

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN E IGUALDAD.

Direcció General de Participació Ciutadana, Generalitat de Catalunya

El concepto de democracia es, sin duda, uno de los conceptos políticos más controvertidos y más ampliamente debatidos. La discusión alrededor de este concepto se ha desarrollado hasta culminar en el establecimiento de diversas definiciones y de diversos modelos de democracia. Distintos autores, distintas corrientes teóricas, diferentes ideologías políticas y diferentes programas de actuación política tienden a vincularse de modo más o menos estrecho con uno u otro modelo de democracia. Obviamente, esta controversia sobre su significado es común a otros conceptos empleados en el debate político y, desde luego, también afecta -con similares consecuencias- a los otros conceptos que van a ser abordados en este texto, igualdad y participación política. Por lo tanto, el propósito de este texto es proponer cierta clarificación al respecto sugiriendo los conceptos y las definiciones de democracia, igualdad y participación política a los que tratamos de asociar nuestra actuación desde la Direcció General de Participació Ciutadana. Así, nuestro objetivo aquí no es tanto discutir desde un punto de vista académico tales ideas (no es nuestra función y la bibliografía al respecto ya es muy rica y abundante) como aprovechar esta ocasión para presentar los fundamentos conceptuales sobre los que, en la medida de nuestras posibilidades como administración pública y como parte de un gobierno, intentamos construir nuestras actuaciones.

Ciertamente, democracia, igualdad y participación no son conceptos mutuamente independientes sino que, como veremos en las próximas páginas,

determinadas concepciones de uno de ellos se asocian con definiciones más o menos amplias de los otros¹.

Modelos de democracia y tipos de participación política.

Esta asociación es muy clara en el caso de los conceptos de democracia y de participación política. Así, si observamos las definiciones o modelos de democracia que reciben el calificativo de procedimentales o ‘elitistas’, en los que la democracia se entiende básicamente como un procedimiento por el que los ciudadanos eligen mediante el voto unos equipos de líderes para ocupar el gobierno y por el que de manera periódica los ciudadanos renuevan la confianza en esos líderes o deciden desalojarlos del gobierno dependiendo de sus preferencias (Schumpeter 1942), vemos claramente una descripción también de una idea de participación política. Como se desprende de esta breve definición, el concepto de participación en las definiciones o modelos procedimentales y elitistas queda extraordinariamente limitado. En pocas palabras, participar políticamente consistiría en votar en esas elecciones periódicas.

Otros modelos de democracia concentran su atención más en el concepto de *responsiveness*, siendo democracia un sistema que es completamente o casi completamente *responsive* respecto a sus ciudadanos (Dahl 1971). Esta concepción abre sensiblemente el abanico de actividades propias de la participación política a todas aquellas destinadas a influir sobre el gobierno, tanto las dirigidas a decidir quiénes ocupan el gobierno como las dirigidas a influir en las actuaciones de quienes una vez elegidos han de actuar desde gobierno (Verba y Nie 1972). En este modelo se añade un matiz importante puesto que participar políticamente ya no es sólo elegir entre líderes en unas elecciones sino también tratar de influir en las políticas que esos líderes aplican

¹ Seguimos en este texto los argumentos presentados por Teorell (2006).

o van a aplicar una vez elegidos. Los ciudadanos intentan así que las políticas aplicadas desde el gobierno respondan a unas preferencias sustantivas, representen sus preferencias; el modelo requiere que los gobernantes estén informados de las preferencias de los ciudadanos, y que éstos induzcan a través de diversas acciones políticas a que los gobernantes actúen de acuerdo con sus necesidades.

Indudablemente, dentro de este modelo de democracia la participación en elecciones continúa siendo crucial; importante para comunicar preferencias pero muy relevante para en última instancia hacer responsables a los gobiernos. Pero, como decíamos, para que los gobiernos se comporten de un modo responsable los ciudadanos pueden emplear una variedad de mecanismos de influencia y de ‘comunicación’ de sus necesidades además del voto.

