

ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA INTERAMERICANA  
COLEGIO DE LAS AMÉRICAS  
RED INTERAMERICANA DE FORMACIÓN EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

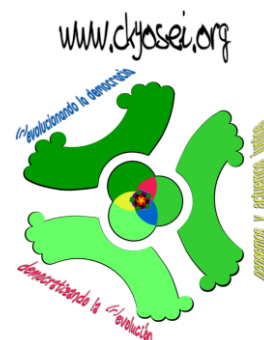


**Participación Ciudadana y Medios Digitales:  
experiencia de inmersión crítica  
en la participación ciudadana del siglo XXI**

**MÓDULO II**

**Participación Ciudadana del siglo XX**

**Autor del curso:** Pedro Prieto Martín (*Asociación Ciudades Kyosei*)



Materiales didácticos basados en la monografía:  
PRIETO-MARTÍN, P. (2010) *Las Alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Asociación Ciudades Kyosei,  
[<http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>]



## Guía de lectura del módulo II

En este segundo módulo trataremos de entender las características, potenciales y problemas que han caracterizado hasta ahora a la participación ciudadana. Los objetivos didácticos de este módulo –que el estudiante debería considerar especialmente– son los siguientes:

- a) Caracterizar en qué consiste la participación ciudadana y establecer sus distintas categorías y tipos, de acuerdo a diferentes criterios clasificatorios.
- b) Presentar las herramientas y métodos participativos que más frecuentemente son utilizados en el ámbito municipal.
- c) Explicar las características, fases y dimensiones más importantes que deben tenerse en cuenta para impulsar procesos participativos complejos.
- d) Presentar la *Escalera de la Participación*, modelo propuesto por Sherry Arnstein para analizar los distintos niveles de *Intensidad* que presenta la participación ciudadana de tipo administrativo: desde el más bajo -la mera *manipulación de la ciudadanía*- hasta el más alto -correspondiente al *control ciudadano*-. Compararemos el modelo de Arnstein con otros modelos más recientes, y analizaremos la relación entre participación y poder. Se pondrá así de manifiesto cómo, en la mayoría de los casos, los ejercicios participativos promovidos por las autoridades se quedan en los escalones menos influyentes de la escalera de la participación.
- e) Estudiar cuáles son los mecanismos utilizados en nuestros sistemas democráticos para la toma de decisiones, diferenciando entre mecanismos agregativos, negociativos, deliberativos y corruptivos. El desarrollo de la participación ciudadana contribuye a reforzar los mecanismos de tipo deliberativo, que están adquiriendo una importancia cada vez mayor como resultado del crecimiento de la complejidad de nuestras sociedades y de los problemas que éstas enfrentan.
- f) Exponer las características fundamentales de la deliberación, comparándola con otras formas de interacción comunicativa como son el “diálogo” y el “debate”. Estudiar cuáles son los efectos más importantes de la deliberación, tanto sobre los procesos de toma de decisión como sobre los participantes en estos procesos.
- g) Analizar cuáles son los problemas que acarrea la participación, que han llevado a que, a lo largo de todo el siglo XX casi nunca haya podido funcionar debidamente. Presentación del que llamamos: *círculo vicioso de la participación*.

El módulo se estructura de la siguiente manera:

### **MATERIALES DIDÁCTICOS:**

1. Participación ciudadana del siglo XX
2. Herramientas y métodos participativos
3. Procesos participativos especiales
4. Escaleras, espectros y sepulcros participativos
5. El porqué de la participación
  - 5.1 Mecanismos democráticos de toma de decisiones
  - 5.2 Características y efectos de la deliberación
6. Problemas y barreras de la participación
  - 6.1 La sociedad “aparticipativa”
  - 6.2 El círculo vicioso de la participación

### **ACTIVIDAD:**

***Reflexión sobre la Escalera de la participación de Arnstein y su aplicación en la explicación del contexto institucional/normativo de la participación en cada país (Actividad Individual)***

MÓDULO II.

## Participación Ciudadana del siglo XX

Antes de que podamos entender qué es la (e)Participación, o *Participación Electrónica*, necesitamos saber bien en qué consiste la participación ciudadana, a secas. En este módulo analizamos la participación ciudadana tal y como se la ha conocido a lo largo del siglo XX, explorando sus características más notables, sus modalidades, sus herramientas y las problemáticas que lleva asociadas. A partir del análisis detallado de la experiencia del Presupuesto Participativo de Fortaleza (Brasil) se muestra cómo la participación ciudadana exhibe una naturaleza fundamentalmente contradictoria y dialógica. Caracterizaremos así, pictóricamente, a la participación ciudadana como un barco que fue botado a la mar con errores de materiales, de diseño y de fabricación, con el resultado de que constantemente se le abren vías de agua en algunas de sus estancias vitales. Un barco que, no obstante, navega rumbo hacia la isla de Jamáica, allá en el horizonte, mientras se repara a sí mismo y, en el proceso, hace avanzar consigo a nuestras sociedades y sistemas políticos.

### 1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SIGLO XX

“Si la libertad y la igualdad, como se asegura, se encuentran principalmente en la democracia, habrán de obtenerse en su forma más pura cuando todas las personas participen al máximo del gobierno”  
(Aristóteles, *Política*, ~335 adC.)

La noción de participación ciudadana hace referencia a una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas. Por lo general, este enfoque busca dar respuesta a una creciente demanda de transparencia en la gestión pública por parte de una ciudadanía que desea, cada vez más, ser informada, ser consultada e incluso “ser parte” de aquellas decisiones que más le afectan. Desde la perspectiva de los gobernantes, la implicación de los ciudadanos en los procesos de gobernanza favorece que, especialmente en el ámbito local, se puedan tomar decisiones mejores y más informadas, y que se desarrollen políticas públicas que podrán contar, de cara a su implementación, con la complicidad y la colaboración de los propios colectivos ciudadanos. Se espera, asimismo, que la participación ciudadana contribuya a generar una mayor confianza en el gobierno y en las instituciones políticas y democráticas en general (Brugué *et al.* 2003).

En este curso consideraremos que la participación ciudadana incluye *todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente –ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones– con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo* (Font *et al.* 2006; Kaase 1992). Es ésta una definición muy amplia, pues engloba actos tan diversos como la votación en las elecciones municipales, el envío de sugerencias a una oficina gubernamental, la asistencia a una manifestación o incluso la creación de un nuevo partido político. Para poder analizar la participación municipal en mayor detalle, conviene por tanto que prestemos atención a sus distintas tipologías.

---

***La participación ciudadana incluye todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente -ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones- con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo (Font et al. 2006, Kaase 1992)***

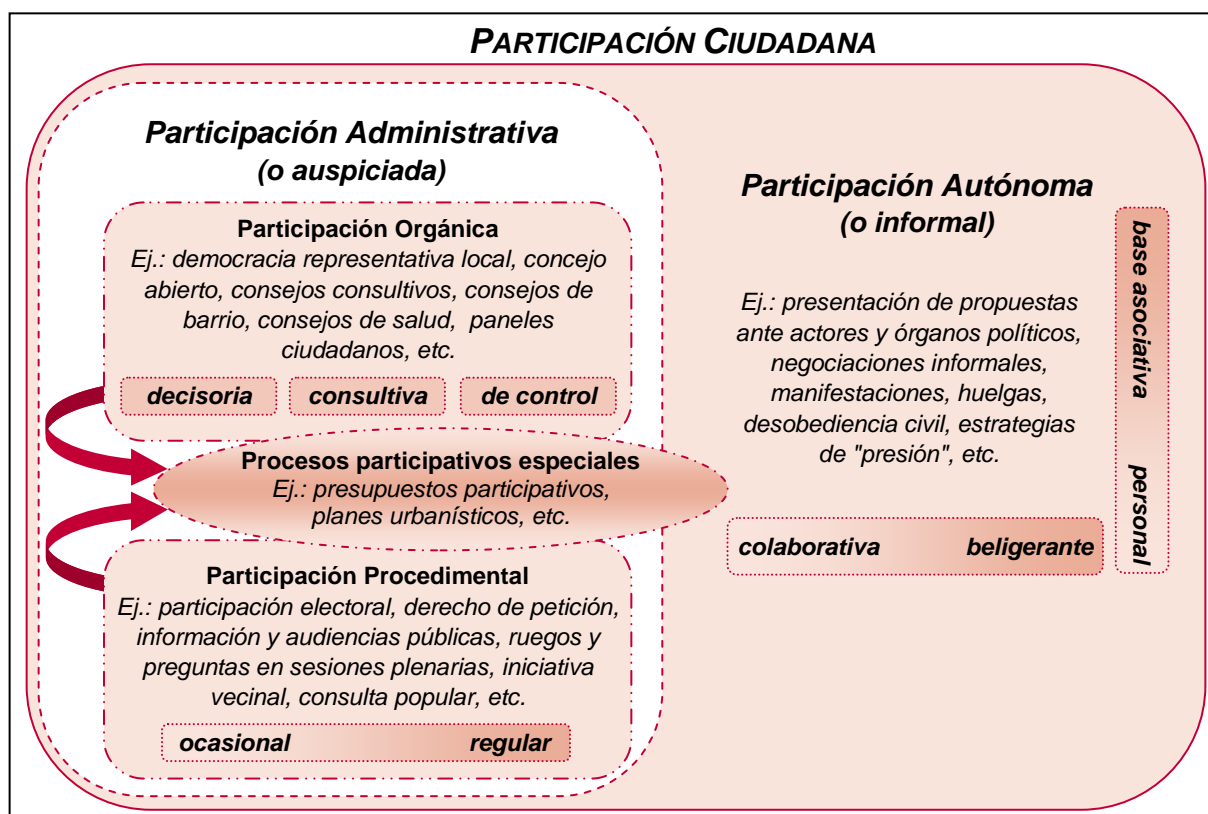
---

La figura 1 muestra las formas de participación más importantes, agrupadas según un criterio que consideramos fundamental: el que diferencia entre la **participación administrativa (o auspiciada)** y la **participación autónoma (o informal)**. La primera comprende aquellos casos en los que son los poderes públicos quienes permiten o incluso propician que los ciudadanos y sus colectivos influyan en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Es ésta una participación promovida “desde arriba”, pues acontece casi siempre por iniciativa de las instituciones de gobierno, y dentro de los márgenes y procedimientos que dichas instituciones establecen por medio de leyes y de reglamentos. Es por ello que la mayor limitación de este tipo de participación proviene precisamente de su habitual

subordinación a los intereses electorales, políticos y gremiales de los dirigentes políticos y administrativos, que sin apenas esfuerzo pueden suspender o volver inoperantes los mecanismos de participación administrativa.

La que hemos denominado *participación autónoma* se refiere, en cambio, a una participación que surge “desde abajo”: es la ciudadanía la que, ya sea a título personal o a través de sus asociaciones, y sin que medie una convocatoria o autorización desde las instituciones públicas, plantea a las autoridades sus demandas y propuestas. Lo hace, además, en aquellos términos que se estiman oportunos, que podrán exhibir un carácter más **colaborativo** o más **beligerante** según cuál sea el contexto en que acontezcan. Su importancia es mayúscula, pues este tipo de acción ciudadana, ejercida a través de sus propias asociaciones y de los movimientos sociales, puede tener una importancia y efectos mayores que los de la participación realizada a través de procesos formales (Gaventa *et al.* 2010). El mayor problema de este tipo de participación proviene de su carácter informal y de la escasez de recursos financieros y humanos que caracterizan a sus impulsores y que la hacen poco sustentable: se activa normalmente como reacción ante un problema grave y raras veces consigue mantenerse activa hasta su resolución.

FIGURA NÚM. 1. FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL



Fuente: elaboración propia, a partir de Ibáñez Macías (2007: pp. 215-220) y Brugué *et al.* (2003)

Volviendo a la *participación administrativa*, ésta presenta un **carácter orgánico** cuando los participantes han de integrarse en organismos públicos especiales, como consejos o comisiones. Estos organismos participativos tienen la función de orientar las políticas públicas y poseen atribuciones de tipo **decisorio**, **consultivo** o **de control**. De ellos forman parte, por lo general, tanto cargos políticos y administrativos como representantes de los colectivos cívicos –y en su caso, también empresariales– vinculados a la temática de que se ocupe el organismo en cuestión. La *participación administrativa* tiene, por contra, un **carácter procedimental** cuando lo que se habilita son mecanismos y procedimientos que permiten a los ciudadanos elevar sus opiniones y que éstas sean consideradas de cara a alguna decisión, sin que sea precisa su integración en un organismo público. Si dichos mecanismos se utilizan de manera esporádica –ya sea porque su uso se subordine a los intereses del liderazgo político-administrativo o porque precisen de la iniciativa de los ciudadanos para ponerse en marcha– se los considera de **tipo ocasional**. Serán, en cambio, de **tipo regular** cuando deban acompañar reglamentariamente ciertos actos político-administrativos y, por tanto, se apliquen de forma continuada o al menos con cierta periodicidad.

