, así como la forma en que las TICs en general e Internet en particular podrán potenciarla, convirtiendo así el aldabón de la participación en un ariete que sea capaz de catalizar los procesos de desarrollo político y democrático de nuestras sociedades, y de regenerar así nuestras "democracias marchitas".

"Adaptarse o perecer es, hoy como siempre, el imperativo inexorable de la Naturaleza"
(H. G. Wells, Una corta historia del mundo, 1922)

ACTIVIDAD:

Reflexión sobre el sistema institucional y la participación ciudadana en cada país de los cursantes

(Actividad Individual)

La actividad propuesta para este módulo consiste en que reflexionemos, de una manera informal, sobre los canales de influencia institucional existentes en nuestros países, haciendo uso para este ejercicio, de la experiencia personal de cada alumno en su propio país. Nos inspiraremos para ello en las dos figuras que fueron presentadas en el apartado 2.2.

Puede elaborar su esquema con papel y lápiz, y presentarlo escaneado, lo importante es que la figura resultante refleje no sólo los actores involucrados en los procesos de participación ciudadana, sino también sus relaciones formales y las reales, utilizando para ello dos (2) gráficos o esquemas distintos.

Su primer esquema o gráfico deberá identificar los actores más importantes, o que considere relevantes, dentro de la institucionalidad democrática de su país. Para ilustrar las relaciones de influencia y poder que los actores mantienen entre sí de acuerdo al “IDEAL NORMATIVO”, sírvase de flechas claramente identificables (en color, forma o tamaño por ejemplo) de las demás. Recuerde utilizar también distintos tamaños y grosores de las flechas, para reflejar la intensidad de tales influencias y comentar brevemente el esquema.

Una vez realizada este esquema o gráfico inicial, debe elaborar un segundo esquema o gráfico que muestre el “FUNCIONAMIENTO REAL” de la democracia, partiendo del esquema realizado en primer término, pero superponiendo esta vez a las flechas utilizadas para reflejar las relaciones formales o ideales, otras que sean claramente distinguibles de aquellas y den cuenta de las “influencias oscuras”. Retoque también el grosor de las flechas para reflejar la importancia real de los “canales no oficiales” de influencia.

Debe acompañar la presentación de sus esquemas en el foro de actividades con un comentario breve que explique los aspectos que considere más relevantes de ambos esquemas. La reflexión sobre los esquemas nos conducirá a contrastar las percepciones del modo en que “debe funcionar” el sistema institucional para la participación ciudadana (visión ideal), y el modo real en que este sistema funciona.

En general, les animamos a que se sientan libres de comentar, enriquecer y discutir las intervenciones de los compañeros y compañeras, si algo en ellas les llamase la atención, con independencia de que el país presentado sea o no el suyo propio.

MÓDULO I.

REFERENCIAS
La democracia marchita:
gobernanza local y desarrollo democrático en los albores del nuevo milenio

1. BIBLIOGRAFÍA

Los recursos que incluyen un enlace fueron verificados en su totalidad el 26.05.2010. En caso de que no lograses acceder a alguno de ellos, comunícaselo al tutor-docente, que distribuirá el material en el curso.

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

AUER, A. (2007) Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. *Conferencia Internacional: Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires. [http://www.dd-la.ch/download/Auer_Andreas.pdf]

BORGE, R., COLOMBO, C., *et al.* (2008) "Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Cataluña", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política,* nº 6: págs. 13-31. [http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/borge_colombo_welp.pdf]

BRUGUÉ, Q. (2002) "Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", *Revista Española de Ciencia Política,* nº 7: págs. 9-37. [http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/07/textos/01.pdf]

CASTELLS, M. (1999) *El poder de la identidad* (Vol. 2 de *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*), Madrid: Alianza Editorial.

CENTELLES I PORTELLA, J. (2007) *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CIS (2007) *Encuesta de opinión: Ciudadanía y estado II (ISSP)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

COLEMAN, S. (2003) "The future of the Internet and Democracy. Beyond metaphors towards policy", en *Promise and problems of e-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: OECD.

COLEMAN, S. (2005) *Direct representation. Towards a conversational democracy*, London: Institute for public policy research (ippr). [http://www.ippr.org/members/download.asp?f=/ecomm/files/Stephen_Coleman_Pamphlet.pdf&a=skip]

COMISIÓN EUROPEA (2001) *La gobernanza Europea. Un libro blanco*, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf]

COMITÉ AD HOC SOBRE DEMOCRACIA ELECTRÓNICA (CAHDE) (2007) *Shortfalls in democratic Practice*, Strasbourg: Council of Europe. [http://www.bmeia.gv.at/up-media/4093_a_democracy_shortfalls.pdf]

CONCILIO DE EUROPA (2005) *Reflections on the future of democracy in Europe*, Strasbourg: Council of Europe.

