

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y EFICIENCIA*

JOAN SUBIRATS¹

CRISIS DE LA RELACIÓN PODER-SOCIEDAD

SE ESCUCHAN CADA VEZ MÁS VOCES QUE HABLAN de la necesidad de reformar nuestra democracia, a partir de la constatación de que no funcionan adecuadamente los mecanismos de relación entre la sociedad y sus representantes políticos. ¿Cómo atajar el creciente desapego de los ciudadanos hacia los políticos? ¿Qué modificaciones son necesarias y, especialmente, cómo llevarlas a cabo, combinando participación y eficiencia en la toma de decisiones?

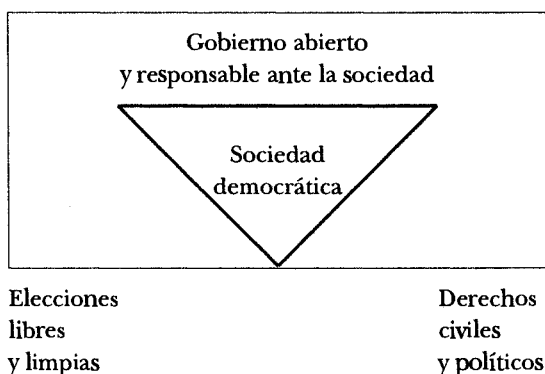
Para responder a las anteriores preguntas, debemos destacar la proliferación de propuestas en las campañas electorales en España, en relación con la necesidad de reformar la joven democracia española. Encontramos referencias a cambios en el sistema electoral que buscarían ofrecer más posibilidades de elección para los ciudadanos; se habla de modificar las listas electorales, sea en la línea de abrirlas o desbloquearlas, sea en la línea de introducir un sistema de primarias que permita una mayor participación en su composición; se especula sobre la necesidad de introducir límites en la duración de los mandatos; o se critica el modo excesivamente complejo y poco eficaz en que la Constitución española regula la iniciativa popular. En el trasfondo de ese conjunto de propuestas parece latir un mismo sentimiento: no funcionan como debieran los mecanismos de relación entre sociedad y ámbito de representación política.

* Este artículo fue publicado originalmente en la *Revista de Serveis Personals Locals*, núm. 6, 1997, pp. 87-95. *Foro Internacional* agradece al Centre d'Investigació, Formació i Assessorament y a Jordi Plana i Arrasa por permitir su reproducción. Se han introducido algunas modificaciones editoriales en el formato y en las notas de pie de página.

¹ Los primeros borradores de este artículo fueron presentados en conferencias impartidas en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) de Santander (agosto 1995) y en unas jornadas sobre participación popular en el "Patronat Flor de Maig" de la Diputación de Barcelona (enero de 1996). Quisiera agradecer los valiosos comentarios recibidos de Ricard Gomá y Quim Brugué, profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Si intentamos describir de una forma simple los elementos centrales de un sistema democrático, podemos usar la "pirámide democrática" (figura 1) utilizada por Beetham en sus conocidos trabajos de auditoría, en los que trata de medir el grado de democracia por países. En este artículo nos interesa, no tanto los aspectos electorales o de derechos, sino la parte superior de esa pirámide, en la que se refleja la preocupación por la transparencia y la capacidad de dar cuentas a la sociedad de las acciones gubernamentales.

FIGURA 1
La pirámide democrática



Fuente: D. Beetham, "Liberal Democracies and the Limits of Democratization", en D. Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, figure 2.1.

Ser responsable ante los ciudadanos implica no sólo estar dispuesto a ser juzgado periódicamente por los actos realizados en la función representativa ejercida (elecciones), sino mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta de lo que se hace o se quiere hacer y oyendo lo que se dice al respecto.² No es importante sólo "decidir" en nombre de y para los ciudadanos que han elegido a alguien, sino también "explicar" el porqué de esas decisiones, así como "escuchar", recibir "señales" acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre cómo modificar las políticas o programas en curso. Puede afirmarse que todo ello no es más que otra manifestación de la supuesta crisis de la democracia representati-

² Véase J. Stewart, "Innovation in Democratic Practice in Local Government", *Policy and Politics*, vol. 24, núm. 1, enero de 1996, pp. 17-28.

va, una muestra más de sus “promesas incumplidas”.³ Pero lo cierto es que la distancia entre esas promesas y la “dura realidad” no deja de aumentar. ¿Qué es lo que hace hoy más acucioso ese problema? ¿Hay datos nuevos en esa tradicional tensión entre ideales democráticos y práctica política?

EL DESCRÉDITO DE LA POLÍTICA

En una reciente encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) se preguntaba a los ciudadanos españoles con qué vocablos, de un conjunto que se les sugería, relacionarían la política. Más de tres cuartas partes de los encuestados asociaban *política* con términos como *desconfianza*, *indiferencia*, *irritación* o *aburrimiento*. Sólo 10% identificaba *política* con *interés*, y únicamente uno de cada cien encuestados, con *entusiasmo*. Pero esa misma encuesta, dedicada al análisis de la llamada cultura política de los españoles, muestra una más que considerable consolidación del sistema democrático en España. A pesar de la falta de tradición democrática en el país, resulta más afianzada que nunca la convicción de los españoles de que la democracia es el mejor de los sistemas de gobierno posible. Como es fácilmente imaginable, los políticos no gozan hoy en España de un gran prestigio. Los encuestados dejan la profesión de la política en el último lugar entre el elenco que se les somete a juicio, bastante por debajo de los periodistas, que ocupan la penúltima posición en esa escala.

Como en otras encuestas del propio CIS y de otros institutos de opinión sobre la misma problemática, los españoles se sienten aquí poco representados por las instituciones democráticas y tienen muy poca confianza en que puedan influir de alguna manera en la marcha de los asuntos políticos e institucionales del país. Ese “gran aparato manejado por unos pocos” continúa siendo la visión que cuenta con más respaldo en una sociedad que, como se ha afirmado, practica un *cinismo democrático*,⁴ entendiendo por tal un acusado apoyo al sistema o juego democrático, a la vez que una desconfianza profunda en las formas de jugar, en los jugadores y en las posibilidades de participación en el mismo.

