

Participación individual: necesidad, dificultades y estrategias

Individual participation: necessity, difficulties and strategies

Sergi DE MAYA
Joan FONT

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).
Universidad Autónoma de Barcelona¹

Fecha de Recepción: 27-07-2004

Fecha de Aceptación: 06-09-2004

RESUMEN

Diversos autores han destacado la importancia de la existencia de un extenso y dinámico tejido asociativo para conseguir mejorar el funcionamiento del sistema democrático. Sin embargo el modelo de participación ciudadana basado solo en asociaciones evidencia también déficits y carencias. Por ejemplo deficiencias organizativas de las mismas entidades. Por otro lado el bajo nivel de asociacionismo existente en nuestro país contrasta con un aumento de la movilización de carácter informal protagonizada por ciudadanos más formados e informados que no se conforman con un rol pasivo limitado a votar cada cuatro años. Existen argumentos de peso para incorporar al individuo como tal en los procesos de toma de decisiones públicas. Aunque tampoco este modelo está exento de dificultades. Especialmente cómo conseguir aumentar el número de participantes, garantizando su información y espacios para la deliberación, sin excluir por ello a las personas con menos tiempo y recursos para poder implicarse. Se han propuesto diversos mecanismos para tal fin, entre los que hemos querido destacar, finalmente, los más ambiciosos: los procesos participativos. Para evitar errores y paliar las insuficiencias evidenciadas proponemos algunos elementos a tener en cuenta y a potenciar. La profundización democrática no es un objetivo fácil ni responde a recetas infalibles. Estar convencido de su importancia, ser flexibles y saber dialogar y consensuar con multitud de actores son componentes esenciales para su adecuada realización.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana, Procesos participativos, Asociaciones, Desigualdades políticas, deliberación.

¹ Dirección de contacto: Despacho B1/183. Edificio B. Campus de la Universidad Autónoma de Barcelona. 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). Teléfonos: 93 581 24 74 (Joan Font). 687 864 828 (Sergi de Maya).

ABSTRACT

Several authors have pointed out the importance of getting a great number of dynamic voluntary associations to improve the way that the democratic system works. Nevertheless the model of partnership based on partnership shows also deficits and lacks, for example organizational deficiencies. On the other hand the low level of associationism existing in our country contrasts with an informal increasing mobilization of citizens better prepared and informed that are not satisfied with a passive role of voting only every four years. Weighty arguments exist to incorporate individuals in the policy-making process. Although this model presents difficulties, too. Specially how to increase the number of participants, guaranteeing their information and spaces for deliberation, without excluding the people without enough time and resources to imply themselves. There are different mechanisms for such aim, among which we want to emphasize the ambitious ones: the participatory processes. To avoid mistakes and to palliate the demonstrated insufficiencies we propose some elements to consider and to promote. The democratic deepening neither is an easy aim nor has infallible recipes. To be convinced of its importance, to be flexible and to know how to engage in a dialogue coming to a common conclusion with many of different actors are essential components for its appropriate accomplishment.

KEY WORDS

Citizen participation, Participatory processes, Associations, Political inequalities, Deliberation.

La presencia de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas en nuestro país ha sido, por lo general, bastante escasa. Además, las experiencias existentes se han caracterizado por primar la interlocución con las asociaciones, convirtiéndose éstas en las grandes protagonistas del diálogo entre la esfera política y la sociedad civil. Pero desde mediados de los 90 comienza a hacerse presente, básicamente a nivel municipal, una progresiva incorporación de instrumentos participativos en los que los ciudadanos a título individual tienen también un papel clave. A ello ha contribuido un cierto desgaste del modelo existente, pero también una reflexión teórica de fondo

sobre cómo y de qué manera conseguir una profundización democrática dentro del sistema representativo y sobre qué papel debían jugar en ese proceso entidades e individuos. El presente artículo pretende presentar algunos de los grandes debates al respecto así como apuntar algunas prácticas y experiencias que derivan de las reflexiones previas.

Por ello se estructura en tres apartados: uno primero sobre el debate entre los dos modelos de participación, asociativa o individual, centrado sobre todo en exponer las virtudes atribuidas al primero, sus déficits y el porqué de la aparición del segundo. Un segundo apartado, ya propiamente dentro del ámbito de la

participación individual, analizando las principales dificultades con que se enfrenta este modelo. Y finalmente un tercer apartado donde se exponen algunas experiencias que incorporan la participación individual y se citan posibles estrategias para conseguir solventar los obstáculos planteados con anterioridad.

1. PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES O DE LOS INDIVIDUOS

Hasta hace apenas una década, en España o en Europa, cuando se hablaba de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas se estaba haciendo referencia, casi exclusivamente, a la interlocución e incidencia que las asociaciones pudieran tener en ese ámbito. La presencia de ciudadanos y ciudadanas a título individual prácticamente no se tenía en cuenta en ese proceso. Su contacto con las instituciones se reducía a su condición como receptor de servicios, como contribuyente o como elector cada cuatro años. Las escasas vías existentes (como las oficinas de atención al ciudadano, o el derecho a asistir a los plenos municipales) tenían una incidencia muy reducida por lo que respecta a la decisión y definición de políticas públicas. Si bien con un protagonismo muy desigual entre ellas, desde el inicio de los ayuntamientos democráticos las asociaciones se erigieron como el representante y portavoz de la sociedad civil. Algunas de ellas han tenido una presencia muy modesta, ya sea por tener una motivación menos reivindicativa, tratar un campo menos sensible a las preocupaciones de las instituciones o contar con un número de asociados más escaso. En cambio fueron las asociaciones de vecinos, sindicatos, algunas entidades culturales en municipios pequeños, así como las organizaciones no gubernamentales más importantes las que sí han gozado de un papel más destacado que, a menudo, la misma legislación contribuyó

a consolidar (como por ejemplo mediante los reglamentos de participación ciudadana).

