

4. La participación como ariete de la inclusión en el sistema democrático: Promesas, alcances y límites

Desde la política comparada se han elaborado varias tipologías de regímenes democráticos, estructuradas a partir del criterio de análisis adoptado: consociativas o mayoritarias, presidencialistas o parlamentaristas, representativas o participativas. etc. Las posibilidades son numerosas y en todas ellas encontramos un interés común en enfatizar algún rasgo definitorio que se considera más relevante que cualquier otro y sobre el cual se procede a definir un modelo concreto de democracia. Aparecen de esta forma, entre otros, conceptos como democracia liberal, democracia parlamentaria, democracia republicana y, también, significativamente, democracia inclusiva³⁸ y democracia participativa³⁹.

La cuestión que nos corresponde abordar es si la democracia participativa tiene las condiciones para impulsar el perfeccionamiento de la democracia, en el sentido de promover la inclusión y reducir a la mínima expresión las lógicas excluyentes que podemos observar en todos los sistemas democráticos.

4.1 El modelo de democracia participativa

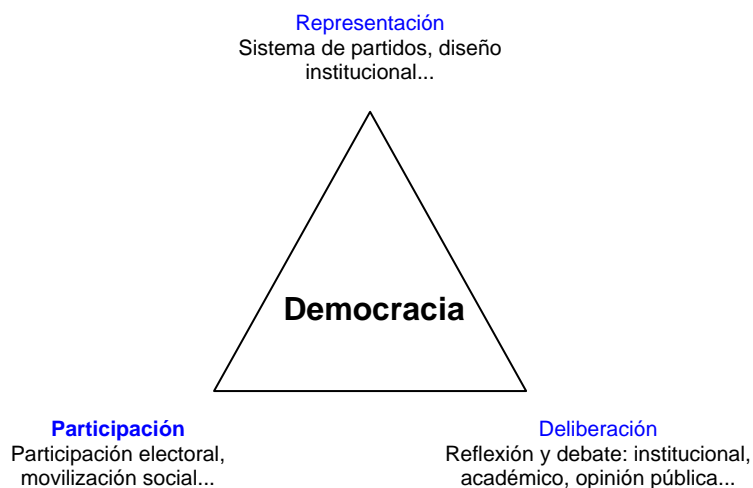
Entre todos los apellidos de la democracia, el de "participativa" es uno de los que más éxito ha tenido en las últimas décadas, especialmente en el ámbito local de gobierno. ¿Pero, qué es la democracia participativa? En su acepción más habitual, este concepto nos remite a un conjunto de dispositivos de participación directa de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, pensados para complementar, enriqueciéndolos, los dispositivos habituales de la democracia representativa. No obstante, la convivencia entre las instituciones y lógicas representativa y participativa no es necesariamente pacífica, sino que acostumbran a existir tensiones y, de hecho, existe una línea de pensamiento, minoritaria pero con un peso significativo, que contraponen directamente los dos modelos, representativo y participativo, y no considera posible su coexistencia. La inexistencia de un consenso académico sobre la materia se refleja también en el hecho de que debajo de la etiqueta "participativa" se desarrollan modelos de participación muy variados por lo que se refiere al tipo, el alcance y los protagonistas de la participación.: Democracia directa, democracia asociativa, democracia deliberativa, etc.

³⁸ Fotopoulos.

³⁹ Pateman.

El hecho de que exista un modelo denominado de democracia participativa no implica, ni mucho menos, que los otros modelos puedan prescindir de la participación. Podemos considerar la democracia como una conjunción de tres elementos clave, que necesariamente, deben (co)existir: la representación, la deliberación y la participación. La proporción, la combinatoria y la plasmación concreta de estos elementos puede variar, pero no pueden desaparecer nunca del todo si no se quiere que el régimen deje de ser democrático. Una democracia sin participación sería ilegítima, una democracia sin representación sería ingobernable y una democracia sin deliberación sería del todo inestable e imprevisible.

Figura 2. La democracia como participación, representación y deliberación.



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, con una interpretación estricta de las palabras, la denominación *democracia participativa* resulta tautológica porque la democracia o es participativa o no lo es. Asumimos, sin embargo, una licencia lingüística que nos permite designar un modelo de democracia que pone el énfasis principal en la participación, por encima de los otros dos elementos de la ecuación (representación y deliberación).

En el plano teórico, el modelo de democracia participativa no sólo favorece la participación ciudadana y la inclusión social, sino que las convierte en sus propios fundamentos políticos, porque en él la representación política aspira a coincidir plenamente con la totalidad del cuerpo social, considerado en su compleja pluralidad. Para la democracia que se llama participativa, pues, la inclusión social es una finalidad en sí misma y la exclusión de cualquier grupo conlleva, intrínsecamente, un déficit de legitimidad. Por eso, en este modelo, el ejercicio efectivo de la ciudadanía no se puede limitar a la elección de representantes cada x años (tal como procede en la

democracia representativa), ni a que estos representantes produzcan consensos pretendidamente incluyentes sin contar con la participación ciudadana. Al contrario, la elección de los representantes o su deliberación integradora no son más que momentos y partes de un proceso democrático más amplio, que siempre se tendría que subordinar al principio que la ciudadanía disponga de la capacidad efectiva de intervenir de forma decisiva en la toma de decisiones.

4.2 Los valores de la democracia participativa

Hasta los años 60 del siglo XX, las teorías y los modelos de democracia basados en la primacía de las élites y el papel residual o estrictamente limitado, de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas eran dominantes. Diríamos que se ajustaban mejor a un modelo de sociedad industrial de tipo fordista, basada en la racionalidad instrumental y las jerarquías en un entorno de gran homogeneidad social y cultural. El cambio hacia un nuevo tipo de sociedad, iniciado en los años 70, viene acompañado de la reivindicación y revitalización de una parte de la tradición democrática que había quedada más olvidada, aquella que enlaza con Rousseau, Paine o Stuart Mill, que consideraban la democracia, más allá de un procedimiento para escoger y prevenir la tiranía, un valor en sí mismo, promotor del desarrollo humano en el sentido más positivo del término.

Esta idea de democracia más fuerte se basa justamente en la participación, una participación a la cual se le atribuyen beneficios públicos evidentes, en la medida que *“aumenta el sentido de eficacia política, alimenta la preocupación por los problemas colectivos y contribuye a formar una ciudadanía activa e informada”*⁴⁰. Es a través de la participación que los individuos, también y especialmente aquellos que forman parte de los grupos sociales más desfavorecidos, pueden aprender a autogobernarse, articulando los propios intereses y preferencias y teniendo en consideración las de los demás, tomando así consciencia de la complejidad de las cuestiones públicas. Hay quien ve en este proceso de aprendizaje y perfeccionamiento, de humanización a través de la actividad política, una de las expresiones más puras de la libertad humana, en la medida que permite a cada persona decidir sobre su futuro como miembro de una comunidad, con resultados siempre abiertos e impredecibles⁴¹.

Es necesario añadir que la *democratización de la democracia* a través de una mayor participación no debe afectar únicamente a las instituciones públicas, sino que debe impulsar también la transformación de la familia y del trabajo con el fin de que se conviertan en espacios menos opresivos y más abiertos a la creatividad humana.

Podemos constatar, llegados a este punto, la fuerte semejanza entre el ideal de la democracia participativa y el ideal de la inclusión social entendida como autonomía

⁴⁰ Gallego (p. 6) citando a Carole Pateman.

⁴¹ Gallego (p. 7), citando a Hanna Arendt.

crítica que hemos planteado en el apartado anterior. No solamente porque la democracia participativa pide la incorporación de toda la ciudadanía en la toma de decisiones, sino también por su visión optimista de la naturaleza humana. Sin embargo, como veremos más adelante, en el mundo real la democracia participativa presenta aristas, contradicciones y efectos secundarios que la alejan de la simplicidad propia del ideal.

4.3 Las diversas visiones de la participación

A partir de los años 90 del siglo XX la democracia participativa alcanza un alto nivel de aceptación, tanto en ámbitos institucionales como no institucionales, y tanto entre los académicos como entre los cargos públicos y los profesionales. Por un momento, los elitistas de la vieja escuela parecen quedar recluidos en sus cuarteles de invierno, en las sedes de los partidos políticos y de las grandes organizaciones patronales. La participación se impone, pero no todos los académicos, y menos aún las instituciones y los actores políticos, hablan un mismo lenguaje participativo. Podríamos decir que el discurso de la democracia participativa es adoptado y adaptado por parte de las principales ideologías políticas del momento y puesto al servicio de proyectos bastante diferentes. Asumiendo la tipología propuesta por Barnes, Newman y Sullivan⁴², podemos identificar cuatro grandes modalidades de discurso sobre la participación:

- El discurso del ciudadano responsable (*responsible public*), que pone el acento en el deber que los ciudadanos tienen hacia los demás y hacia el Estado para el buen funcionamiento del sistema democrático. Se apela a la importancia decisiva de la familia y de las entidades no gubernamentales en la configuración de la sociedad. Con eso se incide sobre la importancia del autogobierno, que puede ser entendido de varias maneras: como autodisciplina individual, como autogobierno de las comunidades y/o como relación de individuos y comunidades con las administraciones públicas desde la autonomía.
- El discurso del ciudadano consumidor (*consuming public*) fija su interés argumental en las expectativas y experiencias de los individuos en el uso de los servicios públicos. De acuerdo con las premisas del individualismo metodológico, este discurso conceptualiza la participación como la capacidad ciudadana de escoger en un mercado libre de bienes y servicios. Heredero de la tradición liberal, el ciudadano consumidor que participa no se limita a ser el receptáculo pasivo de la maquinaria consumista, sino que quiere convertirse en un agente activo en la selección de bienes y servicios públicos a los cuales tiene derecho como contribuyente.
- El discurso del ciudadano implicado (*stakeholder public*) se basa en el modelo de ciudadano que tiene (individual o colectivamente) un interés (material y/o ideal) en el buen gobierno de los asuntos públicos, hecho que le impulsa a participar para

⁴² Barnes, Newman i Sullivan (2007), cap. introductorio.

poder expresar su opinión. Partiendo de una concepción pluralista del interés público, el discurso del ciudadano implicado se preocupa por la identificación de los diversos intereses individuales y/o colectivos en juego y por el establecimiento de mecanismos que permitan la incorporación efectiva de estos intereses a los procesos de toma de decisiones.

- El discurso del ciudadano “empoderado”⁴³ (*empowered public*) centra su atención en los grupos o comunidades desfavorecidas o marginadas; es decir, excluidas. Considerando que el origen de esta exclusión es la institucionalización de una discriminación por razón de clase, género, origen o cualquier otra, el discurso del público a quien se le han otorgado poderes reivindica la necesidad de generar procesos de capacitación colectiva de los excluidos, con el fin de que estos puedan actuar en su propio nombre; es decir, de forma autónoma respecto a los grupos dominantes y beneficiarios del statu quo.

Es importante remarcar, en referencia a estos discursos, que estamos hablando de tipos ideales, que difícilmente encontraremos en las instituciones en estado puro y aplicados de forma exclusiva. Lo más habitual es la combinación de elementos de los diferentes discursos, aunque con acentos específicos en función del color político del gobierno y de otros factores del contexto nacional y local. Porque detrás de cada discurso sobre la participación encontramos, implícitas, diferentes matrices normativas (liberal, republicana, autónoma, comunitarista...) y sus ajustes a (y congruencia con) las variantes democráticas pueden variar de forma notable. En la siguiente tabla exponemos los rasgos básicos y las implicaciones de cada modelo.