Pero ¿para qué preocuparnos de ese asunto? Si el sistema democrático goza de un buen apoyo ciudadano y se consolida su credibilidad como tal en un país como España, con muy poca tradición al respecto, ¿para qué preo-

³ Es una expresión de Bobbio, consignada en su ya clásico libro *Il futuro della democrazia*, Turin, Einaudi, 1984, pp. 8 y ss.

⁴ Expresión de José María Maravall, *Regimes, Politics, and Markets: Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

cuparnos de la lejanía con relación a las instituciones o de que no nos resulten muy simpáticos los protagonistas o profesionales de ese sistema de gobierno? ¿Tan importante es la política como para que perdamos tanto tiempo en ella? Tenemos muy próximo el ejemplo italiano, en el que todo parece indicar que la crisis política es endémica; los gobiernos no duran más allá de los nueve meses, en promedio; han llegado a tener una tercera parte de sus parlamentarios con causas judiciales abiertas o indicios de delito y, a pesar de ello, el país continúa manteniendo una envidiable capacidad de crecimiento económico y de creatividad en muchos campos. Quizás, como ha apuntado Putnam, sea la fortaleza de la sociedad civil de las regiones del centro-norte la que explique esa capacidad para resistir unos "costos de transacción" que se nos presentan, aparentemente, como muy onerosos, mientras otros afirman que ha llegado la hora de "la política sin los partidos".⁵

¿Para qué nos sirve la política? Se afirma que la política nos ayuda a resolver conflictos que de otra forma sólo encontrarían solución en situaciones de violencia y tensión social. Podríamos afirmar que buscamos en los gobiernos, en las instituciones políticas, respuestas a problemas de carácter colectivo e individual que no se encuentran en el propio funcionamiento del cuerpo social. Para ello, la política y los gobiernos fijan leyes y establecen líneas de intervención y gasto público que han de ser sostenidas con mecanismos de carga fiscal a los ciudadanos, y todo ello requiere de sistemas de coerción que aseguren que las leyes se cumplan y los impuestos se paguen. Pero ¿precisamos aún de esa función complementaria, reparadora? Y, en el caso de que entendamos que ello sea así, ¿es a través de la actividad política e institucional como más eficazmente lograremos resolver esos problemas colectivos?

CONSENSOS EROSIONADOS

Lo cierto es que los consensos que se habían ido construyendo en torno a estas cuestiones se han deteriorado, mientras que el ámbito de intervención pública, y las administraciones que protagonizan ese intervencionismo, han ido pasando de una realidad más o menos homogénea a una nueva situación que es profundamente más heterogénea y complicada. Se han multiplicado los niveles de gobierno y se han diversificado, por tanto, poderes y legitimidades. En cada nivel de gobierno se han multiplicado los órganos adminis-

⁵ Véase Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993; o Leonardi Fedele, *La política senza i partiti*, Roma, SEAM, 1996.

trativos y creado entes a caballo entre lo público y lo privado en eso que algunos llaman los "archipiélagos administrativos". Como es asimismo notorio, se diversifican los campos de actuación e intervención pública, lo que genera un voluminoso paquete de políticas a cargo de cada nivel de gobierno.

Todo ello provoca un aumento de las contradicciones internas y externas. Contradicciones entre niveles de gobierno que defienden con ahínco su mejor capacidad, su más genuina legitimación para representar los intereses generales (por ejemplo, en España, el conflicto entre el gobierno central y los gobiernos de las comunidades Valenciana y de Castilla-La Mancha con relación al paso de la autovía Madrid-Valencia por la reserva natural de Las Hoces del Cabriel). Contradicciones entre órganos de una misma administración enfrentados por la defensa de competencias, intereses o clientelas (por ejemplo, el enfrentamiento entre las consejerías de Agricultura y de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña en relación con la construcción de ciertas infraestructuras, como fue el caso de la presa de Margalef). Contradicciones entre dos o más ámbitos de intervención, lo que origina frecuentemente conflictos entre las políticas de una misma o de diversas administraciones (por ejemplo, entre las políticas para limitar el consumo del alcohol de los responsables de sanidad y las campañas de incentivo al consumo de vino de los responsables de las políticas agrícolas; o entre las políticas antipolución atmosférica de la Unión Europea y los vetos de los países productores de automóviles de pequeña cilindrada para evitar que tales vehículos incorporen el catalizador necesario para usar gasolinas sin plomo).

De ese cuadro de muy diversos niveles y de esa complicada estructura de órganos, competencias y políticas de intervención surge una lógica de decisión basada más en el compromiso que en una posible racionalidad. No se trata tanto de quién "lleva razón", o quién tiene mayor legitimación, o quién ocupa una posición más fuerte desde el punto de vista formal-decisorio, sino de quién es capaz de construir qué coalición en relación con qué problema.⁶

UN ENTORNO MÁS PROBLEMÁTICO

Hasta aquí nuestro itinerario ha sido puramente descriptivo y, por tanto, no hemos hecho más que constatar el aumento del tamaño y de la complejidad

⁶ Muy sugerente es la reflexión que se hace desde un, por así llamarlo, nuevo derecho administrativo que acepta una administración menos centrada en posiciones de supra/infraordenación, y a la que le preocupa la actividad no tanto basada en la imposición como guiada por la "aceptabilidad social" de las soluciones. Luciano Parejo, *Eficacia y administración*, Madrid, INAP, 1995, p. 150.

del sistema de toma de decisiones de las administraciones públicas, pero nuestro problema se agrava cuando relacionamos ese panorama con un entorno que, lejos de permanecer quieto, se ha vuelto notablemente conflictivo. En el terreno económico, se han creado condiciones que hacen insostenibles los niveles de gasto público alcanzados, en el contexto de la globalización, y se ha dejado sin alternativa a los equipos que dirigen la política económica en los países avanzados. En el campo de la legitimación de los poderes públicos, ha aumentado el escepticismo sobre la idoneidad del intervencionismo público para resolver la problemática social; se ha acentuado la sensación de lejanía entre gobernantes y gobernados; se ha erosionado la credibilidad en las elecciones como el mejor mecanismo para producir representación y legitimidad, o se ha denunciando el exceso de "politiquería" y se ha advertido sobre la necesidad de tener más sentido común para afrontar los acuciosos problemas de la vida colectiva (los casos de Perot, Fujimori, Berlusconi o, más recientemente, de Forbes o Powell son los más conocidos internacionalmente). Mientras tanto, los propios problemas se complican, se tornan más globales, con más actores presentes y con menos posibilidades de resolución clara. Ante ello, no sirven las tradicionales medidas: más dinero, más capacidad de intervención. Hoy, la sensación de cansancio fiscal está en aumento y la tradicional legitimidad del intervencionismo de posguerra no goza del antiguo consenso. Por todas partes se habla de crisis, pero la misma reiteración del diagnóstico nos hace avanzar poco.

