

España

# Participación inclusiva de menores para frenar el deterioro democrático

**Andrés Falck**

Coglobal · andresfalck@coglobal.es

**Miriam de la Rosa**

Coglobal · miriamdelarosa@coglobal.es

## Covid-19: crisis y oportunidad para una democracia inclusiva



La pandemia declarada en marzo de 2020 está dando lugar a una perturbación en las relaciones sociales. Por primera vez en tres décadas, el Índice de Desarrollo Humano experimenta un retroceso global. Aun siendo cierto que el virus del covid-19 no distingue

entre clase, color o credo, las fórmulas adoptadas para combatirlo sí lo hacen, profundizando las brechas entre sectores privilegiados y vulnerables. La pandemia genera una crisis nueva, con características específicas, junto a un recrudecimiento de las viejas crisis. En este contexto, se manifiesta la tentación muy humana de buscar salidas autoritarias, que se asocian con imaginarios de eficacia y certeza.

En el presente texto argumentaremos que la evidencia empírica desacredita las soluciones verticales a la crisis. Por el contrario, esta puede ser una oportunidad para una reconstrucción participativa que, además, disminuya la desafección política. Proponemos hacer frente a las tendencias de involución democrática mediante fórmulas deliberativas con enfoque interseccional, activando procedimientos inclusivos de codecisión. De forma más concreta, describiremos y evaluaremos una buena práctica de participación con menores con una base de representación aleatoria, que ofrece un modelo útil para las metas propuestas.

## **Democracia en retroceso y democracia en construcción**

Tras tres décadas de expansión sin precedentes de la democracia representativa, se abre un periodo nuevo sin signos prometedores. Mientras la democracia se extendía, crecía la desconfianza social en las instituciones y en quienes las gestionaban. Recientemente ha dejado de ser infrecuente que las campañas de partidos intenten conectar con esa desconfianza popular, con candidatos que se autoproclaman no-políticos y hacen gala de desprecio a las reglas del juego institucional. Teniendo en cuenta que históricamente la

democracia ha sido la excepción y no la norma, hay motivos para la inquietud.

El cuestionamiento de las democracias actuales es un fenómeno global y responde a causas diversas como la debilidad de lo político frente a lo económico, el desafío de la demarcación territorial de las comunidades democráticas o la desconfianza mutua entre administración y administrados.<sup>1</sup> A lo anterior, se sumó la pandemia y con ella se observa un auge del autoritarismo, legitimado socialmente por el miedo y la incertidumbre. La percepción de impotencia y vulnerabilidad puede conducir a la búsqueda de liderazgos más dominantes,<sup>2</sup> aunque sea a costa de una reducción de derechos democráticos. Esto sucede a pesar las evidencias de que las democracias experimentan tasas de impacto menores que los regímenes autoritarios en casos de epidemias. El mundo, y América Latina con él, se encuentran en un escenario de retroceso democrático.

Con todo, la precariedad democrática da lugar a la incorporación de nuevos actores sociales –movimientos sociales y sociedad civil en general– y nuevas escalas geográficas –la irrupción de lo local– en la esfera pública, en lo que aparenta un cambio de cultura política de largo alcance.<sup>3</sup> Por otra parte, abre la puerta a la incorporación de innovaciones metodológicas y normativas basadas en la toma de decisiones por participación directa o en el sorteo, que permiten perfilar una contracorriente de redistribución de poder en nuestras sociedades.

- 
- 1 Marcos Engelken-Jorge y Mercé Cortina Oriol, “Presentación: Retos y respuestas actuales de la democracia”. *Política y sociedad*, 53, 1 (2016), pp. 9–16.
  - 2 Hemant Kakkar y Niro Sivanathan, “When the appeal of a dominant leader is greater than a prestige leader”. *PNAS*, 114, 26 (junio, 2017), pp. 6734–6739.
  - 3 M. Engelken-Jorge y M. Cortina Oriol, art. cit.