Tabla 5: Los discursos de la participación y sus implicaciones

Discurso	Actor	Finalidad prioritaria	Instrumento(s) preferente(s)	Ideología más cercana
Ciudadano responsable	Individuos como miembros de la sociedad	Fortalecimiento del Estado desde las estructuras sociales tradicionales (statu quo)	Órganos de participación de base corporativa; consejos de notables	Conservadora
Ciudadano consumidor	Individuos como consumidores	Eficiencia y eficacia de los servicios públicos (value for money)	Consejos de usuarios, canales para aportar quejas y reclamaciones	Liberal
Ciudadano implicado (stakeholder)	Entidades y grupos organizados	Integración y equidad (sociedad cohesionada y justa)	Órganos y procesos de deliberación; militancia política y sindical	Socialdemócrata
Ciudadano empoderado	Grupos y comunidades excluidas	Refuerzo y emancipación	Planes de desarrollo comunitario; democracia directa (consultas)	Radical-democrática

Fuente: Elaboración propia a partir de Barnes, Newman y Sullivan

⁴³ No existe en lengua castellana una palabra que recoja el significado del término inglés “empowered”. Ésta tiene, ciertamente, algo de apoderar y de facultar, pero también de reforzar y de capacitar. En definitiva, se trata de dar poder(es) en un sentido amplio.

Más allá de los presupuestos ideológicos inherentes a cada discurso, no hay nada que nos haga pensar que estos modelos sean excluyentes entre ellos. Por poner un ejemplo, el hecho de que el rotary club de la ciudad x organice una campaña benéfica no impide que en esa misma ciudad se lleve a cabo un proceso participativo para elaborar un plan estratégico con participación de los principales agentes sociales, cosa que, a su vez, no impide que funcione un consejo de usuarios del centro de asistencia sanitaria, como éste tampoco impide que se saque adelante un proyecto de autoorganización y capacitación de la comunidad de mujeres inmigrantes. Obviamente, pueden existir puntos de fricción y conflicto entre los diferentes procesos, cuando el plan estratégico afecte los intereses de algunos conspicuos rotarianos, o cuando los del consejo de usuarios pidan que se priorice la salud en el plan estratégico, o cuando las mujeres inmigrantes exijan una silla (o dos) en el consejo de usuarios de los servicios sanitarios. Pero todo eso, a parte de inevitable, sería una muestra de la salud democrática de la comunidad. Nos atreveríamos a decir, por lo tanto, que los cuatro discursos de la participación formulados por Barnes, Newman y Sullivan no tan sólo son compatibles entre sí, sino que incluso puede ser positivo que existan de forma simultánea, ya que cada uno de ellos se dirige a un tipo de público, con unas finalidades y con un tipo de instrumentos específicos. Si se hace bien, el juego que se puede generar en su interacción nos aparece como *checks and balances* entre las diversas instituciones y grupos, con una tendencia hacia el reequilibrio de poder dentro de cada comunidad.

Apunte: El ciudadano consumidor como agente de mejora de las políticas sociales

El modelo del ciudadano consumidor, que de entrada puede parecer poco adecuado en un enfoque progresista de la inclusión, también aporta potenciales de mejora. Considerando el caso de las políticas sociales, recordemos que el Estado de bienestar clásico se ha caracterizado, en este ámbito, por trabajar desde una lógica fuertemente tecnocrática, con resultados suficientemente conocidos: unos aparatos capaces de gestionar, con relativa eficiencia y eficacia, transferencias monetarias y determinados servicios públicos muy básicos y homogéneos; pero, por otra parte, estructuralmente incapacitados tanto para recibir señales del entorno sobre posibles problemas, carencias o posibilidades de mejora (a través del personal, los usuarios y la sociedad en general) como para adaptarse a los cambios mediante una mayor sofisticación y calidad. El principio constitucional de igualdad no sólo obliga a "tratar igual aquello que es igual", sino también, por pura lógica, a "tratar diferente aquello que es diferente", y en una sociedad en la que la diferenciación crece aceleradamente, el esfuerzo del Estado por la inclusión ya no puede sostenerse sobre unas pocas políticas, simples, homogéneas y estables, sino que se hace necesario diversificar las actuaciones, segmentar los grupos objetivo y dotarse de herramientas que permitan valorar los resultados de las actuaciones y adaptarse a las nuevas necesidades. En este contexto, una mayor apertura a la participación de los beneficiarios/consumidores en

las políticas sociales que se encuentran en la base de la inclusión puede resultar completamente funcional.

Sin embargo, lo que sucede es que allá donde la democracia participativa se ha impulsado desde las instituciones, como ha sucedido en la mayoría de los casos, el discurso más habitualmente utilizado y aplicado ha sido el del ciudadano implicado. ¿Por qué? Habida cuenta del carácter intrínsecamente conservador de unas instituciones configuradas y reguladas desde un sistema de democracia representativa, podemos plantear la hipótesis que se ha escogido el discurso del ciudadano implicado porque es universalista, se dirige a todo el mundo como ciudadano y, sobre todo, porque otorga un papel preponderante al Estado sin cuestionar su funcionamiento, o no de una manera tan crítica como la que sí pueden aportar los discursos del ciudadano consumidor o del ciudadano empoderado. En definitiva, el discurso del ciudadano implicado es menos radical y, por lo tanto, más fácil de acomodar institucionalmente. El problema, no obstante, es que la priorización excesiva de este tipo de discurso menos arriesgado y transformador, en detrimento de los otros, ha contribuido, como veremos a continuación, al progresivo deterioro del ideal de la democracia participativa.

4.4 Dificultades y errores de la democracia participativa

A partir de los años 90, especialmente en la Europa occidental y en América Latina, casi no hubo programa político o proyecto de ciudad que no fomentara la participación ciudadana como una suerte de remedio universal, aplicable a todo tipo de políticas públicas, sobre todo a las políticas nuevas y emergentes. Fue entonces cuando nacieron, al lado de reglamentos de participación, consejos de ciudad, sectoriales, territoriales y de usuarios, conceptos más elaborados como las agendas 21, los proyectos educativos de ciudad, los consejos ciudadanos, los planes integrales *participativos*, los planes estratégicos *participativos* e incluso los presupuestos participativos, de resonancias casi míticas en el caso de la ciudad brasileña de Porto Alegre. Estos procesos insuflaron aire nuevo a los gobiernos locales y contribuyeron a hacer la transición hacia sistemas de gobernanza local, con instituciones aparentemente más abiertas, más permeables a la sociedad y también, potencialmente, más inclusivas.

Pero con el paso de los años, la democracia participativa no sólo ha acumulado éxitos, sino también fracasos estrepitosos. Se ha hecho evidente que la participación ciudadana tiene dificultades para cumplir aquello que prometía y su implantación ha ido perdiendo impulso. Significativamente, algunas de las acusaciones que se formulan contra la democracia participativa son similares a aquellas que ha tenido que afrontar el paradigma de la inclusión social.

4.4.1 ¿Qué actores? ¿Participación para la inclusión o para la exclusión?

El discurso de la participación basado en la implicación de los actores sociales (*stakeholders*) en la elaboración de las políticas públicas plantea, de entrada, el problema de quien define y otorga la categoría de *stakeholder*. Al tratarse de procesos iniciados desde las instituciones públicas, normalmente son los gobiernos los que se reservan esta prerrogativa clave y la utilizan para asegurar que el universo de los participantes se sitúe en unos parámetros de "normalidad" definidos desde la propia lógica institucional. Este simple hecho, que se suele presentar como "lógico" y "natural", abre la puerta a la desigualdad y a la exclusión en la participación.

Más allá de esta forma de exclusión deliberada, hay otra que es implícita y que adquiere un peso determinante si no se hace nada para corregirla. Nos referimos al hecho de que no todas las personas hacen el mismo uso de las oportunidades de participación que ofrecen las instituciones. Se constata una clara desigualdad en la participación⁴⁴, desigualdad que está socialmente estructurada, porque los hombres suelen participar claramente más que las mujeres, las personas mayores más que las jóvenes, los autóctonos más que los inmigrantes y la gente de clase media-alta, que se suele corresponder con gente de nivel formativo alto, más que la de clase media-baja o baja.

Este problema grave y estructural de desigualdad en la participación hace que los nuevos mecanismos y procesos de participación ciudadana acaben, en demasiadas ocasiones, reproduciendo las estructuras de poder ya existentes, sin promover ningún tipo de transformación. En pocas palabras: se hace participación, supuestamente, para la inclusión, pero no se llega con suficiente fuerza a las personas vulnerables, y menos todavía a las excluidas.

La desigualdad en la participación acaba siendo demoledora para la causa de la democracia participativa. Existe un discurso claramente anti-participación que, argumentando desde posiciones plenamente democráticas, comprometidas con la igualdad y la equidad, rechaza que una participación escasa y sesgada pueda influir en las decisiones de los gobiernos y defiende que sólo la democracia representativa puede garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas en el acceso a los recursos y servicios públicos.

Apunte: La exclusión selectiva como herramienta de discriminación positiva para mejorar la participación

A veces en los procesos participativos se puede utilizar un determinado tipo de exclusión para favorecer, paradójicamente, una participación más inclusiva. Agger y Larsen, analizando la experiencia de procesos de participación en Dinamarca, llegan a

⁴⁴ Con "participar" nos referimos tanto al hecho de tomar parte como, en el caso específico de las comisiones, consejos o foros de debate, al hecho de tomar efectivamente la palabra para hacer valer las propias posiciones e intereses.

identificar, junto a la exclusión estructural de los actores: (quien define y otorga la categoría de "stakeholder") y la exclusión discursiva de los temas (quien define la agenda y aquello que está abierto, o no, a la participación), un tipo de exclusión, temporal e instrumental, que los promotores de los procesos pueden utilizar para producir una mejor participación. Se trata, por ejemplo, de retirar momentáneamente la palabra a actores que tienen excesivo protagonismo en el proceso para darla a otros actores que habitualmente tienen poco o ningún protagonismo. Es una manera, arriesgada pero aparentemente efectiva, de contrarrestar las tendencias a la elitización de la participación.

La exclusión selectiva también se utiliza, de forma más general, en las políticas que tienen como finalidad la promoción de la autoorganización de grupos sociales minoritarios (o minorizados). Por ejemplo, la exclusión de los hombres de los grupos de mujeres, con el fin de facilitar el empoderamiento de éstas mediante la producción de procesos de subjetivación y de definición de demandas no intervenidos por los hombres, demuestra claramente que la exclusión (temporal o parcial) del demos puede ser factible cuando se opera con el ánimo de crear unas condiciones de participación más libres, equitativas e inclusivas. Y lo mismo se podría decir con respecto a las minorías indígenas y otros colectivos dotados de una singularidad irreductible y que requieren, en cualquier caso, un trato específico para que se puedan garantizar unas condiciones efectivas para su participación democrática.

4.4.2 ¿Qué finalidad? Participación para hacer política o para ocultar la política?

El uso efectivo de los instrumentos de la democracia participativa por parte de la ciudadanía muy a menudo no responde a las expectativas iniciales. Tiende a participar poca gente y cuesta mucho fidelizar la participación. Además de las dificultades de índole laboral y familiar, que impiden dedicar tiempo a los asuntos públicos, probablemente muchas personas que disponen de tiempo no han respondido a las ofertas de participación porque no tenían claro, de entrada, cuál era la finalidad de todo ello: ¿Estar informados? ¿Aportar sus opiniones? ¿Tomar decisiones? En definitiva, ¿Qué se entendía por participación? En el sistema de democracia representativa, los gobiernos electos también mantienen la potestad sobre la definición de la agenda, sobre lo que será abierto, o no, a la participación; y en la mayoría de los casos, estos gobiernos han optado por una participación de perfil bajo, menos arriesgada para los poderes públicos pero menos atractiva para la ciudadanía.