No cabe duda de que lo que está en crisis es la forma de tratar los problemas, de enfrentarse a ellos. Por una parte, desde una perspectiva interna, se ha tendido a tratar los problemas de forma excesivamente especializada, usando los canales compartimentados de las estructuras gubernamentales, mientras que lo que requerían eran planteamientos más globales o integrales. Por otra parte, y centrándonos en la relación con la sociedad, muchos de los problemas, con actores muy diversos en juego, exigirían la superación de los estrechos marcos de las distintas racionalidades técnicas con que los especialistas los abordan.

Crece el convencimiento de que "así no se puede seguir" y se tiende a buscar respuestas *ad hoc*, tipo "llaves en mano", que periódicamente son puestas en circulación por consultores y vendedores de soluciones listas para usar. Dejando al margen su credibilidad y su aplicabilidad, conceptos tales como reingeniería de procesos, planificación estratégica, orientación al cliente, *empowerment* organizativo, gestión de calidad total o nueva gestión pública han ido utilizándose como remedios más o menos mágicos para los males que padecen las administraciones públicas. En definitiva, se trataría de mejorar la capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía, y de

mejorar también la comunicación entre esas administraciones (como representación organizativa del poder constituido) y la sociedad (que mantiene formalmente su posición de fuente legitimadora de ese mismo poder).

¿PROBLEMAS O SOLUCIONES?

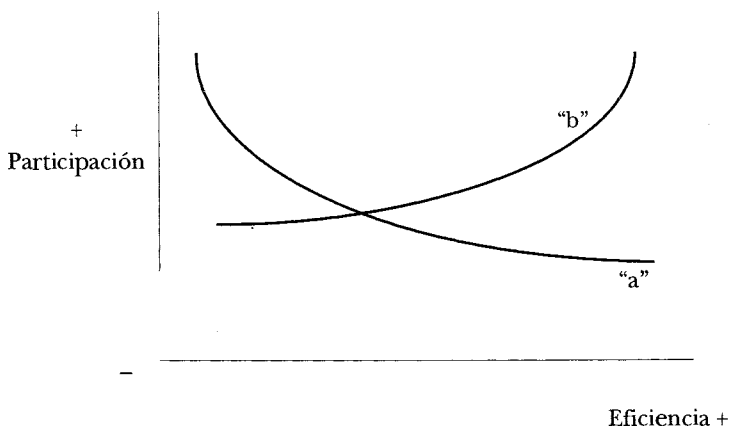
Pero, probablemente, el problema no estriba en encontrar "soluciones" más o menos imaginativas o eficientes. Son los protagonismos (técnicos o políticos), en la propia definición del problema, lo que está en juego. Es evidente que lo acucioso de los problemas con los que nos enfrentamos nos hace a todos exigir oportunidad y eficacia en la solución de los mismos. Pero lo que no puede ni debe olvidarse es que la sociedad, en sus diversos agregados locales, regionales o estatales, exige asimismo que se cuente con la gente, con los ciudadanos, cuando se definan las prioridades o las vías de resolución, o se discutan los efectos que cada alternativa supone. Queremos muchas cosas al mismo tiempo. Queremos eficacia y rapidez, queremos un cumplimiento escrupuloso de la ley, queremos ser consultados, queremos participar. He ahí el gran dilema, y la gran dificultad en casar conceptos en los que todo el mundo está de acuerdo, pero que, cuando se intentan poner en práctica simultáneamente, sus encajes suelen chirriar.

Podríamos afirmar que en el "consenso socialdemocrático" (Dahrendorf), sobre el que se construyeron los estados de bienestar de la posguerra, el énfasis se ponía en la eficiencia y se sacrificaba de alguna manera la participación. Hoy parece que sin participación real la eficiencia o no es tal, o no compensa los déficit de transparencia y de responsabilidad que acarrea. En la figura 2 hemos intentado mostrar (curva "a") que mientras más presión existía para lograr la eficiencia en la acción de gobierno, más debía sacrificarse la participación social en la elaboración e implantación de las medidas públicas; mientras que ahora la curva "b" indica el cambio que se está produciendo, cuando sólo acentuando la transparencia y la participación social se lograrían políticas eficientes a medio y largo plazos.

¿Cómo resolver el aparente dilema de eficiencia o participación? Lo cierto es que no hay soluciones aplicables al momento. Como dice Crozier,⁷ hemos de olvidarnos de las soluciones y pensar más en los problemas. Y hacerlo transformando nuestra democracia de acceso en una democracia de

⁷ Véase M. Crozier, *La crise de l'intelligence. Essai sur L'impuissance des élites à se reformer*, París, Interditions, 1995. Se puede consultar su versión castellana publicada por el INAP de España en 1997.

FIGURA 2
Participación y eficiencia



Fuente: elaboración propia sobre sugerencia de R. Gomá.

deliberación y debate, entendiendo que no se trata de consultar a la gente qué opina sobre lo que nosotros hemos decidido, sino de incorporar la opinión y las razones de los actores sociales implicados en la propia determinación de los problemas. Pero incorporando a la discusión no sólo los asuntos relacionados con el “cómo”, sino también dilucidando los respectivos protagonismos de administraciones y actores, o planteándonos directamente la pregunta de si necesitamos o no esas administraciones.