De hecho los Consejos Consultivos son el instrumento de participación ciudadana más utilizado y generalizado. Se trata del espacio de encuentro de las asociaciones con los responsables públicos para tratar temas que afecten a su ámbito de trabajo. Actualmente existen Consejos Consultivos en casi cualquier ayuntamiento mediano o grande, aunque con una importante diversidad en cuanto al número y tipo de participantes, la temática (sectorial o territorial) o a su capacidad de influencia en las decisiones políticas.

Por parte de las instituciones existen razones de peso para apoyarse en ese tejido asociativo como interlocutor válido de las demandas e intereses de la población. Éste cuenta con mayor información en el ámbito en que trabaja que la mayoría de los ciudadanos comunes (a menudo, incluso más que las mismas instituciones públicas). Aportan, además, la representatividad y legitimidad que les da integrar a cierto número de asociados, mientras que el individuo tan solo se representa a si mismo. Y sin duda siempre será más fácil consultar, consensuar o enriquecer una propuesta con 5, 15 o 30 asociaciones, que hacerlo con el conjunto de la población de un municipio. Por último, los gobiernos tampoco ignoran la capacidad de presión y de irrupción en el sistema político que pueden tener ciertas asociaciones, con capacidad de movilizar y influenciar a la opinión pública.

Sin embargo el interés de fomentar un rico y extenso tejido asociativo va mucho más allá de las razones instrumentales como las hasta aquí citadas, y su aportación al conjunto de la sociedad es enormemente más importante. El "arte de asociarse" fue, sin duda, la característica

de los Estados Unidos que más impresionó a Alexis de Tocqueville en su visita a ese país allá por el siglo XIX. Para éste autor contar con un extenso tejido asociativo y con una ciudadanía con altas tasas de asociacionismo no sólo beneficia a los respectivos intereses de cada grupo. El aprendizaje que esta experiencia aporta al individuo se extrapola a otras esferas de su vida y contribuye al mejor funcionamiento de la sociedad en su conjunto. No muy lejanas de las aportaciones de Tocqueville se encuentran las reflexiones teóricas aparecidas más recientemente sobre el llamado Capital Social. Para Putnam (2000) la participación en asociaciones voluntarias hace la cooperación y colaboración entre individuos más fácil, promoviendo la confianza interpersonal producto de las interacciones repetidas con otras personas. Con el tiempo sus miembros cuentan con expectativas sólidas de la fiabilidad del otro, se reduce la necesidad de prevención ante sus preferencias y conductas incluso con aquellos que no conocen. Esta confianza aparece primero dentro de dicha organización, pero también genera expectativas que permiten generalizarla más allá de los límites de nuestra presencia en ella. Se convierte, entonces, en confianza social, elemento clave según este autor, para "hacer que la democracia funcione".

De hecho algunos autores dan un paso más y defienden la promoción del asociacionismo como vía para la profundización democrática del actual sistema representativo (la llamada Democracia Asociativa). Según Cohen y Rogers (1995) las asociaciones pueden hacer múltiples contribuciones al orden democrático: suministrar información a las instituciones sobre las preferencias de sus miembros; aportar su conocimiento experto en ciertos ámbitos, favorecer una representación más igualitaria (de aquellos con menos recursos para hacer oír su voz)... En definitiva, éstos autores consideran que las asociaciones pueden funcionar

como verdaderas "escuelas de democracia" para sus integrantes promoviendo el reconocimiento de normas compartidas, un abanico de intereses más amplio, y una gobernabilidad basada en la cooperación frente a la competitividad del mercado y las contiendas electorales.

¿Por qué, entonces, fomentar la participación individual en los asuntos públicos si la participación a través de las asociaciones tiene tantas virtudes? En primer lugar porque la realidad es que la mayor parte de personas no está asociada o tiene una implicación asociativa que no va más allá del pago de una cuota. Por ello, un buen número de intereses diferentes no se encuentra representado (o lo hace de maneras muy desiguales) en el tejido asociativo existente. Ni todas las personas cuentan con los recursos y la disponibilidad que requiere ser parte activa de una organización (como mujeres con personas a su cargo, por poner sólo un ejemplo), ni todas las organizaciones tienen la misma capacidad de influencia y de ejercer presión.

Se trata de un problema que sufre especialmente nuestro país junto con la mayoría de democracias de la Europa mediterránea. Es lo que se ha llamado el "síndrome meridional": mientras que aproximadamente un 90% de personas se encuentra afiliada en una u otra asociación en los países escandinavos, sólo se alcanzan porcentajes mucho menores en el sur y este de Europa, que no superan el 50% en el caso español. Así, si el tejido asociativo no es suficientemente rico, igualitario y plural difícilmente podrá hacer las importantes contribuciones que de él se esperan.

Asimismo, no todas las entidades se han visto representadas en los órganos y procesos participativos. Un cierto tipo de grupos se ha visto más favorecido. En los primeros años de la democracia fueron aquellas más próximas ideológicamente a

los partidos gobernantes en cada municipio y con mayor capacidad de movilización. A partir de los 90 consiguieron una posición preeminente las asociaciones con mayor capacidad de gestión de servicios y con una visión de ésta más cercana al gobierno respectivo. Todo ello, según Navarro (2001, p.108), como "estrategia adaptativa por la que el gobierno municipal trata de compatibilizar la oferta de oportunidades de participación con la victoria electoral". Así la oferta de oportunidades de participación adoptará una distribución sesgada en función de las expectativas de apoyo mutuo existente entre determinados grupos y gobierno municipal, así como de los recursos que entre ellos puedan ofrecerse. Se da, pues, una "coalición cívico-política" que definirá una determinada institucionalización de la participación ciudadana que permita al gobierno maximizar el apoyo político electoral privilegiando a aquellos grupos sociales más fuertes y más coincidentes con este gobierno. Como contrapartida estos grupos ganan una posición privilegiada en su relación con el gobierno (influencia, prestación o gestión de servicios...). El resultado: una cierta institucionalización de algunas de estas asociaciones y la difuminación, cuando no erradicación, de toda tentativa reivindicativa.