Finalmente, los denominados **procesos participativos especiales** se caracterizan por combinar elementos orgánicos y procedimentales. Son convocados por el gobierno, con carácter excepcional, y tanto su objeto como su nivel de complejidad varían enormemente, pudiendo abarcar desde una modesta consulta ciudadana para la reforma de una plaza, a espacios complejos y altamente institucionalizados como las asambleas deliberativas de

unos Presupuestos Participativos. Cada *proceso participativo especial* requerirá, como veremos en el apartado 3, de un marco metodológico específico y adaptado a sus objetivos y al contexto en que se desarrolle.

Todas estas clasificaciones pueden resultar confusas para un lector poco familiarizado con la participación municipal, pero a medida que vayamos avanzando en nuestro análisis y presentemos ejemplos de mecanismos participativos, se percibirá la conveniencia de disponer de un marco conceptual como éste, que nos permita integrar e interpretar los múltiples formatos de participación que han venido usándose hasta ahora, y así poder percatarnos de la importancia que en los próximos años adquirirán.

## 2. HERRAMIENTAS Y MÉTODOS PARTICIPATIVOS

"La vida es contradictoria y la realidad diversa"  
(Eduardo Galeano, Espejos, 2008)

Como consecuencia del interés generado alrededor de las políticas participativas, en las últimas décadas del siglo XX se multiplicaron por todo el mundo las experiencias de participación municipal. Así, se han ido progresivamente incorporando a los ordenamientos municipales nuevos instrumentos participativos de carácter tanto procedimental como orgánico. Por el lado de la *participación procedimental*, se reforzaron instrumentos como las audiencias públicas, las peticiones, las iniciativas vecinales y otros mecanismos de democracia semi-directa. De manera similar, por el lado de la *participación orgánica*, se instituyeron y afianzaron organismos participativos que facilitan el diálogo entre las administraciones públicas y la sociedad civil, extendiéndose su uso a nuevos ámbitos tanto desde una perspectiva territorial –el caso de los consejos de barrio y las juntas de distrito– como temática –consejos de salud o de juventud–. Adicionalmente, las administraciones públicas vienen haciendo un uso creciente de métodos y herramientas, en muchos casos inspirados desde el ámbito de la mercadotecnia, que les permiten conocer la opinión de sus ciudadanos sobre un asunto específico, e incluso trabajar junto a ellos para el diseño y mejora de las políticas públicas. Rowe *et al.* (2005) identifican más de cien de estos métodos en su intento de elaboración de una tipología de mecanismos de participación pública. El cuadro 1 da cuenta de algunos de estos mecanismos.

CUADRO NÚM. 1. MECANISMOS DE "PARTICIPACIÓN MERCADOTÉCNICA"

|   |   |
|---|---|
| <b>Encuesta de opinión</b>                                  | Se plantea a una muestra representativa de ciudadanos una serie de preguntas, ya sea en entrevistas personales, telefónicas o por vía postal. Preguntas deben ser simples y directas y por ello la información obtenida puede ser superficial. Permite evaluar el cambio en las preferencias a lo largo del tiempo, si se mantienen las mismas preguntas.   |
| <b>Grupo focal</b>  | Un asunto es estudiado en profundidad durante 1 o 2 horas por un grupo de entre 8 y 10 personas, representativas de un cierto sector social, mediante una discusión informal y estructurada para permitir un diálogo abierto entre los participantes, con la ayuda de un facilitador.   |
| <b>Jurado ciudadano</b>                                     | Un grupo representativo de ciudadanos examina cuidadosamente a lo largo de varios días un asunto de significación pública. Reciben informaciones diversas sobre la cuestión y escuchan la evidencia proporcionada por testigos y expertos. El jurado proporciona una recomendación al gobierno, que no obstante tomará la decisión final.   |
| <b>Panel ciudadano</b>                                      | Un panel grande y demográficamente representativo de ciudadanos que es consultado con periodicidad, normalmente por correo o teléfono, para valorar las opiniones y preferencias públicas. Permite hacer análisis detallados de las preferencias ciudadanas en función variables como género, área geográfica, nivel socio-económico, educativo, etc., así como analizar su evolución temporal.           |
| <b>Encuesta deliberativa</b>                                | Se observa la evolución de las opiniones de un grupo de ciudadanos a medida que aprenden y reflexionan sobre un tema, con ayuda de expertos. Se busca obtener "opiniones informadas", sin forzar que el alcance de consensos entre los participantes. Así, se mide qué es lo que el público pensaría sobre el tema si tuviera una oportunidad adecuada para reflexionar sobre sus aspectos fundamentales. |
| <b>Conferencia de Consenso</b>                              | Un grupo de ciudadanos con distintos perfiles discute sobre temas de carácter científico o técnico. Se estructura en dos fases. En la primera se llevan a cabo encuentros con expertos, discusiones y trabajo en pequeños grupos para la obtención de consensos. En la segunda fase se presentan las principales conclusiones a los medios de comunicación y al público en general.                       |
| <b>Notificación sobre planes y solicitud de comentarios</b> | Es la forma más simple de consulta. Incluye el envío o disponibilización de informes sobre políticas públicas o planes gubernamentales. Cuestiona su efectividad para alcanzar a ciertos sectores sociales y riesgo de que sea dominado por los colectivos mejor organizados. No permite ningún tipo de diálogo o negociación.  |

Fuente: *The Community Engagement Network (2005)* y *Abelson et al. (2001)*

Pero donde sin duda más se ha innovado en las últimas décadas ha sido en el desarrollo de mecanismos y herramientas con los que articular los que denominamos *procesos participativos especiales*. Un ejemplo

paradigmático de este tipo de mecanismos lo constituyen los denominados “Presupuestos Participativos”, un proceso a través del cual los ciudadanos, individualmente o por medio de sus organizaciones cívicas, pueden contribuir de forma voluntaria y constante en la toma de decisiones sobre el presupuesto municipal, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank 2006). Introducidos por primera vez en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre, su uso se ha ido extendiendo hasta alcanzar en la actualidad a cientos de ciudades de los cinco continentes (Shah 2007). Su metodología y procedimientos, por supuesto, han debido adaptarse a los diferentes entornos donde operan, hasta el punto de que ya es posible diferenciar entre muy distintas variedades de “presupuestos participativos” (Ganuza Fernández *et al.* 2008; Sintomer *et al.* 2007). En su formato original, que es también el más extendido, la población se reúne en asambleas de barrio o distrito para proponer proyectos de inversión y para elegir a los ciudadanos que integrarán los Foros Regionales y Temáticos, así como del Consejo del Presupuesto Participativo. A lo largo del año, el Consejo trabajará junto con las autoridades municipales para elaborar los presupuestos de la ciudad, definiendo las prioridades de inversión en infraestructura y servicios públicos y estableciendo los proyectos concretos que deberán abordarse durante el año siguiente. Se ha podido comprobar que la realización de presupuestos participativos favorece la transparencia y modernización administrativa, una mudanza en las prioridades de inversión a favor de sectores más desfavorecidos, la mejora de los servicios municipales y la difusión de una cultura democrática y asociativa entre la población (Wainwright 2005; Zamboni 2007).

Otros ejemplos de *procesos participativos especiales*, con un menor alcance y un carácter más ocasional, incluyen la elaboración participativa de los Planes Urbanísticos de la ciudad o los procesos de Agenda 21 –en los que se reflexiona sobre el desarrollo sostenible del municipio– utilizándose para la ejecución de todos estos procesos participativos diversas metodologías y técnicas que permiten a las autoridades establecer un diálogo con la ciudadanía. Todos estos métodos participativos, en cualquier caso, presentan tanto fortalezas como debilidades en relación a las dimensiones que han sido identificadas como importantes de cara a una participación “de calidad”: su nivel de representatividad, de influencia política, su transparencia, sus costes, su grado de independencia y profundidad, etc. (Kubicek 2007). No existe, por ello, un mecanismo participativo que sea perfecto, ya que el uso de cualquiera de ellos conlleva tanto ventajas como limitaciones. Su adecuación o no para un proceso participativo concreto dependerá del contexto en que éste se realice y de los objetivos concretos que se persigan.

El cuadro 2 enumera los mecanismos participativos que son utilizados más frecuentemente en el ámbito municipal, clasificándolos de acuerdo a varios criterios que se consideran relevantes. En primer lugar, se toma en cuenta cuál es el momento, dentro del ciclo de elaboración y ejecución de las políticas públicas, sobre el que la experiencia participativa pretende incidir. Este momento puede referirse a la *fase de diagnóstico* de los problemas y de conformación de la agenda local, a la *fase de toma de decisiones* y de formulación de las políticas o a la *fase de gestión* de los propios servicios y equipamientos públicos. El cuadro considera, en segundo lugar, cuál es el destinatario objetivo de la experiencia. Así, la participación podrá orientarse: ❶ a la *base asociativa* de la ciudad, ya sea siguiendo un *enfoque territorial* o un *enfoque sectorial* o temático; ❷ a una participación *personal* de los ciudadanos, diferenciándose en este caso entre aquellos métodos que demandan una gran dedicación (*intensiva*) y aquellos que requieren un esfuerzo exiguo pero que buscan implicar a un gran número de ciudadanos (*extensiva*); o finalmente, ❸ a una *base mixta*, que incluya tanto a las asociaciones como a los ciudadanos.

CUADRO NÚM. 2. FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

|                    | ❶ BASE ASOCIATIVA                            |  | ❸ BASE MIXTA   | ❷ BASE PERSONAL  |  |
|--------------------|--|--|--|--|--|
|                    | Sectorial                                    | Territorial  |  | Intensiva  | Extensiva  |
| Diagnóstico        | Foros y mesas sectoriales                    | Consejos consultivos de barrio, distrito, ciudad               | Planes estratégicos<br>Procesos participativos temáticos (agenda 21, plan educativo de ciudad, etc.) | Foros temáticos<br>Círculos de estudio<br>Conferencias de consenso                     | Asambleas<br>Audiencias<br>Tele-democracia           |
| Toma de decisiones | Consejos, comisiones y ponencias sectoriales | Consejos municipales de barrio o distrito<br>Planes integrales | Presupuestos participativos<br>Consejos territoriales mixtos<br>Jurados ciudadanos mixtos            | Presupuestos participativos<br>Jurados y paneles ciudadanos<br>Encuestas deliberativas | Referendos<br>Consultas populares<br>Tele-democracia |
| Gestión            | Gestión asociativa de servicios              | Gestión asociativa de centros cívicos                          | Gestión compartida de servicios  | Gestión por voluntariado de servicios o programas municipales                          | Coproducción personalizada de servicios              |

Fuente: Brugué et al. (2003)

Existen multitud de manuales y recursos, como por ejemplo los de Font *et al.* (2000), Involve (2005) y NCDD (2010), donde el lector interesado puede indagar sobre las cualidades de los diferentes mecanismos participativos, así como sobre sus diferencias. Por nuestra parte, y con el fin de entender mejor sus características generales, sus potenciales y sus problemáticas, en el próximo apartado analizaremos en detalle los denominados *procesos participativos especiales*, orientados a la toma de decisiones en el ámbito local y generalmente impulsados por las autoridades locales.

### 3. PROCESOS PARTICIPATIVOS ESPECIALES

“La verdad emerge de la discusión entre amigos”  
(Atribuida a David Hume, 1711-1776)

Estos procesos participativos constituyen un espacio privilegiado de participación, pues en la medida en que cuentan con la implicación de los responsables municipales tienen una especial capacidad para influir en las políticas públicas. Font y Blanco resumen sus características más importantes cuando afirman que “la gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si los objetivos de la participación son claros, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente, las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión” (Font *et al.* 2006: p. 38). Para que un ciudadano participe en estos procesos debe además sentirse interesado por el asunto discutido y disponer del tiempo y la capacidad financiera y física para desplazarse al local donde tendrán lugar las discusiones. El cuadro 3 resume los aspectos más importantes que afectan a estos procesos.