Lo que parece claro es que en nuestras sociedades continúan existiendo problemas que difícilmente pueden dejarse a la libre actividad del mercado. Majone menciona los medioambientales, de regulación social, de protección de los consumidores, de gestión de riesgos o de seguridad en el trabajo, como ejemplos claros al respecto.⁸ Y ante este tipo de cuestiones no pueden plantearse perspectivas centradas exclusivamente en la eficiencia: cómo hacer las cosas más rápidamente y con menos costos económicos. A pesar de que esa perspectiva técnico-económica sea hoy la predominante, es innegable que, desde un punto de vista sociopolítico, las preocupaciones desembocan más hacia la equidad: quién gana y quién pierde en cada caso, en cada posible solución. La eficiencia del mercado tiene claras debilidades

⁸ Véase G. Majone, *Independence vs. Accountability? Non-majoritarian Institutions and Democratic Governance in Europe*, Paper European University Institute, 1995, mimeo.

“morales”, ya que muchas veces sus soluciones, si bien pueden ser consideradas eficientes, resultan injustificables desde otras perspectivas y, si son justificables, pueden no ser eficientes. Lo justificable vendría determinado por razones como la equidad o la democracia.⁹

AUTORIDADES INDEPENDIENTES, EFICIENCIA Y CONTROL

¿Cómo satisfacer ambas exigencias? Si existiera una total coincidencia entre las partes (decisores, técnicos, implicados, etc.), tanto sobre el problema como sobre sus soluciones, podríamos pensar que ello resolvería dicho problema, pero una situación de ese tipo es más bien excepcional; lo que encontramos por lo general es un escaso acuerdo tanto desde una perspectiva estrictamente técnica, como desde una perspectiva social.¹⁰

Por otro lado, en una perspectiva eficientista, es evidente que esa búsqueda de la unanimidad puede resultar un proceso excesivamente costoso desde el punto de vista temporal y procedimental. Los costos de transacción pueden ser vistos como excesivos, cuando lo que prima es la necesidad de resolver el problema cuanto antes. Así se han ido buscando fórmulas organizativas más ágiles, que combinen una cierta legitimidad con un cierto aislamiento del debate pluralista. Estamos refiriéndonos a ese conjunto de agencias, tribunales o autoridades administrativas independientes, que han revivido y proliferado como instrumentos de resolución de conflictos o de regulación de sectores específicos (podríamos citar algunos ejemplos como los de la Comisión Nacional del Sector Eléctrico, el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Tribunal de Disciplina Deportiva, la Comisión de Valores o, en otro contexto, la multiplicación de *ombudsman* en entidades públicas o privadas).

¿Cuál es la peculiaridad de este tipo de organismos? Se trata de entes que basan su capacidad de intervención en determinado ámbito en su profesionalidad, competencia e independencia. Su autoridad reside no en su representatividad sino en su *expertise*, su prestigio técnico, y su presumible independencia frente a intereses y partidos. Aseguran, por otro lado, la continuidad de su actuación al margen de los avatares democráticos. Su autonomía y su conocimiento técnico de la problemática en que intervienen les faculta para decidir con prontitud y eficacia.

⁹ Véase R. Dahl, “Why Free Markets Are not Enough”, *Journal of Democracy*, julio de 1992, pp. 82-89.

¹⁰ Véase J. Subirats, “Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Processes”, en Bruno Dente (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht, Kluwer, 1995, pp. 143-158.

Podríamos plantearnos si esa independencia y autonomía, en relación con intereses y autoridades políticamente representativas, no los hace asimismo menos controlables, menos responsables ante la sociedad en general. Estaríamos ante un caso similar al planteado en relación con las instituciones europeas, en las que muchas veces su aislamiento respecto de los canales de control democrático de cada país les permite establecer directrices que van bastante más allá de lo que han ido las normas de cada país de la Unión Europea o, al menos, de buena parte de ellos. Es ese "déficit democrático", se afirma, lo que les permitiría innovar más allá del común denominador de los 15 países. En el caso que estamos analizando, la situación parece ser paralela: rapidez, eficacia y decisiones que van más allá del puro compromiso entre intereses, en detrimento de la capacidad de control y de la transparencia democrática. Desde otra perspectiva,¹¹ se ha mencionado la tendencia a construir "democracias de delegación", en alusión a gobiernos o instituciones que, si bien han sido elegidos por los ciudadanos, se "separan" después de ellos, restringiendo enormemente su *accountability*, pero asegurando eficiencia y capacidad técnica, a partir de la hipótesis de que las cosas las han de decidir los pocos que entienden de ello.

Volvemos, por tanto, al posible conflicto entre eficiencia y participación. ¿Deberíamos renunciar a la eficacia si queremos mantener intactos los principios de control democrático de los decisores? ¿O más bien la presión y la complejidad de los problemas con que nos enfrentamos nos deberían hacer preferir la eficacia y eficiencia a la *accountability*? ¿No es muchas veces el miedo al conflicto lo que conduce a buscar alternativas, como las mencionadas, para decidir o hacer, sin estar sujeto al contraste más o menos conflictivo de los propios puntos de vista? Pero plantear así la cuestión es no tener en cuenta o menospreciar la capacidad integradora de las democracias modernas. La especificidad de la democracia reside en su capacidad para legitimar el conflicto o el disenso, y en su rechazo a la supresión del mismo a través de mecanismos autoritarios.¹² Cuando hablamos de autoridades o tribunales independientes, hacemos referencia a una "autoridad" distinta de los autoritarismos políticos, que reside en su *expertise*, pero es esa diferencia la que permitiría superar el conflicto y plantear soluciones "neutrales" u "objetivas". Una democracia activa exige debate sobre alter-

¹¹ Véase G. O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero de 1994, pp. 55-60, en donde se refiere especialmente a democracias instaladas recientemente como las de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea o los países poscomunistas europeos.

¹² Véase Ch. Mouffe, "The End of Politics and the Rise of the Radical Right", *Dissent*, 1995, pp. 498-502.

nativas. Es tan importante el consenso como el disenso. Necesitamos el consenso para hacer funcionar nuestras instituciones representativas, pero el disenso sobre los valores que esas instituciones han de servir, las distintas interpretaciones de esos valores, es también intrínseco a la democracia.

Ante ese dilema, sería importante buscar nuevas vías que dieran más transparencia a los procesos de decisión, que hicieran posible mayores márgenes de consulta, de debate y de participación social. No tanto para sustituir las actuales vías de decisión colectiva en las instituciones representativas, como para permearlas y hacerlas más sensibles a las “señales” que se lanzan desde la sociedad. El objetivo es abrir espacios para que exista confrontación sobre los valores políticos, entendidos como interpretaciones no coincidentes en una tradición democrática ampliamente compartida.