COPUS, C. (2007) Public Participation in Local Representative Democracy: The Importance of Local Political elite Perspectives on Participation and Methods of Citizen Engagement to Democratic and Political Activity. *Citizen Participation In Policy Making*, Bristol: CINEFOGO Network. [http://cinefogoconference.pbwiki.com/f/PN012_Copus.pdf]

DEMOPUNK NET (2002) "La democracia directa en España". [http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/ddsp2002_sp.html]

DEMOPUNK NET (2005) "Tahúres de la democracia. El proceso constituyente europeo. El plebiscito español". [http://www.demopunk.net/sp/intern/europe/info_20f.pdf]

DÍEZ, A. (2007) *Censura a los senadores*, Madrid: El País, 2007.03.13. [http://www.elpais.com/articulo/ultima/Censura/senadores/elpepiult/20070313elpepiult_1/Tes]

FERGUSON, T. (1987) *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Politics*, Chicago: University Of Chicago Press. [http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&newsID=a2041062.htm&section=Reportagem%20Especial_]

FISHER, J. (1998) *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford: Kumarian Press.

FUNG, A. (2006) "Citizen Participation in Representative Democracy", en *Post Party Politics. Can participation reconnect people and government?*, F. Scott (Ed.), London: The Involve Foundation. [http://www.involve.org.uk/assets/Uploads/Post-Party-Politics.pdf]

GENERALITAT DE CATALUNYA (2006) *La iniciativa legislativa popular: guía de uso*: Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació. [http://www.gencat.net/drep/drep/pdfs/ilpcas.pdf]

GORDILLO, J.L. (2006) "Sobre el ignominioso artículo 8", *Mientras tanto.e*, nº 33. [http://www.ucm.es/info/nomadas/mientrastanto/33.htm]

GOSS, S. (2001) *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of ChangeGovernment beyond the center*), London: Palgrave Macmillan.

HERMAN, E.S. y CHOMSKY, N. (1988) *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Pantheon Books.

HUBER, A. (2007) e-Democracy in a participatory form of democracy (direct democracy). *CAHDE 2007*, Sofia: CoE Ad hoc Committee on e-democracy (CAHDE). [http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/AOes/e-Democracy/4101_06_edemo_in_a_direct_demo.pdf]

IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2005) *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.

IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2007) *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.

IGLESIAS, F., AGUDO, J., *et al.*, Eds. (2007a) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid: Fundación Alternativas. [http://www.falternativas.org/content/download/6023/171184/version/8/file/e039_05-07-07_UD-1-Texto-completo.pdf]

IGLESIAS, F., AGUDO, J., *et al.*, Eds. (2007b) *Urbanismo y democracia. Mapa presuntas irregularidades y actos corrupción urbanística 2000-2007*, Madrid: Fundación Alternativas. [http://www.falternativas.org/content/download/6025/171234/version/7/file/1aca_06-07-07_UD-2-Texto-completo.pdf]

KAUFMANN, B. (2005) "Initiatives and referendums – bringing in the people", en *Reflections on the future of democracy in Europe*, Council of Europe (Ed.), Strasbourg: Council of Europe.

LAGO, I. y MONTERO, J.R. (2005) "'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': Manipulación política del sistema electoral", *Zona Abierta,* nº 110/111. *[http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/archivos/45_2005.pdf]*

LAÍNZ, J. (2004) *Adiós, España: verdad y mentira de los nacionalismos*, Madrid: Ed. Encuentro.

LÓPEZ ARNAL, S. (2007) *El diseño del 15-J. A los 30 años de las primeras elecciones tras la dictadura*: Rebelión, 2007.06.15. *[http://www.rebelion.org/noticia.php?id=52199]*

MANDEVILLE, B. (1729) *The Fable of the Bees or, Private Vices, Publick Benefits. With an essay on Charity and Charity Schools, and a Search into the Nature of Society*, London: J. Tonson. *[http://www.google.com.gt/books?id=G9kFAAAAQAAJ]*

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.A. (2001) "El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN". *[http://www.monografias.com/trabajos10/otan/otan.shtml]*

MILLER, P. y WEBB, M. (2007) "Flesh, steel and Wikipedia. How government can make the most of online collaborative tools", en *The Collaborative State. How working together can transform public services*, S. Parker y N. Gallagher (Eds), London: Demos. *[http://www.demos.co.uk/files/Collaborative%20State%20-%20web.pdf]*

MOLINERO, C. (2006) *La transición, treinta años después*, Barcelona: Ed. Península.