Se puede considerar que un proceso participativo evoluciona a lo largo de diferentes fases, en las que se hace necesario prestar atención a distintos criterios para garantizar su éxito. En la primera fase, la **fase previa o de iniciativa**, se toma la decisión de impulsar el proceso participativo y se acuerda y planifica su estructura general y su modelo de coordinación. Es un momento crítico en el que se necesita reunir el máximo de apoyos para el proceso, que garanticen su éxito posterior. Para ello, se hace necesario alcanzar un amplio acuerdo sobre el proyecto con todos los colectivos que de alguna forma participarán en su desarrollo, implicándolos en la definición y estructuración del proceso.

**“La gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente, las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión” (Font et al. 2006)**

Los distintos colectivos y organismos han de poder sentirse partícipes y coautores del proyecto; han de quedar convencidos de que el proyecto realmente pertenece al municipio y no únicamente al “gobierno municipal” y a sus allegados. Un amplio consenso sobre la necesidad del proceso y su metodología proporcionará una mayor legitimidad, que permitirá atraer a más y más diversos colectivos ciudadanos a participar en él, al tiempo que aumentará las posibilidades de que las conclusiones alcanzadas sean de calidad y puedan traducirse en políticas públicas que lleguen a ser finalmente implementadas.

CUADRO NÚM. 3. PROCESOS PARTICIPATIVOS: CRITERIOS A CONSIDERAR

| Neutralidad - Apertura<br>Visibilidad - Transparencia  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| INICIATIVA / COORDINACIÓN  | MOVILIZACIÓN   | PARTICIPACIÓN                                      | EFFECTOS / RESULTADOS  |
| Acuerdo político<br>Acuerdo social<br>Acuerdo administrativo<br>Transversalidad<br>Planificación y recursos<br>Objetivos claros-realismo | Extensión<br>Representatividad-pluralismo<br>Propósito colaborativo compartido | Información<br>Deliberación<br>Influencia efectiva | Influencia en las políticas<br>Coherencia institucional<br>Aprendizaje - Generación de cultura participativa<br>Mejora de las relaciones entre actores<br>Devolución de los resultados |

Fuente: Elaborado a partir de Font y Blanco (2006: pp. 27-46), Parés *et al.* (2007) y NCDD (2009).

Este acuerdo entre los agentes participantes ha de darse en distintos niveles: en primer lugar, a **nivel político**, entre los diferentes partidos con representación en el municipio, de forma que se promueva una cierta continuidad de la iniciativa aún en el caso de que el gobierno municipal cambie de manos. En segundo lugar, el acuerdo ha de establecerse a **nivel administrativo**, garantizando así un **enfoque transversal** e integrado dentro del sistema

participativo municipal, que implique y aúne los esfuerzos de todas las áreas involucradas del ayuntamiento y así reduzca las resistencias de cara a la implementación de los resultados. Finalmente, será también preciso el acuerdo a **nivel social**, de manera que todos los grupos sociales concernidos en el proceso tomen parte activa en él desde su planteamiento. En conjunto, deberá garantizarse la debida **planificación** del proceso así como los **recursos** necesarios para su desarrollo. Por desgracia, esta fase de iniciativa es la que más suele descuidarse en los procesos participativos reales, quedando así desde un inicio comprometidas todas las fases subsiguientes del proceso.

En todo lo dicho hasta ahora queda de manifiesto la importancia de dos criterios claves que deberán caracterizar el proceso a lo largo de todas sus fases: en primer lugar, la **neutralidad organizativa y apertura**, que puede promoverse mediante la creación de una comisión de seguimiento en que estén representados los distintos intereses y cuyo objetivo sea garantizar la credibilidad del proceso participativo. En segundo lugar, la **visibilidad y transparencia** que permitan al conjunto de la ciudadanía –y especialmente a aquellos que no participan– saber en todo momento qué es lo que está aconteciendo: cuáles son los objetivos del proceso y los temas que se tratan, quién participa, cuáles son los mecanismos que se utilizarán, de qué forma podrían participar si quisieran hacerlo, quiénes son los responsables y cuál es la capacidad de decisión atribuida al proceso.

Es asimismo importante que desde el comienzo se comuniquen con extrema **claridad y realismo los objetivos del proceso y sus limitaciones**, para facilitar la tarea tanto de los gestores del proceso como de los participantes y para evitar que se creen expectativas desmesuradas que más adelante causen frustración en la ciudadanía, algo que repercutiría negativamente en el proceso y, consecuentemente, en la percepción pública del funcionamiento de la participación ciudadana en general.

La segunda etapa de los procesos participativos es la **fase de movilización**. En ella se informa y convoca a los ciudadanos para que participen en el proceso, utilizando los diversos canales a disposición tanto del ayuntamiento como del resto de asociaciones y colectivos implicados: desde el envío de invitaciones por correo o la publicidad en medios locales, hasta la organización de eventos lúdico-culturales que den una mayor visibilidad al proceso. Todo ello con el objetivo de **extender la participación** al conjunto deseado de ciudadanos, cuya extensión variará en función del tipo de proceso participativo del que se trate. En esta fase es muy importante que se atienda a las nociones de pluralismo y representatividad. Tendremos **pluralismo** en la medida en que en el proceso quede representada toda la diversidad de colectivos, intereses y opiniones relevantes para la temática que se discute; tendremos **representatividad** en la medida en que los participantes, en función de sus perfiles sociológicos, constituyan una muestra fiel de la ciudad, que permita saber qué es lo que el conjunto de la ciudadanía quiere (Font *et al.* 2006: p. 36). Resulta importante que en la fase de movilización se transmita ya a los participantes ese **propósito colaborativo compartido** que se desea que caracterice el proceso, predisponiendo así a todos los implicados a trabajar juntos unos con otros, en pro de una visión compartida del bien común.

La tercera fase es la **fase de participación** propiamente dicha, en la que se desarrollan las actividades participativas que forman el núcleo del proceso: asambleas, grupos de discusión, votaciones, etc. En la mayoría de los casos, tales actividades tienen un carácter presencial, por lo que demandarán considerable tiempo y esfuerzos de todos participantes. En esta fase hay cuatro criterios especialmente importantes. El primero, que los participantes dispongan de toda la **información** necesaria para poderse pronunciar con conocimiento de causa sobre los temas que se le plantean. Para ello, las informaciones disponibles habrán de ser claras, relevantes y suficientemente plurales. El segundo criterio es el de la **deliberación**, que implica que el debate se realice en unas condiciones agradables, estimulantes y lo suficientemente flexibles para poderse adaptar a las capacidades y necesidades de los diferentes colectivos participantes. En el debate todos deben poder expresar libremente sus ideas, sin restricciones explícitas o implícitas y disponiendo de capacidad para presentar sus propias propuestas. Finalmente, el tercer criterio se refiere a la **influencia efectiva**: los participantes deben poder influir realmente en el resultado final del proceso. No tiene sentido realizar procesos participativos cuando las autoridades tienen la decisión ya tomada o sobre temas para los que no se dispone de capacidad de intervención; muy al contrario, procesos como estos tienden a dañar la credibilidad de sus promotores y desincentivan la participación futura de los ciudadanos que, inútilmente, invirtieron en ellos su tiempo y energías.

La última fase es la que tiene que ver con los **efectos y resultados** del proceso participativo. El más importante de todos ellos es el que le dio origen: el deseo de **influir en las políticas públicas**. Puesto que normalmente estos mecanismos no poseen carácter vinculante, sus conclusiones y propuestas deberán pasar por el “filtro” de los mecanismos de decisión representativos. En la medida en que el proceso haya partido de un acuerdo político, social y administrativo alrededor de unos objetivos realistas y claros, y que sus procedimientos hayan sido transparentes, neutrales, plurales y con debates de calidad, será más fácil que sus propuestas y resultados sean contemplados en las políticas públicas municipales y que, efectivamente, lleguen a ser implementados. La

constitución de una comisión de seguimiento durante el proceso participativo, que evalúe y controle la aplicación del plan, puede asimismo contribuir a que todo el esfuerzo de las fases anteriores no se quede en papel mojado.

Un segundo efecto importante del proceso participativo es su potencial para promover una mayor **coherencia institucional** dentro de la administración municipal. Lo normal es que los procesos participativos abarquen temas que afectan a diversas áreas del ayuntamiento, y por tanto supone un estímulo y una presión para que los distintos departamentos trabajen más coordinada y transversalmente (Prieto-Martín 2004).

La realización de experiencias participativas, finalmente, desencadenan ciertos procesos de **aprendizaje**, tanto en los ciudadanos como en los políticos y los técnicos de la administración, que favorecen el **desarrollo de la cultura participativa** y la **mejora de las relaciones entre actores** municipales. En los ciudadanos se genera una mayor confianza en las instituciones públicas, lo que conlleva una mayor legitimación en las acciones gubernamentales, sobre todo cuando los procesos participativos tienen alta visibilidad para la ciudadanía, un carácter continuado y tratan temas relevantes. Puede asimismo fomentarse la toma de consciencia sobre la importancia de la acción coordinada y favorecerse así el surgimiento y desarrollo de asociaciones y redes ciudadanas implicadas en la política local, incrementándose con ello el capital social de la ciudad. Los políticos y técnicos suelen, por su parte, quedar sorprendidos por la capacidad de los ciudadanos para hacer propuestas serias y argumentadas sobre temas complejos. Así, por medio de este tipo de experiencias de participación ciudadana, va disminuyendo su “temor a lo desconocido” y van interiorizando nuevas formas de trabajar. Lo ideal sería, de hecho, que este aprendizaje facilitase el establecimiento y/o consolidación de instituciones y programas que permitan una participación ciudadana de calidad, y que no tenga tanto un carácter puntual sino continuado.

#### 4. ESCALERAS, ESPECTROS Y SEPULCROS PARTICIPATIVOS

“Hay que controlar y dar forma a aquellos acontecimientos fundamentales que uno no puede detener”  
(Alexis de Tocqueville, 1856, El antiguo régimen y la revolución)

Hasta ahora hemos reflexionado sobre los distintos tipos de participación, así como sobre la estructura de los procesos participativos municipales. En este punto, creemos necesario abordar una tercera dimensión de la participación que resulta primordial: su intensidad. Hablar de intensidad, o de “niveles de participación”, implica fijarse en la trascendencia que los procesos, herramientas e instituciones participativas alcanzan, valorando hasta qué punto consiguen o no ser influyentes y cuánto poder efectivo se deposita realmente en ellos.

El texto clásico de referencia a este respecto es el artículo “Una escalera de participación”, publicado por Sherry R. Arnstein en 1969. En él, la autora reflexiona precisamente sobre la relación entre participación y poder a partir de las experiencias de planificación urbana que se desarrollaban por entonces en los Estados Unidos de América. Arnstein afirma que el término “participación ciudadana” debe considerarse como sinónimo del de “poder ciudadano”, puesto que *“la participación sin una redistribución del poder es un proceso vacío [...] que permite alegar a los detentores del poder que se escuchó a todas las partes, [...] mientras toman decisiones que benefician sólo a algunas de ellas. Mantiene el statu quo”* (Arnstein 1969).