Lo que estos modelos de democracia y de participación política sugieren también es que la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones se produce a través de procedimientos indirectos. Es decir, no se contempla la posibilidad de que los ciudadanos tomen parte directamente, en persona, en este proceso de elaboración y decisión de políticas públicas. Esto supone una clara diferencia con los modelos de democracia participativa, en los que se concibe que los ciudadanos tienen una intervención directa en los procesos de elaboración y adopción de decisiones; ya no se trata sólo de influir en actores mediadores que son los que toman finalmente las decisiones sino participar en experiencias que suponen –en cierta medida- el autogobierno de los ciudadanos en el proceso (Pateman 1970; Barber 1984; Gould 1988; Nagel 1987).

En todo caso, esto no supondría que este sistema político dejara de ser una democracia representativa, sino la apertura en el sistema representativo de determinados espacios que permitan mayor participación política de los ciudadanos y oportunidades

para que esa participación sea más directa. ¿Qué espacios y qué tipos de participación ciudadana más directa? La variedad de posibilidades es muy grande, pero en la mayor parte de los casos se concibe como la participación de los ciudadanos en la elaboración de decisiones vinculadas sobre todo a la política local o a la gestión de su comunidad más próxima.

Finalmente, el modelo de democracia deliberativa añade a las anteriores consideraciones una nueva aportación (Habermas 1996; Bohman & Rehg 1997; Elster 1998). ¿Cómo se crean y moldean las preferencias políticas de los ciudadanos? ¿Son endógenas o exógenas al propio proceso político democrático? Lo que diversos autores sugieren es que la deliberación (el diálogo, el debate, la toma en consideración de diferentes argumentos) debe entenderse como un proceso relevante en la formación de las preferencias de los ciudadanos y, por lo tanto, como un elemento crucial para la democracia. Y así, en gran medida existe poca contradicción, al menos, entre los modelos de democracia participativa y las variedades de democracia deliberativa. En ellos los ciudadanos deben tener un mayor papel, mayor voz en la toma de decisiones, deben tener la oportunidad de participar de un modo más directo expresando sus preferencias (democracia participativa) pero la deliberación, la discusión, sería capital en la construcción de esas preferencias (democracia deliberativa).

Buena parte de las actividades que desarrollamos desde la Direcció General de Participació Ciutadana se dirigen precisamente al fomento y apoyo a procesos de toma de decisiones políticas que se aproximen a las ideas propias de los modelos de democracia participativa y deliberativa y, por lo tanto, también a sus concepciones de lo que es la participación política. El objetivo último es mejorar la calidad de la democracia ampliando la participación política de los ciudadanos. Obviamente, somos plenamente conscientes de las limitaciones que tienen estas iniciativas y la incapacidad

de cualquier gobierno para actuar contra algunas de las dinámicas macrosociales que desafían el funcionamiento de nuestras democracias. Junto a esto, siguiendo lo que decíamos párrafos atrás, nuestra apuesta no supone el abandono del modelo de democracia representativa ni la minusvaloración del papel de las elecciones para asegurar la *responsiveness* de los gobiernos. Así, por un lado, promovemos y prestamos apoyo a procesos participativos en la elaboración de políticas promovidas por diferentes departamentos de la Generalitat de Catalunya (por lo tanto, afrontamos el desafío de introducir participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas que superan el estricto marco de la política local); por otro lado, promovemos y colaboramos en la realización de procesos participativos vinculados a la política local impulsados por ayuntamientos de toda Catalunya. A estas dos líneas de trabajo se une la financiación de planes de actuación destinados a mejorar la participación, el funcionamiento interno, la comunicación entre el personal directivo y los ‘socios’ de las asociaciones y organizaciones sociales.

Participación política e igualdad.