MORALES, L. (2005) "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", *Revista Española de Ciencia Política,* nº 13: págs. 51-87. *[http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/13/textos/02.pdf]*

NAVARRO VICENTE, M. (2003) "Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local", *DHIAL,* nº 37. *[http://www.fcs.edu.uy/enz/postgrados/educacionpermanente/materialesaliven/Autonomia%20y%20participacion%20como%20elementos%20esenciales.doc]*

NORTH, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, México: Ed. Fondo de Cultura Económica.

ORTIZ HERAS, M. (2006) "Mujer y dictadura franquista", *Aposta, revista de ciencias sociales,* nº 28. *[http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ortizheras.pdf]*

ORTIZ, J. (2007) *De lo defendible a lo realizable*, Madrid: Público, 2007.10.27. *[http://www.javierortiz.net/jor/apuntes/de-lo-defendible-a-lo-realizable]*

ORWELL, G. (1949) *Nineteen eighty-four (1984)*, London: Secker and Warburg.

PINO, E.D. y COLINO, C. (2007) *Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*, Working Papers, Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). *[http://digital.csic.es/bitstream/10261/1681/1/dt-0706.pdf]*

PNUD (2004) *Strategy Note on Governance for Human Development*: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PORRAS, J.I. (2005) "Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales", *Nueva Sociedad,* nº 195. *[http://www.nuso.org/upload/articulos/3242_1.pdf]*

PRATS I CATALÀ, J. (2003) "El desarrollo como cambio institucional y la revalorización de la política", *Instituciones y Desarrollo,* nº 14-15: págs. 220-227. *[http://www.ckyosei.org/docs/ref/2003.Prats.EticaOficioPol.pdf]*

PRIETO-MARTÍN, P. (2004) Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña. *II congreso online del observatorio para la cibersociedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?*, Barcelona. *[http://www.ckyosei.org/docs/ParticipacionCiudadanayTICsenelambitomunicipal.PedroPrietoMartin.pdf]*

RAE (2001) *Diccionario de la lengua española (22ª edición)*, Madrid: Real Academia de la Lengua Española.

REYNOLDS, A., REILLY, B.*, et al.* (2006) *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.

SCHMITTER, P.C. y TRECHSEL, A.H. (2004) *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe*, Strasbourg: Council of Europe.

SINOVA, J. (2007) *«Por miedo a que el PCE arrasara, UCD ayudó con dinero al PSOE de Felipe». Entrevista a Leopoldo Calvo-Sotelo*, Madrid: El Mundo, 2007.06.15. *[http://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/15/espana/1181869879.html]*

UNGC (2007) *UNGC, Global Hub for Good Governance*, Seul: United Nations Governance Centre. *[http://www.ungc.org/pds/leaflet.pdf]*

VERLET, D., STEYVERS, K.*, et al.* (2007) Attitudes towards Citizen Involvement. Looking from Both Sides of the 'Gap'. *Citizen Participation In Policy Making*, Bristol: CINEFOGO Network. *[http://cinefogoconference.pbwiki.com/f/PN001%20Steyvers%20et%20al.pdf]*

ZOVATTO, D. (2007) *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un Balance Comparado: 1978 – 2007*, Stockholm: IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *[http://www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf]*

2. OTROS RECURSOS Y LECTURAS SUGERIDOS

GROSS, A. (2003) The design of direct democracy: preliminary basis for assesing the suboptimal procedures of citizen lawmaking. *International symposium on initiatives, referendums and direct democracy*, Taiwan. *[http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_67_78.pdf]*

MADROÑAL GARCÍA, J.C. (2005) *La democracia directa en América Latina*: Más democracia. *[https://www.demopunk.net/sp/intern/DemocraciaAmericaLatina.pdf]*

PARÉS, M., POMEROY, M.*, et al.* (2007) *Observando las democracias participativas locales*, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. *[http://www.oidp.net/docus/pub.oldp.observando.pdf]*

PINO, E.D. y COLINO, C. (2007) Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España), Working Papers, Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). [http://digital.csic.es/bitstream/10261/1681/1/dt-0706.pdf]