Cleaver⁴⁵ remacha el clavo afirmando que la causa principal de la pérdida de prestigio de la democracia participativa ha sido asumir un discurso excesivamente optimista y acrítico de la participación, desprovisto de cualquier vocación real de transformación social. Según esta visión, la participación es buena por sí misma y todo se reduciría a escoger y aplicar correctamente las técnicas participativas adecuadas a cada tipo de proceso, sin tener en cuenta, sin embargo, los objetivos de fondo y el sentido de tal actividad. No hace falta decir que a menudo estos entusiastas de la participación han sido, en las instituciones, víctimas propiciatorias de los *realpolitiker*, que los han manipulado y utilizado para todo tipo de maniobras de distracción y dilación. Ésta ha sido, ciertamente, una determinada manera de entender participación: Ser utilizada como cortina de humo para poder ocultar aún mejor la política real.

Más allá de error de plantear un modelo de participación mecanicista, basado en construcciones muy bonitas pero rígidas, incapaces de tomar el pulso de la sociedad, lo que acelera la quiebra es la sensación de engaño y/o pérdida de tiempo. Cuando la ciudadanía constata que la participación que se le propone es falsa, porque el poder institucional juega con las cartas marcadas, o que es irrelevante, porque lo que se pone en juego en el proceso participativo es muy pequeño comparado con la magnitud del problema o problemas de fondo, y que por lo tanto la opción de participar no compensa en términos de coste-beneficio, porque en cualquier ésta caso genera costes de oportunidad, se produce una decepción, grande o pequeña, pero de idénticas consecuencias: No volver a repetir una experiencia como esa, no volver a participar.

4.4.3 Consenso y disenso: ¿Por qué tanta participación, si no nos gusta el conflicto?

⁴⁵ Cleaver, pp. 598-600.

Participación e inclusión no sólo atraviesan conceptualmente el terreno de la constitución de la política en un determinado régimen, sino que también afectan a las normas, procedimientos y valores mediante los cuales se regula la pugna política en las sociedades pluralistas. La democracia participativa, como variante particular de democracia, se caracteriza por el hecho de que la ciudadanía participa de forma directa en la producción, gestión y resolución de los conflictos de intereses. La democracia no equivale a la erradicación del conflicto de intereses, sino a la institucionalización de un tratamiento ordenado y pacífico del mismo.

Desafortunadamente, el discurso sobre la participación y la inclusión, prácticamente en todas sus variantes y modalidades, ha tendido a desplazar el conflicto de intereses de su eje argumental; como si la finalidad última de la democracia fuera conjurarlo y no darle la expresión institucional. Pero tal como en su momento señaló Chantal Mouffe⁴⁶, actualmente la democracia tendría que volver la mirada hacia un modelo agonístico; hacia una organización de la toma de decisiones que parta de la irreductibilidad de los intereses inherente a las sociedades pluralistas, que sitúe en el centro del debate la inevitabilidad del conflicto y que haga frente a la viabilidad de su resolución mediante la procedimentalidad democrática. Si abordamos, en el marco de este debate, el problema de la participación y la inclusión/exclusión, observaremos que nuestro argumento requiere la participación de una diada conceptual como la que constituyen consenso y disenso.

En efecto, la procedimentalidad de la democracia participativa, especialmente en su aplicación en el ámbito local, se ha caracterizado por la búsqueda y la producción del consenso social. Esto ha vinculado directamente los modelos participativos a la inclusión social, pero sólo bajo un mismo prisma: aquél en el cual el consenso es el resultado final de la resolución (erradicación) del conflicto. Y al incidir y enfatizar tanto sobre los aspectos consensuales, la democracia participativa a escala local ha tendido a ser vista por las autoridades como un dispositivo de legitimación de su acción de gobierno, más que como el diseño institucional en el cual se toma la decisión de manera directa por la ciudadanía.

4.4.4 Construyendo un taburete con un sola pata. ¿Dónde quedan la representación y la deliberación?

Un último problema estructural del modelo de democracia participativa se deriva de la falta de clarificación sobre los roles y la relación entre los tres elementos que hemos considerado claves para la democracia. Participación, Representación y Deliberación. No está claro si la democracia participativa tenía que servir para complementar y mejorar el sistema representativo, o bien para superarlo. Lo que sí se ha podido constatar, en no pocas ocasiones, es como el énfasis puesto en el elemento participación conllevaba una menor atención a los otros dos, obviando el papel clave

⁴⁶ Ver: Mouffe (2000).

que siguen teniendo, tanto en los modelos normativos como en el funcionamiento real de la política democrática.

Se ha tendido a menospreciar la lógica de la representación, como si los partidos, los programas, las elecciones y los gobiernos democráticamente electos ya no fueran más que actores secundarios o figurantes del escenario participativo. En realidad, los gobiernos democráticos siguen manteniendo los principales resortes de poder y el hecho de ignorarlos sólo ha conllevado menos calidad en su composición y menos consistencia y transparencia en sus prácticas. También, desde la presuposición de que hay suficiente con "hacer participación" para que surjan ideas geniales y resultados muy potentes, se ha descuidado demasiado la dimensión de la deliberación. Así, han abundado los procesos participativos que, mal planteados y mal ejecutados, han acabado aportando resultados de poca calidad.

4.5 La democracia participativa que necesitamos

Hemos visto que existen muchos matices a tener en cuenta en la relación entre democracia e inclusión. Inclusión y exclusión parecen dos caras de una misma moneda que se lanza al aire en la construcción de un régimen democrático. A algunos, a los hombres acomodados de la etnia dominante, siempre les ha salido cara, y a otros, a mujeres pobres e inmigrantes o de etnia minoritaria, hasta hace bien poco les había salido siempre cruz. La historia nos muestra síntomas claros de progreso en este sentido, pero aún queda mucho trabajo por hacer para reducir este lado oscuro de la democracia a la mínima expresión. Si se quiere avanzar de forma consecuente hacia una participación inclusiva, las instituciones deberían revisar el grado de exclusión que genera su marco constitucional, así como el sistema electoral y el funcionamiento habitual de las administraciones, y deberían poner en marcha espacios y procesos que abran la participación a los grupos sociales más desfavorecidos y menos poderosos.

Pero atención, porque ya hemos visto que colgar la etiqueta de "participativa" a una institución o a una política no es garantía de nada. Ya sea de forma intencionada o no, los actores, públicos o privados, que tienen más capacidades organizativas y capital cultural saben poner estos mecanismos a su servicio y acaban imponiendo sus objetivos, a menudo presentados como soluciones de consenso. Y una participación escasa, homogénea y pobre puede poner en entredicho el carácter democrático de la democracia participativa.

La crítica de la democracia participativa no implica que tengamos que apartarla y volver a un modelo puramente representativo que pasa por una crisis aún más profunda. La democracia participativa sigue siendo válida y necesaria, pero debe ser repensada y se tiene que volver a situar en un contexto más amplio, el de una democracia que conjuga elementos representativos, deliberativos y participativos para conseguir altos niveles de calidad institucional y de inclusión social.

4. La participación como ariete de la inclusión en el sistema democrático: Promesas, alcances y límites

Desde la política comparada se han elaborado varias tipologías de regímenes democráticos, estructuradas a partir del criterio de análisis adoptado: consociativas o mayoritarias, presidencialistas o parlamentaristas, representativas o participativas. etc. Las posibilidades son numerosas y en todas ellas encontramos un interés común en enfatizar algún rasgo definitorio que se considera más relevante que cualquier otro y sobre el cual se procede a definir un modelo concreto de democracia. Aparecen de esta forma, entre otros, conceptos como democracia liberal, democracia parlamentaria, democracia republicana y, también, significativamente, democracia inclusiva³⁸ y democracia participativa³⁹.

La cuestión que nos corresponde abordar es si la democracia participativa tiene las condiciones para impulsar el perfeccionamiento de la democracia, en el sentido de promover la inclusión y reducir a la mínima expresión las lógicas excluyentes que podemos observar en todos los sistemas democráticos.

4.1 El modelo de democracia participativa

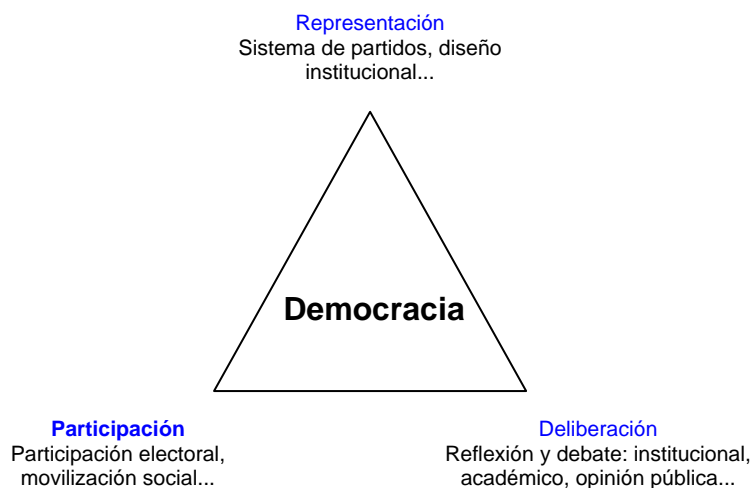
Entre todos los apellidos de la democracia, el de "participativa" es uno de los que más éxito ha tenido en las últimas décadas, especialmente en el ámbito local de gobierno. ¿Pero, qué es la democracia participativa? En su acepción más habitual, este concepto nos remite a un conjunto de dispositivos de participación directa de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, pensados para complementar, enriqueciéndolos, los dispositivos habituales de la democracia representativa. No obstante, la convivencia entre las instituciones y lógicas representativa y participativa no es necesariamente pacífica, sino que acostumbran a existir tensiones y, de hecho, existe una línea de pensamiento, minoritaria pero con un peso significativo, que contraponen directamente los dos modelos, representativo y participativo, y no considera posible su coexistencia. La inexistencia de un consenso académico sobre la materia se refleja también en el hecho de que debajo de la etiqueta "participativa" se desarrollan modelos de participación muy variados por lo que se refiere al tipo, el alcance y los protagonistas de la participación.: Democracia directa, democracia asociativa, democracia deliberativa, etc.

³⁸ Fotopoulos.

³⁹ Pateman.

El hecho de que exista un modelo denominado de democracia participativa no implica, ni mucho menos, que los otros modelos puedan prescindir de la participación. Podemos considerar la democracia como una conjunción de tres elementos clave, que necesariamente, deben (co)existir: la representación, la deliberación y la participación. La proporción, la combinatoria y la plasmación concreta de estos elementos puede variar, pero no pueden desaparecer nunca del todo si no se quiere que el régimen deje de ser democrático. Una democracia sin participación sería ilegítima, una democracia sin representación sería ingobernable y una democracia sin deliberación sería del todo inestable e imprevisible.

Figura 2. La democracia como participación, representación y deliberación.



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, con una interpretación estricta de las palabras, la denominación *democracia participativa* resulta tautológica porque la democracia o es participativa o no lo es. Asumimos, sin embargo, una licencia lingüística que nos permite designar un modelo de democracia que pone el énfasis principal en la participación, por encima de los otros dos elementos de la ecuación (representación y deliberación).