DEMOCRACIA DE ACCESO, DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Porque lo cierto es que hemos “blindado” nuestra democracia, ritualizándola, convirtiéndola en una democracia básicamente de acceso. Las elecciones abren de cuando en cuando un espacio en el que es posible recuperar en cierta forma el debate pero, de hecho, se trata de un debate absolutamente vinculado al acceso al poder. No importan tanto los problemas o las soluciones, como quién ejercerá el poder. Se nos ha ido muriendo en el camino la democracia de debate, de deliberación, y una consecuencia de ello es la percepción de falta de legitimidad de ciertas decisiones de los poderes públicos, a los que si bien nadie discute su representatividad, sí se les critica su insensibilidad para con la opinión de los afectados en situaciones conflictivas. Ser elegido por la mayoría que sea, o contar incluso con la unanimidad de los cargos de elección de una institución, no implica necesariamente tener carta blanca para actuar sin tomar en cuenta que ciudadanos y grupos pueden querer ser escuchados y que, muchas veces, sus opiniones pueden evitar, de ser recogidas con la oportunidad necesaria, ulteriores y más graves problemas.

Estamos asistiendo a una cierta proliferación del referéndum en todos los niveles de gobierno,¹³ que sirve para recoger la opinión de los ciudadanos sobre asuntos considerados polémicos o que la prudencia política aconseja que no sean despachados con una votación ordinaria en una cámara

¹³ En 1990, en los Estados Unidos se produjeron 67 referendos sobre las más variadas cuestiones y en los más variados niveles, aprovechando la tradicional cita bianual del mes de noviembre. Véase J. Fishkin, *Democracia y deliberación*, Barcelona, Ariel, 1995, pp. 95 y ss.

parlamentaria o en un pleno municipal (desde la ratificación del Tratado de Maastricht en Francia o de la OTAN en España, hasta los numerosos casos de consultas municipales en torno a cuestiones localmente peliagudas). La institución del referéndum no es un ejemplo cristalino de participación directa y popular, todos sabemos de sus grandes posibilidades de manipulación, pero su creciente uso en países de raigambre democrática podría ser una nueva muestra de las insuficiencias de las vías tradicionales. En cierto modo, se buscan salidas que permitan abrir el debate a la sociedad, que se escuchen todas las voces, sin que ello impida necesariamente llegar a conclusiones o decisiones.

Cuanto mayor es el ámbito de intervención de las administraciones públicas y más complejos los problemas por resolver, más difícil resulta articular los intereses usando los mecanismos convencionales con que la democracia representativa ha ido enriqueciéndose. Perentoriedad en la intervención, eficiencia y segmentación técnica conducen a buscar el camino más corto o a presentar ciertas soluciones como las únicas posibles, sin que esa convicción haya calado en los actores, y sin que, por tanto, exista una clara legitimación con respecto a una solución que acaba siendo percibida como impuesta.

La democracia española se constituyó en un momento en que se prefirió fortalecer los instrumentos tradicionales de participación política (elecciones y partidos), antes que favorecer otros mecanismos, quizás más ágiles y accesibles, al margen de los cauces mencionados. Así, la iniciativa legislativa popular se configuró de manera que fuera difícil de activar, y se evitó la instrumentación de un mecanismo como el referéndum abrogativo o propositivo. Los partidos se vieron quizá fortalecidos con esas cautelas, pero a la postre casi todos reconocen los problemas que apuntábamos al inicio de este artículo: la importante y creciente distancia entre sociedad y sistema político (déficit de representación). Ello no implica que los partidos políticos resulten ya inservibles desde el punto de vista participativo que aquí dibujamos, pero hemos de reconocer sus actuales insuficiencias.

¿Por qué ante nuevos problemas no plantearse, no explorar nuevas vías que combinen participación con eficacia, y recuperar así el valor deliberativo y de contraste de ideas de la democracia? Todo aquello a lo que nos hemos aferrado en estos años, después de tanto predominio del autoritarismo y la intransigencia, ahora parece ser insuficiente o poco capaz de reflejar la riqueza de matices de una sociedad que se ha hecho más madura y más "respondona". Las sociedades piden respuestas a sus problemas, pero piden asimismo ser consultadas. Exploremos nuevas vías, con cautela si se quiere, sin renunciar a lo ya logrado, pero conscientes de las limitaciones de lo que actualmente tenemos.

ELEMENTOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

Las alternativas pueden ser de muchos tipos. Lógicamente, cuanto mayor sea el porcentaje de población que queramos implicar en los procesos consultivos y participativos, más podrá reducirse la capacidad deliberativa. Y cuantos menos ciudadanos participen realmente en las consultas, menor capacidad representativa obtendremos. Pedir que se agilicen viejas y nuevas formas de participación no implica convertir a los representantes en una especie de delegados o comisarios de los ciudadanos. Los ciudadanos tienen y expresan diferentes opciones, valores e intereses, y sus representantes políticos han de buscar el equilibrio entre esas diferencias a partir de su propio sistema de valores. Muchas veces los ciudadanos discuten con vehemencia al plantear distintas definiciones para un problema que acabará provocando la actuación de los poderes públicos. Son los actores más representativos políticamente los que acabarán decidiendo ese debate con una *definición de problema-solución*. Su capacidad para captar e implicar en esa alternativa a la mayor parte de ciudadanos e intereses es lo que proporcionará mayor legitimidad y factibilidad a la actuación administrativa posterior.

No podemos confundir este llamado a innovar los mecanismos de participación democrática con una organización de actos más o menos genéricos en los que los representantes explican sus programas de intervención a los ciudadanos. Ese tipo de actos, a no ser que estén directamente relacionados con un asunto conflictivo, lo que genera otro tipo de relación, suelen ser frustrantes para ambas partes, ya que, de hecho, se trata de sesiones básicamente informativas, en las que no se produce la comunicación bilateral y donde predomina la apatía. Nos referimos a mecanismos de innovación en la participación democrática que buscan combinar información, deliberación y capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos decisorios, sabiendo que no existe una solución ideal al mencionado conflicto entre racionalidades técnicas y económicas, participación popular y papel de las instituciones democráticas, responsables últimas ante la sociedad de las decisiones que se tomen.

