

ENRIQUE CONEJERO PAZ
(Universidad de Miguel Hernández, Elche)

Globalización, gobernanza local y democracia participativa

«[...] Globalización significa centralización. Se trata de un proceso que al mismo tiempo individualiza y centraliza [...] Las presiones simultáneas que se ejercen por la individualización y la centralización se pueden contraponer valorando el poder local»¹

I. INTRODUCCIÓN

Desde las dos últimas décadas del siglo pasado las Administraciones públicas de los países de la OCDE han afrontado procesos continuos de reforma y modernización. Las experiencias de los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (*Financial Management Initiative y Next Steps*) y el programa *National Performance Review* aplicado por los gobiernos de Bill Clinton en los Estados Unidos se han convertido en paradigmas de los procesos de reestructuración del sector público. Sin embargo, es tal la magnitud y dinámica de las reformas implementadas que, en los inicios del siglo XXI, pueden parecerse ya reliquias del pasado. Va de suyo que a partir de entonces la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado.

Hasta mediados de los años ochenta las reformas administrativas se caracterizaron por los siguientes elementos:

- 1.- Se concentraban en las estructuras del poder ejecutivo, es decir, en el gobierno central y sus jerarquías.
- 2.- Buscaban reorganizar el funcionamiento del gobierno mediante la transferencia y fusión de responsabilidades en los departamentos ministeriales.
- 3.- Intentaban fortalecer el control de las empresas públicas.

¹ Cfr. Ralf Dahrendorf: *La cuadratura del círculo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 77.

4.- Su filosofía se encaminaba a la mejora de la eficiencia del aparato gubernamental y a la mejora de la coordinación entre ministerios, empresas públicas y demás dependencias.

5.- Un elemento importante de aquellos esfuerzos de reforma administrativa iba dirigido a la regionalización y la descentralización, en su concepción jurídico-administrativa, y al reparto de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

En suma, estas reformas de primer período después de la II Guerra Mundial daban prioridad a la mejora del aparato central; pero rara vez tocaban el resto de las Administraciones públicas. Siguiendo otra dirección, y sin ánimo de establecer un orden de aplicación, los posteriores procesos de reforma y modernización en el ámbito público de los últimos tres lustros se han dirigido a:

- 1.- La disminución en el tamaño del aparato gubernamental.
- 2.- La privatización del sector público empresarial.
- 3.- La introducción de criterios de mercado en la actuación de las Administraciones públicas.
- 4.- La búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la prestación/provisión de los servicios públicos.
- 5.- La profesionalización de la función pública.
- 6.- El impulso a la descentralización.
- 7.- Los procesos de desregulación o desreglamentación.
- 8.- El perfeccionamiento de los sistemas de responsabilidad administrativa.
- 9.- La introducción de códigos de ética y cartas de servicios.
- 10.- La implantación del gobierno y la administración electrónica.

Ese proceso de adaptación y renovación del sector público en la era de la globalización ha convertido la reforma y modernización de la Administración pública en una cuestión dinámica, es decir, cuando una oleada de reformas está por consolidarse una nueva generación de éstas comienzan a perfilarse en el horizonte.² Durante todos estos años se han empleado múltiples denominaciones para resaltar qué tipo de Estado deberíamos construir, de modo que cada autor, en función de su idea de cuál debería ser la función principal que normativamente debía desempeñar en Estado, lo ha etiquetado como «gestor», «vacío»,

² En estos casos es interesante volver a consultar a los clásicos, por ejemplo podemos encontrar un planteamiento de rabiosa actualidad en el acertado análisis que lleva a cabo Dwight Waldo cuando afirma que la crisis de identidad en la vida de un adolescente puede parecer una minucia si lo comparamos con las crisis de identidad de la Administración pública. Véase Dwight Waldo: *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Ronald Press, Nueva York, NY., 1968.

«reflexivo», «facilitador», «estado-red», «estratega», «informador», «animador», etc.³

Uno de los aspectos que ha caracterizado el proceso de modernización administrativa desde los comienzos de la última década del siglo pasado es su orientación al mercado y la ubicación del ciudadano-cliente en el centro de las políticas públicas como uno de los fundamentos de la Nueva Gestión Pública. En este sentido, los procesos de reforma que buscan la innovación y mejora en los servicios públicos forman parte de una reestructuración de las funciones del Estado, de su sentido y de sus relaciones con la sociedad en un entorno complejo, dinámico e inestable.⁴