***“La participación sin una redistribución del poder es un proceso vacío [...] que permite alegar a los detentores del poder que se escuchó a todas las partes, [...] mientras toman decisiones que benefician sólo a algunas de ellas. Mantiene el statu quo” (Arnstein 1969)***

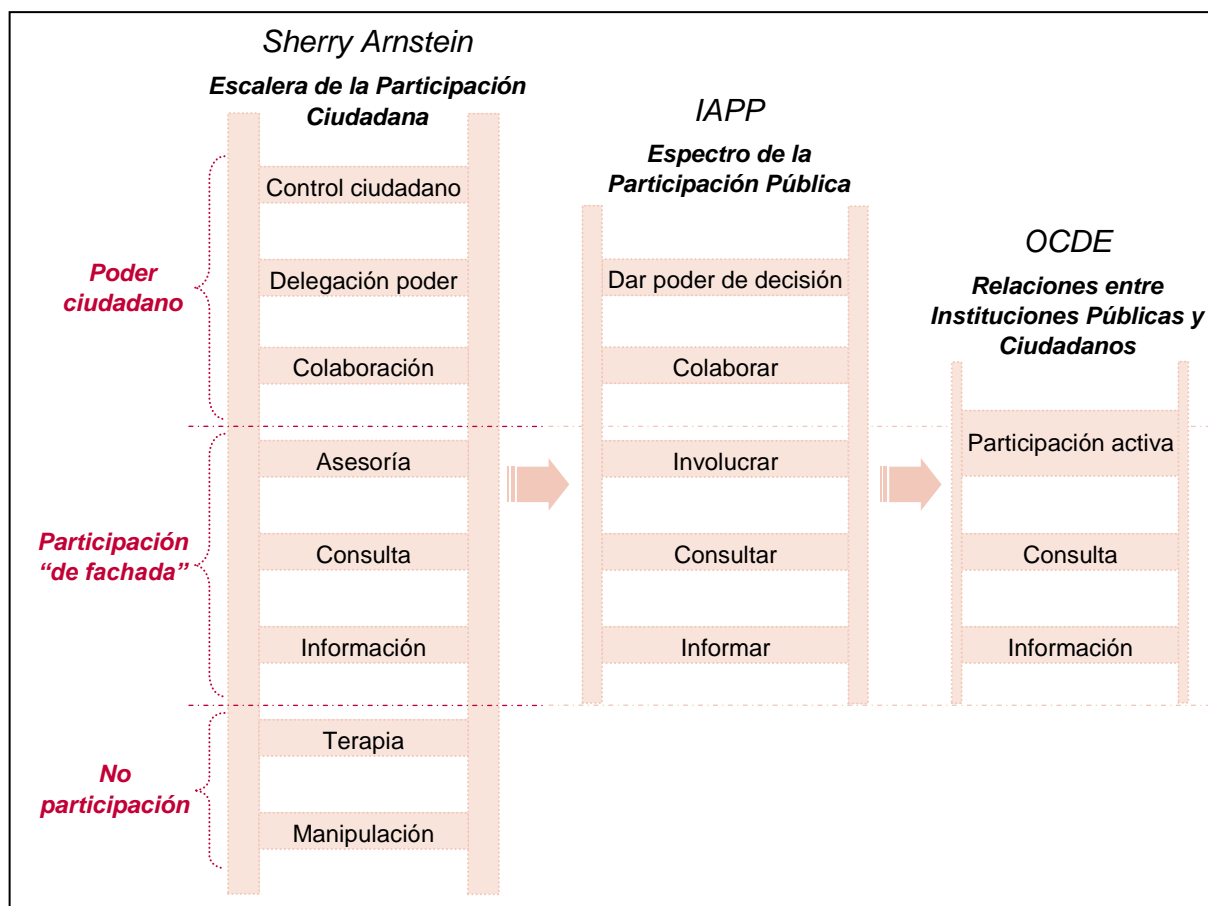
Así, en su conocida “escalera de la participación”, la autora distingue ocho niveles crecientes de participación, que van desde la burda “manipulación” del ciudadano por parte de las autoridades a la delegación plena del poder de decisión. Agrupa estos niveles en tres grandes categorías: la primera, de *No participación*, se refiere a aquellos procesos *“cuyo objetivo real no es tanto permitir que la gente contribuya en la planificación o la conducción de políticas públicas sino permitir a los administradores públicos ‘aleccionar’ o ‘curar’ a los participantes”* sus desatinadas pretensiones. La segunda categoría es la de *Participación “de fachada”*, que a lo largo de sus tres niveles, permite a los ciudadanos escuchar (*Información*), ser escuchado (*Consulta*) o incluso tomar un papel activo como consejero (*Asesoría*). Debe notarse que en todos estos casos no existe una garantía de que los puntos de vista de los participantes serán realmente tenidos en cuenta en la toma de decisiones. Finalmente viene la categoría de la verdadera *Participación Ciudadana* o *Poder Ciudadano*: es cuando las propuestas ciudadanas no pueden ser simplemente ignoradas, porque se les atribuye a los participantes no sólo voz sino capacidad de votar las decisiones. Se obtiene así un verdadero poder de negociación que, en función de la proporción de votos atribuida a los representantes ciudadanos, podrá ser minoritario (*Colaboración*), mayoritario (*Delegación de poder*) o una plena capacidad decisoria y administrativa (*Control Ciudadano*).

**La gran mayoría de las experiencias participativas analizadas resultan ser instrumentos sólo aparentemente participativos, que lo que pretenden es amansar la inquietud ciudadana por tener voz y ser escuchados**

De esta forma Arnstein denuncia cómo, en el ámbito de la participación, casi nada de cuanto reluce es en verdad oro. La gran mayoría de las experiencias participativas analizadas resultan ser instrumentos sólo aparentemente participativos, que lo que pretenden es amansar la inquietud ciudadana por tener voz y ser escuchados. La auténtica participación, en cualquiera de sus tres niveles válidos, es algo más bien excepcional: así, para el escalón superior de la escalera,

Arnstein no logró encontrar un solo caso de entre las 150 “ciudades modelo” que analizó, y apenas pudo citar alguna pequeña experiencia de carácter experimental.

FIGURA NÚM. 2. MODELOS Y ESCALAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: elaboración propia, a partir de Arnstein (1969), AIPP (2000) y OCDE (2001; 2003; 2007; 2009).

Y es que, efectivamente, a lo largo del siglo XX, buena parte de los esfuerzos políticos realizados en torno a la participación ciudadana no han ido tanto encaminados a mejorarla y a extender su autonomía y su ámbito de utilización, como a gestionarla y dirigirla desde el marco institucional representativo. Es por ello que el artículo de Arnstein no ha perdido actualidad en los cuarenta años transcurridos desde su escritura.

Más bien, incluso se podría decir que la ha ganado. Y es que tal y como ilustra la figura 2, puede afirmarse que, pese a la creciente popularidad de la participación y pese a que cada vez sean más y más importantes los organismos que predicán sus bondades, en los últimos años se ha tendido, antes que a desarrollar y hacer evolucionar las categorías propuestas por Arnstein, a involucionarlas. Paradójicamente, a medida que pasa el tiempo y aumenta la importancia de la participación, las aproximaciones conceptuales utilizadas para abordarla se vuelven más burdas y superficiales.

La influyente Asociación Internacional de Participación Pública, a través de su “Espectro de la Participación Pública” (AIPP 2000), recorta ambos extremos de la escalera. De su parte superior se retira el escalón más alto, y queda así excluida la posibilidad de considerar el *Control Ciudadano* pleno como una forma viable de participación. En la base de la escalera, por su parte, se elude siquiera mencionar los escalones correspondientes a la categoría de *No participación*. Desaparece así cualquier referencia a ese “lado oscuro” de la participación administrativa: su frecuente utilización por parte de las administraciones públicas para manipular o desoír las opiniones ciudadanas.

Finalmente, los escalones de *Información*, *Consulta* y *Asesoría* dejan de considerarse como una participación aparente o “de fachada” para consagrarse como genuinamente participativos. Como puede verse en la figura 2, al eliminar la categorización general de los escalones propuesta por Arnstein, queda también descartada esa relación entre participación y poder ciudadano que fundamentaba el modelo. El resultado es, en efecto, un anodino “espectro” –o sombra fantasmal– de la escalera original: sus cinco escalones poco diferenciados, antes que estimular el pensamiento y la práctica de la participación parece que quisieran legitimar las insatisfactorias prácticas actuales.

Pero la cosa no acaba ahí, ya que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –integrada por los países que son considerados como los más avanzados y desarrollados del planeta–, no satisfecha con esta podadura, resolvió simplificar el modelo un poco más para ya definitivamente “sepultarlo”, al eliminar sus dos escalones superiores. Tal como ilustra la figura 2, su *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas* (OCDE 2001) –texto que, por cierto, se ha convertido en referente fundamental para muchas investigaciones actuales (eg, Kubicek 2007; Naciones Unidas 2008)– propone abarcar la totalidad del fenómeno participativo en tres únicos niveles: *Información*, *Consulta* y *Participación Activa*. Este último e impreciso escalón de la *Participación Activa* –que por consistencia clasificatoria se correspondería con el escalón de *Asesoría* de la escalera original– queda así convertido en un “cajón de sastre” que contendrá todo aquello que no encaje dentro de las estrechas categorías de *Información* y *Consulta*.

Resulta un tanto chocante que precisamente aquello que Arnstein denunciaba como “falsa participación” sea considerado ahora como la esencia de lo participativo. De hecho, no cuesta mucho percatarse de cómo a medida que crece la importancia de la institución, más invisibles resultan en sus modelos tanto los aspectos más transformadores de la participación como sus aspectos oscuros. Si Arnstein nos advertía de que la participación auténtica es difícil de conseguir, la hipersimplificación propuesta por la OCDE pareciera querer asegurarse de que ésta se mantenga como una utopía inalcanzable. Visualizándolo en términos orwellianos (Orwell 1949), podría parecer éste un proceso de “neolingualización” que, a través de la reducción de la gama de conceptos disponibles, buscarse hacer inviables esas “formas díscolas de pensamiento” que Orwell llamaba “criminales”.

---

***A medida que crece la importancia de la institución, más invisibles resultan en sus modelos tanto los aspectos más transformadores de la participación como sus aspectos más oscuros***

---

Antes de terminar este apartado, es importante señalar una carencia que arrastra el propio modelo de Arnstein: sus categorías implícitamente presuponen una noción dirigista, administrativa, de la participación. En su escalera es siempre la administración, los tomadores de decisión, quienes permiten y administran la participación. No tiene cabida en su escalera aquella categoría que al comienzo del módulo denominamos *Participación Autónoma*. En el apartado 6 explicaremos el por qué de esta carencia y ya en el módulo 4 del curso propondremos un nuevo modelo clasificatorio capaz de superarla.

Tras este análisis de la estructura y las tipologías de la participación, contamos ya con todos los elementos necesarios para desentrañar cuál es su sentido último: qué es lo que la convierte en un fenómeno tan especial como para que nosotros consideremos que su desarrollo es fundamental para la misma supervivencia de la “humanidad”, entendida ésta en su sentido más amplio.

## 5. EL PORQUÉ DE LA PARTICIPACIÓN

"Pesa las opiniones. No las cuentas"  
(Séneca, Epístolas morales a Lucilio, ~63 dC)

Al comienzo del módulo hemos mencionado de una manera informal cuáles son los efectos asociados a la participación que generalmente se invocan para justificar su uso. En este punto, conviene que los agrupemos tomando como criterio las cuatro áreas u objetivos que se pretende reforzar mediante la introducción de la participación en los procesos de formulación de políticas públicas (Involve 2005; Lukensmeyer *et al.* 2006):

- **Gobernanza:** reducir el conflicto, fortalecer la legitimidad democrática, estimular una ciudadanía activa. Mejora de la transparencia y del rendimiento de cuentas. Construir vínculos de confianza entre los ciudadanos y las instituciones políticas.
- **Aumentar la calidad de las decisiones y servicios públicos:** conseguir mejores y más eficientes políticas y servicios públicos, que satisfagan las necesidades reales de sus beneficiarios y reflejen los valores comunitarios.

- **Aprendizaje y capacitación:** proporcionar una base para el desarrollo de las actitudes y comportamiento político de organizaciones e individuos, contribuyendo a construir comunidades más fuertes.
- **Cohesión social, entendimiento mutuo y justicia social:** construir relaciones, capital social y sentimiento de responsabilidad. Promover la equidad y el “empoderamiento” de los sectores excluidos.

En la mayoría de los casos las experiencias participativas consiguen sólo modestos resultados en dichos ámbitos. No obstante, si cada vez más y más organizaciones están optando por métodos participativos es porque se están percatando de que con ello consiguen mejores resultados que con el proceso tradicional de desarrollo de políticas públicas (Involve 2005). En particular, en un tiempo en que la gestión pública ha de enfrentar multitud de “problemas enrevesados”, muchos políticos están tomando consciencia de que conectar directamente con los ciudadanos a los que representan puede llevar al desarrollo de mejores políticas públicas y mejor legislación, gracias a la experiencia y las competencias que los ciudadanos aportan (Coleman 2003).

La noción de “problema enrevesado” (*wicked problem, en inglés*) fue acuñada por Horst Rittel en los años 70 (Rittel *et al.* 1973) y hace referencia a problemas caracterizados por una gran complejidad, inestabilidad, circularidad e indeterminación. No existe para ellos una solución simple, por lo que para su resolución se necesita de un proceso de deliberación efectiva, donde los consensos y acuerdos puedan emerger a través de una discusión que exponga las diferentes alternativas y los distintos intereses existentes en torno al problema. Estos procesos deliberativos constituyen, asimismo, la base para la formación de las redes de actores y los compromisos que, en muchos casos, serán requeridos para afrontar satisfactoriamente los problemas.