Podríamos distinguir vías o mecanismos de participación, diferenciando los que pretenden básicamente conocer la opinión de los ciudadanos —una vez que éstos están ampliamente informados del problema o problemas planteados y de sus posibles soluciones— de aquellos en los que se quiere implicar a las comunidades en los procesos de decisión de las instituciones representativas, y de aquellos que buscan la presencia directa de los ciudadanos en dichos procesos.¹⁴

¹⁴ Seguimos aquí la línea propuesta por J. Stewart en el artículo citado anteriormente.

LA INFORMACIÓN Y EL DEBATE COMO FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN

Nos referimos en este apartado a experiencias de participación ciudadana que han buscado ir más allá de las entidades, grupos o asociaciones que, en defensa de sus intereses, intervienen en un proceso de decisión específico, pero que, al mismo tiempo, han buscado un tipo de participación popular que supere los límites marcados por la utilización de encuestas o consultas. En el primer caso, las opiniones de los actores en el proceso (*stakeholders*), siendo absolutamente relevantes, se entenderán siempre mediatizadas por la defensa de sus intereses. En el segundo caso, al margen de la mayor o menor representatividad de la encuesta o consulta realizada, lo que obtenemos al final no es una opinión basada en la consideración de las distintas alternativas en juego, de las implicaciones o consecuencias de cada una de ellas, sino un conjunto de porcentajes (de votos) que indican la mayor o menor inclinación popular por esas alternativas. Buscamos ir más allá de los intereses o los votos, buscamos deliberación. Buscamos contraste público de ideas sobre los temas objeto de controversia.

Existen diversas experiencias al respecto: los jurados de ciudadanos o núcleos de intervención participativa,¹⁵ las encuestas deliberativas (*deliberative opinion polls*)¹⁶ o las conferencias de consenso o grupos de mediación,¹⁷ entre otras. Todas ellas tienen en común la voluntad de mezclar aportaciones basadas en los conocimientos técnicos y en la defensa de los intereses sociales, con las fundamentadas en el sentido común y las experiencias personales de los participantes. Se busca en la deliberación el formar una opinión responsable, informada de pros y contras, consciente de las consecuencias de las alternativas en conflicto, sin que ello implique necesariamente llegar a una solución "correcta". La decisión sigue siendo competencia de las instancias representativas, que pueden ver más legítima su decisión si coincide sustancialmente con las resoluciones de los núcleos participativos creados o con las opiniones surgidas de las otras vías de deliberación y estudio a que hemos aludido.

¹⁵ Véase, al respecto, O. Renn, Th. Webler, H. Rakel, P. Dienel y B. Johnson, "Public Participation in Decision Making: A Three-step Procedure", *Policy Sciences*, núm. 26, 1993, pp. 189-214; P. Dienel, "Contributing to Social Decision Methodology: Citizen Reports on Technological Projects", en Ch. Vlek y G. Cvetkovich (eds.), *Social Decision Methodology for Technological Projects*, Dordrecht, Kluwer, 1989, pp. 133-151; H. Harms, "Respuestas a la crisis de la democracia representativa", San Sebastián, 1996, mimeo.

¹⁶ Véase el libro ya mencionado de James Fishkin, donde incorpora numerosos ejemplos de uso de sus SDOP o encuestas deliberativas.

¹⁷ Citados en el artículo de J. Stewart ya mencionado.

Para evitar los problemas ya mencionados, relativos a la dificultad de contar con la opinión de todos los ciudadanos —lo que conduciría al bloqueo de esta vía o a volver a las instituciones de carácter representativo—, en algunos casos se usan mecanismos de selección aleatoria de los ciudadanos que se quiere implicar en el proceso de deliberación, buscando de ese modo una muestra representativa de la comunidad afectada por la decisión que va a tomarse. Se hace así una aproximación al sistema de jurado, pero usado en un contexto de discusión de política.

Un pequeño grupo de ciudadanos que representan al público en general, se reúnen para explorar una cuestión específica relativa a una política concreta. Los diversos implicados presentan sus informaciones y alegaciones ante ese jurado, que examina sus puntos de vista y les pregunta. Los jurados deliberan sobre los problemas planteados, y hacen públicas sus conclusiones.¹⁸

Este tipo de jurados de ciudadanos, células de planificación o núcleos de intervención participativa se han usado sobre todo localmente y han servido no para reemplazar a los decisores, sino para informarles de los puntos de vista meditados de un grupo reducido de ciudadanos, escogidos al azar, que se reúnen durante varios días y que tienen acceso a toda la información disponible sobre el caso. Su uso ha sido importante en Alemania, bajo el patrocinio de la Universidad de Wuppertal, y en ciertos casos en la provincia de Guipúzcoa, en España. También ha sido promovido en los Estados Unidos por el Jefferson Center for New Democratic Processes de Minneapolis.

En el caso de las encuestas deliberativas, nos encontramos con un mecanismo que nos puede permitir conocer la opinión informada de un grupo numeroso de ciudadanos sobre cualquier tema. Fishkin, quien ha patrocinado este mecanismo, lo ha usado experimentalmente en los procesos de selección de candidatos a las presidenciales en los Estados Unidos o en discusiones públicas sobre ley y orden en Gran Bretaña. Se trata también de reunir una muestra de los votantes, informarles detalladamente del problema planteado para posteriormente pedirles su opinión en una encuesta diseñada al respecto. Se opina después de conocer o saber y no antes, como suele suceder en el sistema tradicional de encuestas.¹⁹ Aquí el número de

¹⁸ Tomado de Stewart, Kendall y Coote, *Citizens' Juries*, Londres, Institute of Public Policy Research, 1994, p. 1.

¹⁹ Véase el trabajo de Fishkin ya mencionado, p. 12. En relación con los experimentos de Fishkin en Gran Bretaña, sobre el concepto de crimen y sobre el tema de Europa, véase *The Economist*, 17 de junio de 1995.

personas implicadas es mayor, con lo que la capacidad para profundizar en el tema puede ser menor, y vuelve a plantearse el problema del sesgo que puede producirse en la selección de la información o de los ciudadanos informantes.