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

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

Y es aquí por donde transita este trabajo. La tesis que sostendré en el mismo es que en un escenario de compleja interdependencia política y socioeconómica a nivel mundial, el fortalecimiento de la democracia local, el incremento de los niveles de participación ciudadana, y el diseño de nuevos mecanismos de deliberación y decisión compartida se constituyen en requisitos indispensables de regeneración democrática de las sociedades modernas. La filosofía que subyace en este trabajo es sencilla pero no exenta de ciertas dosis de utopía: democratizar la globalización, democratizar la gobernanza y profundizar en la democracia participativa pueden ser más que una utopía y convertirse en una necesidad del sistema político democrático del siglo XXI.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que un sistema moderno de toma de decisiones se configura como una mezcla de varios modelos de gobernanza que

³ Véanse, entre otros, los trabajos de Christopher Hood: *Beyond the Public Bureaucracy State: Public Administration in the 90's*, LSE, Londres, 1990; Michael Crozier: «La posición del Estado ante los otros actores», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 2 (1995), pp. 93-99; B. Guy Peters y J. Pierre: «Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance», *Policy and Politics* n° 29/2 (2001), pp. 131-135 y José M. Canales: *Lecciones de Administración y Gestión pública*, Universidad de Alicante, Alicante, 2002.

⁴ Véase Blanca Olías de Lima: «Servicios públicos y gobernanza», *Sistema* n° 184-185 (2005), p. 125-140.

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

Hoy el cambio de paradigma gira en torno a la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde «las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública».⁵ Por lo que se puede argüir que los esfuerzos de las reformas permanentes dentro del sector público, especialmente en el nivel local, se han inclinado hacia el incremento –más que hacia la disminución– de la tensión entre los múltiples niveles de toma de decisiones.

Es aquí donde entra en juego la democracia participativa como una vía para incrementar la participación activa de los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas locales, y de esta forma intentar resolver uno de los dilemas impuestos por la globalización, esto es, nos estamos refiriendo a que «uno de los déficit de legitimación democrática surgen cuando el planteamiento de los que toman decisiones democráticas no coincide con el de los afectados por ellas».⁶

2. LA GLOBALIZACIÓN

La globalización es un fenómeno complejo y multidimensional que, sin perjuicio de ello, se ha convertido en una palabra-fetiché, en uno de esos «conceptos refugio» que surgen de la creatividad de los seres humanos y que se utilizan para definir escenarios, como coartada para justificar acciones, denunciar situaciones injustas, avalar determinadas políticas o simplemente reflejar el desconcierto ante la complejidad de un determinado momento histórico.

La globalización hunde sus raíces en los trabajos de los científicos sociales del siglo XIX y principios del siglo pasado. Analizada bajo este prisma podemos considerar la globalización como una dinámica endógena del sistema capitalista, así podemos encontrar numerosas referencias, que encajan en esta perspectiva, del inmenso caudal intelectual y académico de los últimos doscientos años. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en el análisis marxiano sobre el incipiente proceso expansivo del capitalismo mundial, que vislumbraba ya que «la gran industria ha creado el mercado mundial que fue preparado por el descubrimiento de América.

⁵ Ver Renate Mayntz: «Governing Failure and the problem of governability: Some comments and the problem of governability», en Jan Kooiman (ed.): *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993, p. 3.

⁶ Véase Jürgen Habermas: «El valle de las lágrimas de la globalización», *Claves de Razón Práctica* n° 109 (2001), p. 4.

El mercado mundial ha impulsado una evolución inconmensurable del comercio, de la navegación, de las comunicaciones terrestres». ⁷

El uso del término «globalización» se empieza a difundir en los años sesenta del siglo pasado como un prisma que refleja la complejidad e interdependencia del sistema capitalista mundial. Aunque estamos de acuerdo con el sociólogo alemán Ulrich Beck en que «la globalización es a buen seguro la palabra (a la vez eslogan y consigna) peor empleada, menos definida, probablemente la menos comprendida, la más nebulosa y políticamente la más eficaz de los últimos años» ⁸ hay que reconocer que existe un consenso en que su consolidación en todo tipo de ámbitos se produce en la última década del siglo XX. A nuestro juicio, a ello han colaborado tres factores fundamentales:

- 1.- La ampliación de los procesos de democratización de la tercera ola ⁹ tras la caída del Muro de Berlín en 1989.
- 2.- La revolución de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
- 3.- La universalización de la aplicación de políticas económicas neoliberales, que comprenden programas de liberalización interna y externa de las economías nacionales.

Según Hutton y Giddens a estos tres factores o tendencias se les une una cuarta: la transformación en la vida del ciudadano, los cambios familiares, los cambios en los roles hombre-mujer y en general en los estilos de vida. ¹⁰ Por tanto, la globalización refleja la «escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social». ¹¹

⁷ Véase Karl Marx y Friedrich Engels: *Manifiesto del Partido Comunista*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, p. 49.