En el plano teórico, el modelo de democracia participativa no sólo favorece la participación ciudadana y la inclusión social, sino que las convierte en sus propios fundamentos políticos, porque en él la representación política aspira a coincidir plenamente con la totalidad del cuerpo social, considerado en su compleja pluralidad. Para la democracia que se llama participativa, pues, la inclusión social es una finalidad en sí misma y la exclusión de cualquier grupo conlleva, intrínsecamente, un déficit de legitimidad. Por eso, en este modelo, el ejercicio efectivo de la ciudadanía no se puede limitar a la elección de representantes cada x años (tal como procede en la

democracia representativa), ni a que estos representantes produzcan consensos pretendidamente incluyentes sin contar con la participación ciudadana. Al contrario, la elección de los representantes o su deliberación integradora no son más que momentos y partes de un proceso democrático más amplio, que siempre se tendría que subordinar al principio que la ciudadanía disponga de la capacidad efectiva de intervenir de forma decisiva en la toma de decisiones.

4.2 Los valores de la democracia participativa

Hasta los años 60 del siglo XX, las teorías y los modelos de democracia basados en la primacía de las élites y el papel residual o estrictamente limitado, de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas eran dominantes. Diríamos que se ajustaban mejor a un modelo de sociedad industrial de tipo fordista, basada en la racionalidad instrumental y las jerarquías en un entorno de gran homogeneidad social y cultural. El cambio hacia un nuevo tipo de sociedad, iniciado en los años 70, viene acompañado de la reivindicación y revitalización de una parte de la tradición democrática que había quedada más olvidada, aquella que enlaza con Rousseau, Paine o Stuart Mill, que consideraban la democracia, más allá de un procedimiento para escoger y prevenir la tiranía, un valor en sí mismo, promotor del desarrollo humano en el sentido más positivo del término.

Esta idea de democracia más fuerte se basa justamente en la participación, una participación a la cual se le atribuyen beneficios públicos evidentes, en la medida que *“aumenta el sentido de eficacia política, alimenta la preocupación por los problemas colectivos y contribuye a formar una ciudadanía activa e informada”*⁴⁰. Es a través de la participación que los individuos, también y especialmente aquellos que forman parte de los grupos sociales más desfavorecidos, pueden aprender a autogobernarse, articulando los propios intereses y preferencias y teniendo en consideración las de los demás, tomando así consciencia de la complejidad de las cuestiones públicas. Hay quien ve en este proceso de aprendizaje y perfeccionamiento, de humanización a través de la actividad política, una de las expresiones más puras de la libertad humana, en la medida que permite a cada persona decidir sobre su futuro como miembro de una comunidad, con resultados siempre abiertos e impredecibles⁴¹.

Es necesario añadir que la *democratización de la democracia* a través de una mayor participación no debe afectar únicamente a las instituciones públicas, sino que debe impulsar también la transformación de la familia y del trabajo con el fin de que se conviertan en espacios menos opresivos y más abiertos a la creatividad humana.

Podemos constatar, llegados a este punto, la fuerte semejanza entre el ideal de la democracia participativa y el ideal de la inclusión social entendida como autonomía

⁴⁰ Gallego (p. 6) citando a Carole Pateman.

⁴¹ Gallego (p. 7), citando a Hanna Arendt.

crítica que hemos planteado en el apartado anterior. No solamente porque la democracia participativa pide la incorporación de toda la ciudadanía en la toma de decisiones, sino también por su visión optimista de la naturaleza humana. Sin embargo, como veremos más adelante, en el mundo real la democracia participativa presenta aristas, contradicciones y efectos secundarios que la alejan de la simplicidad propia del ideal.

4.3 Las diversas visiones de la participación

A partir de los años 90 del siglo XX la democracia participativa alcanza un alto nivel de aceptación, tanto en ámbitos institucionales como no institucionales, y tanto entre los académicos como entre los cargos públicos y los profesionales. Por un momento, los elitistas de la vieja escuela parecen quedar recluidos en sus cuarteles de invierno, en las sedes de los partidos políticos y de las grandes organizaciones patronales. La participación se impone, pero no todos los académicos, y menos aún las instituciones y los actores políticos, hablan un mismo lenguaje participativo. Podríamos decir que el discurso de la democracia participativa es adoptado y adaptado por parte de las principales ideologías políticas del momento y puesto al servicio de proyectos bastante diferentes. Asumiendo la tipología propuesta por Barnes, Newman y Sullivan⁴², podemos identificar cuatro grandes modalidades de discurso sobre la participación:

- El discurso del ciudadano responsable (*responsible public*), que pone el acento en el deber que los ciudadanos tienen hacia los demás y hacia el Estado para el buen funcionamiento del sistema democrático. Se apela a la importancia decisiva de la familia y de las entidades no gubernamentales en la configuración de la sociedad. Con eso se incide sobre la importancia del autogobierno, que puede ser entendido de varias maneras: como autodisciplina individual, como autogobierno de las comunidades y/o como relación de individuos y comunidades con las administraciones públicas desde la autonomía.
- El discurso del ciudadano consumidor (*consuming public*) fija su interés argumental en las expectativas y experiencias de los individuos en el uso de los servicios públicos. De acuerdo con las premisas del individualismo metodológico, este discurso conceptualiza la participación como la capacidad ciudadana de escoger en un mercado libre de bienes y servicios. Heredero de la tradición liberal, el ciudadano consumidor que participa no se limita a ser el receptáculo pasivo de la maquinaria consumista, sino que quiere convertirse en un agente activo en la selección de bienes y servicios públicos a los cuales tiene derecho como contribuyente.
- El discurso del ciudadano implicado (*stakeholder public*) se basa en el modelo de ciudadano que tiene (individual o colectivamente) un interés (material y/o ideal) en el buen gobierno de los asuntos públicos, hecho que le impulsa a participar para

⁴² Barnes, Newman i Sullivan (2007), cap. introductorio.

crítica que hemos planteado en el apartado anterior. No solamente porque la democracia participativa pide la incorporación de toda la ciudadanía en la toma de decisiones, sino también por su visión optimista de la naturaleza humana. Sin embargo, como veremos más adelante, en el mundo real la democracia participativa presenta aristas, contradicciones y efectos secundarios que la alejan de la simplicidad propia del ideal.

4.3 Las diversas visiones de la participación

A partir de los años 90 del siglo XX la democracia participativa alcanza un alto nivel de aceptación, tanto en ámbitos institucionales como no institucionales, y tanto entre los académicos como entre los cargos públicos y los profesionales. Por un momento, los elitistas de la vieja escuela parecen quedar reclusos en sus cuarteles de invierno, en las sedes de los partidos políticos y de las grandes organizaciones patronales. La participación se impone, pero no todos los académicos, y menos aún las instituciones y los actores políticos, hablan un mismo lenguaje participativo. Podríamos decir que el discurso de la democracia participativa es adoptado y adaptado por parte de las principales ideologías políticas del momento y puesto al servicio de proyectos bastante diferentes. Asumiendo la tipología propuesta por Barnes, Newman y Sullivan⁴², podemos identificar cuatro grandes modalidades de discurso sobre la participación:

- El discurso del ciudadano responsable (*responsible public*), que pone el acento en el deber que los ciudadanos tienen hacia los demás y hacia el Estado para el buen funcionamiento del sistema democrático. Se apela a la importancia decisiva de la familia y de las entidades no gubernamentales en la configuración de la sociedad. Con eso se incide sobre la importancia del autogobierno, que puede ser entendido de varias maneras: como autodisciplina individual, como autogobierno de las comunidades y/o como relación de individuos y comunidades con las administraciones públicas desde la autonomía.
- El discurso del ciudadano consumidor (*consuming public*) fija su interés argumental en las expectativas y experiencias de los individuos en el uso de los servicios públicos. De acuerdo con las premisas del individualismo metodológico, este discurso conceptualiza la participación como la capacidad ciudadana de escoger en un mercado libre de bienes y servicios. Heredero de la tradición liberal, el ciudadano consumidor que participa no se limita a ser el receptáculo pasivo de la maquinaria consumista, sino que quiere convertirse en un agente activo en la selección de bienes y servicios públicos a los cuales tiene derecho como contribuyente.
- El discurso del ciudadano implicado (*stakeholder public*) se basa en el modelo de ciudadano que tiene (individual o colectivamente) un interés (material y/o ideal) en el buen gobierno de los asuntos públicos, hecho que le impulsa a participar para

⁴² Barnes, Newman i Sullivan (2007), cap. introductorio.

poder expresar su opinión. Partiendo de una concepción pluralista del interés público, el discurso del ciudadano implicado se preocupa por la identificación de los diversos intereses individuales y/o colectivos en juego y por el establecimiento de mecanismos que permitan la incorporación efectiva de estos intereses a los procesos de toma de decisiones.

- El discurso del ciudadano “empoderado”⁴³ (*empowered public*) centra su atención en los grupos o comunidades desfavorecidas o marginadas; es decir, excluidas. Considerando que el origen de esta exclusión es la institucionalización de una discriminación por razón de clase, género, origen o cualquier otra, el discurso del público a quien se le han otorgado poderes reivindica la necesidad de generar procesos de capacitación colectiva de los excluidos, con el fin de que estos puedan actuar en su propio nombre; es decir, de forma autónoma respecto a los grupos dominantes y beneficiarios del statu quo.

Es importante remarcar, en referencia a estos discursos, que estamos hablando de tipos ideales, que difícilmente encontraremos en las instituciones en estado puro y aplicados de forma exclusiva. Lo más habitual es la combinación de elementos de los diferentes discursos, aunque con acentos específicos en función del color político del gobierno y de otros factores del contexto nacional y local. Porque detrás de cada discurso sobre la participación encontramos, implícitas, diferentes matrices normativas (liberal, republicana, autónoma, comunitarista...) y sus ajustes a (y congruencia con) las variantes democráticas pueden variar de forma notable. En la siguiente tabla exponemos los rasgos básicos y las implicaciones de cada modelo.

Tabla 5: Los discursos de la participación y sus implicaciones

Discurso	Actor	Finalidad prioritaria	Instrumento(s) preferente(s)	Ideología más cercana
Ciudadano responsable	Individuos como miembros de la sociedad	Fortalecimiento del Estado desde las estructuras sociales tradicionales (statu quo)	Órganos de participación de base corporativa; consejos de notables	Conservadora
Ciudadano consumidor	Individuos como consumidores	Eficiencia y eficacia de los servicios públicos (value for money)	Consejos de usuarios, canales para aportar quejas y reclamaciones	Liberal
Ciudadano implicado (stakeholder)	Entidades y grupos organizados	Integración y equidad (sociedad cohesionada y justa)	Órganos y procesos de deliberación; militancia política y sindical	Socialdemócrata
Ciudadano empoderado	Grupos y comunidades excluidas	Refuerzo y emancipación	Planes de desarrollo comunitario; democracia directa (consultas)	Radical-democrática

Fuente: Elaboración propia a partir de Barnes, Newman y Sullivan

⁴³ No existe en lengua castellana una palabra que recoja el significado del término inglés “empowered”. Ésta tiene, ciertamente, algo de apoderar y de facultar, pero también de reforzar y de capacitar. En definitiva, se trata de dar poder(es) en un sentido amplio.

