

ÉLITES POLÍTICAS Y DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA LOCAL

CARMEN NAVARRO GÓMEZ *

Nos encontramos en la actualidad inmersos en intensos debates sobre las cualidades de nuestros representantes, las funciones de los partidos y, en general, la capacidad del sistema político de dar respuesta los problemas reales de nuestras sociedades. En el intercambio de voces suenan más las de los que consideran: disfuncionales los partidos, de poco nivel y preparación a nuestros representantes y un camino para el enriquecimiento privado o la satisfacción de un interés personal el ejercicio de la política. No estoy de acuerdo con esta visión, lo que no quiere decir que opine exactamente lo opuesto. Simplemente creo que carecemos de conocimiento empírico, tanto para expresar un juicio tan contundente, negativo y definitivo, como para sostener el contrario. Y creo también que cada uno de los diferentes espacios que existen para la política (global, estatal, regional, local) posee singularidades propias. Intentaré desarrollar esta afirmación en las líneas que siguen, arrojando algunas reflexiones proyectadas sobre la política local, sobre lo que sabemos (o más bien sobre todo lo que no sabemos) de nuestras élites políticas locales y sobre las limitaciones estructurales a que éstas se enfrentan en el ejercicio de sus funciones.

He dedicado los últimos años mi de trabajo académico al estudio del gobierno y la democracia local y sus políticos y, en el ejercicio de acumular conocimiento a través de entrevistas en profundidad, cuestionarios y grupos de discusión, he encontrado -bajo partidos de todas las siglas- muchos hombres y mujeres dedicados, capaces y comprometidos con el avance y el aumento del bienestar de las comunidades a las que representaban y también algunos otros (he de decir que en número inferior a los primeros) que me han dado la impresión de menor dedicación y capacidad. También he podido constatar el desfase en que nos encontramos de estudios, investigaciones y recopilación de información sistemática en relación a nuestros vecinos del norte sobre los elementos básicos

* Profesora Contratada Doctora, Directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

del funcionamiento de la maquinaria de gobierno local y he envidiado a mis colegas de otras universidades europeas -especialmente las centro europeas y escandinavas- cuando relataban la alta tasa de respuesta que habitualmente obtienen al dirigirse a políticos y administradores solicitándoles que respondan a cuestionarios o les atiendan en entrevistas con fines científicos. En esos países, el conocimiento sobre el gobierno local es incomparablemente mayor y los investigadores construyen sus teorías e hipótesis sobre un conjunto de información acumulada que les permite explorar relaciones causales o apuntar estrategias que contribuyan a mejorar las maneras de gobernar las ciudades. Aquí esa tasa es bajísima y, cuando desde las universidades nos dirigimos a los políticos locales para que colaboren en investigaciones, nos solemos topar con innumerables recelos e incomprensión, de modo que nuestro conocimiento empírico de la realidad local (del funcionamiento de sus políticas y de los rasgos de sus políticos: patrones de reclutamiento, carreras, relaciones con los partidos, percepciones y comportamientos concretos sobre su papel en la maquinaria del gobierno, actitudes hacia la democracia, etc.) es parcial, discontinuo y territorialmente asimétrico. El alto número de unidades de observación a la que nos enfrentamos al analizar lo local en España añade un elemento de complejidad. Que tengamos unos sesenta y ocho mil concejales (incluyo a los alcaldes) no facilita la conformación de un cuerpo de conocimiento representativo, sólido y sistemático. Estudiar lo local en nuestro país requiere un sobre-esfuerzo si pretende referirse a la totalidad del ámbito nacional. Tenemos 8.116 municipios (en Reino Unido u Holanda existen poco más de cuatrocientos, en Dinamarca no llegan a cien), el sesenta por ciento de los cuales posee poblaciones inferiores a mil habitantes al tiempo que también abundan ciudades grandes y muy grandes. En entornos de tamaños tan dispares es fácil imaginar que las características de los representantes, las capacidades para actuar y las dinámicas institucionales, políticas y electorales son muy variadas, y que este grado de heterogeneidad hace difícil cualquier generalización que sobre el universo local se pretenda plantear.