⁸ Véase Ulrich Beck: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 40.

⁹ Las olas de democratización reflejan un proceso extensivo y gradual de implantación del sistema político democrático durante los siglos XIX y XX. Con la primera ola se establecieron las bases mínimas de las instituciones democráticas nacionales; ésta tuvo sus raíces en las revoluciones francesa y norteamericana, y se prolongó casi un siglo desde 1828 hasta 1926. Después del retroceso democrático que significó la primera «contra-ola» y que afectó, básicamente, a Europa Central y Oriental, a la península Ibérica, América del Sur y Japón (antes y después de la I Guerra Mundial) aparece la segunda ola de democratización, que comienza al inicio de la Segunda Guerra Mundial y se prolonga hasta 1960, abarcando muchos de los países liberados al término del conflicto bélico, un número significativo de las colonias europeas y algunos países de América del Sur. Véase Samuel Huntington: *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1991, pp. 26-36.

¹⁰ Véase W. Hutton y Anthony Giddens: *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000.

¹¹ Véase David Held y Anthony McGrew: *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2003, p. 13.

Estos factores son los que han permitido analizar la globalización como la ampliación e intensificación de relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes ¹² o como «un aumento del ámbito geográfico de las interacciones sociales localmente consecuentes». ¹³ De esta forma, la globalización ha modificado los conceptos fundamentales sobre los que se cimentó la construcción de los tradicionales estados-nación –conceptos como «poder», «soberanía», «territorio», «autodeterminación» y otros– que tendrán que ser redefinidos en la época del capitalismo global.

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

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

Por tanto, queda en evidencia la necesidad de diseñar mecanismos de coordinación y cooperación multinivel entre los gobiernos nacionales, regionales y locales que permitan enfrentar con éxito los siguientes desafíos: ¹⁴

- 1.- La crisis fiscal que afecta a los países de la OCDE desde hace más de dos décadas y que afecta por igual –o en mayor magnitud– a los países emergentes, en transición y del Tercer Mundo.
- 2.- El doble desafío al que se enfrentan los gobiernos nacionales tanto por parte de las organizaciones supranacionales como por parte de los gobiernos subnacionales.
- 3.- Los procesos de descentralización dentro de los programas de reforma y modernización del Estado que se han llevado a cabo en los últimos años, y que han fortalecido a los gobiernos regionales y locales haciéndolos más exigentes y menos dependientes del poder central.

¹² Cfr. David Held: «¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política», *Claves de Razón Práctica* n° 99 (2000), pp. 4-11

¹³ Cfr. Charles Tilly: «Globalisation threatens labor rights», *International Labor and Working Class History* n° 3 (1995), pp.1-2.

¹⁴ Véase B. Guy Peters y J. Pierre: «Developments in intergovernmental relations...», cit.

4.- Las reformas en las Administraciones públicas, que se han centrado en lograr que cada nivel de gobierno separe la dimensión política democrática de la dimensión de gestión y provisión de servicios públicos, lo que ha propiciado la relajación del control jerarquizado y centralizado de las relaciones intergubernamentales.

5.- El cambio en la naturaleza del proyecto político en las democracias consolidadas; esto es, el paso de un proceso expansivo de la esfera política en la sociedad a la potenciación del énfasis en el incremento de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos y su diseño más personalizado.

A nuestro juicio, es en este contexto donde el ámbito local se convierte en una pieza clave para maximizar las oportunidades que brinda la globalización. Por ejemplo, el entorno local sirve de referencia para la competitividad de las empresas nacionales y para todas aquéllas que quieran invertir en cualquier país, así como para establecer redes de subcontratación o de innovación tecnológica. Es en el ámbito local donde mejor se pueden identificar las oportunidades y necesidades por la que transita el desarrollo económico y social. Por otra parte, al potenciar las capacidades de gobernanza local se favorece la competitividad del país y se permite cerrar brechas en la cohesión social. Además, por su cercanía a los ciudadanos es posible diseñar políticas públicas locales más acorde con sus necesidades y preferencias.