Pero también existen razones de tipo organizativo. Aunque se mencionen mucho más a menudo los déficits democráticos de partidos e instituciones políticas, lo cierto es que estos afectan también a bastantes asociaciones. A menudo éstas demuestran graves carencias democráticas internas y, algunas, una desconexión considerable entre el miembro de base y sus máximos responsables. Los canales de información y los mecanismos de toma de decisiones son insuficientes o se encuentran desatendidos, de manera que los dirigentes acostumbran a actuar con considerable autonomía e independencia de la base.

Asimismo, y en contraste con los datos de afiliación citados anteriormente, asistimos a una considerable movilización de carácter informal, no encuadrada en organizaciones, pero que sí se deja ver ante la aparición de temas de alta sensibilidad social (como las movilizaciones contra la guerra de Irak, las plataformas de defensa del territorio o los heterogéneos movimientos antiglobalización). Se trata de una de las consecuencias de la llamada "movilización cognitiva", es decir, unos ciudadanos más formados e informados que no se conforman con un rol pasivo limitado a votar cada cuatro años y que demandan mayores oportunidades para alzar la voz.

Por otro lado, ¿por qué ofrecer sólo oportunidades de participación que estén mediadas? Aunque consiguiéramos niveles de afiliación como los nórdicos seguramente muchos ciudadanos querrian opinar y decidir más allá del hecho de pagar la cuota de Greenpeace o ser de la asociación de vecinos de su barrio. Como ciudadanos podemos estar interesados en informarnos y opinar sobre multitud de temas, aunque no tengamos tiempo ni dinero para formar parte de más de una o dos asociaciones. Los temas que acostumbran a ser objeto de procesos participativos implican, a menudo, muchos ámbitos diversos y afectan, a su vez, a un sinfín de aspectos de nuestra vida cotidiana, por lo que también el conocimiento fruto de la experiencia de cualquier ciudadano o ciudadana puede tener un gran interés.

Algunas veces los responsables de organizaciones sociales se han mostrado escépticos, cuando no explícitamente contrarios, a la promoción de la participación individual en los asuntos públicos. Si bien algunos de los argumentos esgrimidos no dejan de tener su peso, detrás de las críticas se aprecia también una resistencia a perder aquel papel privilegiado de interlocutor del que habían

gozado en exclusiva, en especial cuando se tratan temas directamente relacionados con su objeto de trabajo o en los casos en que su posición en la estructura de participación municipal era más relevante. Su contacto directo con las instituciones y todo lo que esa posición preeminente conlleva es defendida celosamente y se mira con suspicacia cualquier intento de menoscabarla. En ocasiones esos mecanismos de participación individual son percibidos incluso como un rival, o una estrategia del ayuntamiento para erosionar su influencia y poder de movilización, lo cual puede ser cierto en algunos casos.

Sin embargo esta postura responde a una previsión errónea. La participación de los ciudadanos y ciudadanas como tales puede suponer, como hemos visto, un empoderamiento de los mismos, una vía alternativa para adquirir un aprendizaje democrático muy necesario y que algunos o muchos no van a desarrollar en el marco de las asociaciones. Ante una sociedad con tan bajos índices de asociacionismo la implicación en procesos de este tipo puede ser la vía para estimular la generación de aquella confianza y virtudes cívicas que precisa todo orden democrático. Retomando el debate sobre Capital Social, diversos críticos (Brehm y Rahn, 1997) han apuntado la posibilidad de que la relación realmente existente entre asociacionismo y confianza social sea la contraria a la señalada por Putnam: que la confianza en los demás sea un previo necesario para participar y organizarse. Así, "una democracia fuerte, caracterizada por la presencia de instituciones que den a los ciudadanos una oportunidad de participar en todos los estadios del proceso de toma de decisiones, favorece el enriquecimiento de la vida comunitaria, y, por tanto, del capital social" (Herreros y de Francisco, 2001, p. 15).

Por todo ello el estímulo de la partici-

pación individual no debe verse como alternativa a ese tejido social tan necesario, como si se tratara de vías alternativas y enfrentadas. Veamos un ejemplo: En las fiestas del barrio barcelonés de Gràcia existe la tradición de decorar las calles, entre las cuales se organiza un concurso para premiar a la más bonita. Siempre había sido una tarea impulsada por pequeñas entidades de calle, de manera que aquellas calles que no tenían asociación o en las que sus vecinos no encontraban la colaboración necesaria, quedaban desatendidas. Recientemente se ha impulsado, paralelamente, un concurso de decoración de balcones en el que participan aquellos vecinos que lo deseen, independientemente de la calle donde vivan y de si en ella hay o no asociación. Esos ciudadanos y ciudadanas no sólo no perjudican a aquellas entidades ya organizadas, sino que además contribuyen a animar aún más el barrio beneficiándose así todos los vecinos y todo aquél que decide pasear por la zona. Aún más, ¿por qué no pensar que, a raíz de esa iniciativa particular, algunos otros decidan seguir a aquel primero y acaben conformando una nueva entidad que engalane el conjunto de la calle y enriquezca el tejido asociativo del barrio?