Y sin embargo, deberíamos invertir más esfuerzos en acercarnos a las democracias locales e intentar desentrañar las claves de su funcionamiento. No sólo porque el mundo local es fascinante para el análisis politológico al permitir observar todos los engranajes del poder en un microcosmos abarcable. También porque -según alertan los más reputados académicos al frente de investigaciones empíricas en la materia- las implicaciones de lo local para la democracia en general son muy relevantes. En ausencia de democracia local -afirman- o bajo condiciones de funcionamiento democrático débil, las perspectivas de la democracia a nivel nacional devienen problemáticas. Más que ver las democracias locales como esferas separadas de importancia menor, los expertos insisten en que en la política local se dan los espacios cruciales para el aprendizaje de las habilidades cívicas necesarias para la práctica democrática. En definitiva, si la democracia local está en juego, la democracia está en juego.

Por los pocos estudios empíricos de que disponemos, podemos afirmar que en las democracias locales españolas se experimenta el mismo tipo de tensiones y desafíos

que en el resto de países europeos (especialmente las del entorno del sur de Europa con quienes compartimos rasgos de diseño institucional y cultura política). La presión para la racionalización del gasto –consecuencia de la actual crisis económica–, si bien la más reciente, no es la única ni la más importante de las tensiones. Estas democracias son también testigos del afianzamiento de nuevas formas de gobernar basadas en una mayor interacción con otros niveles de gobierno y con actores privados que desdibujan el rol de la tradicional rendición de cuentas. Se ven asimismo afectadas por las tendencias actuales de nuevas formas de gestión pública en las que los perfiles gerenciales adquieren más peso en la arquitectura institucional local con la consiguiente pérdida del de los electos. Adicionalmente, experimentan cómo los ejecutivos se robustecen en detrimento de los legislativos para constituir liderazgos reforzados capaces de enfrentar en mejores condiciones la mayor complejidad de los asuntos públicos en entornos de globalización y europeización. Todas estas transformaciones, y algunas más, introducen inevitables tensiones en el ejercicio de la política y alteran las estructuras de poder y el papel de los actores institucionales del sistema político local.

En este panorama de convulsión y cambio ¿cómo se percibe a sí misma la élite política local en el ejercicio de sus tareas como representantes soberanos? La respuesta es que ellos mismos no se encuentran cómodos con la realidad en la que se manejan. Disponemos de alguna evidencia empírica basada en estudios propios que apunta que los concejales no están satisfechos en el ejercicio de cargo en términos de consecución de sus aspiraciones. Partimos de que “representar”, “tomar parte en las decisiones” y “controlar” conforman la esencia de las diferentes dimensiones del papel del representante, materializándose en ellas los mecanismos principales de la democracia (rendición de cuentas –*accountability*– y receptividad de los sistemas políticos a las demandas ciudadanas –*responsiveness*). Pues bien, nuestros concejales refrendan esta visión al dar una importancia extrema a estas tres funciones como núcleo esencial de su labor, muy especialmente a la de representar a la comunidad que le elige, escuchando, facilitando, empoderando y vehiculando sus demandas. Los datos, a continuación, expresan una discrepancia entre la visión con la que enfrentan sus tareas y lo que finalmente alcanzan. Dicho de otra forma, los concejales afirman no conseguir en la medida en que se lo proponen: a) representar a los ciudadanos, b) participar en el proceso decisorio, ni c) controlar la acción de gobierno. La importancia –alta– que conceden a estas funciones no se ve recompensada después con la experiencia de haber tenido una contribución real a cada uno de esos aspectos, lo que indica una tensión entre las estructuras de poder existentes y los principios de la democracia representativa local. La dimensión donde el desfase entre voluntad y logro es mayor es la de la participación e incidencia en los procesos decisorios. La mayoría de los concejales no se sienten partícipes en la toma de decisiones. En definitiva, la disonancia que aquí se expresa apunta a la existencia de ciertos factores que impiden a los políticos locales desarrollar el papel que, tanto la teoría como su propia visión, les atribuyen.