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

3. DEL GOBIERNO LOCAL A LA GOBERNANZA LOCAL

La palabra «gobernanza»¹⁵ (*governance*) irrumpió con significativa presencia en la década de los ochenta, ligada a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquéllas vinculadas al fomento del desarrollo económico, como el Banco Mundial.¹⁶ A partir de entonces su utilización se ha

¹⁵ La palabra *governance* es un neologismo que proviene de la economía, y más concretamente de la teoría de los costes de transacción. Ya en 1979 Oliver E. Williamson publicó un artículo titulado «Transaction-cost economics: the governance of contractual relations», sin embargo, en nuestra disciplina no hay unanimidad a la hora de traducir *governance*, y los términos más utilizados son «gobernanza» y «gobernanza». En este trabajo me decanto por la primera expresión, aunque otros autores como Fernando Vallespín y Josep M. Vallès prefieran utilizar el segundo término (cfr. Fernando Vallespín: *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000 y Josep M. Vallès: *Introducción a la Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 2000).

¹⁶ Según el Banco Mundial (1992) la gobernanza es el ejercicio del poder político para conducir los asuntos nacionales, sin embargo, añade un componente normativo cuando establece lo que debiera ser la buena gobernanza, esto es, un catálogo de buenas intenciones:

extendido a todas las organizaciones internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir *más allá* de la política y del ámbito público,¹⁷ una nueva forma de gobernar¹⁸ o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los noventa y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos.¹⁹

Este concepto nos transmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los Estados-nación en los últimos treinta años. En este sentido, se puede considerar que éstos ya no son el principal *locus* de la regulación económica y social, poniendo de manifiesto la debilidad de las antiguas formas de regulación.²⁰

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

Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo enfoque la globalización económica y los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, NAFTA, Mercosur, etc.), en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local, y su impacto significativo en las políticas nacionales derivado del propio intercambio de políticas transnacionales.²¹ Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro de los Estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en el proceso de toma de decisiones políticas. Por

servicios públicos eficientes, un sistema judicial independiente, un sistema legal efectivo, una administración responsable de los fondos públicos, una estructura institucional plural, etc. Lo que me parece más chocante es el planteamiento de la relativización de la naturaleza del sistema político cuando asevera que lo importante es que las políticas públicas sean capaces de hacer funcionar eficientemente al mercado.

¹⁷ Véase James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

¹⁸ Véase Renate Mayntz: «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia* n° 21 (2001).

¹⁹ En este sentido, puede ampliarse el carácter polisémico del término en J. Pierre (ed.): *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000 y en Joan Prats i Catalá: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, INAP, Madrid, 2005, pp. 133-143.

²⁰ Cfr. B. Jessop: «Governance failure», en Garry Stoker (ed.): *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan, Basingstoke, 2000, pp. 11-32.

²¹ Véase Renate Mayntz: «Governing failure and the problem of governability...», cit., y Peter John: *Local Governance in Western Europe*, Sage, Londres, 2001.

tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno, a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.

En este punto nos gustaría recordar la acertada ironía de Gerry Stoker que, refiriéndose a la política fiscal en el Reino Unido, considera que la gobernanza no es más que la cara amable del recorte en los gastos públicos, a saber: un intento de justificar la permanente reducción y reestructuración que ha soportado el Estado de Bienestar desde los años ochenta del siglo pasado.²²

De todas formas hay que subrayar que el concepto de gobernanza contiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales, y que nos trasmite las siguientes ideas:²³

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

Por otra parte los trabajos de Laurence E. Lynn, Jr., Carolyn J. Heinrich y Carolyn J. Hill intentan articular una agenda ambiciosa de investigación sobre la gobernanza y nos dotan de un marco adecuado para llevar a cabo la misma. Según estos autores, la gobernanza es un concepto que tiene el potencial de unificar la extensa literatura sobre el *management* y las políticas públicas. En este sentido, argumentan que, teniendo en cuenta el cambio de contexto al que nos hemos referido con anterioridad, el nudo gordiano de la investigación en este tema gira en torno a la respuesta que se le dé a la pregunta de cómo el sector público, sus agencias, programas y actividades deben ser organizadas y gestionadas para alcanzar los objetivos y metas públicas.²⁴

²² Cfr. Garry Stoker: *The New Management of British Local Governance*, Macmillan, Basingstoke, 1999.

²³ Véase R. A. W. Rhodes: «Governance and networks», en Garry Stoker (ed.): *The New Management of British Local Governance*, Macmillan, Londres, 1999, pp. xii-xxvi.

²⁴ Véase Laurence E. Lynn Jr., Carolyn Heinrich y Carolyn Hill: *Improving Governance. A New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2001, p. 1.

