

# Democracia y participación en Agendas 21 locales

Carmen  
Navarro

Las Agendas 21 locales son observadas en este artículo como una fórmula más de la gestión de lo público, una fórmula que promueve la participación como una adaptación de las estructuras políticas a unas sociedades crecientemente complejas.

El concepto de Agenda 21 Local se halla indisolublemente unido a la noción de participación ciudadana. Desde su nacimiento como idea en la Cumbre de la Tierra, la Agenda 21 Local A21L incluye la participación como uno de sus aspectos principales al definirse como un programa local que surge de un proceso participativo tendente a avanzar hacia la sostenibilidad. En realidad, la propuesta de Río elabora razonable y coherentemente (a diferencia de lo que suele ser habitual en este tipo de declaraciones programáticas) las pautas para diseñar A21L, indicando una dirección, unos actores y una estrategia en el desarrollo de la misma, así como unos criterios para su evaluación. Dicho de otra forma y por articu-

larlo más operativamente en el lenguaje de las políticas públicas, el Programa 21:

n Realiza una construcción del problema o diagnóstico de la situación compartido: nos enfrentamos ante un tipo de desarrollo insostenible que no garantiza la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y que es preciso corregir.

n Identifica un actor clave para revertir la tendencia de la insostenibilidad: los gobiernos locales.

*Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa la Agenda 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa.(...) En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible. (Cap. 28.1 del Programa 21).*

n Receta una estrategia política concreta para mejorar la situación, las Agendas 21 locales, basadas en dos rasgos distintivos:

a) transversalidad: como estrategia transsectorial de conciliación de las diferentes lógicas existentes de desarrollo (desarrollo ambiental, desarrollo económico y desarrollo social):

*En los sistemas actuales de adopción de decisiones de muchos países se tiende a seguir separando los factores económicos, sociales y del medio ambiente a nivel de políticas, planificación y gestión. (...) Tal vez sea necesario efectuar un ajuste, o una reformulación fundamental del proceso de adopción de decisiones, a la luz de las condiciones concretas de cada país, para que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas, de manera que se logre de hecho la plena integración de esos factores. (Cap. 8.2 Programa 21).*

b) y participación como método de diseño del programa local de sostenibilidad:

*Cada autoridad local debería iniciar un dialogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar una "Agenda 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un*

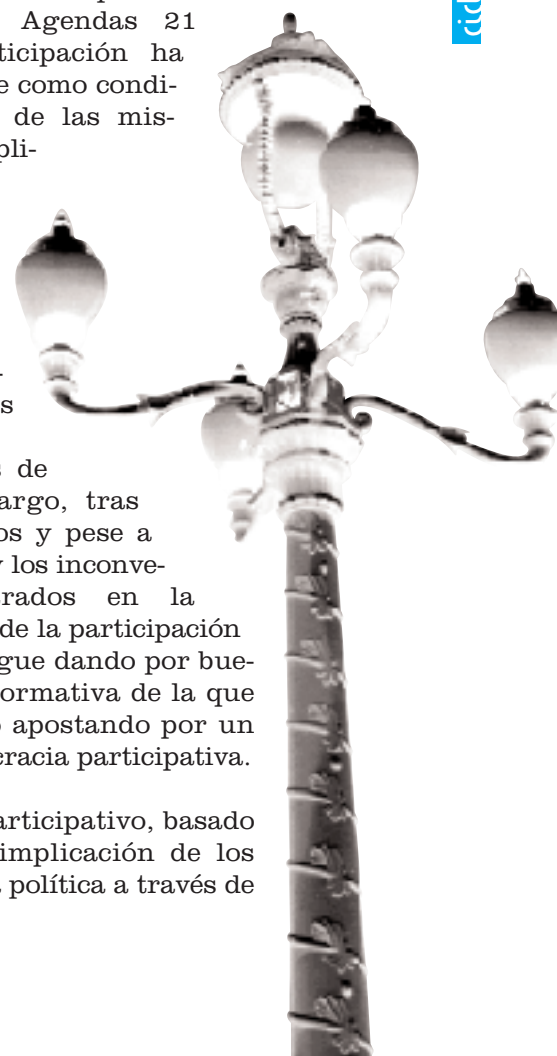
*consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. (Cap. 28.3 del Programa 21).*