Como puede verse, la *deliberación* adquiere una gran importancia de cara a la resolución de los problemas sociales y comunitarios, especialmente en nuestras cada vez más complejas, fragmentadas y plurales sociedades modernas. Hodge (2004) define la deliberación como “*una forma particular de razonamiento y de diálogo en que ponderamos cuidadosamente los costes y consecuencias de las distintas opciones de actuación, teniendo muy en cuenta las visiones de todos los implicados*”. En nuestra opinión, es la noción de deliberación la que resulta fundamental para entender el sentido real de la participación ciudadana. De hecho, si tuviésemos que responder

---

***Del mismo modo en que Arnstein aseveraba en su artículo que “participación ciudadana es poder ciudadano”, nosotros afirmaremos aquí que “participación ciudadana es deliberación ciudadana”***

---

con una sola palabra a la pregunta que encabeza este apartado, nuestra respuesta sería “**deliberación**”. ¿Por qué la participación? Porque promueve procesos de discusión deliberativa que a su vez permiten plantear soluciones viables para los *problemas enrevesados* que nuestras comunidades afrontan. Ése, y no otro, es el gran poder de la participación, aquello que la hace única e indispensable, y el origen de esos cuatro efectos de la participación que mencionábamos más

arriba. Del mismo modo en que Arnstein aseveraba en su artículo que “*participación ciudadana es poder ciudadano*”, nosotros afirmaremos aquí que “*participación ciudadana es deliberación ciudadana*”.

Antes de pasar a analizar en detalle las características y los efectos de la deliberación, conviene que la situemos, con precisión, dentro del espectro de mecanismos de toma de decisiones utilizados actualmente por nuestras democracias.

## 5.1 MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE TOMA DE DECISIONES

“El individuo persiguiendo su propio interés sirve frecuentemente de forma más eficaz al interés de la sociedad que si realmente tuviese interés en servirla”  
(Adam Smith, La riqueza de las naciones, 1776)

De la selva Lacandona, de tierras mayas, de los labios del subcomandante Marcos, proviene esta bella definición de democracia:

*“Democracia es que los pensamientos lleguen a un buen acuerdo. No que todos piensen igual, sino que todos los pensamientos o la mayoría de los pensamientos busquen y lleguen a un acuerdo común, que sea bueno para la mayoría, sin eliminar a los que son los menos”* (Castellanos 2008)

¿Pero cómo es que las democracias consiguen alcanzar esos buenos acuerdos? ¿Por medio de qué mecanismos se toman las decisiones en nuestros sistemas democráticos representativos?

En un informe publicado por las Naciones Unidas, Pratchett (2007) identifica las tres formas fundamentales que adoptan los mecanismos democráticos de toma de decisiones:

- **Mecanismos agregativos**, como las elecciones, buscan establecer la voluntad pública agregando las preferencias de los individuos para alcanzar una decisión mayoritaria.

- **Mecanismos negociativos**, como las asambleas comunitarias, reconocen la existencia en las comunidades de preferencias e intereses concurrentes –y en ocasiones incompatibles– y proporcionan la oportunidad para que los distintos implicados negocien entre ellos y regateen hasta alcanzar compromisos mutuamente aceptables.
- **Mecanismos deliberativos**, como un jurado ciudadano, entienden que no todas las preferencias de las personas son fijas y buscan proporcionar oportunidades y espacios para que las ideas sean desarrolladas, cuestionadas y cambiadas por medio de un proceso de discusión y deliberación.

En la práctica, estos tres tipos de mecanismo aparecen combinados, aunque sea con diferentes niveles de desarrollo, en cualquier sistema democrático moderno. Los mecanismos de *tipo agregativo* son los que proporcionan el sustrato fundamental para la toma de decisiones. Así, los referendos, plebiscitos y demás mecanismos de democracia semi-directa buscan agregar las preferencias individuales de los ciudadanos y ciudadanas entre distintas opciones –pese a que desde hace tiempo es sabido que dichos mecanismos agregan tales preferencias de una manera deficiente (Arrow 1951; Condorcet 1785)–. Es también mediante elecciones de carácter cuasi-universal que elegimos a los políticos que ocuparán los cargos ejecutivos y legislativos en los diferentes niveles de gobierno. Y de acuerdo con la mayor o menor representación obtenida en dichas elecciones será que los partidos políticos promulgarán leyes, ratificarán o rechazarán las propuestas recibidas del ejecutivo y, en definitiva, tomarán las decisiones políticas mediante votaciones realizadas en los parlamentos y en las cámaras legislativas municipales.

Lo normal es, no obstante, que para cuando se realiza una votación en un órgano legislativo, se haya hecho ya un amplio uso de *mecanismos negociativos*. Esto ocurrirá sobre todo en aquellos casos en los que quien realiza una propuesta no disponga de una mayoría que le permita sacar adelante sus iniciativas en solitario. En una negociación, por definición, cada una de las partes implicadas ejercerá influencia y demandará concesiones de acuerdo a sus intereses y en función de su “poder negociador”. Dicho poder negociador está muy relacionado, en política, con el número de votos que cada parte puede aportar, y con lo esenciales que dichos votos resulten en la votación. Este tipo de negociaciones políticas –que por lo general no se llevan a cabo durante las sesiones parlamentarias, sino que se fraguan en pasillos y despachos– adquieren especial relevancia en aquellos sistemas democráticos en los que ejecutivo y legislativo aparecen claramente separados. Los grupos políticos formarán por tanto alianzas y acuerdos de apoyo mutuo que servirán para desarrollar sus agendas políticas. Agendas que a su vez se basarán en la defensa de los intereses de sus respectivas “clientelas políticas”, que por lo general incluyen a aquellos ciudadanos, regiones y colectivos que ayudaron a que el partido o político fuese elegido, y de cuya satisfacción depende su posible reelección.

Hay, claro que sí, otro tipo de “clientelas políticas” que tiene un carácter mucho más “sombrio”. Y es que Pratchett olvidó incluir en su clasificación un mecanismo adicional de toma de decisiones que nosotros estamos obligados a mencionar aquí, ya que sería muy difícil entender el mundo en el que vivimos y el funcionamiento real de las democracias modernas si no lo considerásemos. Nos referimos a los:

- **Mecanismos corruptivos**, como la compra de favores políticos o las prácticas clientelistas, asumen que el negocio de la política genera tremendas plusvalías personales y corporativas, e introducen el elemento pecuniario –y diversas formas de coacción– como parte de las negociaciones políticas.

Lo que diferencia a los *mecanismos corruptivos* de los meramente *negociativos* es que subordinan las consideraciones de tipo político a los intereses personales y corporativos. Dejan así de confrontarse proyectos políticos alternativos, surgidos de las diferentes concepciones del bien público, para ceder el protagonismo al mero cálculo de rentabilidades políticas y/o económicas.

***Los “mecanismos corruptivos”  
asumen que el negocio de la política  
genera tremendas plusvalías  
personales y corporativas e  
introducen el elemento pecuniario –y  
diversas formas de coacción– como  
parte de las negociaciones políticas***

Los *mecanismos corruptivos* forman parte de las que en el primer módulo denominamos “*instituciones sombrías*” y, como tales, funcionan “entre bambalinas”, fuera del escrutinio público. Tienen un cierto carácter inmoral, pues subvierten los ideales democráticos, pero no son necesariamente ilegales. De hecho, gran parte de este trabajo corruptivo lo desarrollan los llamados “lobbys”, compañías especializadas en influenciar las decisiones políticas para que favorezcan los intereses de sus clientes. Se observa que cuanto más elevado es el nivel de gobierno, mayor es el poder e influencia que los lobbys tienen, y menor el de los ciudadanos. No es descabellado por ello afirmar que en nuestras modernas democracias liberales mientras que al ciudadano apenas se le permite tener influencia política cada cuatro o seis años, en el día de las elecciones, con los lobbys ocurre justamente lo contrario: el día de las elecciones es, precisamente, su único día de descanso.

De hecho, estos mecanismos negociativos y corruptivos suelen apoyarse en otro tipo de mecanismo, que tampoco fue mencionado por Pratchett y que podríamos denominar como:

- **Mecanismos imperativos**, como las decisiones tomadas desde un departamento técnico o por un cargo electo, permiten que aquellos que están imbuídos de autoridad (proveniente de su conocimiento experto, su cargo o cualquier otro tipo de poder) decidan autónomamente.

Estos mecanismos se refieren así al *comando* o a la *orden* (Fung *et al.* 2003) y son, en realidad, el mecanismo característico de los regímenes de tipo autoritario o dictatorial, en los que frecuentemente es Dios mismo quien hace recaer su imperio sobre la persona del dictador o del monarca absolutista, que a su vez otorgará a voluntad cargos y autoridades al resto de los actores e instituciones. Es por ello que no conviene considerar a los *mecanismos imperativos* como un “mecanismo democrático de toma de decisiones”. Sin embargo, estos arreglos encuentran un acomodo importante dentro de los sistemas democráticos, que atribuyen mucha autoridad a los expertos, a los técnicos y a las estructuras funcionariales y burocráticas del estado, aunque oficialmente se asume que el criterio político queda siempre por encima del meramente técnico.

Hasta ahora hemos comprobado cómo los mecanismos *agregativos*, *negociativos* y *corruptivos* disponen de un amplio margen para desarrollarse dentro de los sistemas democráticos. Estos tres mecanismos comparten un cierto carácter “confrontativo”, ya que por lo general se practican como “juegos de suma cero” en los que la ganancia de una de las partes supone una pérdida o reducción de las ganancias de alguna otra. Los *mecanismos deliberativos*, por el contrario, pretenden aportar elementos de creatividad, crítica y conciliación que permitan alcanzar soluciones de tipo “gano-ganas”: aquellos acuerdos en los que, por medio de la colaboración, todas las partes obtienen una ganancia relativa. Es por ello que su uso, complementario al de los otros mecanismos decisivos o incluso subordinado a ellos, resulta tan importante. Aun en el caso de que una decisión se deba tomar, finalmente, por medio de un proceso de negociación, de una votación, o una combinación de ambos, la realización previa de discusiones deliberativas sirve para mejorar la calidad de la decisión, ya que permite ampliar el abanico de opciones disponibles y predispone a los decisores hacia aquellas opciones más beneficiosas.

Lamentablemente, los mecanismos deliberativos apenas tienen cabida en nuestros sistemas políticos. En estos tiempos de “política mediatizada” (*politainment*, en inglés) y de banalización del discurso público la comunicación política básicamente consiste en emitir declaraciones efectistas y polémicas que puedan convertirse en titulares de los noticieros. Ello lleva a que ni la tribuna del parlamento ni la tribuna pública de los medios de comunicación sirvan para que se desarrolle un auténtico diálogo y mucho menos, por tanto, una fructífera deliberación. Se supone que las negociaciones que hemos descrito anteriormente incluyen ciertos elementos deliberativos y argumentativos, de forma que sea el propio poder seductor de un proyecto el que atraiga los apoyos y no tanto las concesiones que llevaría asociadas su realización. Pero dichos elementos quedan claramente subordinados ante la lógica negociativa y, en cualquier caso, en estas negociaciones a puerta cerrada faltan las voces discrepantes que serían requeridas para generar una auténtica crítica. Algo similar puede afirmarse de los procesos deliberativos que supuestamente acontecen en el interior de los partidos, o de la relación que políticos y partidos mantienen, día a día, con sus votantes: no son suficientemente plurales. Los periodos electorales, por último, tampoco despiertan en los partidos políticos un verdadero deseo de deliberación para la discusión y elaboración de sus programas; los grandes partidos se mantienen mucho más atentos a los preceptos de la mercadotecnia y a las encuestas de intención de voto que a los principios de la congruencia ética y de la deliberación.

---

***Actualmente, el único ámbito institucionalizado en el que la deliberación puede desarrollarse y tener incidencia política reside precisamente en los espacios participativos***

---

Actualmente, el único ámbito institucionalizado en el que la deliberación puede desarrollarse y tener incidencia política reside precisamente en esos espacios participativos que describimos en los apartados 2 y 3. Espacios que, como sabemos, son fundamentalmente utilizados en el ámbito local, con un carácter experimental y restringido, y que en muchos casos resultan instrumentalizados como parte de las luchas de

poder y las contiendas políticas que los circundan. En conjunto, no resulta un panorama muy alentador de cara a conseguir esos “buenos acuerdos de los pensamientos” que el subcomandante Marcos atribuía a la democracia.