Siguiendo esta perspectiva, la investigación debería profundizar aún más en la relación fines-medios de la actividad gubernamental y en cómo estos están conectados. A partir de ahí deberíamos desarrollar y entender adecuadamente el «régimen de la gobernanza» y la «lógica de la gobernanza». El primer concepto se refiere a una configuración particular fines-medios públicos, y a su vez, cada régimen de la gobernanza viene acompañado de una amplia gama de componentes que determinan la provisión de servicios públicos en un área concreta. Entre los componentes podemos encontrar dominios de políticas públicas (por ejemplo, la política de inmigración); tipos de actividad gubernamental (regulación, integración, etc.); jurisdicción particular (nivel estatal, regional, etc.) y un tipo específico de organización pública (Ministerios, agencias, etc.). La formación de estos regímenes es producto de un proceso dinámico que determina, según estos autores, la «lógica de la gobernanza». Este proceso vincula los valores y los intereses de los ciudadanos con la acción de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. De manera sintética me parece oportuno presentar la propuesta de un modelo heurístico de «lógica de gobernanza»²⁵ que nos permite adentrarnos en la investigación empírica, esto es

$$O = f [F, C, T, E, D]$$

Donde:

O = *Output/outcomes*. El producto final de un régimen de gobernanza.

F = Factores de entorno. Pueden incluirse estructuras políticas, niveles de gobierno; desarrollo económico, la presencia o ausencia de competencia, dependencias y niveles de recursos y las características de la población-objetivo.

C = Características de los ciudadanos-clientes: sus atributos, características y comportamiento.

T = Tecnología. Este es el núcleo del proceso de organización dentro de un régimen de gobernanza dado, e incluye las misiones y objetivos de la organización, criterios de reclutamiento, etc.

E = Estructuras. Se refiere a la estructura organizacional, niveles de coordinación e integración intraorganizacional en un régimen de gobernanza dado, diferenciación funcional, asignación presupuestaria, valores y cultura organizacional, etc.

D = Rol directivo. Tipo de liderazgo, métodos de toma de decisiones, carrera profesional, mecanismos de monitorización, control y rendición de cuentas.

²⁵ Laurence E. Lynn Jr., Carolyn Heinrich y Carolyn Hill: «Studying Governance and Public Management: Why? How?», en Carolyn Heinrich y Laurence E. Lynn Jr. (eds.): *Governance and Performance: New Perspectives*, Georgetown University Press, Washington, D.C. 2000, p. 15.

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad.²⁶

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

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

La gobernanza local hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven el desarrollo de diferentes relaciones, no sólo entre organizaciones públicas, o entre éstas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas.²⁷ Es el reconocimiento a la difusión de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos y a la importancia que adquieren los gobiernos multinivel y los demás sectores que intervienen en el proceso de identificación de problemas, selección, implementación, control y evaluación de las políticas públicas locales. De esta forma, se configura un concepto más amplio de sector público, un sector público compartido donde ningún actor tiene los recursos y la información suficiente para afrontar unilateralmente los problemas que se plantean.

Como se habrá podido apreciar, en este debate no he mencionado ni una sola vez la palabra democracia, por lo que a mi juicio esta nueva forma de gobernar debe propiciar sacar el mejor provecho posible a las ventajas de la

²⁶ Al igual que la palabra «globalización» el término «gobernanza» padece lo que Sartori denominó «estiramiento conceptual». Por ejemplo, Jan Kooiman refiere diez definiciones del concepto: gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernética, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc. (Véase Jan Kooiman: «Social-political governance: overview, reflections and design», en Stephen P. Osborne (ed.): *Public Management. Critical perspective*, Routledge, Londres, 1999, pp. 43-70).

²⁷ Véase Sue Gross: *Making Local Governance Work. Networks, Relationships and the Management of Change*, Palgrave, Basingstoke, 2001.

globalización así como la reducción de sus riesgos mediante la profundización de la democracia local y que se podría alcanzar a través de:

- 1.- El fortalecimiento de la participación política ciudadana, la democratización del ciclo de políticas públicas locales, el fomento al desarrollo de la sociedad civil local y la creación de un marco apropiado para que el sector privado se involucre en la mejora del bienestar de la comunidad.
- 2.- La potenciación de las capacidades del gobierno local como coordinador y potenciador de una red de políticas públicas que le permitan gobernar con planificación estratégica, diseñando mecanismos flexibles de cooperación y coordinación transversal y vertical, y profesionalizando la gestión pública.
- 3.- Establecimiento de redes que disminuyan la marginación y la exclusión social, poniendo en práctica políticas de cohesión social.
- 4.- El fomento del compromiso cívico ciudadano, consolidando las señas de pertenencia e identidad de la comunidad política local.
- 5.- La consolidación del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la configuración de un gobierno local transparente, participativo y responsable.
- 6.- La creación de un marco adecuado para el funcionamiento eficiente del sector privado, adoptando políticas que favorezcan la competitividad local.