Más allá de los presupuestos ideológicos inherentes a cada discurso, no hay nada que nos haga pensar que estos modelos sean excluyentes entre ellos. Por poner un ejemplo, el hecho de que el rotary club de la ciudad x organice una campaña benéfica no impide que en esa misma ciudad se lleve a cabo un proceso participativo para elaborar un plan estratégico con participación de los principales agentes sociales, cosa que, a su vez, no impide que funcione un consejo de usuarios del centro de asistencia sanitaria, como éste tampoco impide que se saque adelante un proyecto de autoorganización y capacitación de la comunidad de mujeres inmigrantes. Obviamente, pueden existir puntos de fricción y conflicto entre los diferentes procesos, cuando el plan estratégico afecte los intereses de algunos conspicuos rotarianos, o cuando los del consejo de usuarios pidan que se priorice la salud en el plan estratégico, o cuando las mujeres inmigrantes exijan una silla (o dos) en el consejo de usuarios de los servicios sanitarios. Pero todo eso, a parte de inevitable, sería una muestra de la salud democrática de la comunidad. Nos atreveríamos a decir, por lo tanto, que los cuatro discursos de la participación formulados por Barnes, Newman y Sullivan no tan sólo son compatibles entre sí, sino que incluso puede ser positivo que existan de forma simultánea, ya que cada uno de ellos se dirige a un tipo de público, con unas finalidades y con un tipo de instrumentos específicos. Si se hace bien, el juego que se puede generar en su interacción nos aparece como *checks and balances* entre las diversas instituciones y grupos, con una tendencia hacia el reequilibrio de poder dentro de cada comunidad.

Apunte: El ciudadano consumidor como agente de mejora de las políticas sociales

El modelo del ciudadano consumidor, que de entrada puede parecer poco adecuado en un enfoque progresista de la inclusión, también aporta potenciales de mejora. Considerando el caso de las políticas sociales, recordemos que el Estado de bienestar clásico se ha caracterizado, en este ámbito, por trabajar desde una lógica fuertemente tecnocrática, con resultados suficientemente conocidos: unos aparatos capaces de gestionar, con relativa eficiencia y eficacia, transferencias monetarias y determinados servicios públicos muy básicos y homogéneos; pero, por otra parte, estructuralmente incapacitados tanto para recibir señales del entorno sobre posibles problemas, carencias o posibilidades de mejora (a través del personal, los usuarios y la sociedad en general) como para adaptarse a los cambios mediante una mayor sofisticación y calidad. El principio constitucional de igualdad no sólo obliga a "tratar igual aquello que es igual", sino también, por pura lógica, a "tratar diferente aquello que es diferente", y en una sociedad en la que la diferenciación crece aceleradamente, el esfuerzo del Estado por la inclusión ya no puede sostenerse sobre unas pocas políticas, simples, homogéneas y estables, sino que se hace necesario diversificar las actuaciones, segmentar los grupos objetivo y dotarse de herramientas que permitan valorar los resultados de las actuaciones y adaptarse a las nuevas necesidades. En este contexto, una mayor apertura a la participación de los beneficiarios/consumidores en

las políticas sociales que se encuentran en la base de la inclusión puede resultar completamente funcional.

Sin embargo, lo que sucede es que allá donde la democracia participativa se ha impulsado desde las instituciones, como ha sucedido en la mayoría de los casos, el discurso más habitualmente utilizado y aplicado ha sido el del ciudadano implicado. ¿Por qué? Habida cuenta del carácter intrínsecamente conservador de unas instituciones configuradas y reguladas desde un sistema de democracia representativa, podemos plantear la hipótesis que se ha escogido el discurso del ciudadano implicado porque es universalista, se dirige a todo el mundo como ciudadano y, sobre todo, porque otorga un papel preponderante al Estado sin cuestionar su funcionamiento, o no de una manera tan crítica como la que sí pueden aportar los discursos del ciudadano consumidor o del ciudadano empoderado. En definitiva, el discurso del ciudadano implicado es menos radical y, por lo tanto, más fácil de acomodar institucionalmente. El problema, no obstante, es que la priorización excesiva de este tipo de discurso menos arriesgado y transformador, en detrimento de los otros, ha contribuido, como veremos a continuación, al progresivo deterioro del ideal de la democracia participativa.

4.4 Dificultades y errores de la democracia participativa

A partir de los años 90, especialmente en la Europa occidental y en América Latina, casi no hubo programa político o proyecto de ciudad que no fomentara la participación ciudadana como una suerte de remedio universal, aplicable a todo tipo de políticas públicas, sobre todo a las políticas nuevas y emergentes. Fue entonces cuando nacieron, al lado de reglamentos de participación, consejos de ciudad, sectoriales, territoriales y de usuarios, conceptos más elaborados como las agendas 21, los proyectos educativos de ciudad, los consejos ciudadanos, los planes integrales *participativos*, los planes estratégicos *participativos* e incluso los presupuestos participativos, de resonancias casi míticas en el caso de la ciudad brasileña de Porto Alegre. Estos procesos insuflaron aire nuevo a los gobiernos locales y contribuyeron a hacer la transición hacia sistemas de gobernanza local, con instituciones aparentemente más abiertas, más permeables a la sociedad y también, potencialmente, más inclusivas.

Pero con el paso de los años, la democracia participativa no sólo ha acumulado éxitos, sino también fracasos estrepitosos. Se ha hecho evidente que la participación ciudadana tiene dificultades para cumplir aquello que prometía y su implantación ha ido perdiendo impulso. Significativamente, algunas de las acusaciones que se formulan contra la democracia participativa son similares a aquellas que ha tenido que afrontar el paradigma de la inclusión social.

4.4.1 ¿Qué actores? ¿Participación para la inclusión o para la exclusión?

El discurso de la participación basado en la implicación de los actores sociales (*stakeholders*) en la elaboración de las políticas públicas plantea, de entrada, el problema de quien define y otorga la categoría de *stakeholder*. Al tratarse de procesos iniciados desde las instituciones públicas, normalmente son los gobiernos los que se reservan esta prerrogativa clave y la utilizan para asegurar que el universo de los participantes se sitúe en unos parámetros de "normalidad" definidos desde la propia lógica institucional. Este simple hecho, que se suele presentar como "lógico" y "natural", abre la puerta a la desigualdad y a la exclusión en la participación.

Más allá de esta forma de exclusión deliberada, hay otra que es implícita y que adquiere un peso determinante si no se hace nada para corregirla. Nos referimos al hecho de que no todas las personas hacen el mismo uso de las oportunidades de participación que ofrecen las instituciones. Se constata una clara desigualdad en la participación⁴⁴, desigualdad que está socialmente estructurada, porque los hombres suelen participar claramente más que las mujeres, las personas mayores más que las jóvenes, los autóctonos más que los inmigrantes y la gente de clase media-alta, que se suele corresponder con gente de nivel formativo alto, más que la de clase media-baja o baja.

Este problema grave y estructural de desigualdad en la participación hace que los nuevos mecanismos y procesos de participación ciudadana acaben, en demasiadas ocasiones, reproduciendo las estructuras de poder ya existentes, sin promover ningún tipo de transformación. En pocas palabras: se hace participación, supuestamente, para la inclusión, pero no se llega con suficiente fuerza a las personas vulnerables, y menos todavía a las excluidas.

La desigualdad en la participación acaba siendo demoledora para la causa de la democracia participativa. Existe un discurso claramente anti-participación que, argumentando desde posiciones plenamente democráticas, comprometidas con la igualdad y la equidad, rechaza que una participación escasa y sesgada pueda influir en las decisiones de los gobiernos y defiende que sólo la democracia representativa puede garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas en el acceso a los recursos y servicios públicos.

Apunte: La exclusión selectiva como herramienta de discriminación positiva para mejorar la participación

A veces en los procesos participativos se puede utilizar un determinado tipo de exclusión para favorecer, paradójicamente, una participación más inclusiva. Agger y Larsen, analizando la experiencia de procesos de participación en Dinamarca, llegan a

⁴⁴ Con "participar" nos referimos tanto al hecho de tomar parte como, en el caso específico de las comisiones, consejos o foros de debate, al hecho de tomar efectivamente la palabra para hacer valer las propias posiciones e intereses.

identificar, junto a la exclusión estructural de los actores: (quien define y otorga la categoría de "stakeholder") y la exclusión discursiva de los temas (quien define la agenda y aquello que está abierto, o no, a la participación), un tipo de exclusión, temporal e instrumental, que los promotores de los procesos pueden utilizar para producir una mejor participación. Se trata, por ejemplo, de retirar momentáneamente la palabra a actores que tienen excesivo protagonismo en el proceso para darla a otros actores que habitualmente tienen poco o ningún protagonismo. Es una manera, arriesgada pero aparentemente efectiva, de contrarrestar las tendencias a la elitización de la participación.

La exclusión selectiva también se utiliza, de forma más general, en las políticas que tienen como finalidad la promoción de la autoorganización de grupos sociales minoritarios (o minorizados). Por ejemplo, la exclusión de los hombres de los grupos de mujeres, con el fin de facilitar el empoderamiento de éstas mediante la producción de procesos de subjetivación y de definición de demandas no intervenidos por los hombres, demuestra claramente que la exclusión (temporal o parcial) del demos puede ser factible cuando se opera con el ánimo de crear unas condiciones de participación más libres, equitativas e inclusivas. Y lo mismo se podría decir con respecto a las minorías indígenas y otros colectivos dotados de una singularidad irreductible y que requieren, en cualquier caso, un trato específico para que se puedan garantizar unas condiciones efectivas para su participación democrática.

4.4.2 ¿Qué finalidad? Participación para hacer política o para ocultar la política?

El uso efectivo de los instrumentos de la democracia participativa por parte de la ciudadanía muy a menudo no responde a las expectativas iniciales. Tiende a participar poca gente y cuesta mucho fidelizar la participación. Además de las dificultades de índole laboral y familiar, que impiden dedicar tiempo a los asuntos públicos, probablemente muchas personas que disponen de tiempo no han respondido a las ofertas de participación porque no tenían claro, de entrada, cuál era la finalidad de todo ello: ¿Estar informados? ¿Aportar sus opiniones? ¿Tomar decisiones? En definitiva, ¿Qué se entendía por participación? En el sistema de democracia representativa, los gobiernos electos también mantienen la potestad sobre la definición de la agenda, sobre lo que será abierto, o no, a la participación; y en la mayoría de los casos, estos gobiernos han optado por una participación de perfil bajo, menos arriesgada para los poderes públicos pero menos atractiva para la ciudadanía.

Cleaver⁴⁵ remacha el clavo afirmando que la causa principal de la pérdida de prestigio de la democracia participativa ha sido asumir un discurso excesivamente optimista y acrítico de la participación, desprovisto de cualquier vocación real de transformación social. Según esta visión, la participación es buena por sí misma y todo se reduciría a escoger y aplicar correctamente las técnicas participativas adecuadas a cada tipo de proceso, sin tener en cuenta, sin embargo, los objetivos de fondo y el sentido de tal actividad. No hace falta decir que a menudo estos entusiastas de la participación han sido, en las instituciones, víctimas propiciatorias de los *realpolitiker*, que los han manipulado y utilizado para todo tipo de maniobras de distracción y dilación. Ésta ha sido, ciertamente, una determinada manera de entender participación: Ser utilizada como cortina de humo para poder ocultar aún mejor la política real.

Más allá de error de plantear un modelo de participación mecanicista, basado en construcciones muy bonitas pero rígidas, incapaces de tomar el pulso de la sociedad, lo que acelera la quiebra es la sensación de engaño y/o pérdida de tiempo. Cuando la ciudadanía constata que la participación que se le propone es falsa, porque el poder institucional juega con las cartas marcadas, o que es irrelevante, porque lo que se pone en juego en el proceso participativo es muy pequeño comparado con la magnitud del problema o problemas de fondo, y que por lo tanto la opción de participar no compensa en términos de coste-beneficio, porque en cualquier ésta caso genera costes de oportunidad, se produce una decepción, grande o pequeña, pero de idénticas consecuencias: No volver a repetir una experiencia como esa, no volver a participar.

4.4.3 Consenso y disenso: ¿Por qué tanta participación, si no nos gusta el conflicto?

⁴⁵ Cleaver, pp. 598-600.