Hace ya más de veintiocho siglos que en su templo de Delfos el dios de la verdad y la profecía, Apolo, decidió ayudar a los humanos a tomar sus decisiones susurrándole consejos a una pitonisa que se sentaba sobre un trípode singular. Bien podría ser que los tres pies de este sagrado taburete se llamaran deliberación, negociación y agregación, como se llaman los del trípode decisional sobre el que hoy en día se apoyan nuestras democracias. ¿Hubiera podido la sacerdotisa emitir sus sabios oráculos si, como ahora, una pata hubiera estado quebrada y otra enferma de corrupción? Para poder soportar un gran peso, como el de los *problemas enrevesados* que nuestras sociedades afrontan, un trípode debe poder distribuirlo equilibradamente sobre sus tres patas. Es por ello urgente

fortalecer los mecanismos de toma de decisión de nuestras democracias, especialmente en su vertiente deliberativa.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS DE LA DELIBERACIÓN

"El objetivo de toda discusión no debe ser el triunfo sino el progreso"  
(Joseph Joubert, Pensamientos, ~1824)

Profundicemos ahora en nuestra comprensión de la deliberación, sus características y efectos. Para ello, la compararemos con otros tipos de interacciones a las que todos estamos más acostumbrados, como el diálogo y el debate. En primer lugar, y en relación al *diálogo*, su mayor diferencia con la deliberación estriba en el carácter "aplicado" que ésta última siempre presenta. Es decir, no se delibera sin más, por el placer de hacerlo; se delibera para resolver un conflicto o un problema, o para coordinarse de cara a la realización de un proyecto. Mientras que el diálogo promueve básicamente el "entendimiento" y el mutuo conocimiento de los participantes por medio del intercambio de sus puntos de vista, a través de la deliberación se busca alcanzar un acuerdo sobre el mejor curso de actuación conjunta. Se analiza el problema desde tantas perspectivas como sea posible y se busca no tanto acordar una solución "óptima" y "consensuada por todos" –algo que en la práctica resultaría casi imposible de alcanzar (Jorba Galdós 2008)– sino más bien "confluir" hacia una comprensión enriquecida de los problemas y de los intereses que se comparten, para así poder elaborar los compromisos requeridos para acordar un plan de acción que sea factible y razonable (Hodge 2004; Kadlec et al. 2007).

La diferencia entre deliberación y *debate* tiene que ver, en cambio, con el carácter oposicional con que se desarrolla este último: por medio del debate se pretende ante todo mostrar que el otro se equivoca, reafirmando con ello al mismo tiempo nuestras propias convicciones. Se escucha al otro, en todo caso, para encontrar fallas en lo que dice y poder así construir contra-argumentos. La deliberación, sin embargo, tiene un carácter netamente colaborativo y busca elaborar un entendimiento común. Se escucha al otro para entenderle y desde dicha comprensión re-evaluar las propias asunciones y profundizar en la resolución del problema. Se asume que las piezas necesarias para construir una solución factible para un problema complejo se encuentran, de facto, repartidas entre mucha gente, y se busca construir relaciones que permitan un fructífero trabajo conjunto. Mientras que en el debate se despliega el mejor conocimiento que uno tiene para defender su validez, en la deliberación se comparte ese mismo conocimiento con la intención de mejorarlo (Hodge 2004).

Los procesos participativos promovidos por las autoridades públicas serán deliberativos cuando más allá de permitir la expresión y reafirmación de las opiniones de los ciudadanos, favorezcan la formación y maduración de dichas opiniones. Deberán promover que los ciudadanos escudriñen, discutan y sopesen las distintas opciones y valores implicados en el problema (Coleman et al. 2001). Entre las características que han de cumplir los procesos de deliberación pública cabe destacar las siguientes: acceso a información equilibrada, una agenda abierta y flexible, tiempo para abordar en profundidad los temas, ausencia de manipulación y de coerción, participación de una muestra inclusiva de ciudadanos, la existencia de un marco transparente de reglas para la discusión, el apoyo de facilitadores que acompañen el proceso, contar con margen para la libre interacción entre los participantes y, finalmente, un manifiesto rechazo a los prejuicios clasistas que no obstante sea compatible con el reconocimiento de las diferencias entre los participantes (Coleman et al. 2001).

A partir de la descripción que en el apartado 3 realizamos de los "procesos participativos especiales", y tomando en cuenta todo lo que hemos reflexionado hasta ahora, resulta fácil concluir que los procesos de deliberación pública son un plato más bien exquisito, cuya elaboración requiere no sólo de "ingredientes" especiales que casi nunca –a día de hoy– están disponibles, sino también de grandes esfuerzos políticos, administrativos y ciudadanos. Resulta por ello difícil establecer cuáles son los

---

***La deliberación pública permite a los ciudadanos reflexionar críticamente sobre sus propias visiones, actitudes, intereses y compromisos, desarrollando su capacidad cívica y transformando sus preferencias, que se vuelven más informadas y estructuradas***

---

"efectos de la deliberación", ya que los investigadores todavía no cuentan con certezas claras sobre sus efectos en los participantes y en sus actitudes. Ello se debe a la dificultad de comparar entre sí, sistemáticamente, unas experiencias participativas que difieren mucho en sus características y en las del entorno en que acontecen, y a que –como sabemos– muy pocas veces estas experiencias son auténticamente deliberativas. No obstante, diversos estudios vienen observando que la deliberación pública, cuando es de calidad, permite a los ciudadanos reflexionar críticamente sobre sus propias visiones, actitudes, intereses y compromisos, contribuyendo así al desarrollo de su capacidad cívica (Kadlec et al. 2007) y provocando transformaciones de sus preferencias, que a través de los procesos deliberativos se vuelven más informadas y estructuradas (Jorba Galdós 2008). La deliberación hace que las personas identifiquen inconsistencias entre las acciones y los discursos y razonamientos que supuestamente las sustentan, lo que motivará que se busquen perspectivas más generales, en muchos casos de carácter moral, que

permitan resolverlas. Este proceso de cuestionamiento lleva a los participantes a desarrollar un entendimiento social y político más sofisticado, que motiva en ellos cambios de actitudes y refuerza sus inclinaciones sociales y cívicas (Muhlberger 2005).

Por otro lado, el número creciente de experiencias deliberativas que se vienen desarrollando en todos los niveles de gobierno sugiere que cada vez se valora más la deliberación como una técnica legítima y efectiva para que los gobiernos colaboren con los ciudadanos en el desarrollo de políticas públicas y en los procesos de toma de decisión (Lukensmeyer *et al.* 2006). A pesar de que la mayoría de estas experiencias acarrea serias deficiencias, no podemos dejar de señalar cómo, aunque sea tímidamente, está abriéndose el abanico de la experimentación y el aprendizaje en este ámbito.

## 6. PROBLEMAS Y BARRERAS DE LA PARTICIPACIÓN

"Se precisa una ciencia política nueva para un mundo totalmente nuevo"  
(Alexis de Tocqueville, La democracia en América, 1835)

Como vemos, a los mecanismos deliberativos les está costando mucho ocupar un espacio institucional importante dentro de nuestros sistemas representativos, incluso en el propio ámbito local. Resultaría tentador achacar esta dificultad a las reticencias de las "élites" que, acomodadas y favorecidas por el *statu quo*, se dedican a entorpecer o a no apoyar las iniciativas participativas. Cierto es que, como vimos en el apartado 3, resulta difícil que los procesos participativos prosperen si no cuentan con el apoyo decidido del liderazgo político, administrativo y social. Sin embargo, las explicaciones de tipo conspirativo no se bastan para explicar por sí solas los problemas de la participación. Se hace necesario reconocer, en cambio, que son varios y variados los obstáculos que la dificultan. Así, podríamos afirmar que la mayoría de sus problemas tienen que ver, más que con la resistencia de las élites, con su misma naturaleza compleja y perturbadora. Y es que, de por sí, la participación ciudadana plantea unas exigencias enormes a todas las personas implicadas en ella, ya sean ciudadanos, políticos o funcionarios. Unas exigencias que éstos, a día de hoy, no consiguen satisfacer. Podría por ello afirmarse que son nuestras mismas sociedades las que no están aún maduras para afrontar las dificultades y asumir los desafíos que la deliberación pública acarrea.

### 6.1 LA SOCIEDAD "APARTICIPATIVA"

"Los problemas significativos que afrontamos no pueden solucionarse en el mismo nivel de pensamiento en el que estábamos cuando los creamos"  
(Albert Einstein, 1946)

Debemos ser conscientes de que nuestras sociedades, en su gran mayoría, han evolucionado en el marco de sistemas políticos autoritarios o, a lo sumo y recientemente, en el marco de sistemas de democracia representativa, en los que la participación de los ciudadanos se limita a la selección de sus gobernantes. Nuestras instituciones más importantes, por tanto, no han sido diseñadas para facilitar la práctica de la deliberación, sino más bien para lo contrario: nuestros ordenamientos legales y la organización burocrática del aparato estatal dificultan la participación antes que potenciarla; nuestras instituciones políticas recelan de cualquier posible pérdida o disolución de su poder, y expresamente procuran restarle importancia a los mecanismos participativos, volviéndolos inoperantes; por su parte, nuestro modelo económico y social, de carácter consumista, obliga a los ciudadanos a dedicar la mayor parte de su tiempo a quehaceres laborales y "productivos", concediéndoles el tiempo y la energía justos para desarrollar una vida familiar satisfactoria, e impidiéndoles dedicar al desarrollo de su ciudadanía el tiempo y la atención que una participación de carácter presencial exige.

Muchos de los lectores habrán escuchado ya aquel viejo adagio de que "*a participar se aprende participando*"; pero resulta que es la propia dinámica de nuestras sociedades la que nos impide adquirir tal práctica. Nuestra vida se desarrolla, por lo general, inserta en estructuras jerarquizadas, como la escuela, la universidad, la empresa o las instituciones políticas representativas, donde la participación se ve muy limitada y donde se promueve antes la confrontación defensiva de las ideas, que su asociación creativa. Es por ello que nos cuesta tanto discutir de forma constructiva, reconocer que la otra persona tiene también parte de razón o atrevernos a cambiar de opinión. Lo que enfrentamos, en definitiva, es un problema de tipo cultural y formativo: la educación que han recibido los ciudadanos, los funcionarios y los políticos no les ha preparado para discurrir de forma deliberativa. Es duro admitirlo, pero lo cierto es que nuestros sistemas educativos potencian la competitividad antes que la colaboración, las perspectivas individualistas antes que las colectivas, la inmediatez antes que la visión a largo plazo y el egoísmo antes que la responsabilidad. Así las cosas, pretender que los ciudadanos puedan ejercer de "hábil deliberadores" sería como sacar del cuadrilátero a una pareja de boxeadores profesionales y confiar en que harán

un buen número sobre el trapezio de un circo.

Es necesario, por todo ello, que acontezcan “procesos de aprendizaje” que vayan poco a poco acrecentando la “cultura participativa” de políticos, instituciones gubernamentales y ciudadanos (Prieto-Martín 2004), lo que a su vez posibilitará que los marcos organizativos, institucionales y legales de las administraciones públicas evolucionen y se tornen compatibles con formas más integradoras de política. Estos procesos de aprendizaje habrán de apoyarse necesariamente en una paulatina y creciente experimentación participativa, que se deberá desarrollar en los diferentes espacios públicos y de socialización ciudadana, entre los que se incluye también el entorno laboral y, muy especialmente, el propio sistema educativo. Como sabemos, la evolución de las prácticas sociales se produce lentamente, pues por lo general requiere que los cambios en las mentalidades individuales vayan, poco a poco, permeando hacia los espacios políticos, organizacionales y legales. Hasta que ello acontezca, tal y como ilustra la figura 3, todas estas “incompatibilidades” que hemos descrito seguirán reforzando ése que nosotros consideramos como el principal problema de la participación ciudadana, a saber: que **NO FUNCIONA**.