Llegados a este punto me propongo analizar de qué forma la democracia participativa puede contribuir a potenciar las capacidades del gobierno local, es decir, a que el ciudadano se convierta en el centro de las políticas públicas locales e intentar que el gusto por la participación se logre con la propia participación: la democracia se alimenta de democracia.²⁸

4. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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

²⁸ Véase Benjamin Barber: *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, Ca., 1984, p. 265.

manteniéndose y ampliándose el número de las «promesas incumplidas» que acertadamente señalara Norberto Bobbio.²⁹

Pero como bien expone José F. Tezanos, «la democracia no es un absoluto que pueda determinarse *a priori* en todos sus detalles, ni puede tampoco formularse al margen de las sociedades completas en las que se aplica»,³⁰ por lo que siempre estaremos debatiendo sobre grados de democracia, en un campo donde la heterogeneidad, y no la homogeneidad, será un valor permanente.

Es en esta línea de perfeccionamiento de la democracia liberal donde aparece la teoría de la democracia participativa³¹ como un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos. Podemos considerar que la teoría de la democracia participativa es un modelo normativo puro y dentro del amplio espectro de enfoques que pueden ser identificados como tal, en este trabajo nos referimos a tres que, a nuestro juicio, han desempeñado un papel preponderante dentro esta teoría. En este sentido, hay que destacar las formulaciones de la teoría de la democracia fuerte,³² de la teoría de la democracia discursiva,³³ y de la teoría de la poliarquía deliberativa-directa.³⁴

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

Según Habermas, la integración política y social de las sociedades modernas no puede estar basada solamente en mecanismos institucionales y procedimentales enfocados a la negociación de intereses particulares, por lo que el filósofo alemán señala la necesidad de complementar la democracia sobre una base comunicativa. Por su parte, Barber entiende que el modelo participativo debe basarse en la idea de autogobierno de la comunidad de ciudadanos que están ligados por una educación cívica más que por intereses homogéneos, lo que permite llevar a cabo

²⁹ Cfr. Norberto Bobbio et al.: *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.

³⁰ Véase José F. Tezanos: *La democracia incompleta. El futuro de la democracia post-liberal*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002, p. 282.

³¹ A pesar de los desarrollos que ha tenido la democracia participativa, se le ha criticado que no ofrezca un modelo alternativo a la democracia liberal y que siempre tendrá que lidiar con el *handicap* del tamaño; esto es, que la intensidad de la participación es inversamente proporcional al número de participantes, por lo que «la noción de democracia participativa sigue siendo borrosa». Véase Giovanni Sartori: *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*. Alianza, Madrid, 1988, p. 150.

³² Cfr. Véase Benjamin Barber: *Strong Democracy...*, cit.

³³ Véase Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Frankfurt del Meno, 1992.

³⁴ Véase Joshua Cohen y Charles Sabel: «Directly-Deliberative Polyarchy», *European Law Journal* n° 3 (1997), pp. 313-342.

acciones compartidas y alcanzar objetivos comunes. Esto nos recuerda las tesis del republicanismo cívico de Arendt, que considera que la política democrática debe estar basada en la discusión libre e indeterminada, es decir, en el compromiso activo del ciudadano con el bienestar común. Pero aquí surgen interrogantes poderosos: ¿quién determina qué es el bienestar común? ¿Qué mecanismos aseguran una discusión libre e indeterminada? No existen respuestas concluyentes, pues las diversas propuestas forman parte de un debate axiológico permanente.

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

La deliberación forma parte inseparable de la teoría de la democracia participativa. Se entiende por deliberación la toma colectiva de decisiones con la participación bien de todos los que han de ser afectados por la decisión, bien de sus representantes. La primera justificación a la hora de abogar por el uso de mecanismos de deliberación es de carácter normativo, es decir, al tener como referencia la experiencia de las *polis* se propone que, para mejorar la democracia liberal representativa, es necesario que la toma de decisiones políticas se realice mediante un proceso de deliberación inclusivo.

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

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

Por tanto, pensar en términos de democracia participativa nos permite concebir la ciudadanía democrática como una ciudadanía comprometida con la mejora continua del bienestar colectivo más allá de sus preocupaciones e intereses individuales. En este sentido, Rafael del Águila considera que la democracia participativa permite incentivar

«la participación y a través suyo desarrollar el juicio político ciudadano [...] cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia,

mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad e; igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos».³⁵

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

Ahora bien, la tesis que sostengo es que los ciudadanos deben ser libres para transitar entre un estado de privatización y uno de politización³⁶ o de elegir una posición de equilibrio entre ambos; pero para que sea una decisión libre de cada ciudadano se deben crear las instituciones, los mecanismos y las condiciones para que se inicie el camino deseado en igualdad de oportunidades y en libertad. Y no que las condiciones latentes en el sistema político obliguen a la ciudadanía a permanecer obligatoriamente en un estado o en otro.