No había necesidad –pensarán algunos– de haber preguntado a los concejales sobre sus logros para llegar a esas mismas conclusiones. Cualquiera que se haya acercado a las dinámicas de política local podría describir un escenario en el que no se percibe a los concejales como piezas clave de la maquinaria política local: activos, individualizados y ejerciendo con vigor las tres tareas que dan sentido a su cargo. Probablemente, en esa imagen que tenemos sobre cómo funciona el sistema, los partidos o el alcalde aparecen más destacados mientras que la figura del concejal individualmente considerada queda algo imprecisa y desvanecida. Podríamos afirmar sin riesgo a equivocarnos mucho que los concejales no parecen, en nuestro modelo actual, constituir los cimientos sobre los que se asientan los pilares de la democracia local.

Esta situación tiene su origen en dos rasgos distintivos de nuestro sistema político local: el mencionado reforzamiento del ejecutivo y el enorme poder de los partidos políticos. Enfrentado al peso del ejecutivo por un lado y a la disciplina de voto por otro, el concejal no acaba de encontrar el espacio que le permita emplearse en la consecución de las tareas que considera relevantes. Pero, a la vez, no podemos renunciar a esos dos rasgos. Ambos elementos del sistema político –ejecutivos fuertes y partidos políticos locales– son necesarios para la gobernanza. Los primeros porque permiten que lo local tenga capacidad de posicionarse como actor en los nuevos escenarios de gobernanza multinivel y global. Los segundos porque siguen cumpliendo funciones imprescindibles para la democracia: fomentando la implementación de los compromisos del programa electoral apoyado por los votantes, dando coherencia a las políticas, facilitando la rendición de cuentas y dotando al sistema de foros estables para la reflexión y el trabajo sobre las propuestas de políticas públicas que den respuesta a los problemas de las comunidades. ¿De quién o de qué prescindir? ¿Cómo conciliar todos los imperativos? ¿Qué respuesta o solución podemos dar? No parece haber soluciones fáciles para este dilema.

Hoy la agenda de reformas del gobierno local está en ebullición, repleta por cierto de expresiones como «economías de escala», «recentralización de competencias», «reducción del número de concejales», «fusión de municipios». Como para cualquier unidad de gobierno, la eficiencia en la provisión de servicios es un objetivo prioritario. Sin embargo, la democracia es el otro gran valor del gobierno local y –en relación a otros niveles de gobierno– particularmente único por el componente de cercanía y accesibilidad a los representantes que se da en este sistema. ¿Qué queremos que haga la élite política local? ¿Cuál es su papel en la democracia? ¿Qué poder y responsabilidades queremos que desarrollen? ¿Seguimos apostando por su condición de representantes o queremos que desaparezcan porque gastamos mucho en ellos? ¿Los necesitamos?

Una obra muy citada de los setenta de Lawrence Sharpe que teorizaba sobre los valores del gobierno local, comenzaba justificando la existencia de estos gobiernos en el hecho de que las instituciones locales electas están mejor preparadas para entender e interpretar las condiciones y necesidades específicas de cada comunidad y apuntaba a lo que tradicionalmente se habían considerado los distintivos o valores de la democracia local: libertad,

igualdad y bienestar (*liberty, equality, welfare*). De una manera u otra, las formulas en que se materialicen las reformas afectarán a una pieza central de la democracia local: su condición de sistema representativo sustentado en la existencia y el trabajo eficaz de políticos electos. Y, si damos por hecho que deben cambiar las reglas del juego sobre las que en la actualidad se asienta el sistema, no puede eludirse la reflexión sobre las implicaciones que de ello se puedan derivar para el cumplimiento de las metas de este nivel de gobierno.