2. DEBATES Y DIFICULTADES DE LA PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL.

Las posturas escépticas y críticas ante la participación individual también se han puesto de manifiesto desde el mundo académico. Algunas de ellas hacen referencia a la capacidad de los ciudadanos de a pie de informarse, tener en cuenta y valorar diferentes argumentos y, en definitiva, de verse inmersos en un proceso racional de toma de decisiones. Sin embargo, como ya citábamos con anterioridad, diversos estudios han puesto de manifiesto la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones racionales usando la reducida información a

su alcance que encuentran en su quehacer diario (Popkin, 1991; Elkin y Soltan, 1999). Los ciudadanos entramos en contacto con el espacio público innumerables veces a lo largo del día (al coger el metro o el autobús, al ir a correos, al llevar nuestros hijos al instituto...), lo cual nos aporta un conocimiento cotidiano tan valioso como cualquier otro. Esa experiencia diaria nos permite, a menudo, detectar problemas, conformarnos opiniones, incluso plantearnos posibles soluciones. Incorporadas en un proceso de debate e intercambio de opiniones no sólo aportan una valiosa información al ámbito político, también demuestran que el ciudadano puede superar su interés particularista en beneficio del interés global.

También se argumenta el peligro real de manipulación al que pueden verse sometidos estos participantes. Esta puede adoptar múltiples formas, no necesariamente tiene que responder a la acción premeditada de algún grupo de interés o institución pública. Personas con mayor habilidad discursiva o dotes de persuasión pueden ser capaces de influenciar en el resto de manera que consigan convencerlos de adoptar su postura como la óptima. Sin embargo no nos detendremos en recoger aquí los contra-argumentos ante estas críticas. Nos centraremos en tratar aquellas cuestiones que, desde nuestro punto de vista, son claves para considerar la conveniencia de la participación individual y de cómo diseñar su desarrollo y funcionamiento.

• **Desigualdades Sociales y Desigualdades Políticas**

Que vivimos en una sociedad desigual es una evidencia. Desigualdades en la renta, en el nivel de formación, en el estatus laboral..., todas ellas fuertemente interrelacionadas. Unas desigualdades

que, por otro lado, se acentúan en función de otros ejes de diferenciación social cómo puede ser el género o la etnia. Estas diferencias comportan, a su vez, un desigual acceso a los recursos necesarios para llevar a cabo cualquiera tipo de actividad política (tiempo, formación, auto-confianza, experiencia asociativa...). Esta desigual distribución de recursos se torna esencial a la hora de valorar el desempeño de uno de los objetivos fundamentales de los sistemas democráticos actuales: la igualdad política. Ciertamente la participación ciudadana, en todo su amplio abanico de mecanismos (desde el voto hasta los Presupuestos Participativos), requiere para su ejercicio de una determinada disponibilidad de los recursos antes citados, si bien la cantidad necesaria de estos recursos varía en función de la exigencia del mecanismo en concreto. Por ejemplo el ejercicio del sufragio requiere menos tiempo que la participación en un jurado ciudadano. Así pues, aquellos con menos recursos tenderán a participar menos en aquellos mecanismos que exigen más cantidad de recursos.

Por otro lado un componente clave de la participación política es la motivación para llevarla a término. En este aspecto son ampliamente conocidas las tesis de Olson (1965) sobre el "dilema de la acción colectiva". Según este autor la participación de los individuos, actuando racionalmente, no tendrá lugar dados los difusos e inciertos beneficios que podrá extraer de esta acción en comparación con los costes que comporta. Si bien el abanico de posibles motivaciones es mucho más amplio que el señalado en su día por Olson, no es menos cierto que nuevamente la participación será más probable como más intensas sean nuestras motivaciones.

Así pues, podemos afirmar que "aquellos situados en una posición más elevada en la estratificación social y económi-

ca poseen más recursos y motivación para ser políticamente activos". De esta manera "las jerarquías de estratificación política y socio-económica es posible que estén estrechamente conectadas, dado que la posición en una jerarquía afecta a la otra" (Verba, Nie y Kim, 1987, p. 2). En otras palabras: las desigualdades sociales antes mencionadas tenderán a reproducirse en desigualdades políticas produciendo así un sesgo sociopolítico en la participación.

En cualquier caso, la existencia de desigualdades políticas a consecuencia de la introducción de un mecanismo participativo abierto al conjunto de la sociedad sin excepciones es algo obvio e inevitable. Dado que son las personas de manera autónoma quienes deciden participar o no, es impensable esperar que aquellos quienes definitivamente tomen parte en el proceso puedan ser estadísticamente representativos del conjunto de la sociedad en la que tiene lugar, con lo que se corre el riesgo de premiar a aquellos con más recursos y motivaciones para participar.

De hecho éste ha sido un de los argumentos más recurrentes entre los críticos de las propuestas que pretenden avanzar en la democracia participativa. Sartori (1987) establecía una relación entre intensidad y extensión de la participación ciudadana de tal forma que la intensidad del autogobierno es inversamente proporcional a la extensión de este autogobierno. Por intensidad entenderíamos un mayor nivel de exigencia del proceso participativo al ciudadano o ciudadana en información, formación y, en definitiva, tiempo. En este sentido la democracia representativa favorece una extensión en la participación mayor, si bien de más baja intensidad, puesto que el acto de votar puede realizarse independientemente de sí, por ejemplo, nos hemos leído los programas electorales de todos los partidos o de si hemos seguido aten-

tamente los debates sobre el estado de la Nación. La exigencia del acto es, pues, muy baja en términos de recursos, por ello toman parte entre un 60 y un 80% de la población. Mientras que los mecanismos propios de la democracia participativa primarían la intensidad: aunque con mucha diversidad, es evidente que demandan más recursos que los utilizados en las elecciones, con el peligro de caer en el "elitismo que se pretende atacar, que los pocos actúan mejor y cuentan más que la pasiva, inerte, apática y no participativa mayoría" (Sartori, 1987, p.114).