## La democracia más allá de las elecciones

Desde las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX hasta la actualidad, las democracias han evolucionado con líneas quebradas hacia formatos más inclusivos. Los derechos civiles, políticos y sociales han integrado a segmentos crecientes de la población con el paso del tiempo. En el ámbito electoral, se ha producido una transición desde sufragios censitarios a la incorporación paulatina de trabajadores, mujeres, jóvenes, pueblos originarios, afrodescendientes y otras minorías excluidas.

Cabe señalar que esta apertura de los censos no conlleva la integración efectiva de estos nuevos segmentos de población en la esfera pública. Tampoco implica una influencia equilibrada en las decisiones públicas. La reproducción social del capital cultural y simbólico conduce a que el modelo democrático contemporáneo se rija por normas y protocolos propios de grupos dominantes, que no son accesibles en condiciones de igualdad por parte de grupos excluidos o subalternos. Esto es así incluso cuando las administraciones públicas hacen esfuerzos para crear espacios participativos abiertos que, sin embargo, no toman en cuenta estas particularidades en su diseño.<sup>4</sup> Por añadidura, los grupos sociales excluidos no son homogéneos y viven contradicciones y discriminaciones internas –por ejemplo, de género, etarias o raciales–, que sugieren que la deliberación democrática será más profunda e integradora si se tiene en cuenta la pluralidad de registros que resultan de una lectura interseccional de la realidad social. Por el contrario, no tenerla en cuenta

<sup>4</sup> Jone Martínez-Palacios, “Exclusión, profundización democrática e interseccionalidad”. *Investigaciones feministas*, 8, 1 (2017), pp. 53–71.

conduce inevitablemente a un desarrollo incompleto del potencial democrático de una comunidad, favoreciendo que los canales formales de participación cristalicen como diálogos entre grupos dominantes.

## **La participación política de jóvenes menores**

En relación con la participación electoral juvenil, la rebaja de la edad de voto a 16 años en numerosos países de América Latina –Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador y Nicaragua– es un avance importante con respecto a otras regiones del globo. Es una medida que puede ser complementada con acciones que potencien una participación política juvenil más profunda, basada en diálogos que se aproximen a los códigos, canales e intereses de la población menor.

Históricamente, la población menor ha sido observada como sujeto político pasivo, espectadora de las transformaciones de su entorno. El mandato de su participación política emana en 1989 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 12 indica que los Estados parte garantizarán su derecho de opinión en todos los asuntos que le afectan, teniéndola debidamente en cuenta, considerando su edad y madurez. Los países firmantes se comprometen a habilitar vías para que pueda ser escuchada, en todos los niveles de la administración pública. La aplicación del artículo 12 ha sido globalmente escasa, con respuestas aisladas, mayoritariamente desde gobiernos locales. Entre las buenas prácticas, se encuentran algunas de valor singular, como el presupuesto participativo joven de Rosario, Argentina, o el Ayuntamiento Juvenil e Infantil de Baní, República Dominicana-

na, por citar algunos ejemplos.<sup>5</sup> En el último lustro, la importancia dada por la comunidad internacional a la participación política juvenil se ha incrementado e incorporado tanto en el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como en la Nueva Agenda Urbana de Habitat III. Este impulso se refleja en figuras de planificación como la iniciativa 25 al 25 en México, que vincula 5 de sus 25 objetivos a la participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el ámbito público.

## La población menor ante el covid-19

La pandemia genera un impacto en el panorama social, económico y político difícil de dimensionar. Se ceba con las personas más vulnerables y afecta de forma especial a NNA. Naciones Unidas ha adelantado que el 2020 supondrá un cambio de tendencia en lo que respecta a pobreza extrema, escolarización y trabajo infantil en relación con las mejoras ininterrumpidas en las últimas dos décadas. UNICEF informa que la región América Latina y Caribe está entre las principales afectadas, con un aumento del 21.7% de menores que viven en hogares de pobreza severa. NNA han experimentado el cierre de escuelas, el aumento del maltrato y abusos sexuales en el entorno familiar, así como un menor acceso a la salud, la alimentación o la vivienda.