A diferencia de lo que ha acontecido con respecto al resto de los “mandatos” del Programa 21, el reto de diseñar A21L ha sido recogido y asumido por gobiernos locales de todos los puntos del planeta (UNCED, 2002) y su aplicación ha sido especialmente difundida en el contexto europeo donde, tras un crecimiento exponencial de iniciativas durante los últimos seis años, es hoy en día una política generalizada entre los gobiernos locales de la Europa Occidental en general (Lafferty, 2001) y entre los ayuntamientos españoles en particular.

A lo largo de este tiempo de desarrollo de las Agendas 21 Locales la participación ha seguido viéndose como condición sustantiva de las mismas, si bien la aplicación práctica del principio no ha estado exenta de dificultades y no siempre se han encontrado verdaderos procesos participativos detrás de sellos de A21L. Sin embargo, tras más de diez años y pese a las dificultades y los inconvenientes encontrados en la implementación de la participación ciudadana, se sigue dando por buena la posición normativa de la que se partió en Río apostando por un modelo de democracia participativa.

Este modelo participativo, basado en una mayor implicación de los ciudadanos en la política a través de

Tras más de diez años, se sigue dando por buena la posición normativa de la que se partió en Río, apostando por un modelo de democracia participativa.



el votante sólo es libre el día que deposita su papeleta en las urnas

su incorporación a los procesos de adopción de decisiones públicas, no es una fórmula que haya triunfado exclusivamente en el ámbito de las Agendas 21 Locales. En los últimos tiempos nos encontramos con una proliferación sin precedentes de instrumentos, procesos y políticas de participación ciudadana que van desde los Presupuestos Participativos hasta los Jurados Ciudadanos, pasando por Planes Estratégicos, Consejos Sectoriales de entidades, Consejos Municipales de Barrio, Foros de Debate, etc. Todos ellos alteran en alguna medida nuestra tradicional visión de la democracia fundada en un modelo representativo que gira en torno a dos ejes básicos: los partidos, como estructuras de agregación de intereses, y las elecciones, como momento en que los ciudadanos eligen aquello que mejor representa sus intereses y preferencias agregadas. A partir de aquí, el espacio natural de la toma de decisiones al que estamos acostumbrados es el de las instituciones representativas –parlamento y gobierno– en donde (sólo) los representantes políticos deliberan y deciden legítimamente, pues poseen la legitimidad que les han otorgado las urnas.

A nadie se le escapa sin embargo que el paradigma representativo tiene algunas limitaciones que se han hecho más patentes a lo largo de las últimas décadas y han terminado por alejar a la ciudadanía de la política. Por un lado nos encontramos con problemas que se refieren a la selección y composición de las elites políticas en donde priman las lógicas de partido y ofrecen un panorama poco edificante a la ciudadanía que acaba por provocar una notable desafección democrática. Por otro lado tenemos la dificultad de la complejidad de nuestras sociedades modernas que hace que los agregados de preferencias de los votantes sean también complejos y no siempre se correspondan miméticamente con los paquetes de posturas y de ideología que ofrecen los partidos políticos. Como dicen los que defienden modelos de “democracia fuerte”, bajo un gobierno representativo el votante sólo es libre el día que deposita su papeleta en las urnas. A partir de ese momento se hace

difícil que los ciudadanos discutan sobre temas de forma desagregada y expresen opiniones y preferencias, y si a eso le añadimos que los políticos en el poder no siempre acaban aprobando opciones que defendieron en las campañas electorales, acabamos por visualizar un panorama en el que la distancia entre representantes y representados es cada vez mayor. En general podríamos decir que este modelo se encuentra en la actualidad limitado para cumplir con dos de los más importantes requisitos de las democracias: capacidad de los gobiernos para rendir cuentas (*accountability*) y capacidad de los gobiernos de ser receptivos a las demandas ciudadanas (*responsiveness*). Es por ello que la implementación de fórmulas que puedan mejorar la situación, como son las de involucrar de una forma más activa a los ciudadanos en la política y en la toma de decisiones, ha experimentado un claro aumento en los últimos años.