Participación e inclusión no sólo atraviesan conceptualmente el terreno de la constitución de la política en un determinado régimen, sino que también afectan a las normas, procedimientos y valores mediante los cuales se regula la pugna política en las sociedades pluralistas. La democracia participativa, como variante particular de democracia, se caracteriza por el hecho de que la ciudadanía participa de forma directa en la producción, gestión y resolución de los conflictos de intereses. La democracia no equivale a la erradicación del conflicto de intereses, sino a la institucionalización de un tratamiento ordenado y pacífico del mismo.

Desafortunadamente, el discurso sobre la participación y la inclusión, prácticamente en todas sus variantes y modalidades, ha tendido a desplazar el conflicto de intereses de su eje argumental; como si la finalidad última de la democracia fuera conjurarlo y no darle la expresión institucional. Pero tal como en su momento señaló Chantal Mouffe⁴⁶, actualmente la democracia tendría que volver la mirada hacia un modelo agonístico; hacia una organización de la toma de decisiones que parta de la irreductibilidad de los intereses inherente a las sociedades pluralistas, que sitúe en el centro del debate la inevitabilidad del conflicto y que haga frente a la viabilidad de su resolución mediante la procedimentalidad democrática. Si abordamos, en el marco de este debate, el problema de la participación y la inclusión/exclusión, observaremos que nuestro argumento requiere la participación de una díada conceptual como la que constituyen consenso y disenso.

En efecto, la procedimentalidad de la democracia participativa, especialmente en su aplicación en el ámbito local, se ha caracterizado por la búsqueda y la producción del consenso social. Esto ha vinculado directamente los modelos participativos a la inclusión social, pero sólo bajo un mismo prisma: aquél en el cual el consenso es el resultado final de la resolución (erradicación) del conflicto. Y al incidir y enfatizar tanto sobre los aspectos consensuales, la democracia participativa a escala local ha tendido a ser vista por las autoridades como un dispositivo de legitimación de su acción de gobierno, más que como el diseño institucional en el cual se toma la decisión de manera directa por la ciudadanía.

4.4.4 Construyendo un taburete con un sola pata. ¿Dónde quedan la representación y la deliberación?

Un último problema estructural del modelo de democracia participativa se deriva de la falta de clarificación sobre los roles y la relación entre los tres elementos que hemos considerado claves para la democracia. Participación, Representación y Deliberación. No está claro si la democracia participativa tenía que servir para complementar y mejorar el sistema representativo, o bien para superarlo. Lo que sí se ha podido constatar, en no pocas ocasiones, es como el énfasis puesto en el elemento participación conllevaba una menor atención a los otros dos, obviando el papel clave

⁴⁶ Ver: Mouffe (2000).

que siguen teniendo, tanto en los modelos normativos como en el funcionamiento real de la política democrática.

Se ha tendido a menospreciar la lógica de la representación, como si los partidos, los programas, las elecciones y los gobiernos democráticamente electos ya no fueran más que actores secundarios o figurantes del escenario participativo. En realidad, los gobiernos democráticos siguen manteniendo los principales resortes de poder y el hecho de ignorarlos sólo ha conllevado menos calidad en su composición y menos consistencia y transparencia en sus prácticas. También, desde la presuposición de que hay suficiente con "hacer participación" para que surjan ideas geniales y resultados muy potentes, se ha descuidado demasiado la dimensión de la deliberación. Así, han abundado los procesos participativos que, mal planteados y mal ejecutados, han acabado aportando resultados de poca calidad.

4.5 La democracia participativa que necesitamos

Hemos visto que existen muchos matices a tener en cuenta en la relación entre democracia e inclusión. Inclusión y exclusión parecen dos caras de una misma moneda que se lanza al aire en la construcción de un régimen democrático. A algunos, a los hombres acomodados de la etnia dominante, siempre les ha salido cara, y a otros, a mujeres pobres e inmigrantes o de etnia minoritaria, hasta hace bien poco les había salido siempre cruz. La historia nos muestra síntomas claros de progreso en este sentido, pero aún queda mucho trabajo por hacer para reducir este lado oscuro de la democracia a la mínima expresión. Si se quiere avanzar de forma consecuente hacia una participación inclusiva, las instituciones deberían revisar el grado de exclusión que genera su marco constitucional, así como el sistema electoral y el funcionamiento habitual de las administraciones, y deberían poner en marcha espacios y procesos que abran la participación a los grupos sociales más desfavorecidos y menos poderosos.

Pero atención, porque ya hemos visto que colgar la etiqueta de "participativa" a una institución o a una política no es garantía de nada. Ya sea de forma intencionada o no, los actores, públicos o privados, que tienen más capacidades organizativas y capital cultural saben poner estos mecanismos a su servicio y acaban imponiendo sus objetivos, a menudo presentados como soluciones de consenso. Y una participación escasa, homogénea y pobre puede poner en entredicho el carácter democrático de la democracia participativa.

La crítica de la democracia participativa no implica que tengamos que apartarla y volver a un modelo puramente representativo que pasa por una crisis aún más profunda. La democracia participativa sigue siendo válida y necesaria, pero debe ser repensada y se tiene que volver a situar en un contexto más amplio, el de una democracia que conjuga elementos representativos, deliberativos y participativos para conseguir altos niveles de calidad institucional y de inclusión social.

Para erradicar los estilos y lógicas que segregan individuos y grupos de los procesos políticos, las instituciones comprometidas con la democracia participativa deben asumir riesgos y, superando los mecanismos de legitimación y "rentabilidad" política habituales hasta el momento, asociados a liderazgos individuales y resolutivos, deben dar mucho más protagonismo a la comunidad, promoviendo especialmente la autoorganización y la capacitación de las personas excluidas y/o con riesgo de exclusión, a partir de estructuras potentes y de base democrática.

El argumento que se utiliza para negar el empoderamiento de los más débiles, una supuesta incapacidad para discernir y decidir aquello que es mejor para ellos, no tiene suficiente fundamento. Asumiendo las limitaciones de la condición humana, sabemos que cada cual es el más cualificado para identificar los propios y verdaderos intereses. También se nos dice que sólo los especialistas disponen de un nivel adecuado de conocimientos para tomar decisiones que afecten al conjunto de la ciudadanía. Pero los problemas complejos que afectan a las sociedades contemporáneas tienen, justamente, la peculiaridad de que no responden por completo a la lógica de la racionalidad instrumental. En ellos hay demasiadas variables en juego, con relaciones múltiples entre ellas y cadenas de justificación muy difíciles de establecer. Por lo tanto, el papel que pueden desempeñar los especialistas en su resolución es limitado y, en cualquier caso, insuficiente. En un escenario complejo, la política democrática no está de más, sino que es aún más necesaria.

El argumento de la desconfianza hacia la capacidad de juicio de las clases populares resulta aún más sospechoso cuando lo contrastamos con la confianza plena, incluso naíf, que se suele otorgar a las élites dirigentes, ya sean tradicionales, patrimoniales, partidistas o técnico-científicas, cuando a veces se da por sentado que sus juicios sólo responden a razones objetivas, libres de interés propio o de clase. Admitiendo que este fenómeno se puede dar de forma aislada e individual, la experiencia histórica nos demuestra que las élites, como grupo o clase, disponen de la ideología como herramienta para la defensa de sus intereses, y sólo han hecho concesiones significativas a las clases y grupos subordinados en respuesta a presiones efectivas por parte de estos, generadas mediante procesos de movilización más o menos masivos. En realidad, los derechos, ni los civiles, ni los políticos, ni los sociales, nunca han sido otorgados, sino conquistados por la movilización⁴⁷.

En este punto podemos dar la vuelta al argumento de la desconfianza, de tal forma que nos lleve a reforzar la causa de la participación. Efectivamente, debemos desconfiar de las personas, pero no precisamente de las que están excluidas, sino de aquellas que ostenten y administren posiciones de poder, porque es en esta situación cuando las personas están realmente en condiciones de hacer un mal (o un bien) significativo. Este planteamiento, desarrollado magistralmente por el historiador francés Pierre Rosanvallon, nos lleva a la conclusión de que la participación de aquellos que no tienen poder es completamente necesaria para velar, controlar y

⁴⁷ Escribimos estas líneas en el momento álgido de la movilización de los pueblos árabes por la democracia en sus países, en las primeras semanas de 2001, desde Marruecos hasta Bahrein, pasando por Túnez, Libia y Egipto.

evaluar el uso que las élites dirigentes hacen del poder, aunque estas élites hayan sido escogidas a través de un procedimiento democrático. A esta corriente de movilización y participación motivadas por la desconfianza –de base, radical y permanente– hacia los gobiernos democráticos, Rosanvallon la llama "contrademocracia". Las prácticas contrademocráticas, basadas en una desconfianza constructiva y bien aplicadas, pueden ser un arma poderosa para forzar a los gobiernos a implementar políticas de inclusión verdaderamente sustantivas. La solución pasaría, pues, por otorgar más protagonismo a la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas.

Hasta ahora la democracia participativa ha estado operando como forma perfeccionada (por complementaria) de las democracias basadas en la representación y la deliberación, pero esta ampliación de la democracia, más allá del loable refuerzo deliberativo que implica una mayor participación, ha puesto en evidencia los límites de la democracia liberal, que vienen marcados por la autonomía de la sociedad civil y la concepción negativa de la libertad como no interferencia. Pero en democracia la participación se resiste a ser concebida como un simple intercambio de legitimidad por un acceso ocasional en el ámbito decisonal o, peor aún, a convertirse en una herramienta para externalizar sobre la ciudadanía las contradicciones de la gestión pública. Si quiere alcanzar la plenitud, la democracia participativa tendrá que hacer frente a la inevitabilidad de la autonomía social y al carácter irrepresentable de la complejidad propia de las sociedades pluralistas. Llegados a este punto, la recuperación de la credibilidad del discurso participativo también pasa por la apertura, sincera y valiente, al disenso y la crítica.

poder expresar su opinión. Partiendo de una concepción pluralista del interés público, el discurso del ciudadano implicado se preocupa por la identificación de los diversos intereses individuales y/o colectivos en juego y por el establecimiento de mecanismos que permitan la incorporación efectiva de estos intereses a los procesos de toma de decisiones.

- El discurso del ciudadano “empoderado”⁴³ (*empowered public*) centra su atención en los grupos o comunidades desfavorecidas o marginadas; es decir, excluidas. Considerando que el origen de esta exclusión es la institucionalización de una discriminación por razón de clase, género, origen o cualquier otra, el discurso del público a quien se le han otorgado poderes reivindica la necesidad de generar procesos de capacitación colectiva de los excluidos, con el fin de que estos puedan actuar en su propio nombre; es decir, de forma autónoma respecto a los grupos dominantes y beneficiarios del statu quo.

Es importante remarcar, en referencia a estos discursos, que estamos hablando de tipos ideales, que difícilmente encontraremos en las instituciones en estado puro y aplicados de forma exclusiva. Lo más habitual es la combinación de elementos de los diferentes discursos, aunque con acentos específicos en función del color político del gobierno y de otros factores del contexto nacional y local. Porque detrás de cada discurso sobre la participación encontramos, implícitas, diferentes matrices normativas (liberal, republicana, autónoma, comunitarista...) y sus ajustes a (y congruencia con) las variantes democráticas pueden variar de forma notable. En la siguiente tabla exponemos los rasgos básicos y las implicaciones de cada modelo.