Ante estas circunstancias, los Estados y, en particular, las entidades locales, además de actuar como garantes de protección, pueden propiciar dinámicas de participación con la población menor haciéndola partícipe y coconstructora de

---

5 Patricia García-Leiva y Andrés Falck. "Participation of Children and Young People in Local Governance", en Nelsion Dias (dir.), *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. Epic Books, Faro, Portugal, 2018, pp. 537-552.

alternativas a su situación de fragilidad. A continuación, se describe una experiencia de participación con NNA que puede ser ejemplo para abordar este reto.

## **Ágora Infantil: un programa de participación de base aleatoria**

El programa *Ágora Infantil* se ha implementado en municipios de España y Uruguay, implicando directamente a más de tres mil escolares. El diseño del programa se inspira tanto en los *mini-publics* como en la lógica de fases de los presupuestos participativos. La composición del grupo participante es aleatoria, seleccionando de forma azarosa a clases completas de escuelas del territorio de intervención. Así, el grupo participante mostrará una diversidad de perfiles cuasirepresentativa de la población de esa franja etaria. Se evita la autoselección que caracteriza a los procesos de participación por representación, en los que los perfiles menos empoderados tienden a ser (auto) excluidos. Con personal entrenado específicamente para la dinamización del grupo, las aulas se convierten en espacios de deliberación en el que NNA analizan su entorno, aportan ideas, debaten y construyen colectivamente propuestas. Se emplea una metodología innovadora centrada en el juego, el empleo de códigos propios de la edad y el trabajo colaborativo en grupos.

Los resultados de las evaluaciones<sup>6</sup> llevadas a cabo muestran cómo NNA aprenden a escuchar y a respetar las

---

6 Las evaluaciones realizadas son tanto cuantitativas como cualitativas, empleándose registros de observación, sociogramas, grupos focales y cuestionarios psicosociales, con medidas pre-post y diana-control. Un ejemplo se puede consultar en Nazly G. Albornoz Manyoma, Patricia García Leiva, María Soledad Palacios Gálvez (2020). Participation as a mechanism to favour

opiniones de los demás, a deliberar y a tomar decisiones tras valorar diferentes opciones. La selección aleatoria propicia que el proceso participativo genere una dinámica de inclusión de chicas y chicos periféricos o aislados dentro del grupo. Entre un 30% y un 60% del alumnado que inicialmente se muestra en esta situación, registra una mayor integración al concluir la intervención. Igualmente, quienes participan perciben que está en sus manos mejorar su situación de vida y se ven a sí mismos como actores relevantes, tornándose en personas más empoderadas y activas. Los indicadores de empoderamiento de las chicas –generalmente más bajos que los de los chicos– crecen más que los de ellos a lo largo de la intervención, incluso, llegan a igualarse.

## Reflexiones finales

La gobernanza participativa y abierta ni puede ni debe estar subordinada a la superación de la pandemia. La gestión de esta crisis requiere de altos niveles de implicación ciudadana para reducir comportamientos que incrementan el contagio y para establecer escenarios de salida que no generen nuevas fracturas sociales, difíciles de administrar. La participación de menores no es una excepción, en cuanto que grupo de población especialmente expuesto a los efectos más desabridos de la crisis. NNA tienen y deben ser protegidos sin perder la capacidad de seguir desarrollando un papel activo en la transformación de su entorno más inmediato, por lo que es apre-



miente que las administraciones establezcan nuevos canales de participación digitales y presenciales a la población menor.

Como hemos visto, la conformación de procesos de participación con base aleatoria aporta una visión que integra la diversidad de perfiles desde una muestra representativa. Con una metodología adecuada, esta diversidad no será solo nominal, sino que permitirá estimular una pluralidad activa en las dinámicas participativas. Estas metodologías permiten generar cohesión social, dan herramientas a NNA para construir su identidad personal y grupal, propician la cultura democrática a edades tempranas, a la vez que se mitiga la desafección política.