Las llamadas conferencias de consenso buscan, asimismo, conocer la opinión informada de la "gente común" sobre un tema rodeado de una cierta polémica. Su intención es, por tanto, confrontar las lógicas técnicas o científicas y las opiniones derivadas de la defensa de intereses, con la opinión de la ciudadanía en general o de parte de ella. En este caso, la incorporación de los participantes no es en forma aleatoria, sino que se realiza a través de la autoselección, es decir, de la respuesta a una serie de anuncios dirigidos a ciudadanos interesados en el tema en cuestión. A partir de ahí el sistema de trabajo varía un poco respecto de los otros sistemas, pero su base es la misma. Se ha usado en Dinamarca en relación con la polución atmosférica y al uso de tarjetas de identidad electrónicas, y en Gran Bretaña, en la discusión sobre plantas biotecnológicas.²⁰

Los grupos de mediación se circunscriben mucho más a formas de resolución de conflictos, en las que se busca implicar los propios intereses y a los grupos afectados en la elaboración de la solución o compromiso final. Se asemeja a los ejemplos antes mencionados en que lo que se persigue no es sólo un voto de mayoría o una forma de resolver el problema de manera eficiente y rápida, sino que la decisión a la que se llegue, o el informe que se emita para que la institución representativa ejerza su potestad, surja de una profunda deliberación sobre las alternativas en juego y del contraste entre las posiciones de partida. Ello puede darse a través de mecanismos de facilitación, mediación o arbitraje no obligatorio. Pero lo importante es que exista comunicación entre las partes y que se cree el clima necesario para que la "salida" sea factible.²¹

IMPLICAR A LAS COMUNIDADES

Existe evidencia para creer que, en casos en los que las comunidades de afectados por la resolución de un problema carecen de vías de expresión,

²⁰ Sobre el caso de Gran Bretaña, véase S. Joss y J. Durant, *Consensus Conferences*, Londres, Sciences Museum.

²¹ Véase, al respecto, L. Susskind y J. Cruikshank, *Breaking the Impasse*, Nueva York, Basic Books, 1987, pp. 56-57; o H. Weidmer, "Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes. With Special Reference to Germany", en B. Dente (ed.), *Environmental Policy in Search...*, *op. cit.*, pp. 159-196.

las decisiones adoptadas tienen muchas posibilidades de no llegar a implantarse total o parcialmente. De ahí que se insista continuamente en la necesidad de involucrar a estas comunidades en todo el proceso decisorio. Aunque debe decirse que no se trata de un asunto nuevo, ya que éste es un campo en el que, sobre todo localmente, se han dado muy diversas experiencias.

Las vías o marcos de implicación de esas comunidades pueden articularse desde el ámbito sectorial en que esas políticas locales se desarrollan, o bien desde el ámbito territorial que se ve afectado por la política en cuestión. En el segundo caso, se dan más posibilidades de convertir esos foros de ciudadanos en una forma de discusión y debate organizado del trabajo de los ayuntamientos, pudiendo incluso vincularse al desarrollo de formas de descentralización municipal. El riesgo que se corre en estos casos provendría de la marginación de intereses que no fuesen suficientemente representativos o importantes, pero cuya relevancia en políticas sectoriales fuese significativa. La combinación, por tanto, de foros de ciudadanos vinculados territorialmente con foros organizados con base en agendas sectoriales, sería necesaria.

¿Cuál sería en realidad la verdadera implicación de esos foros de ciudadanos en los procesos decisorios? Recordemos lo que decíamos al principio de estas líneas. El poder de decidir ha de ir acompañado de la capacidad para explicar y de la voluntad de escuchar o recibir las señales del entorno. Las experiencias mencionadas refuerzan esa capacidad de explicación y de austerización, mantienen los canales de comunicación abiertos y permiten que la decisión se ejerza con mayores dosis de información, legitimación y capacidad para prevenir problemas. Y puede, al mismo tiempo, implicar a esos ciudadanos y a sus comunidades en vías y mecanismos de control sobre los procesos de implantación y de análisis de los efectos producidos.

CANALES DE DEMOCRACIA DIRECTA

Si a lo largo de estas páginas algo ha quedado claro, probablemente sea la voluntad de contribuir a mejorar los canales de comunicación poder político-sociedad y el funcionamiento de la democracia representativa, incrementando las posibilidades de participación de los ciudadanos en los asuntos y las decisiones públicas. En esa línea, no es inoportuno plantearse las potencialidades de participación que ofrecen algunas vías de democracia directa. No tanto como complemento de la democracia representativa, sino como expresión puntual del cuerpo social ante determinadas cuestiones.

Hemos mencionado la institución del referéndum como la vía clásica de democracia directa. Y hemos puesto de manifiesto, de pasada, sus inconvenientes derivados de su relativa facilidad para ser objeto de manipulación y confusión en la propuesta de alternativas.²² Pero no por ello hemos de olvidar su fecundo y renovado uso en la esfera local²³ en países como Suiza, los Estados Unidos o Gran Bretaña. De hecho, el referéndum puede resultar positivo para expandir el debate y la deliberación sobre ciertos temas fuera de los confines de las instituciones políticas, y para mejorar la propia calidad de una discusión que sólo se produce en el ámbito de la representatividad institucional.

Lo cierto es que la efectividad del referéndum como instrumento de participación democrática en los procesos de decisión públicos sólo puede darse si se cumplen algunas condiciones. Esas condiciones afectan tanto el asunto objeto de controversia (su posibilidad de estar más o menos aislado en relación con otros problemas), como la capacidad para transformarlo en un objeto de debate y discusión de la población (información suficiente, disponible y circulante), y la posible reducción de la gama de respuestas al binomio que tradicionalmente maneja el referéndum.

De esta forma, se pueden restringir las posibilidades de manipulación, simplificación excesiva e intoxicación que ese mecanismo trae consigo, como bien conocemos en España. Por otra parte, cabe recordar que, de hecho, la participación en los referendos acostumbra ser más baja que la participación popular en las elecciones (cuadro 1), como si el ciudadano prefiriera delegar la responsabilidad final sobre los problemas sociales a los "encargados" de atenderlos, más que ser requerido directamente para concluir el debate sobre lo considerado como más conveniente.