Los argumentos a favor de ampliar la participación política a formas más allá del voto sostienen que éste es un procedimiento pobre de comunicación de preferencias políticas. Es decir, en las elecciones los ciudadanos se ven limitados a elegir entre diversos conjuntos de propuestas ya agregados que pueden llegar a recoger sólo de manera defectuosa sus necesidades. Si el voto se complementa con otras formas de acción política los ciudadanos son capaces de expresar mejor sus preferencias, expresarlas sobre cuestiones políticas determinadas y dirigirlas concretamente a los responsables políticos encargados de su gestión. De este modo se entiende que el

sistema puede aumentar su responsabilidad y los ciudadanos pueden conseguir una mayor protección y representación de sus intereses.

Ahora bien, ¿qué preferencias son transmitidas de ese modo al sistema político? ¿Qué intereses reciben protección? Es muy evidente que en esa movilización política destinada a comunicar preferencias y a inducir a la actuación a los gobernantes pueden producirse importantes fenómenos de desigualdad y, por lo tanto, de distorsión representativa. ¿Qué intereses son defendidos y representados con mayor frecuencia mediante ese activismo que trata de influir las decisiones de los gobernantes?

Se trata de una cuestión relevante porque afecta a la propia esencia del proceso democrático. Indudablemente, estas desigualdades se producen también en otras formas de participación como el voto, pero la posibilidad de que sean más importantes en tipos de actividad política que supongan un mayor esfuerzo o inversión de recursos por parte de los ciudadanos y que están en la base de modelos de democracia basados en una ampliación de la participación debe motivar una reflexión cuidadosa. Para garantizar la *responsiveness* de los gobiernos no sería sólo necesario que los gobernantes adaptaran su actuación a las preferencias comunicadas de los ciudadanos sino que esas preferencias, transmitidas mediante diversos mecanismos de influencia política, se correspondieran con las de la ciudadanía en su conjunto.

Si esto no ocurre podría producirse una situación en la que algunos ciudadanos fueran incapaces de hacer llegar sus preferencias al gobierno o que grupos sociales enteros vieran cómo su ‘transmisión’ de preferencias al gobierno o la expresión de sus necesidades son menos potentes que las que realizan otros sectores. Así, nos encontramos ante un desafío muy importante: la participación política de los ciudadanos puede mejorar la *responsiveness* de los gobiernos (obviamente, sólo si éstos atienden las preferencias expresadas por los ciudadanos) y esto tiene consecuencias beneficiosas

para la democracia, pero un aumento de la participación política puede incluir distorsiones en la representación, desigualdades en la capacidad de influencia, que finalmente dañen el proceso de *responsiveness*.

Los modelos de democracia participativa y deliberativa se encuentran también claramente sometidos a estos desafíos. En ellos se supone un crecimiento notable de la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones, que no sólo se limitarían a tratar de influir en los gobernantes sino que incluiría (en algunas modalidades más que en otras) participación más directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Además, las ventajas que estos modelos de democracia y de participación tienen para la calidad del sistema democrático no terminarían en el aumento de *responsiveness* sino también en que, por un lado, los tipos de participación ciudadana que requieren podrían tener efectos positivos sobre las destrezas políticas y sociales de los ciudadanos (democracia participativa) y en que, por otro lado, la toma de decisiones precedida de deliberación no sólo produce unos ciudadanos más informados sino que favorece la legitimidad, la aceptación, de unas decisiones adoptadas tras el debate y la discusión (democracia deliberativa). Pero, naturalmente, para ello se precisa que los recursos e incentivos para la implicación política de los ciudadanos estén distribuidos igualitariamente y que, así, haya un acceso igualitario a esas formas de participación.