Y si hay un ámbito de gobierno donde la democracia participativa puede convertirse en realidad ese es sin duda el nivel local. A este respecto coincidimos con Carlos Alba en que «la idea de participación constituye la misma esencia del principio de autonomía local, participación como una meta y también como un medio para construir y reforzar la democracia, para educar políticamente a los ciudadanos en el conocimiento de la esfera pública y de las reglas del juego democrático».³⁷ El nivel local permite la *repolitización*, ya que es el ámbito de gobierno donde los ciudadanos pueden convertir en realidad la filosofía de la democracia participativa.³⁸

Seguimos a José Manuel Canales cuando expone las variables explicativas que demandan una mayor participación ciudadana, más plural y flexible, en el ámbito local. A saber:³⁹

- 1.- La proximidad.
- 2.- La complementariedad de lo local con lo global.

³⁵ Cfr. Rafael del Águila: «Política, ciudadanía y juicio», en Rafael del Águila, et al.: *La política. Ensayos de definición*, Sequitur, Madrid, 2000, p. 4.

³⁶ Véase Fernando Vallespín: *El futuro...*, cit.

³⁷ Véase Carlos Alba y Francisco Vanaclocha (eds.): *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, Madrid, 1997, p. 18.

³⁸ Cfr. Quim Brugué y Ricard Gomà (coords.): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 17.

³⁹ Cfr. José Manuel Canales: «La democracia participativa local», *Sistema* n° 184-185 (2005), pp. 194-195.

- 3.- La diversidad, la complejidad y la pluralidad de redes políticas y sociales existentes en el nivel local.
- 4.- La preeminencia de lo urbano.
- 5.- La aparición de nuevos problemas y conflictos sociales, medioambientales.
- 6.- La lucha contra la inseguridad ciudadana.
- 7.- El debate público mayor y más intenso sobre el presupuesto local.
- 8.- La necesidad de fortalecimiento de la pertenencia e integración del ciudadano en una determinada comunidad humana y política.
- 9.- La generalización de la heterogeneidad social y política.
- 10.- La aparición de grandes aglomeraciones urbanas.
- 11.- La accesibilidad de la ciudadanía a las instituciones y políticos locales, etc.

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

5. EXPERIENCIAS EN DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En la esquematización de esta sección seguimos el enfoque de Ricard Gomà y Joan Font con el objetivo de sintetizar algunas de las experiencias en materia de participación ciudadana en la Unión Europea.⁴⁰ En este sentido, se podrían agrupar las experiencias desarrolladas en cuatro grupos:

- 1.- Los mecanismos de base asociativa.
- 2.- Los mecanismos deliberativos de base personal.
- 3.- Los mecanismos de democracia directa.
- 4.- Otros mecanismos de democracia participativa:

⁴⁰ Véase Ricard Gomà y Joan Font: «La democracia local: un mapa de experiencias participativas», en Joan Font (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 61-76.

Al hablar de *los mecanismos de base asociativa* nos referimos a aquellas experiencias que tienen como objetivo el diseño de mecanismos e instrumentos formales de interlocución y diálogo con comunidades sectoriales y territoriales, esto es, a prácticas que se incardinan en la teoría del capital social. Uno de los mecanismos más utilizados son los consejos territoriales, que pretenden configurar una interlocución estable con sectores de población que comparten intereses y, a su vez, pueden ser estar afectados por la toma de decisiones políticas.

Estos consejos son heterogéneos, ya que varían en su composición, organización, funcionamiento y objetivos en función de las particularidades de cada país. Por ejemplo, Alemania, Francia, Italia, Noruega, Gran Bretaña y Suecia han implementado consejos territoriales en las grandes ciudades. También se puede incluir en esta categoría los forúms temáticos abiertos a los ciudadanos y las asociaciones. Por otra parte, los consejos temáticos permanentes que permiten a los gobiernos locales configurar un marco de diálogo y consulta permanente, sobre temas concretos en los que se pretende actuar desde los poderes locales, también pueden ser encuadrados en esta categoría. Sin embargo, estos mecanismos adolecen todavía de estudios críticos por lo que está en duda «su capacidad real de interlocución y como mecanismo de diálogo entre ciudadanos y administraciones locales».⁴¹

Los mecanismos deliberativos de base personal incluyen las experiencias que intentan ofrecer a los ciudadanos información suficiente, tiempo y un marco adecuado de reflexión y deliberación para que éstos puedan participar activamente en la toma de decisiones colectivas. De esta forma, se crean las condiciones para que los ciudadanos sean libres, iguales y racionales a la hora de participar en las decisiones que les afectan. Aquí nos encontramos con los círculos de estudio (España, Suecia, Gran Bretaña), los forúms temáticos, las conferencias de consenso (Dinamarca, España), las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos (España, Gran Bretaña) y los paneles ciudadanos.