• **Inclusividad y Deliberación ¿son compatibles?**

¿Cómo se originan o en cualquier caso cómo debemos entender el origen de las preferencias políticas de las personas?. Por un lado están aquellos autores que consideran que las personas parten con unas preferencias previas, cristalizadas de antemano al acto participativo (exógenas). Por otro aquellos que piensan que éstas se crean a través del propio proceso político, y por tanto son derivadas de la acción de las instituciones democráticas, los debates públicos y los procesos establecidos (endógenas) (Maiz, 2003). Los autores que comparten la primera perspectiva consideran que no deben ponerse ni impedimentos ni filtros a la libre expresión de las preferencias, lo cual implica la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. El mecanismo más representativo de esta corriente es el referéndum. De esta manera se promueve una actividad participativa más continuada por parte del conjunto de la sociedad de forma similar al funcionamiento del sistema representativo, esto es, con pocos costes para los ciudadanos y ciudadanas. Así se consigue, siguiendo el esquema de Sartori, una mayor extensión, si bien con un nivel de debate político modesto.

Otros autores consideran que las preferencias exógenas pueden constituir, en realidad, meros prejuicios o bien distorsiones de la realidad derivadas de una información incompleta, inadecuada o incluso tergiversada. Por su parte entienden la voluntad popular como el producto resultante de la transformación de aquellas preferencias iniciales, entonces incompletas, mediante una adecuada información y discusión. Esta opinión "afinada" ("refined public opinion") se distingue de aquella original ("raw public opinion") por "haber sido testada y reflejada a partir de una comparación y contraste con argumentos e información conscientemente ofrecida por otros con los que se mantienen opiniones diferenciadas" (Fishkin, 2002, p. 70). Este momento de intercambio de puntos de vista es el elemento definitorio de esta otra corriente de la teoría participativa: la deliberación.

El problema en esta perspectiva es cómo combinar igualdad política y deliberación. La potenciación de la primera (como ofrece la democracia directa) parece ir en detrimento de la segunda (como prima la democracia deliberativa). Es evidente que una adecuada deliberación exige reducir el universo de posibles participantes a tan solo un cierto número de ellos. La manera de conseguir incorporar los dos requisitos pasa por extraer una muestra de personas representativas del conjunto de la sociedad: "...la igualdad política se garantiza cuando aquellos que participan son estadísticamente representativos del conjunto de la ciudadanía y cuando el proceso de decisión colectiva valora sus votos con el mismo peso" (Fishkin, 1995, p. 37). A partir de aquí la hipótesis de Fishkin es que los ciudadanos de toda la población de referencia llegarían a las mismas conclusiones que los de la muestra si se sometieran al proceso deliberativo.

En definitiva, pues, parece de difícil resolución el dilema de cómo combinar

una elevada inclusividad (o extensión de la participación a amplios sectores de la ciudadanía) con la posibilidad de deliberación, sin que en consecuencia se vea afectada la participación por la traslación de desigualdades sociales en políticas. Por ello se acostumbra a optar bien por la máxima inclusividad sin deliberación, o por mecanismos deliberativos pero de base representativa. A continuación mostraremos algunos ejemplos de estas dos tipologías y acabaremos por presentar aquellas experiencias que han intentado conseguir una decisión informada conjugando, a la vez, representatividad e inclusividad.

3. TIPOLOGÍAS DE MECANISMOS Y ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL

Hasta aquí hemos presentado el debate teórico sobre el porqué de la participación asociativa y/o individual. Entramos ahora en un terreno más concreto trasladando el plano teórico al de la práctica participativa, mostrando de qué manera se han plasmado las diferentes reflexiones analizadas en experiencias desarrolladas en diversos países.

Así, enlazando con nuestra primera dicotomía podríamos establecer una clasificación entre mecanismos de participación de base asociativa y aquellos de base individual. Ya hicimos referencia al inicio a los Consejos Consultivos, como ejemplo paradigmático de los primeros. En cuanto a los de base individual aquí presentaremos, de manera necesariamente escueta, algunos de los que mejor recogen los planteamientos comentados con anterioridad. Siguiendo la estructura del artículo este conjunto de instrumentos se dividirían, a su vez, entre aquellos inclusivos no-deliberativos (Referéndums) y aquellos representativos deliberativos (Encuestas Deliberativas, Jurados Ciudadanos, y Taller EASW, entre otros).

Referéndums: Sometimiento a votación de una determinada cuestión mediante sufragio universal directo y secreto. En la mayor parte de países estas consultas se realizan bien para cambios constitucionales o para ratificar acuerdos internacionales. La diferencia sustancial con aquellos países más prolíficos en este mecanismo (como Suiza o algunos estados de EEUU) recae en que en estos últimos no sólo los representantes públicos (gobierno o parlamento) tienen potestad para convocarlos, sino que la convocatoria también está al alcance de la sociedad civil. Eso ha llevado a que se multipliquen estas contiendas llegando, en las últimas dos décadas, ¡hasta una media de dieciséis veces por año! (y tan solo contando el ámbito Federal) (Budge, 1996), dando lugar a niveles de participación muy variados (entre un 30 y un 70% de la población, a menudo).

Encuestas Deliberativas: Consiste en reunir durante unos días una muestra representativa de ciudadanos y ciudadanas seleccionados al azar (entre 300 y 600) con la finalidad que discutan en pequeños grupos temas de relevancia política, y concluye con unas recomendaciones sobre la cuestión. Durante ese tiempo los participantes son informados y formados en el objeto de debate, pudiendo realizar preguntas y demandando mayor documentación si la consideran necesaria para establecer su juicio.