La igualdad en la participación y, por lo tanto, evitar que ciertos grupos estén excluidos de los procedimientos de toma de decisiones, adquieren así una gran importancia para la calidad de la democracia cualquiera que sea el modelo de democracia que se defienda. Se trata de una cuestión sin duda muy compleja en la que cabe diferenciar entre que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de participar –y decidan hacerlo o no- y que a pesar de que existan las oportunidades para participar

haya grupos e individuos que por condicionamientos estructurales –y no por decisión propia- no ‘aprovechen’ esa oportunidad de participación. Ni que decir tiene que los peligros para la democracia son menores en una situación en la que haya individuos que no participan por mera decisión que en un escenario en que haya individuos que por características sociales, políticas o económicas tengan una menor propensión a la participación y se vean ‘estructuralmente’ excluidos políticamente. Ese escenario indicaría, de hecho, que la igualdad para participar no es tal.

De este modo, tener en cuenta la distribución en la sociedad de los recursos y de los incentivos para participar se convierte en un elemento básico en los intentos por ampliar la participación con el propósito de mejorar la calidad de la democracia. Esa distribución es, obviamente, muy desigual. No sólo los recursos materiales (renta, riqueza, posesión de equipamientos, tiempo para participar, etc.) sino otros que también son muy relevantes para explicar la propensión a participar como el nivel educativo, la información y las destrezas sociales, se encuentran muy desigualmente distribuidos. Lo mismo puede ser mantenido del capital social, si lo consideramos como un recurso que favorece la participación. Pero más allá de la posesión de recursos que afectan a la participación debe señalarse que éstos también influyen sobre los incentivos para participar. No son dos elementos independientes y de ese modo la exclusión en recursos hace que el individuo tenga también menos incentivos para participar.

Siendo esta distribución desigual un hecho que damos por supuesto en nuestras sociedades, a la administración pública le corresponde poner en marcha las medidas necesarias para que la igualdad en el proceso de toma de decisiones entre todos los ciudadanos no se vea comprometida hasta el punto de que no exista igualdad de oportunidades para participar políticamente (algo que comprometería a la propia democracia).

En este sentido, es importante tener en cuenta que para un funcionamiento correcto de la democracia no sólo es necesario que las distintas preferencias expresadas tengan la misma consideración en el proceso de toma de decisiones, sino que las distintas necesidades sociales sean también igualmente consideradas. ¿De dónde proceden esas distintas necesidades? Siguiendo el argumento de Verba *et al.* (1995) las características sociales se corresponden con necesidades implícitas, intereses comunes, de distintos grupos según ciertas variables sociales; y el sistema político democrático debería dar respuesta a esas distintas necesidades. Además, las características sociales no sólo implicarían distintas necesidades sino que determinarían distintas oportunidades y capacidades para participar en política.

Así, podemos considerar que diferentes grupos sociales, determinados por el género, la edad, su nivel educativo, su residencia en un habitat rural o urbano, entre otros factores, tendrían distintas necesidades implícitas; y que el sistema democrático ha de velar porque sean igualmente consideradas en el proceso de toma de decisiones; y que gobierno y administración pública han de tratar que esas necesidades sean igualmente escuchadas a pesar de la distinta propensión a la participación de los individuos según sus características sociales (edad, género, educación, etc.). Si las preferencias y necesidades expresadas no se correspondieran con las de la población en su conjunto se produciría una distorsión en la participación que podría poner en peligro la igualdad. De este modo, la desigualdad social se traducirían en desigualdades de participación que pondrían en entredicho la *responsiveness* y la calidad de la democracia.

Junto a esto, debemos tener en cuenta que nuevas dinámicas sociales han añadido nuevas fuentes de desigualdad social que tienen consecuencias importantes sobre la participación política. A los recursos materiales clásicos de que dispone un

individuo se ha de añadir ahora su acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y sus destrezas en el uso de estas nuevas herramientas como factor que puede influir sobre algunas formas de participación. Y lo que quizás sea más relevante, la diversidad étnica y cultural de muchas de nuestras sociedades y los crecientes flujos migratorios están introduciendo un elemento clave de desigualdad social y política que afecta decisivamente a la participación de algunos individuos.