No podemos cerrar este artículo sin referirnos, aunque sea de forma muy sintética, a las nuevas potencialidades que las telecomunicaciones plantean en el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Ha sido objeto de notable atención el caso de Columbus (Ohio) y su sistema interactivo de televisión por cable, que permite a todos sus habitantes participar a través de un sistema de cinco botones de alternativas múltiples en consultas que

²² En 1995 *The Economist* informó que los porcentajes de la población de Gran Bretaña que apoya la permanencia de este país en la Unión Europea han variado entre 10 y 60, debido básicamente a la forma en que se ha presentado la cuestión a las personas interrogadas (véase el número del 17 de junio de 1995, p. 23).

²³ Véase la publicación del Consejo de Europa sobre el tema, *Local Referendum*, Estrasburgo, 1994; o el trabajo de T. Cronin, *Direct Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1989. En el ámbito del mesogobierno, véase el trabajo de D.B. Magleby, *Legislación directa*, México, Limusa-Noriega Editores, 1992, en relación con los referendos estatales en los Estados Unidos.

CUADRO I
Promedios de participación popular
en elecciones y referendos, 1945-1993

	<i>Elecciones</i>	<i>Referendos</i>
Nueva Zelanda	90	60
Austria	93	64
Suecia	85	67
Italia*	90	74
Suiza	61	45
Irlanda	73	58
Gran Bretaña	77	65
Dinamarca	86	74
Australia*	95	90
Francia	77	72
Noruega	81	78
Bélgica*	92	92

* Países donde el voto es obligatorio.

Fuentes: *Electoral Studies*, vol. 6; American Enterprise Institute, *Referendums Around the World*, 1994; *The Economist*, 17-VI-95.

les plantea la municipalidad. En otros casos, se han utilizado sistemas de televisión por cable para organizar debates entre responsables de instituciones políticas y amplios grupos de ciudadanos, con presentación de alternativas; y debates entre diversos actores, en los que se ha pedido a los ciudadanos que participen en consultas interactivas sobre cuál de las opciones presentadas les parecía más conveniente (v.g. el caso del estado de Oregon y el debate sobre las prioridades del gasto público), sin que ello condicionara de forma total la decisión final de la institución representativa promotora de la experiencia.

La gran expansión de las vías de conexión electrónica (internet y similares) ha multiplicado las "ventanas" por las que las diversas instituciones representativas permiten que los ciudadanos depositen sus mensajes, ideas o protestas; o simplemente para que tengan acceso a una inmensa documentación administrativa (aunque esto no siempre resuelve el problema de la opacidad del lenguaje y de la presentación). Se generan así foros de ideas sobre ciertas cuestiones. Pero, aun en estos casos, hay poca claridad en relación con la incardinación de esos nuevos instrumentos de consulta y participación en los procesos de decisión públicos. De hecho, la facilidad con que en el futuro podrán producirse este tipo de consultas permitirá su pro-

liferación y se acortará notablemente la ya tenue distancia entre el mundo de las encuestas y los referendos, cada vez más usados.

Por otro lado, no puede dejar de mencionarse que hay núcleos públicos y privados menos entusiastas en cuanto a los usos y potencialidades de este tipo de avances en la comunicación. El escepticismo que se percibe en ellos se debe, una vez más, al temor de la posible utilización abusiva por parte de los grandes y no tan grandes grupos de intereses o *lobbies*, que podrían —como de hecho ya hacen— “bombardear” las instituciones representativas, mediante la movilización electrónica de sus afiliados o simpatizantes a través del fax, el teléfono y el módem, dirigiendo sus mensajes a los medios de comunicación o directamente a los representantes políticos.²⁴

El problema, como hemos mencionado al abordar el tema del referéndum, es la enorme posibilidad de manipulación que este tipo de “democracia instantánea” permite. No se dan los supuestos de “enfriamiento”, de reflexión desapasionada, de contraste cara a cara, que se dan en las instituciones representativas, con clara asignación de responsabilidades sobre quién toma decisiones y cómo. Preguntas como: ¿han de recibir asistencia sanitaria los emigrantes ilegales?, ¿hemos de reducir nuestras prestaciones sociales por culpa de las previsiones del Tratado de Maastricht?, ¿debemos condenar a muerte al asesino recién detenido? no son fáciles de plantear y debatir en un entorno en el que la reflexión y la deliberación tienen dificultades para poderse desarrollar.²⁵

CONCLUSIÓN

En este artículo se han planteado ciertos problemas y se han referido ciertas experiencias y ciertas perplejidades para las que no hay respuestas claras. En el mismo sentido, se mantiene la convicción de que sólo construyendo

²⁴ Véase la opinión del autor de *Demosclerosis*, Jonathan Rauch, en la revista *Time* del 23 de enero de 1995, p. 40.

²⁵ Recordemos la campaña “Three strikes law”, tras la cual el estado de California aprobó una legislación consistente en que toda persona que hubiera cometido tres faltas consideradas graves desde el punto de vista penal (*felony convictions*) sería automáticamente encarcelada de por vida. Esa misma iniciativa se aprobó en Georgia, pero con sólo dos condenas por delitos violentos (*two strikes law*). En ambas ocasiones se usaron sistemas de consulta instantánea y a propósito de casos que llamaron grandemente la atención de los medios. Desde otra perspectiva, resulta interesante el libro del magistrado de la Corte Costituzionale italiana, G. Zagrebelsky, *Il crucifige e la democrazia*, Turín, Einaudi, 1995, donde se plantea el tema de la condena de Jesucristo por las masas, tratado por Kelsen anteriormente, y la reflexión que ello suscita en torno a la indispensable relación entre democracia y deliberación responsable.

mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero que también permitan explicar a la ciudadanía y escuchar sus opiniones y tomarlas en cuenta, será posible tener en pie unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible. En nombre de la eficiencia, de la crítica a la politiquería, o merced a la vulnerabilidad de esa democracia frente a la potencia de los intereses organizados, se pueden abrir las puertas a peligrosos experimentos autoritarios, revestidos de simple sentido común o de objetivismo técnico. Ello no debe conducirnos a encerrarnos en la defensa numantina de unas instituciones y unos mecanismos de decisión representativa que podrían obstinarse en no experimentar nuevas vías de participación y deliberación popular. No habría nada más peligroso que ello. No es ésta, por tanto, una conclusión, sino una invitación a mirar con nuevos ojos una vieja y querida realidad.