Tabla 5: Los discursos de la participación y sus implicaciones

Discurso	Actor	Finalidad prioritaria	Instrumento(s) preferente(s)	Ideología más cercana
Ciudadano responsable	Individuos como miembros de la sociedad	Fortalecimiento del Estado desde las estructuras sociales tradicionales (statu quo)	Órganos de participación de base corporativa; consejos de notables	Conservadora
Ciudadano consumidor	Individuos como consumidores	Eficiencia y eficacia de los servicios públicos (value for money)	Consejos de usuarios, canales para aportar quejas y reclamaciones	Liberal
Ciudadano implicado (stakeholder)	Entidades y grupos organizados	Integración y equidad (sociedad cohesionada y justa)	Órganos y procesos de deliberación; militancia política y sindical	Socialdemócrata
Ciudadano empoderado	Grupos y comunidades excluidas	Refuerzo y emancipación	Planes de desarrollo comunitario; democracia directa (consultas)	Radical-democrática

Fuente: Elaboración propia a partir de Barnes, Newman y Sullivan

⁴³ No existe en lengua castellana una palabra que recoja el significado del término inglés “empowered”. Ésta tiene, ciertamente, algo de apoderar y de facultar, pero también de reforzar y de capacitar. En definitiva, se trata de dar poder(es) en un sentido amplio.

Más allá de los presupuestos ideológicos inherentes a cada discurso, no hay nada que nos haga pensar que estos modelos sean excluyentes entre ellos. Por poner un ejemplo, el hecho de que el rotary club de la ciudad x organice una campaña benéfica no impide que en esa misma ciudad se lleve a cabo un proceso participativo para elaborar un plan estratégico con participación de los principales agentes sociales, cosa que, a su vez, no impide que funcione un consejo de usuarios del centro de asistencia sanitaria, como éste tampoco impide que se saque adelante un proyecto de autoorganización y capacitación de la comunidad de mujeres inmigrantes. Obviamente, pueden existir puntos de fricción y conflicto entre los diferentes procesos, cuando el plan estratégico afecte los intereses de algunos conspicuos rotarianos, o cuando los del consejo de usuarios pidan que se priorice la salud en el plan estratégico, o cuando las mujeres inmigrantes exijan una silla (o dos) en el consejo de usuarios de los servicios sanitarios. Pero todo eso, a parte de inevitable, sería una muestra de la salud democrática de la comunidad. Nos atreveríamos a decir, por lo tanto, que los cuatro discursos de la participación formulados por Barnes, Newman y Sullivan no tan sólo son compatibles entre sí, sino que incluso puede ser positivo que existan de forma simultánea, ya que cada uno de ellos se dirige a un tipo de público, con unas finalidades y con un tipo de instrumentos específicos. Si se hace bien, el juego que se puede generar en su interacción nos aparece como *checks and balances* entre las diversas instituciones y grupos, con una tendencia hacia el reequilibrio de poder dentro de cada comunidad.

Apunte: El ciudadano consumidor como agente de mejora de las políticas sociales

El modelo del ciudadano consumidor, que de entrada puede parecer poco adecuado en un enfoque progresista de la inclusión, también aporta potenciales de mejora. Considerando el caso de las políticas sociales, recordemos que el Estado de bienestar clásico se ha caracterizado, en este ámbito, por trabajar desde una lógica fuertemente tecnocrática, con resultados suficientemente conocidos: unos aparatos capaces de gestionar, con relativa eficiencia y eficacia, transferencias monetarias y determinados servicios públicos muy básicos y homogéneos; pero, por otra parte, estructuralmente incapacitados tanto para recibir señales del entorno sobre posibles problemas, carencias o posibilidades de mejora (a través del personal, los usuarios y la sociedad en general) como para adaptarse a los cambios mediante una mayor sofisticación y calidad. El principio constitucional de igualdad no sólo obliga a "tratar igual aquello que es igual", sino también, por pura lógica, a "tratar diferente aquello que es diferente", y en una sociedad en la que la diferenciación crece aceleradamente, el esfuerzo del Estado por la inclusión ya no puede sostenerse sobre unas pocas políticas, simples, homogéneas y estables, sino que se hace necesario diversificar las actuaciones, segmentar los grupos objetivo y dotarse de herramientas que permitan valorar los resultados de las actuaciones y adaptarse a las nuevas necesidades. En este contexto, una mayor apertura a la participación de los beneficiarios/consumidores en

las políticas sociales que se encuentran en la base de la inclusión puede resultar completamente funcional.

Sin embargo, lo que sucede es que allá donde la democracia participativa se ha impulsado desde las instituciones, como ha sucedido en la mayoría de los casos, el discurso más habitualmente utilizado y aplicado ha sido el del ciudadano implicado. ¿Por qué? Habida cuenta del carácter intrínsecamente conservador de unas instituciones configuradas y reguladas desde un sistema de democracia representativa, podemos plantear la hipótesis que se ha escogido el discurso del ciudadano implicado porque es universalista, se dirige a todo el mundo como ciudadano y, sobre todo, porque otorga un papel preponderante al Estado sin cuestionar su funcionamiento, o no de una manera tan crítica como la que sí pueden aportar los discursos del ciudadano consumidor o del ciudadano empoderado. En definitiva, el discurso del ciudadano implicado es menos radical y, por lo tanto, más fácil de acomodar institucionalmente. El problema, no obstante, es que la priorización excesiva de este tipo de discurso menos arriesgado y transformador, en detrimento de los otros, ha contribuido, como veremos a continuación, al progresivo deterioro del ideal de la democracia participativa.

4.4 Dificultades y errores de la democracia participativa

A partir de los años 90, especialmente en la Europa occidental y en América Latina, casi no hubo programa político o proyecto de ciudad que no fomentara la participación ciudadana como una suerte de remedio universal, aplicable a todo tipo de políticas públicas, sobre todo a las políticas nuevas y emergentes. Fue entonces cuando nacieron, al lado de reglamentos de participación, consejos de ciudad, sectoriales, territoriales y de usuarios, conceptos más elaborados como las agendas 21, los proyectos educativos de ciudad, los consejos ciudadanos, los planes integrales *participativos*, los planes estratégicos *participativos* e incluso los presupuestos participativos, de resonancias casi míticas en el caso de la ciudad brasileña de Porto Alegre. Estos procesos insuflaron aire nuevo a los gobiernos locales y contribuyeron a hacer la transición hacia sistemas de gobernanza local, con instituciones aparentemente más abiertas, más permeables a la sociedad y también, potencialmente, más inclusivas.

Pero con el paso de los años, la democracia participativa no sólo ha acumulado éxitos, sino también fracasos estrepitosos. Se ha hecho evidente que la participación ciudadana tiene dificultades para cumplir aquello que prometía y su implantación ha ido perdiendo impulso. Significativamente, algunas de las acusaciones que se formulan contra la democracia participativa son similares a aquellas que ha tenido que afrontar el paradigma de la inclusión social.

4.4.1 ¿Qué actores? ¿Participación para la inclusión o para la exclusión?

El discurso de la participación basado en la implicación de los actores sociales (*stakeholders*) en la elaboración de las políticas públicas plantea, de entrada, el problema de quien define y otorga la categoría de *stakeholder*. Al tratarse de procesos iniciados desde las instituciones públicas, normalmente son los gobiernos los que se reservan esta prerrogativa clave y la utilizan para asegurar que el universo de los participantes se sitúe en unos parámetros de "normalidad" definidos desde la propia lógica institucional. Este simple hecho, que se suele presentar como "lógico" y "natural", abre la puerta a la desigualdad y a la exclusión en la participación.

Más allá de esta forma de exclusión deliberada, hay otra que es implícita y que adquiere un peso determinante si no se hace nada para corregirla. Nos referimos al hecho de que no todas las personas hacen el mismo uso de las oportunidades de participación que ofrecen las instituciones. Se constata una clara desigualdad en la participación⁴⁴, desigualdad que está socialmente estructurada, porque los hombres suelen participar claramente más que las mujeres, las personas mayores más que las jóvenes, los autóctonos más que los inmigrantes y la gente de clase media-alta, que se suele corresponder con gente de nivel formativo alto, más que la de clase media-baja o baja.

Este problema grave y estructural de desigualdad en la participación hace que los nuevos mecanismos y procesos de participación ciudadana acaben, en demasiadas ocasiones, reproduciendo las estructuras de poder ya existentes, sin promover ningún tipo de transformación. En pocas palabras: se hace participación, supuestamente, para la inclusión, pero no se llega con suficiente fuerza a las personas vulnerables, y menos todavía a las excluidas.

La desigualdad en la participación acaba siendo demoledora para la causa de la democracia participativa. Existe un discurso claramente anti-participación que, argumentando desde posiciones plenamente democráticas, comprometidas con la igualdad y la equidad, rechaza que una participación escasa y sesgada pueda influir en las decisiones de los gobiernos y defiende que sólo la democracia representativa puede garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas en el acceso a los recursos y servicios públicos.

Apunte: La exclusión selectiva como herramienta de discriminación positiva para mejorar la participación

A veces en los procesos participativos se puede utilizar un determinado tipo de exclusión para favorecer, paradójicamente, una participación más inclusiva. Agger y Larsen, analizando la experiencia de procesos de participación en Dinamarca, llegan a

⁴⁴ Con "participar" nos referimos tanto al hecho de tomar parte como, en el caso específico de las comisiones, consejos o foros de debate, al hecho de tomar efectivamente la palabra para hacer valer las propias posiciones e intereses.

identificar, junto a la exclusión estructural de los actores: (quien define y otorga la categoría de "stakeholder") y la exclusión discursiva de los temas (quien define la agenda y aquello que está abierto, o no, a la participación), un tipo de exclusión, temporal e instrumental, que los promotores de los procesos pueden utilizar para producir una mejor participación. Se trata, por ejemplo, de retirar momentáneamente la palabra a actores que tienen excesivo protagonismo en el proceso para darla a otros actores que habitualmente tienen poco o ningún protagonismo. Es una manera, arriesgada pero aparentemente efectiva, de contrarrestar las tendencias a la elitización de la participación.

La exclusión selectiva también se utiliza, de forma más general, en las políticas que tienen como finalidad la promoción de la autoorganización de grupos sociales minoritarios (o minorizados). Por ejemplo, la exclusión de los hombres de los grupos de mujeres, con el fin de facilitar el empoderamiento de éstas mediante la producción de procesos de subjetivación y de definición de demandas no intervenidos por los hombres, demuestra claramente que la exclusión (temporal o parcial) del demos puede ser factible cuando se opera con el ánimo de crear unas condiciones de participación más libres, equitativas e inclusivas. Y lo mismo se podría decir con respecto a las minorías indígenas y otros colectivos dotados de una singularidad irreductible y que requieren, en cualquier caso, un trato específico para que se puedan garantizar unas condiciones efectivas para su participación democrática.

4.4.2 ¿Qué finalidad? Participación para hacer política o para ocultar la política?

El uso efectivo de los instrumentos de la democracia participativa por parte de la ciudadanía muy a menudo no responde a las expectativas iniciales. Tiende a participar poca gente y cuesta mucho fidelizar la participación. Además de las dificultades de índole laboral y familiar, que impiden dedicar tiempo a los asuntos públicos, probablemente muchas personas que disponen de tiempo no han respondido a las ofertas de participación porque no tenían claro, de entrada, cuál era la finalidad de todo ello: ¿Estar informados? ¿Aportar sus opiniones? ¿Tomar decisiones? En definitiva, ¿Qué se entendía por participación? En el sistema de democracia representativa, los gobiernos electos también mantienen la potestad sobre la definición de la agenda, sobre lo que será abierto, o no, a la participación; y en la mayoría de los casos, estos gobiernos han optado por una participación de perfil bajo, menos arriesgada para los poderes públicos pero menos atractiva para la ciudadanía.