Mientras que, como decíamos, todas las formas de participación política están sometidas al peligro de generar desigualdad debido a la desigual distribución de recursos e incentivos para la participación entre los grupos sociales, las formas menos exigentes en términos de recursos e incentivos, como el voto, se encuentran más ‘aisladas’ frente a ese peligro. En cambio, es un problema que afecta de modo más intenso a la participación que requiere más recursos y más incentivos como las favorecidas por los modelos deliberativos y participativos de democracia.

Promover la inclusión en la participación.

¿Cómo evitar esos peligros de exclusión en la participación política? A los gobiernos y a las administraciones públicas les corresponde una indudable responsabilidad en esta tarea si pretenden ampliar la participación para mejorar la calidad de la democracia. No obstante, debe reconocerse que el problema es de una gran complejidad y que la tarea es de unas dimensiones casi inabarcables. Frente a esto, las posibilidades de actuación al alcance pueden parecer muy modestas.

Un primer paso, quizás previo, que debe darse es mejorar nuestro conocimiento sobre esas desigualdades de participación debido a la desigual disposición de recursos e incentivos. Desde el punto de vista científico no se encuentra todavía suficientemente analizado este fenómeno aunque podemos considerar que estas desigualdades han sido

frecuentemente comprobadas empíricamente. En todo caso, existe un importante camino que recorrer en el análisis del efecto de distintas variables sociales sobre diversas formas de participación política, por un lado; y de las consecuencias de ciertas formas de participación sobre la legitimidad y aceptación de las decisiones y sobre las actitudes políticas de los participantes.

Pero los gobiernos y las administraciones públicas deben, desde luego, comprometerse en la lucha contra las fuentes de discriminación directa e indirecta que afectan a la igualdad en la participación y a la exclusión política. En primer lugar, deben suprimirse las discriminaciones formales que provocan la exclusión política de importantes colectivos en su conjunto (por ejemplo, la población inmigrante en Catalunya y España). Para ello es necesario promover las reformas legales oportunas. En segundo lugar, es necesario modificar las estructuras de incentivos con el objetivo de cambiar las prácticas y para ello es inevitable una importante tarea educativa y de socialización. En tercer lugar, es necesario reducir las barreras de acceso a la participación que afectan a determinados grupos e individuos; en algunos casos esta labor puede reconducirse mediante la colaboración con entidades que actúen de intermediarias en esos grupos sociales (asociaciones). En cuarto lugar, la política de la administración ha de ser muy flexible, de modo que sea capaz de diferenciar entre distintos grupos, distintos individuos y distintas formas de participación, definiendo actuaciones específicas para cada caso (particularmente para distintos grupos y para distintos tipos de participación, algo más que necesario en el caso de la población inmigrante que requiere una actuación particularizada).

Con la modestia de nuestros medios, la Direcció General de Participació Ciutadana intenta que estas consideraciones tengan reflejo en sus actuaciones tanto en sus labores de difusión, de investigación, como de promoción y ejecución de procesos

participativos. No se trata de una tarea fácil ni en su diseño ni en su implementación. Requiere de la disposición de un conocimiento muy ajustado de la realidad política y social, así como de una evaluación de los efectos de las distintas estrategias. Sin embargo, a pesar de su dificultad, es una tarea insoslayable para la mejora de nuestras democracias.

Referencias.

- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bohman, J. & Rehg, W. (eds.), (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Elster, J. (ed.), (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gould, C. (1988). *Rethinking democracy: Freedom and social cooperation in politics, economy and society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: polity Press.
- Nagel, J. (1987). *Participation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. London: Allen & Unwin.
- Teorell, J. (2006). 'Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda'. *European Journal of Political Research* 45: 787-810.
- Verba, S. & Nie, N. (1972). *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row.
- Verba, S., Schlozman, K.L. & Brady, H. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.