Los defensores de la participación apuntan que, además de conseguirse decisiones “mejores” en el sentido de más consonantes con las preferencias ciudadanas y más eficaces, estas prácticas tienen otros valores añadidos. Entre ellos destacaríamos la construcción de confianza en las instituciones y el reforzamiento de la capacidad cívica y el capital social en las sociedades donde se practica debido a su profundo efecto educativo. En efecto, frente al preocupante descenso de los niveles de confianza en las instituciones que en las últimas décadas se percibe en las democracias modernas, las investigaciones sugieren que una de las formas de las que las instituciones públicas disponen para tratar de reconstruir esa confianza perdida es la de permitir una mayor implicación influencia del público en los procesos de toma de decisiones. Por su parte, una mejora en la educación e información del público sobre los temas públicos aumentaría el



entendimiento de los problemas y la capacidad para resolverlos generándose de paso, a través del mero ejercicio de la deliberación y la discusión, unos ciudadanos más cívicos y más organizados, en definitiva, más capaces de dejarse guiar por consideraciones de interés público a la hora de conformar sus preferencias y actuar políticamente.

No obstante hay que recordar que los mecanismos participativos no sólo ofrecen ventajas, sino que pueden igualmente presentar ciertas dificultades que nos invitan a tomar algunas precauciones antes de apuntarnos ciegamente al carro de la participación. Algunas de ellas, como la mayor lentitud y el mayor coste de las decisiones así tomadas, tienen que ver con, digamos, las “incomodidades” de la participación y pueden ser fácilmente aceptadas en aras de un bien mayor si creemos que las decisiones finalmente son mejores. Otras son de más hondo calado y se refieren a cuestiones que van en contra de los principios mismos de la democracia, como el hecho de que no todos los ciudadanos acceden a los foros deliberativos y puede darse una monopolización de los espacios públicos y una manipulación política y captura de las instituciones públicas por parte de algunos grupos. No es menos relevante la dificultad que se plantea con respecto al control democrático de las decisiones tomadas de esta forma y la imposibilidad de exigir rendición de cuentas. En definitiva, vemos cómo pueden acabar generándose las mismas dinámicas de elitismo, exclusión y opacidad de las que se suele acusar a los modelos representativos.

Como consecuencia de los límites del modelo como alternativa para sustituir al modelo representativo, en general está bastante arraigada entre los teóricos de la política la idea de que la democracia participativa es sólo posible como complemento de la democracia representativa y que hay que seguir avanzando en el reforzamiento de los mecanismos que hacen posible la mejora de ambas.

Quizás resulte útil para finalizar ampliar el foco de nuestra mirada y contemplar la aparición de la participación dentro de un fenómeno mucho más amplio de reformas y cambios que los gobiernos locales están llevando a cabo en los últimos tiempos, en un intento de adaptar sus estructuras políticas a la complejidad de nuestras nuevas sociedades. Esta adaptación podría explicarse sucin-

tamente si consideramos como objetivo general del sistema político el reforzamiento de la legitimidad democrática que puede ser desagregada en una legitimidad en el *input* y una legitimidad en el *output* del sistema político bajo consideración (ver figura 1).

En la parte del *input* estaríamos ante intentos, entre otros, de integración ciudadana en la toma de decisiones así como de una mayor transparencia en el funcionamiento de los gobiernos, mientras que en la parte del *output* nos encontraríamos con la necesidad de conseguir más eficiencia y más eficacia en la prestación de los servicios públicos y en la resolución de problemas en general así como con reformas para la modernización de la administración pública en general, sean éstas las típicas herramientas de la *Nueva Gestión Pública* de corte anglosajón u otras.