Cleaver⁴⁵ remacha el clavo afirmando que la causa principal de la pérdida de prestigio de la democracia participativa ha sido asumir un discurso excesivamente optimista y acrítico de la participación, desprovisto de cualquier vocación real de transformación social. Según esta visión, la participación es buena por sí misma y todo se reduciría a escoger y aplicar correctamente las técnicas participativas adecuadas a cada tipo de proceso, sin tener en cuenta, sin embargo, los objetivos de fondo y el sentido de tal actividad. No hace falta decir que a menudo estos entusiastas de la participación han sido, en las instituciones, víctimas propiciatorias de los *realpolitiker*, que los han manipulado y utilizado para todo tipo de maniobras de distracción y dilación. Ésta ha sido, ciertamente, una determinada manera de entender participación: Ser utilizada como cortina de humo para poder ocultar aún mejor la política real.

Más allá de error de plantear un modelo de participación mecanicista, basado en construcciones muy bonitas pero rígidas, incapaces de tomar el pulso de la sociedad, lo que acelera la quiebra es la sensación de engaño y/o pérdida de tiempo. Cuando la ciudadanía constata que la participación que se le propone es falsa, porque el poder institucional juega con las cartas marcadas, o que es irrelevante, porque lo que se pone en juego en el proceso participativo es muy pequeño comparado con la magnitud del problema o problemas de fondo, y que por lo tanto la opción de participar no compensa en términos de coste-beneficio, porque en cualquier ésta caso genera costes de oportunidad, se produce una decepción, grande o pequeña, pero de idénticas consecuencias: No volver a repetir una experiencia como esa, no volver a participar.

4.4.3 Consenso y disenso: ¿Por qué tanta participación, si no nos gusta el conflicto?

⁴⁵ Cleaver, pp. 598-600.

Participación e inclusión no sólo atraviesan conceptualmente el terreno de la constitución de la política en un determinado régimen, sino que también afectan a las normas, procedimientos y valores mediante los cuales se regula la pugna política en las sociedades pluralistas. La democracia participativa, como variante particular de democracia, se caracteriza por el hecho de que la ciudadanía participa de forma directa en la producción, gestión y resolución de los conflictos de intereses. La democracia no equivale a la erradicación del conflicto de intereses, sino a la institucionalización de un tratamiento ordenado y pacífico del mismo.

Desafortunadamente, el discurso sobre la participación y la inclusión, prácticamente en todas sus variantes y modalidades, ha tendido a desplazar el conflicto de intereses de su eje argumental; como si la finalidad última de la democracia fuera conjurarlo y no darle la expresión institucional. Pero tal como en su momento señaló Chantal Mouffe⁴⁶, actualmente la democracia tendría que volver la mirada hacia un modelo agonístico; hacia una organización de la toma de decisiones que parta de la irreductibilidad de los intereses inherente a las sociedades pluralistas, que sitúe en el centro del debate la inevitabilidad del conflicto y que haga frente a la viabilidad de su resolución mediante la procedimentalidad democrática. Si abordamos, en el marco de este debate, el problema de la participación y la inclusión/exclusión, observaremos que nuestro argumento requiere la participación de una diada conceptual como la que constituyen consenso y disenso.

En efecto, la procedimentalidad de la democracia participativa, especialmente en su aplicación en el ámbito local, se ha caracterizado por la búsqueda y la producción del consenso social. Esto ha vinculado directamente los modelos participativos a la inclusión social, pero sólo bajo un mismo prisma: aquél en el cual el consenso es el resultado final de la resolución (erradicación) del conflicto. Y al incidir y enfatizar tanto sobre los aspectos consensuales, la democracia participativa a escala local ha tendido a ser vista por las autoridades como un dispositivo de legitimación de su acción de gobierno, más que como el diseño institucional en el cual se toma la decisión de manera directa por la ciudadanía.

4.4.4 Construyendo un taburete con un sola pata. ¿Dónde quedan la representación y la deliberación?

Un último problema estructural del modelo de democracia participativa se deriva de la falta de clarificación sobre los roles y la relación entre los tres elementos que hemos considerado claves para la democracia. Participación, Representación y Deliberación. No está claro si la democracia participativa tenía que servir para complementar y mejorar el sistema representativo, o bien para superarlo. Lo que sí se ha podido constatar, en no pocas ocasiones, es como el énfasis puesto en el elemento participación conllevaba una menor atención a los otros dos, obviando el papel clave

⁴⁶ Ver: Mouffe (2000).

que siguen teniendo, tanto en los modelos normativos como en el funcionamiento real de la política democrática.

Se ha tendido a menospreciar la lógica de la representación, como si los partidos, los programas, las elecciones y los gobiernos democráticamente electos ya no fueran más que actores secundarios o figurantes del escenario participativo. En realidad, los gobiernos democráticos siguen manteniendo los principales resortes de poder y el hecho de ignorarlos sólo ha conllevado menos calidad en su composición y menos consistencia y transparencia en sus prácticas. También, desde la presuposición de que hay suficiente con "hacer participación" para que surjan ideas geniales y resultados muy potentes, se ha descuidado demasiado la dimensión de la deliberación. Así, han abundado los procesos participativos que, mal planteados y mal ejecutados, han acabado aportando resultados de poca calidad.

4.5 La democracia participativa que necesitamos

Hemos visto que existen muchos matices a tener en cuenta en la relación entre democracia e inclusión. Inclusión y exclusión parecen dos caras de una misma moneda que se lanza al aire en la construcción de un régimen democrático. A algunos, a los hombres acomodados de la etnia dominante, siempre les ha salido cara, y a otros, a mujeres pobres e inmigrantes o de etnia minoritaria, hasta hace bien poco les había salido siempre cruz. La historia nos muestra síntomas claros de progreso en este sentido, pero aún queda mucho trabajo por hacer para reducir este lado oscuro de la democracia a la mínima expresión. Si se quiere avanzar de forma consecuente hacia una participación inclusiva, las instituciones deberían revisar el grado de exclusión que genera su marco constitucional, así como el sistema electoral y el funcionamiento habitual de las administraciones, y deberían poner en marcha espacios y procesos que abran la participación a los grupos sociales más desfavorecidos y menos poderosos.

Pero atención, porque ya hemos visto que colgar la etiqueta de "participativa" a una institución o a una política no es garantía de nada. Ya sea de forma intencionada o no, los actores, públicos o privados, que tienen más capacidades organizativas y capital cultural saben poner estos mecanismos a su servicio y acaban imponiendo sus objetivos, a menudo presentados como soluciones de consenso. Y una participación escasa, homogénea y pobre puede poner en entredicho el carácter democrático de la democracia participativa.

La crítica de la democracia participativa no implica que tengamos que apartarla y volver a un modelo puramente representativo que pasa por una crisis aún más profunda. La democracia participativa sigue siendo válida y necesaria, pero debe ser repensada y se tiene que volver a situar en un contexto más amplio, el de una democracia que conjuga elementos representativos, deliberativos y participativos para conseguir altos niveles de calidad institucional y de inclusión social.

Para erradicar los estilos y lógicas que segregan individuos y grupos de los procesos políticos, las instituciones comprometidas con la democracia participativa deben asumir riesgos y, superando los mecanismos de legitimación y "rentabilidad" política habituales hasta el momento, asociados a liderazgos individuales y resolutivos, deben dar mucho más protagonismo a la comunidad, promoviendo especialmente la autoorganización y la capacitación de las personas excluidas y/o con riesgo de exclusión, a partir de estructuras potentes y de base democrática.

El argumento que se utiliza para negar el empoderamiento de los más débiles, una supuesta incapacidad para discernir y decidir aquello que es mejor para ellos, no tiene suficiente fundamento. Asumiendo las limitaciones de la condición humana, sabemos que cada cual es el más cualificado para identificar los propios y verdaderos intereses. También se nos dice que sólo los especialistas disponen de un nivel adecuado de conocimientos para tomar decisiones que afecten al conjunto de la ciudadanía. Pero los problemas complejos que afectan a las sociedades contemporáneas tienen, justamente, la peculiaridad de que no responden por completo a la lógica de la racionalidad instrumental. En ellos hay demasiadas variables en juego, con relaciones múltiples entre ellas y cadenas de justificación muy difíciles de establecer. Por lo tanto, el papel que pueden desempeñar los especialistas en su resolución es limitado y, en cualquier caso, insuficiente. En un escenario complejo, la política democrática no está de más, sino que es aún más necesaria.

El argumento de la desconfianza hacia la capacidad de juicio de las clases populares resulta aún más sospechoso cuando lo contrastamos con la confianza plena, incluso naïf, que se suele otorgar a las élites dirigentes, ya sean tradicionales, patrimoniales, partidistas o técnico-científicas, cuando a veces se da por sentado que sus juicios sólo responden a razones objetivas, libres de interés propio o de clase. Admitiendo que este fenómeno se puede dar de forma aislada e individual, la experiencia histórica nos demuestra que las élites, como grupo o clase, disponen de la ideología como herramienta para la defensa de sus intereses, y sólo han hecho concesiones significativas a las clases y grupos subordinados en respuesta a presiones efectivas por parte de estos, generadas mediante procesos de movilización más o menos masivos. En realidad, los derechos, ni los civiles, ni los políticos, ni los sociales, nunca han sido otorgados, sino conquistados por la movilización⁴⁷.

En este punto podemos dar la vuelta al argumento de la desconfianza, de tal forma que nos lleve a reforzar la causa de la participación. Efectivamente, debemos desconfiar de las personas, pero no precisamente de las que están excluidas, sino de aquellas que ostenten y administren posiciones de poder, porque es en esta situación cuando las personas están realmente en condiciones de hacer un mal (o un bien) significativo. Este planteamiento, desarrollado magistralmente por el historiador francés Pierre Rosanvallon, nos lleva a la conclusión de que la participación de aquellos que no tienen poder es completamente necesaria para velar, controlar y

⁴⁷ Escribimos estas líneas en el momento álgido de la movilización de los pueblos árabes por la democracia en sus países, en las primeras semanas de 2001, desde Marruecos hasta Bahrein, pasando por Túnez, Libia y Egipto.

evaluar el uso que las élites dirigentes hacen del poder, aunque estas élites hayan sido escogidas a través de un procedimiento democrático. A esta corriente de movilización y participación motivadas por la desconfianza –de base, radical y permanente– hacia los gobiernos democráticos, Rosanvallon la llama "contrademocracia". Las prácticas contrademocráticas, basadas en una desconfianza constructiva y bien aplicadas, pueden ser un arma poderosa para forzar a los gobiernos a implementar políticas de inclusión verdaderamente sustantivas. La solución pasaría, pues, por otorgar más protagonismo a la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas.

Hasta ahora la democracia participativa ha estado operando como forma perfeccionada (por complementaria) de las democracias basadas en la representación y la deliberación, pero esta ampliación de la democracia, más allá del loable refuerzo deliberativo que implica una mayor participación, ha puesto en evidencia los límites de la democracia liberal, que vienen marcados por la autonomía de la sociedad civil y la concepción negativa de la libertad como no interferencia. Pero en democracia la participación se resiste a ser concebida como un simple intercambio de legitimidad por un acceso ocasional en el ámbito decisonal o, peor aún, a convertirse en una herramienta para externalizar sobre la ciudadanía las contradicciones de la gestión pública. Si quiere alcanzar la plenitud, la democracia participativa tendrá que hacer frente a la inevitabilidad de la autonomía social y al carácter irrepresentable de la complejidad propia de las sociedades pluralistas. Llegados a este punto, la recuperación de la credibilidad del discurso participativo también pasa por la apertura, sincera y valiente, al disenso y la crítica.