En cuanto a *los mecanismos de democracia directa*, se trata de un grupo en el que se pueden encuadrar las experiencias que pretenden que cualquier ciudadano pueda participar directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, o que intentan que con su participación puedan ayudar a democratizar el principio de representación (bien sea a través de la elección directa de cargos públicos, de las elecciones primarias o del diseño de mecanismos de destitución). Los principales mecanismos de este grupo son las asambleas (Suiza) y los referéndums (Suiza, Gran Bretaña).

Por último, y dentro de la categoría más amplia de *otros mecanismos participativos*, podríamos incluir la experiencia más emblemática de la democracia participativa a nivel local de estos últimos años: los presupuestos participativos.⁴²

⁴¹ Cfr. Ricard Gomà y Joan Font: «La democracia local...», cit., p. 64.

⁴² La iniciativa de los presupuestos participativos se ha convertido en toda una institución que nos llega desde Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul en Brasil y que tiene 1'3 millones de habitantes. En 1988 una coalición de izquierdas encabezada por el Partido del

Por ejemplo, en España se han realizado o se están realizando experiencias de este tipo, entre otros, en municipios como Albacete, Cabezas de San Juan (Sevilla), Córdoba, Puente Genil (Córdoba), Rubí y Sabadell (Barcelona), donde los ciudadanos participan en mayor o menor medida en la elaboración de los presupuestos municipales. También se pueden incluir las experiencias de participación ciudadana en la evaluación de los servicios públicos locales, la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (e-gobierno, y e-administración).

Todas las experiencias que acabamos de mencionar pueden diferir en cuanto a sus estructuras, objetivos fundamentales, su alcance y el grado de puesta en práctica de la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones públicas. Pero, aun así, todas ellas tienen en común patrones de implementación de la democracia participativa y deliberativa que pueden ser amplificadas tanto de forma vertical como horizontal. De hecho, y a pesar de sus diferencias, todas comparten tres principios:

- 1.- Todas presentan una orientación práctica, esto es, se trata de experiencias que están dirigidas a la mejora de la gobernanza local y se orientan a objetivos muy concretos.
- 2.- Todas utilizan un enfoque de participación *bottom-up*.
- 3.- Y todas fomentan la adopción de soluciones deliberativas.

Pero lo más importante es que con estas experiencias se abandona una concepción abstracta de los conceptos de participación y deliberación, y se avanza hacia una concepción mensurable en el ámbito de las políticas públicas locales, la profundización de la participación política y la extensión de la deliberación como instrumentos de mejora de nuestra democracia imperfecta. Además, se constituyen en elementos que favorecen la cohesión social incardinados dentro de la teoría del capital social y potencian lo que Cass Sustein denomina bienes solidarios, esto es, experiencias compartidas que «ayudan a fomentar y facilitar las interacciones sociales».⁴³

Trabajo alcanzó la alcaldía. Desde entonces la puesta en práctica de los presupuestos participativos se ha convertido en una experiencia de democracia participativa y deliberativa de impacto mundial. Un análisis detallado sobre esta experiencia puede verse en Marion Gret e Yves Sintomer: *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, Debate, Barcelona, 2003. Para ampliar más sobre esta temática, véase Carmen Pineda: «Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 22 (2001), pp. 161-172.

⁴³ Véase Cass R. Sustein: *república.com*, Paidós, Barcelona, 2003, p. 96.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

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

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

El desarrollo de un nuevo marco legal e institucional y de mecanismos que potencien la democracia participativa son factores que deben estar presentes en los nuevos escenarios locales. Globalización y gobernanza deben ser entendidas desde una dimensión democrática y está en la voluntad política de los gobernantes locales avanzar en la dirección adecuada. En efecto, como bien señalaba el gran Alexis de Tocqueville «en la era democrática que se inicia, la independencia individual y las libertades locales serán siempre un producto del arte político». ⁴⁴ No obstante, conviene recordar que, como casi siempre, serán los votantes, y los ciudadanos en general, los que en última instancia darán el visto bueno a esta nueva forma de gobernar.

⁴⁴ Véase Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, Vol. 2, Alianza, Madrid, 2002, p. 379.