**El principal problema de la participación ciudadana es que NO FUNCIONA**

“La participación no funciona” es una afirmación categórica que, sin duda, merecería ser matizada; pero conviene tenerla siempre presente para no perder de vista nuestra realidad, y que no olvidemos que la participación, en el mejor de los casos, *apenas funciona*. Lo cierto es que, a día de hoy,

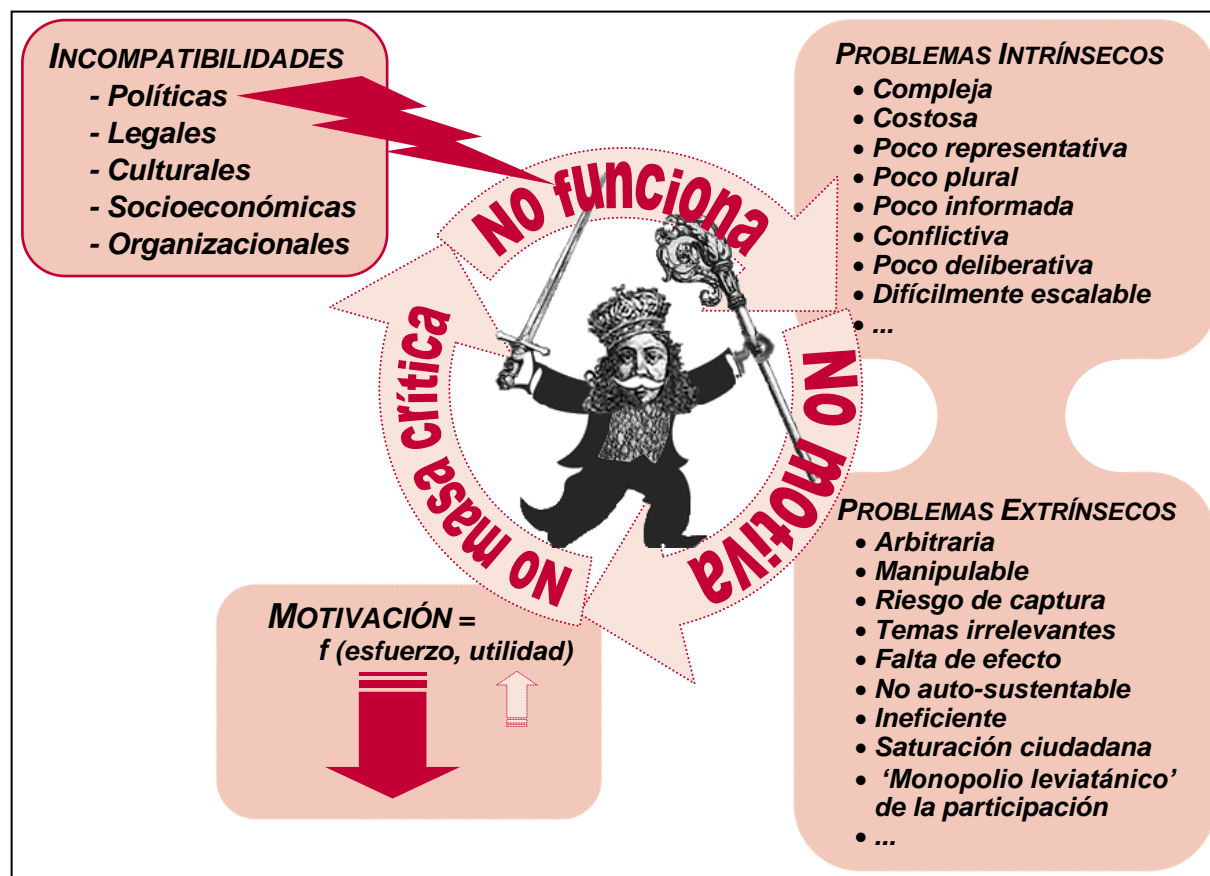
resulta muy difícil conseguir una participación de calidad, y demasiado fácil manipularla o hacer un mal uso de ella; para que una política participativa resulte exitosa se requieren grandes dosis de sagacidad y denuedo que permitan resolver –o cuanto menos atenuar– los muchos problemas que la participación ciudadana acarrea.

**6.2 EL CÍRCULO VICIOSO DE LA PARTICIPACIÓN**

“Hasta que no tengan conciencia de su fuerza no se rebelarán, y hasta después de haberse rebelado no serán conscientes. Éste es el problema” (George Orwell, Mil novecientos ochenta y cuatro, 1949)

Además de los desajustes generales que acabamos de mencionar y que se derivan del desencaje que existe entre las grandes demandas que la participación plantea y los moderados niveles de desarrollo democrático de nuestras sociedades, hay muchas otras problemáticas concretas que suelen atribuirse a la participación.

**FIGURA NÚM. 3. PROBLEMAS Y BARRERAS DE LA PARTICIPACIÓN**



Fuente: elaboración propia, imagen inspirada en las portadas del “Leviathan” de Hobbes (1651) y del Monopoly.

La figura 3 enumera algunas de ellas, agrupándolas en las categorías de problemas intrínsecos y extrínsecos. Los *problemas intrínsecos* son los que emanan de la propia naturaleza dificultosa de la participación y son, por tanto, consustanciales a ella: siempre que se lleve a cabo un ejercicio participativo, y aun en el caso de que sus impulsores y participantes lo aborden con la mejor y más virtuosa de las intenciones, estos problemas habrán de ser necesariamente enfrentados. Los “*problemas extrínsecos*”, por su parte, no tienen un carácter esencial sino que son de tipo contingente; son problemas a los que la participación es especialmente proclive, pero que acontecen sobre todo cuando ésta es realizada sin el oportuno esmero o cuando, sencillamente, lo que se busca es subvertirla, como ocurría en los cinco primeros escalones de la *escalera de Arnstein* que analizamos anteriormente.

La participación ciudadana, a lo largo de todo el siglo XX, se ha distinguido por su marcado carácter presencial: por lo general se ejecuta mediante reuniones en las que los participantes se encuentran físicamente unos con otros. Como consecuencia de ello, entre los *problemas intrínsecos* de este tipo de participación debemos considerar, en primer lugar, que ésta resulta no sólo singularmente *compleja* a un nivel logístico y metodológico, sino también muy *costosa* para todos los participantes, tanto en términos monetarios como de esfuerzo personal. De manera similar, siempre es difícil lograr que la participación sea *representativa, plural, informada, respetuosa o deliberativa*; como sabemos, todas estas condiciones son requisitos esenciales de una participación de calidad. Hemos de ser conscientes, finalmente, de que cuantas más personas toman parte en un ejercicio participativo mayores serán también todas estas dificultades, pues se hace aún más ardua tanto la consecución de una deliberación fructífera como la agregación de los resultados del proceso.

Como *problemas extrínsecos* de la participación cabría mencionar, de manera similar, multitud de cuestiones que no tienen tanto que ver con la participación en sí sino con cómo ésta suele ejecutarse. La mayoría de estos problemas se derivan del hecho de que, por causa de la naturaleza compleja y costosa de la participación presencial, resulta casi obligado que la iniciativa y la organización de las experiencias participativas quede en manos de las autoridades políticas y administrativas. Como sabemos, las autoridades padecen un grave conflicto de intereses en relación a la participación: por un lado desean mostrarse cercanos al ciudadano y anhelan dotar a sus decisiones de esa mayor legitimación que la participación proporciona, pero al mismo tiempo –en muchos casos por causa de su desconocimiento de los potenciales y técnicas participativos– la temen y desconfían de ella. En la mayoría de los casos, sólo se tolera el abordaje participativo de una cuestión con la condición de que no se pongan en cuestión las prerrogativas de los técnicos y políticos. En definitiva: no se desea que la participación, realmente, funcione.

No debe pues sorprendernos que la participación se haya caracterizado hasta la fecha por el alto grado de *arbitrariedad* con que se la convoca y emplea. Como consecuencia de que sus organizadores frecuentemente *manipulan* tanto su diseño como su ejecución, para así favorecer ciertos resultados y dificultar otros, la participación tiende a ser “persuasiva” antes que “deliberativa” (Kadlec *et al.* 2007), y es muy fácil que resulte contaminada por las circunstancias políticas en que acontezca, como por ejemplo el caso de que las elecciones estén próximas. La combinación de temáticas *irrelevantes* con una gran inoperancia y *falta de efecto* –en la mayoría de los casos la autoridad sólo reconoce y acata aquellos resultados que le convienen– provoca un desinterés generalizado en la participación, lo que incrementa el *riesgo de captura* de los procesos participativos, ya sea por parte de sus impulsores o de otros grupos organizados (Coleman *et al.* 2006). Puesto que no hay un verdadero deseo de desarrollar formatos de participación que alcancen a desafiar el *statu-quo*, se desincentiva el surgimiento de formas participativas que sean *autónomas y sustentables*; muy al contrario: los procesos participativos impulsados desde las administraciones suelen hacer un *uso ineficiente de recursos* y, en muchos casos, provocan en los ciudadanos una *saturación por malas experiencias*.

---

**Como consecuencia de que los organizadores de los procesos participativos frecuentemente manipulan tanto su diseño como su ejecución, para así favorecer ciertos resultados y dificultar otros, la participación tiende a ser “persuasiva” antes que “deliberativa” (Kadlec et al. 2007)**

---

Como se ilustra en la figura 3, puede por ello efectivamente hablarse de un *monopolio político-administrativo* de la participación ciudadana: son las autoridades, ese Estado que Hobbes retratará como un terrible “*Leviatán*” (Hobbes 1651), las que deciden quién, cuándo, cómo, sobre qué y para qué se participa, concentrando así en sus manos el virtual control de la oferta participativa. Según la teoría económica los monopolios provocan una distorsión de la producción de un determinado bien, que a su vez ocasiona un ajuste sub-óptimo entre su oferta y su demanda: para maximizar el beneficio del monopolista se produce menos, y más caro, de lo que los consumidores demandan. Algo parecido ocurre en nuestro caso. El control político-administrativo de la participación –que se deriva de las “barreras de entrada” que suponen los altos costes y la complejidad organizativa de la participación presencial– restringe cuantitativa y cualitativamente la “oferta participativa”, incrementando artificialmente el *esfuerzo* demandado de sus usuarios, al tiempo que se desincentiva la innovación y se reduce el beneficio o *utilidad* que podrían obtener de ella.

La causa de que no haya más participación no parece deberse, como gustan de afirmar muchos políticos, a que no exista suficiente demanda ciudadana de ella, sino más bien a ese déficit de “*atractividad*” que aqueja a la oferta participativa gubernamental (Klages 2007; Klages *et al.* 2008). Al demandarse de los ciudadanos un enorme esfuerzo –esfuerzo que por lo general, además, parece no servir para nada– se mina su motivación para participar. Se dificulta así enormemente la consecución de esa *masa crítica* participativa necesaria para obtener los niveles de representatividad y legitimidad requeridos para que la participación tenga un auténtico impacto.

Como vemos, todos estos problemas que hemos analizado –las *incompatibilidades generales entre sociedad y participación*, junto con sus *problemas intrínsecos y extrínsecos*– se configuran en una suerte de “círculo vicioso” que viene a reforzarlos y que dificulta así, aún más, la participación ciudadana. Puesto que, como afirmamos inicialmente, la participación ciudadana “no funciona”, tampoco consigue motivar; y como no motiva, no puede alcanzarse la masa crítica que la haría funcionar; y con ello se ha vuelto al inicio del círculo vicioso de la participación.

*“El desasosiego y la insatisfacción son el prerrequisito del progreso”  
(Thomas Edison, ~1910)*

ACTIVIDAD:

## **Reflexión sobre la Escalera de la participación de Arnstein y su aplicación en la explicación del contexto institucional/normativo de la participación en cada país (Actividad Individual)**

Les proponemos hacer una reflexión sobre alguna o algunas de las experiencias de “participación ciudadana” que hayan tenido a lo largo de la vida como ciudadanos. Cualquier tipo de “experiencia” nos sería útil en esta reflexión -participación promovida por las autoridades municipales, a través de una comunidad de vecinos, en una asociación cultural o deportiva...-. Les animamos a compartir en el foro con los compañeros y compañeras el contexto en que tuvo lugar la actividad participativa y cómo fue su desarrollo y consecuencias.

Caracterice dicha experiencia de acuerdo a las categorías propuestas en los apartados 1 y 2, de este módulo y en caso de que lo estime conveniente, analícela desde los criterios proporcionados en el apartado tercero. Pueden serle útiles estas preguntas a lo largo de su reflexión: ¿Qué nivel de intensidad de la Escalera de Arnstein atribuiría a ese ejercicio participativo? Si se tomaron decisiones, ¿podría describir cuáles mecanismos se utilizaron y analizar la presencia de elementos imperativos, agregativos, deliberativos, negociativos y/o “corruptivos”? Valore, finalmente, desde su experiencia personal, cuáles fueron los aspectos más positivos o negativos del proceso y las emociones que sintió durante el proceso.

Nuevamente, le invitamos a sentirse libre de comentar, enriquecer y discutir las intervenciones de los compañeros y compañeras si algo en ellas te llamase la atención. Es importante que tenga presente que el carácter individual de esta actividad no limita su participación opinando sobre temas vinculados a esta y compartiendo con sus compañeros y compañeras a lo largo de su realización.

Adicionalmente, o alternativamente, se propone la actividad de analizar críticamente el modelo de la Escalera de la participación propuesto por Sherry Arnstein para mostrar los distintos “niveles” o “intensidades” de la participación ciudadana. En el texto facilitado como material de este módulo, se señala alguna de las carencias que acarrea este modelo, pero... ¿se le ocurre alguna otra crítica, puntualización o mejora que debiera hacersele? Para realizar este análisis puede también referirte a los otros dos modelos incluidos en el texto (OECD y IAP2), o incluso recurrir a otros modelos alternativos, como por ejemplo los de Wilcox 1994, Pretty 1995, White 1996, Fung 2006, etc. Puede encontrar referencias a estos modelos en los siguientes recursos incluidos en la sección de bibliografía del módulo: (Brodie2009), (Cornwall 2008), (Fung 2006) y (Wilcox 1994).