Esta es la propuesta de Fishkin (1995) para combinar igualdad política y deliberación, puesto que todos los ciudadanos tendrían la misma posibilidad de ser seleccionados. A pesar de haberse aplicado en muy contadas ocasiones no le han faltado voces críticas. Las principales hacen referencia a la complejidad que supone su organización y al elevado coste económico que se deriva (el experimento más conocido realizado en Austin, EEUU, costó casi 4 millones de dólares!). Por otro lado su falta de vinculación clara a

decisiones reales, que significa que están condenadas a tener escaso impacto en la toma de decisiones.

Jurados Ciudadanos: También conocidos como Núcleos de intervención Participativa (NIP's) o Consejos Ciudadanos. El objetivo es la consulta de una política concreta a un grupo de ciudadanos (entre 15 y 30 en cada grupo, aunque puede trabajarse simultáneamente con muchos grupos) escogidos al azar para que, bajo la guía de un moderador neutral y contando con la información necesaria, saquen sus propias conclusiones. Existen diferentes variantes en cuanto al método de selección de participantes y al componente deliberativo del mismo. En cualquier caso las críticas son compartidas: Se llama la atención sobre el bajo número de asistentes, lo que impide poder considerarlos representativos de una población. En ocasiones han surgido conflictos con asociaciones o grupos de personas directamente afectadas por el problema en cuestión, dado que no forman parte del debate ni de la búsqueda de soluciones más que aportando su perspectiva como informantes o "testigos". Por último se abre la incógnita sobre la influencia de las conclusiones del jurado. ¿Debe ser políticamente vinculante para los poderes públicos o tan solo consultivo?.

Talleres EASW (European Awareness Scenario Workshops): Pretenden definir, entre diferentes actores de un territorio, propuestas de futuro para el mismo. En este caso la selección de participantes no se basa tanto en características sociológicas como en garantizar que las diferentes perspectivas al respecto se encuentren representadas. Por ello incluyen técnicos y políticos, así como profesionales especialistas que conocen la problemática o la zona, y sociedad civil (desde ciudadanos a título individual, grupos de afectados, sectores económicos y empresariales...). Acostumbran a durar un día o dos, y los

asistentes, divididos, en principio, en función de los grupos de referencia por los que han sido invitados a participar, discuten y elaboran visiones de futuro positivas y negativas. Seguidamente se distribuyen por temas (de manera que se interrelacionan los diferentes grupos) y se pasa a hacer propuestas en cada ámbito. Finalmente en plenario se lleva a cabo una jerarquización de esas propuestas. Por lo general este mecanismo se ha utilizado como parte y complemento a un proceso de mayor alcance y ambición (como puede ser un Plan Estratégico) y combinado con otro tipo de talleres y metodologías. El aspecto que más reparos puede generar respecto a este último mecanismo es la selección de sus participantes. Por basarse en criterios más cualitativos que cuantitativos es más fácil introducir la arbitrariedad a la hora de elegir a las personas a las que se invita a participar.

• **Procesos participativos:**
¿Pueden encajar todas las piezas?

En los últimos años hemos asistido a la proliferación de procesos participativos que intentan encajar las diferentes piezas que parecían irreconciliables de ese rompecabezas, las cuales hemos ido desgranando hasta aquí. Como procesos que son su duración es mucho más larga que los mecanismos presentados anteriormente y, de hecho, a menudo se nutren de la combinación de algunos de ellos en diferentes momentos. Y es que aquí el objetivo ya no es posicionarse sobre una política o problemática concreta, sino que contemplan una visión estratégica, esto es, se discuten y definen modelos, escenarios de futuro, y se intentan apuntar los pasos a dar para su consecución. Por ello parten de una concepción transversal de los problemas públicos y, en coherencia, también se derivan políticas transversales para afrontarlos. Su intensidad es, pues, considerable, incorporando un claro componente deliberativo,

intercalado con actividades más propias de la democracia directa. Aun así se caracterizan, por lo general, por incorporar tanto la participación a título individual, como espacios privilegiados para la participación asociativa. En definitiva, suponen una práctica ambiciosa en todos los sentidos que combina inclusividad con deliberación, base individual con asociativa. Estamos hablando de procesos como las Agendas 21, Planes Estratégicos, Presupuestos Participativos, Proyectos Educativos de Ciudad... su temática es muy diversa: desde aquellos específicos para ciertos colectivos de población (infancia, juventud...), aquellos que tratan temáticas específicas (educación, sostenibilidad...), otros ligados a la realidad de un territorio (planes integrales o comunitarios) y los que encaran cuestiones más globales (planes estratégicos, presupuestos participativos).

Sin embargo es importante dejar claro que la calidad de la participación en estos procesos ha sido muy desigual, en función del número de participantes, de la calidad del debate, de la libertad de opinar y de influir en el proceso o de la vinculación de las decisiones finales. Es más, en la gran mayoría de estas experiencias la participación ha sido muy limitada desde unos u otros criterios: pocos participantes, poco tiempo, poca información, poco impacto en la toma de decisiones.... A pesar de ello, estos procesos cuentan con un potencial importante para tratar de solucionar algunos de los problemas antes citados.