Vista así la realidad y considerando que estamos en plena fase de reformas diversas pero que tienden todas a un objetivo común, debiéramos seguir avanzando en el conocimiento de la realidad que nos permita hacer mejores diagnósticos y proponer fórmulas eficaces ante tales reformas. En el caso de las

Deberíamos seguir avanzando en el conocimiento de la realidad que nos permita hacer mejores diagnósticos y proponer fórmulas eficaces para la reforma de la gestión pública.

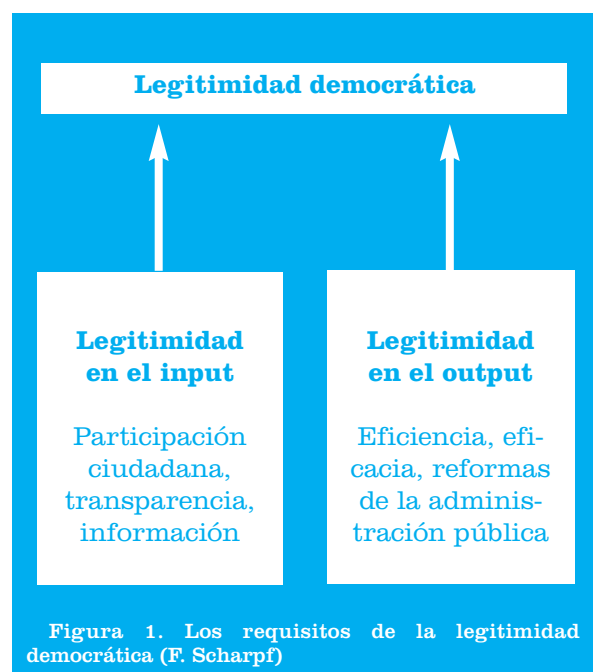


Figura 1. Los requisitos de la legitimidad democrática (F. Scharpf)

Agendas 21 Locales y a la vista de la realidad, es claro que las prácticas participativas que en ellas se dan distan mucho aún de estar afianzadas o incluso de poder ser calificadas de verdaderamente participativas. Es preciso indagar el porqué de los éxitos y de los fracasos. Si de algo debe ocuparse el ámbito desde el que escribo, la ciencia política, es de contribuir a la comprensión y a la mejora de las condiciones en las que la políti-

ca es capaz de producir soluciones legítimas y efectivas a los problemas y, en ese sentido, seguimos en mi opinión necesitando producir una gran cantidad de conocimiento empírico que nos permita, en este ámbito concreto, entender cuál es el “valor añadido” que da la participación pública para la sociedad y qué es lo que hace que unos procesos de participación tengan éxito y otros no. ■

#### BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, I. y GOMÀ, R. **Gobiernos Locales y Redes Participativas**. Barcelona: Ariel, 2002
- COLINO, C. y DEL PINO, E. **Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales**. Madrid: Fundación Alternativas, 2003
- FONT, J., (coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2002
- LAFFERTY, W. (ed.) **Sustainable communities in Europe**. Londres: Earthscan Publications, 2001
- UNCED. **Agenda 21**. UNCED, 1992
- UNCED. **Second local agenda 21 Survey**. UNCED, 2002

#### Carmen Navarro Gómez

Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid desde el año 1998, especializada en los ámbitos de Gobierno Local, Políticas Públicas y más específicamente Políticas Ambientales. Es Doctora en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares. Tiene diversas publicaciones sobre política ambiental, empleo público y políticas locales.

Dpto. de Ciencia Política.  
Facultad de Derecho.  
Edificio de Facultad de Profesorado.  
Ciudad Universitaria de Cantoblanco.  
Ctra. de Colmenar, Km. 15,500  
28049 MADRID  
Telf. 914977611  
E-mail: c.navarro@uam.es



**Ya sabes que nos puedes encontrar en:**

[geaweb.com/ciclos](http://geaweb.com/ciclos)