[Bibliografía disponible desde este enlace: <http://oui-iohe.org/virtual/mod/resource/view.php?id=4342>]

## MÓDULO II.

## REFERENCIAS

## Participación Ciudadana del siglo XX

## 1. BIBLIOGRAFÍA

Los recursos que incluyen un enlace fueron verificados en su totalidad el 26.05.2010. En caso de que no lograses acceder a alguno de ellos, comunícaselo al tutor-docente, que distribuirá el material en el curso.

- ABELSON, J., FOREST, P.-G., et al. (2001) *Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes* Research Working Paper: McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis. [<http://vcn.bc.ca/citizens-handbook/compareparticipation.pdf>]
- AIPP (2000) *Espectro de Participación Pública de la AIPP*, Westminster: Asociación Internacional de Participación Pública. [<http://www.iap2.org/associations/4748/files/espectro.pdf>]
- ARNSTEIN, S.R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planners Journal*, nº 35 (4): págs. 216-224. [<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>]
- ARROW, K. (1951) *Social choice and individual values*, New York: John Wiley & Sons, Inc. [<http://cowles.econ.yale.edu/P/cm/m12-2/m12-2-all.pdf>]
- BRUGUÉ, Q., FONT, J., et al. (2003) "Participación y democracia: asociaciones y poder local", en *Movimientos sociales: cambios social y participación*, M. Funes y R. Adell (Eds), Madrid: UNED. [[http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1119-fichero/Participacion\\_y\\_democracia\\_asociaciones\\_y\\_poder\\_local.pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1119-fichero/Participacion_y_democracia_asociaciones_y_poder_local.pdf)]
- CASTELLANOS, L. (2008) *Corte de caja. Entrevista al subcomandante Marcos*, Ciudad de México: Ed. Endira.
- COLEMAN, S. (2003) "The future of the Internet and Democracy. Beyond metaphors towards policy", en *Promise and problems of e-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: OECD.
- COLEMAN, S. y GÖTZE, J. (2001) *Bowling together: online public engagement in policy deliberation*, London: Hansard Society. [<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.24.4153&rep=rep1&type=pdf>]
- COLEMAN, S. y MOSS, G. (2006) *The Community Campaign Creator - A Sociotechnical Evaluation*. [[http://www.campaigncreator.org/holding\\_page/evaluation%20-%20revised%20-%20coleman.pdf](http://www.campaigncreator.org/holding_page/evaluation%20-%20revised%20-%20coleman.pdf)]
- CONDORCET, N. (1785) *Ensayo sobre la aplicación del análisis a la probabilidad de las decisiones sometidas a la pluralidad de voces*, Paris.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2006) *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?*, *Papers de Participació Ciutadana*, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana, Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona. [[http://www.diba.cat/pdfs/PAPERS9\\_cast.pdf](http://www.diba.cat/pdfs/PAPERS9_cast.pdf)]
- FONT, J., BLANCO, I., et al. (2000) "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica", en *XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Serie Documentos Debate, 6. [[http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1116-fichero/Mecanismos\\_de\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la\\_toma\\_de\\_decisiones\\_locales.pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1116-fichero/Mecanismos_de_participacion_ciudadana_en_la_toma_de_decisiones_locales.pdf)]
- FUNG, A. y WRIGHT, E.O., Eds. (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso. [<http://www.archonfung.com/docs/pal218/Deepening020411.pdf>]
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y GÓMEZ FORTES, B. (2008) *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, *Estudios de progreso*, Madrid: Fundación Alternativas.
- GAVENTA, J. y BARRET, G. (2010) *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement, Citizenship, Participation and Accountability*, Brighton: Institute of Development Studies. [<http://www.research4development.info/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/CitizenshipDRC-Outcomes-of-Citizen-Engagement-Synthesis-Paper.pdf>]
- GOLDFRANK, B. (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de ciencia política* (Santiago), nº 26 (2): págs. 3-28. [<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>]
- HOBBS, T. (1651) "Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil".
- HODGE, S.S. (2004) *Deliberation in Your Community: How to Convene and Moderate Local Public Forums Using Deliberative Decision-Making*, Columbia: University of Missouri. [<http://extension.missouri.edu/cd/pubdelib/trainmaterials/deliberationmanual2.pdf>]
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2007) *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- INVOLVE (2005) *People & Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*, London: Involve. [[http://www.sharedpractice.org.uk/Downloads/involve\\_publication.pdf](http://www.sharedpractice.org.uk/Downloads/involve_publication.pdf)]
- JORBA GALDÓS, L. (2008) *Democràcia deliberativa: la transformació de preferències en el procés deliberatiu*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Tesis Doctoral. [[http://www.tdcat.cesca.es/TESIS\\_UAB/AVAILABLE/TDX-0523108-152058/ljg1de1.pdf](http://www.tdcat.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-0523108-152058/ljg1de1.pdf)]
- KAASE, M. (1992) "Politische Beteiligung", en *Lexikon der Politik. Band 3: Die westlichen Länder*, M. G. Schmidt (Ed.), München: C.H.Beck.
- KADLEC, A. y FRIEDMAN, W. (2007) "Deliberative Democracy and the Problem of Power", *Journal of Public Deliberation*, nº 3 (1). [<http://services.bepress.com/jpd/vol3/iss1/art8/>]
- KLAGES, H. (2007) *Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen*, Bonn: Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat, Friedrich Ebert Stiftung. [<http://library.fes.de/pdf-files/kug/05014.pdf>]
- KLAGES, H., DARAMUS, C., et al. (2008) *Das Bürgerpanel - ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht zum Projekt "Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung"*, Speyerer Forschungsberichte 255, Berlin: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung SPEYER. [<http://foev.dhv-speyer.de/fbpdf/fb-255.pdf>]
- KUBICEK, H. (2007) *Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects. Report for the Congress of Local and Regional Authorities*, Bremen: University of Bremen. [[http://www.ifib.de/publikationsdateien/Creative\\_final.pdf](http://www.ifib.de/publikationsdateien/Creative_final.pdf)]

- LUKENSMEYER, C.J. y TORRES, L.H. (2006) Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement, Washington: IBM Center for The Business of Government. [<http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/LukensmeyerReport.pdf>]
- MUHLBERGER, P. (2005) Attitude Change in Face-To-Face and Online Political Deliberation: Conformity, Information, or Perspective Taking? 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.: American Political Science Association. [<http://www.geocities.com/pmuhl78/AttitudeDelib.pdf>]
- NACIONES UNIDAS (2008) UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance, New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management. [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>]
- NCDD (2009) Core principles for public engagement, Boiling Springs: National Coalition for Dialogue & Deliberation. [<http://www.thataway.org/main/wp-content/uploads/2009/05/PEPfinal-expanded.pdf>]
- NCDD (2010) Resource Guide on Public Engagement, Boiling Springs: National Coalition for Dialogue & Deliberation. [[http://www.ncdd.org/files/NCDD2010\\_Resource\\_Guide.pdf](http://www.ncdd.org/files/NCDD2010_Resource_Guide.pdf)]
- OCDE (2001) Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. [[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Part\\_ciudOCDE.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Part_ciudOCDE.pdf)]
- OCDE (2003) Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society, París: OCDE. [<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4203014E5.PDF>]
- OCDE (2007) Evaluating Public Participation in Policy Making, París: Organization for Economic Co-operation and Development. [<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/4205101E.PDF>]
- OCDE (2009) Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services París: Organization for Economic Co-operation and Development.
- ORWELL, G. (1949) Nineteen eighty-four (1984), London: Secker and Warburg. [[http://wikilivres.info/wiki/Nineteen\\_Eighty-Four](http://wikilivres.info/wiki/Nineteen_Eighty-Four)]
- PARÉS, M., POMEROY, M., et al. (2007) Guía práctica de evaluación de procesos participativos, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. [[http://www.oidp.net/docus/pub.oidp.guia\\_evaluacion.pdf](http://www.oidp.net/docus/pub.oidp.guia_evaluacion.pdf)]
- PRATCHETT, L. (2007) "Comparing Local e-Democracy in Europe: A preliminary report", en e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future, New York: Naciones Unidas. [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026527.pdf>]
- PRIETO-MARTÍN, P. (2004) Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña. II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?, Barcelona. [<http://www.ckyosei.org/docs/ParticipacionCiudadanayTICsenelambitomunicipal.PedroPrietoMartin.pdf>]
- RITTEL, H.W.J. y WEBBER, M.M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning", Policy Sciences, nº 4: págs. 155-169. [[http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General\\_Theory\\_of\\_Planning.pdf](http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General_Theory_of_Planning.pdf)]
- ROWE, G. y FREWER, L.J. (2005) "A Typology of Public Engagement Mechanisms", Science, Technology, & Human Values, nº 30 (2): págs. 251-290.
- SHAH, A., Ed. (2007) Participatory Budgeting, Washington, DC: World Bank Institute. [<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>]
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C., et al. (2007) "From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting", en Tensions between Governance and Democracy, M. Boogers et al (Eds), London/Amsterdam/New York: Reed Business.
- THE COMMUNITY ENGAGEMENT NETWORK (2005) "Book 3. The engagement toolkit", en Effective Engagement: building relationships with community and other stakeholders, Department of Sustainability and Environment (Ed.), Melbourne: State of Victoria. [<http://www.dse.vic.gov.au/dse/wcmn203.nsf/Home+Page/8A461F99E54B17EBCA2570340016F3A9>]
- WAINWRIGHT, H. (2005) Construyendo la democracia participativa desde los movimientos sociales. Participatory Democracy: Political actors and Social Movements, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana. [<http://www.tni.org/es/article/construyendo-la-democracia-participativa-desde-los-movimientos-sociales>]
- ZAMBONI, Y. (2007) Participatory Budgeting and Local Governance: An evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil, Bristol: University of Bristol. [<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>]

## 2. OTROS RECURSOS Y LECTURAS SUGERIDOS

- ARIAS MALDONADO, M. (2007) "La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 16: págs. 37-59. [<http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/16/textos/02.pdf>]
- BRODIE, E., COWLING, E., et al. (2009) Understanding participation: a literature review: Pathways through participation. [<http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/2009/09/Pathways-literature-review-final-version.pdf>]
- CORNWALL, A. (2008) "Unpacking 'Participation': models, meanings and practices", *Community Development Journal*, 43 (3): págs. 269-283. [<http://www.eslarp.uiuc.edu/PAR%20RG/Cornwall.pdf>]
- FUNG, A. (2006) "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, nº 66: págs. 66-75. [<http://archonfung.net/docs/articles/2006/FungVarietiesPAR2006Final.pdf>]
- GAVENTA, J. (2006) *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*, Working Paper (264), Brighton: Institute of Development Studies. [[http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/deepening\\_democracy/gaventawp264.pdf](http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/deepening_democracy/gaventawp264.pdf)]
- WILCOX, D. (1994) *Community participation and empowerment: putting theory into practice*, York: Joseph Rowntree Foundation. [<http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/h4.pdf>]

Centre for Research on Direct Democracy (C2D)

<http://www.c2d.ch/>

**CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation)**

<http://www.civicus.org>

**Democracy International**

<http://www.democracy-international.org>

**IDEA: Improvement and Development Agency for local government**

<http://www.idea.gov.uk/>

**Instituto Polis**

<http://www.polis.org.br>

**International Association for Public Participation**

<http://www.iap2.org/>

**INVOLVE**

<http://involve.org.uk/>

**Journal of Public Deliberation**

<http://services.bepress.com/jpd>

**LogoLink**

<http://www2.ids.ac.uk/logolink/index.htm>

**Observatorio Internacional de la Democracia Participativa**

<http://www.oidp.net/es>

**Pathways through Participation**

<http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/>

**People and Participation.net**

<http://www.peopleandparticipation.net/display/Involve/Home>

**Projeto Democracia Participativa (Universidade Federal de Minas Gerais)**

<http://www.democraciaparticipativa.org/sp/index.html>

**The Center for Deliberative Democracy (Stanford University)**

<http://cdd.stanford.edu/>

**The Deliberative Democracy Consortium**

<http://www.deliberative-democracy.net>

**The Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability (Citizenship DRC)**

<http://www.drc-citizenship.org/>