Ciertamente su forma de organizarse es bastante diversa en cuanto a la proporción en qué combinan exactamente sus diferentes elementos (qué papel juegan los individuos y cual las asociaciones, cuanto tiempo se destina a la formación de los asistentes y cuánto a la deliberación...). Sin embargo todos ellos acostumbran a tener una estructura similar a grandes rasgos (Font y Blanco,

2003): Empiezan por la elaboración de un *diagnóstico* para conocer la realidad de la que se parte y detectar los principales problemas o temas críticos. La realizan los mismos integrantes del proceso o una consultora externa el elemento clave es que combina las fuentes documentales con las percepciones de los diferentes colectivos sociales. Para ello se acostumbra a utilizar diferentes instrumentos como entrevistas, encuestas o grupos de discusión. Seguidamente se elabora el *plan de acción*. En buena medida a partir del diagnóstico se detectan los temas prioritarios y las primeras propuestas. Para su enriquecimiento y discusión se suele diseñar un proceso que consta también de diferentes mecanismos. Nos encontramos en el momento de máxima intensidad participativa y deliberativa. Por ello es también aquí donde hallamos mayor diversidad. Se puede optar por asambleas territoriales abiertas al conjunto de la población, o bien la realización de talleres diferenciados para individuos y entidades. Para complementar la información obtenida o ante la aparición de una temática de difícil resolución, en algunos casos se incorporan al proceso algunos mecanismos de base representativa, como los Jurados Ciudadanos o los talleres EASW. Por último entramos en la fase de implementación y seguimiento. Para ello puede conformarse una comisión de seguimiento formada por participantes de las fases anteriores. En otros casos se delega esta función a un Consejo Consultivo, por ejemplo, al Consejo Municipal de Medio Ambiente en el caso de las Agendas 21.

Pero más allá de su organización y diseño formal lo que realmente nos interesa para la cuestión que atañe a este artículo es como consiguen no ya solventar, pero sí intentar paliar las dificultades que aquellos grandes debates presentados nos planteaban. Por un lado resuelven la incorporación de asociaciones e individuos en un mismo proceso. No cabe

duda de que las asociaciones han tenido, tienen y continuarán teniendo un papel muy importante a jugar en nuestro sistema democrático. Por todo ello las asociaciones son un componente clave en la continuidad de los procesos participativos. Cuando se acaba la votación y se apagan las luces de la última asamblea de un plan estratégico o una Agenda 21 son las asociaciones las que por su conocimiento experto, por su capacidad organizativa y por su potencial movilizador, continuarán profundizando en su campo de trabajo. Y, también por ello, conseguirán mantener vivo el interés en los temas debatidos en el proceso. Durante el mismo desarrollo del proceso es fácil que nuestras necesidades cotidianas nos impidan asistir a más de uno o dos espacios de los dispuestos. En cambio las entidades siempre pueden apoyarse en un volumen de asociados que, con mayor o menor dificultad, siempre podrán garantizar una presencia más estable. Es más, incluso en algunos casos es el impulso e iniciativa de estas entidades lo que consigue forzar a la institución responsable a poner en práctica un cierto proceso, o aún más, iniciarlo por parte de la sociedad civil consiguiendo posteriormente comprometer a las diferentes instituciones con el apoyo a las propuestas adoptadas (por ejemplo el Plan Comunitario de Trinitat Nova, en Barcelona; o más de una Agenda 21 realizada gracias a la presión de grupos ecologistas).

Por otro lado, dadas las diferentes aportaciones de unos y otros, las entidades pueden y deben jugar un rol distinto al de los individuos, cualitativamente diferenciado: como orientadores y coordinadores, aportando esa visión más estratégica y a largo plazo, menos centrada en los propios intereses y más comprometida con las necesidades globales del territorio. De esta manera, mediante su presencia en comisiones de seguimiento, mecanismos de evaluación de procesos,

órganos impulsores... las entidades superan el papel de meros participantes para asumir una responsabilidad mayor. Se trata de dotar de coherencia al conjunto y asegurar, precisamente, que el proceso respetará los diferentes puntos de vista, que será plural y ajeno a manipulaciones o intentos de interferir externamente, que promoverá la participación de todo ciudadano y ciudadana haciendo los mayores esfuerzos en ello, presionando para conseguir que aquellos procesos no solo ganen en eficacia, sino que se conviertan en verdaderas "escuelas de democracia". Todo ello lo pueden aportar las asociaciones, pero también les implica un aprendizaje y una adaptación a la nueva realidad.

En segundo lugar deben hacerse esfuerzos para menguar el traslado de las desigualdades sociales en desigualdades políticas. Si otorgábamos a la desigual disposición de recursos (tiempo, formación, experiencia...) y motivaciones la causa de la poca representatividad de los procesos abiertos al conjunto de la ciudadanía, deberemos atacar con diferentes medidas las raíces de esas tendencias desincentivadoras. En primer lugar dotando a nuestro proceso de flexibilidad metodológica: adaptándolo a las características y necesidades de aquellos colectivos que necesariamente sabemos que van a tomar parte o bien que nos interesa especialmente que se vean inmersos en él. No todo el mundo estará en condiciones ni dispuesta a soportar larguísima reuniones, otros en cambio demandarán mayor información y oportunidades de deliberación. No se trata de proporcionar una "participación a la carta", sino más bien de ser conscientes de que la sociedad es diversa y no podemos exigirles a todos una gran dedicación, como tampoco tenemos porqué limitar el activismo de otros. Por ello pueden combinarse los contactos puntuales (como a través de un cuestionario por página web) con talleres de debate más intenso

(como un EASW). La participación en una sola asamblea será suficiente para unos, mientras habrá quienes estarán dispuestos a formar parte de la comisión de seguimiento. En la misma línea ciertos sectores de población podrán sentirse más atraídos por una temática de tipo territorial, donde se traten cuestiones más contingentes (el alumbrado de las calles, asfaltado, la instalación de un polideportivo...). Sin embargo es poco probable que a estos debates asistan jóvenes, por ejemplo. Quizá a estos les llame más discutir sobre como reformular el ocio y cultura de la ciudad.

Como parte de esa misma atención a la diversidad todos los elementos de nuestro proceso deberán ajustarse para facilitar la participación de los grupos con menos recursos. Por ello la información y publicidad debe ofrecerse en un lenguaje sencillo, didáctico, adaptado y accesible a los diferentes niveles formativos. También deberán adaptarse los horarios teniendo en cuenta las obligaciones laborales y domésticas. Adecuar las instalaciones para acoger a todos los públicos con fácil accesibilidad, disponer de guarderías para permitir la presencia de personas a cargo de menores, facilitar el transporte...

Fundamental es el hecho de que la gente tenga conocimiento de que se va a impulsar un proceso participativo y de que esta invitado a tomar parte en él. Garantizar la visibilidad significa mucho más que colgar un cartel en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, o en los centros cívicos. Más allá de los medios de comunicación más conocidos (radio, televisión, prensa) existen otras vías más innovadoras para darse a conocer y para llegar a sectores difíciles de contactar: bares y discotecas, museos, conciertos, escuelas, residencias de la tercera edad, mercados... todos ellos frecuentados a diario por multitud de posibles asistentes.

Dando una vuelta más de tuerca podemos plantearnos incluso medidas de discriminación positiva. En ciertos órganos se puede pensar en establecer un sistema de cuotas para garantizar la paridad entre géneros. O reuniéndose directamente con asociaciones de minorías étnicas para que nos ayuden a motivar a participar a sus miembros y a su comunidad en general.

Quizá el ejemplo más citado y conocido de experiencias que han tratado de avanzar en esta línea sea el caso de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre (Brasil). Diversos estudios al respecto (Abbers, 2000; Baiocchi, 2001) han puesto de manifiesto las importantísimas contribuciones de este proceso al conjunto de la sociedad. Mediante la apertura a la decisión de sus ciudadanos de una política tan trascendente como el presupuesto municipal estos han conseguido tomar mayor control sobre una administración hasta entonces alejada de las clases más populares. Así mismo ha erosionado considerablemente las redes clientelares que contaminaban la acción pública de corrupción y favoritismos otorgando obras públicas a cambio de votos. Se ha hecho palpable una clara mejora de los barrios más modestos, reduciéndose así las desigualdades entre las personas. Y a la vez ha conseguido promover un mayor activismo social y político en el conjunto de la ciudadanía, reforzando y renovando a las asociaciones, en juego de suma positiva con la participación individual. Los diversos intentos de importarlos y adaptarlos a nuestro contexto requieren aún de evaluaciones rigurosas, pero suponen de entrada el reflejo de una voluntad y valentía política.

La profundización democrática de una

sociedad implica trabajar en diferentes frentes. Por supuesto uno de ellos, de gran importancia, es el fomento del tejido asociativo. También lo es el fomento de la participación individual. Ambos modelos deben verse como complementarios y como mutuamente enriquecedores. Uno y otro modelo cuentan con déficits y dificultades a superar sobre los cuales no se ha actuado con suficiente énfasis. En este artículo hemos querido ofrecer algunos argumentos sobre la importancia de incorporar al ciudadano como tal en las decisiones públicas y algunos elementos para poder avanzar en esta línea. Si bien tampoco hemos querido desatender ni esquivar las críticas y escepticismos que genera. Será complejo combinar el fomento de la participación individual con el imprescindible apoyo y presencia del tejido asociativo. Difícilmente evitaremos totalmente las desigualdades políticas en los mecanismos que no partan de una selección de sus participantes, y será costoso conseguir animar a tomar parte a una mayoría de ciudadanos. Y no es menos cierto que ante todos esos retos aún queda mucho trabajo por hacer y esfuerzos por realizar. En definitiva: es necesario asumir que no existen recetas infalibles, ni modelos a copiar de forma idéntica, que la flexibilidad será necesaria y la incertidumbre inevitable, que deberemos atender al contexto, que implicará dialogar y consensuar... Todo ello es un buen punto de partida. Previo a éste una reflexión imprescindible, fundamental: el convencimiento de que es necesaria una profundización en la participación ciudadana que promueva una ciudadanía más informada, activa y comprometida social y políticamente, y que dibuje un sistema político más transparente, abierto y dinámico.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R.N. (2000). *Inventing local democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, activism and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics and Society*, 29, núm. 1, 42-65.
- Brehm, J. y Rahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 41.
- Budge, I. (1996). *The new challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Cohen, J. y Rogers, J. (1995). *Associations and democracy*. Londres: Verso
- Elkin, S. y Soltan, K. (1999). *Citizen competence and democratic institutions*. Pennsylvania: University Park.
- Fishkin, J.S. (1995). *The voice of the people*. Nueva York: Yale University.
- Fishkin, J. (2002). Who speaks for the people? Deliberation and public consultation. En Font, J. (Ed.): *Public participation and local governance (67-83)*. Barcelona: ICPS.
- Font, J. (Coord.). (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J. y Blanco, I. (2003). *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Herreros, F. y de Francisco, A. (2001). Introducción: el capital social como programa de investigación. *Zona Abierta*, 94/95, 1-46.
- Máiz, R. (2003). *¿Más allá de la democracia representativa?*. Madrid: Ponencia presentada a les II Jornada de Sociología Política.
- Navarro, C.J. (1999) *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- Navarro, C.J. (2001). Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995). En Font, J. (Coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas (95-110)*. Barcelona: Ariel.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University.
- Popkin, (1991). *The reasoning voter*. Chicago: Chicago University.
- Putnam, R.D. (2000). *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*. Barcelona: ECSA.
- Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited*. Catham: Cathamhouse.
- Verba, S., Nie, N.H., Kim, J. (1987). *Participation and political equality*. Chicago: University of Chicago