



**TESIS DOCTORAL**

**DE LA PARTICIPACIÓN A LA e- PARTICIPACIÓN**

JOSÉ M. LAVÍN DE LA CAVADA

UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

Septiembre de 2011





**Don David Ríos Insua**, Catedrático del Departamento de Estadística e Investigación Operativa de la Universidad Rey Juan Carlos

**AUTORIZA:**

La presentación de la Tesis Doctoral titulada

**DE LA PARTICIPACIÓN A LA e-PARTICIPACIÓN**

Realizada por **Don José M. Lavín de la Cavada** bajo su inmediata dirección y supervisión en el Departamento de Estadística e Investigación Operativa y que presenta para la obtención del grado de Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos.

En Fuenlabrada, a 1 de septiembre de 2011.

---

**Fdo.: David Ríos Insua**





**Don Antonio Alonso Ayuso**, Profesor Titular de Universidad y Director del Departamento de Estadística e Investigación Operativa de la Universidad Rey Juan Carlos.

**INFORMA:**

Que la presente Tesis Doctoral titulada

**DE LA PARTICIPACIÓN A LA e-PARTICIPACIÓN**

Ha sido realizada por Don José M. Lavín de la Cavada bajo la dirección y supervisión de Don David Ríos Insua y que el Departamento de Estadística e Investigación Operativa ha dado su conformidad para que sea presentada ante la Comisión de Doctorado.

En Fuenlabrada, a 1 de septiembre de 2011.

---

**Fdo.: Antonio Alonso Ayuso**



*There are more things in heaven and earth, Horatio,  
Than are dreamt of in your philosophy.*

(Hamlet, Act I, scene 5)



A mi hija Laura, que llegó para dar sentido a todo lo que he vivido hasta ahora y a todo lo que viviré a partir de ahora. Espero que algún día pueda sentirse orgullosa de este trabajo.

A Mayte, que tanto amor ha dado y que tanta soledad ha pasado para que yo pudiese llegar aquí. No existen palabras para describir qué orgulloso estoy de ti. Gracias, mi amor.

A David Ríos Insua, responsable de todo lo bueno e inocente de todo lo malo de mi trabajo. Gracias por el interés, por la ayuda, por la paciencia que no me he merecido, por las enseñanzas, por los muchos buenos ratos y por la confianza. Ha sido un honor trabajar contigo.

A mi madre, que lloraba desconsolada porque pensaba que no acabaría la carrera. Muchas gracias por esta vida maravillosa que me diste.

A Isabel, Valero y Mencía, modelo diario de amor, sacrificio y superación. No imagináis de cuanto me ha servido vuestro ejemplo para salir adelante.

A Javi Gómez, César y Andrés que tanto me han ayudado a la redacción de esta tesis. Sin ellos no hubiese sido posible. Humildemente, gracias. Para vosotros, todo mi agradecimiento, cariño y respeto.

A Javi Moguerza, que me tendió la mano para encontrar mi sitio en la universidad. Gracias por cuatro años de amistad, discusiones de fútbol, YouTube y Wikipedia.

A Javi Cano, Ángel, Gonzalo y Juanjo que me sostuvieron cuando me encontraba en problemas y siempre tuvieron tiempo para ayudarme en estos cuatro años. Gracias por vuestra amistad.

Al resto de mis compañeros de trabajo, que siempre tuvieron una palabra amable para mí o un consejo durante todo este tiempo.

A Mario, Jim Hawkins, Mario, Martin Arrowsmith, Hari Sheldon, J. P. Harrah, Peachy T. Carnehan y Daniel Drabott por tantas cosas durante tantos años.

A mi padre que está conmigo todos los días.



Esta tesis se ha realizado en el apoyo de los proyectos *e-Colabora*, *Agora.net*, *Riesgos – CM* y *ESF – COST*.



# ÍNDICE

Abstract.....	xv
Resumen .....	xvii
Capítulo 1: Ciberpolítica .....	1
1.1. Introducción.....	1
1.2. Conceptos básicos en política.....	5
1.3. El camino a la participación .....	11
1.4. TICs en política .....	14
1.5. Discusión .....	20
Capítulo 2: Instrumentos participativos.....	23
2.1. Introducción.....	23
2.2. Clasificaciones .....	24
2.3 Instrumentos de participación.....	31
2.4. Caracterización de instrumentos de participación .....	43
2.5. Tareas participativas en instrumentos participativos .....	48
2.6. Discusión .....	52
Capítulo 3: Clasificación de instrumentos participativos .....	55
3.1 Introducción.....	55
3.2 Análisis de instrumentos según sus características.....	56
3.3. Desarrollo cronológico de las tareas.....	60
3.4. Análisis de instrumentos según tareas que comprenden.....	63
3.5. Comparación entre clasificaciones .....	67
3.6. Discusión .....	73

Capítulo 4: Una metodología de diseño de instrumentos participativas .....	75
4.1. Introducción.....	75
4.2. Diseño de un instrumento de participación .....	76
4.3. Objetivos del diseño de un instrumento de participación.....	82
4.4. Una función de valor para el problema del diseño de instrumentos.....	86
4.5. Ejemplos .....	87
4.6. Discusión .....	94
 Capítulo 5: Una arquitectura configurable para la e-participación.....	95
5.1. Introducción.....	95
5.2. La Web 2.0 como soporte de instrumentos participativos .....	95
5.3. Arquitectura configurable .....	98
5.4. Soportes electrónicos para tareas participativas .....	100
5.5. Diseño de Instrumentos de participación electrónica .....	108
5.6. Discusión .....	112
 Capítulo 6: Conclusiones y cuestiones abiertas.....	115
6.1. Conclusiones.....	115
6.2. Cuestiones abiertas .....	118
 Bibliografía.....	123

## **Abstract**

This thesis addresses the demand for bigger citizen participation in political decision-making and how the introduction of Information and Communication Technologies and decision analysis methods can transform or existing participation instruments.

Thus, we analyze the growing public demand for participation in public decision making. For this, we review the literature on the subject and numerous examples of citizen participation.

We, then, study the main participatory instruments, reviewing the different classifications that have been made, for develop such instruments from a decisional perspective. From this review, we designed a new complete and flexible characterization of participatory instruments.

We also study the major tasks that comprise these instruments from three points of view. The first is the adequacy of the instruments studied in our characterization, the second in chronological order of tasks in the instruments and the third, the presence of tasks in each instrument. Later, we analyze the data obtained through cluster analysis and compare the results we have achieved to create families of participatory tools.

Then, we develop a methodology for finding the most appropriate mechanism for participation for a particular situation. Given a participatory problem and knowing the main tasks, we solve the problem from the perspective of decision analysis.

We also present a configurable architecture to support participatory tools and extend the design methodology to account for electronic support.



## Resumen

El objeto de esta tesis doctoral es abordar el problema de la demanda de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y como la introducción de las Tecnologías de la Información y del Conocimiento (TIC) y los métodos del Análisis de Decisiones puede transformar los instrumentos de participación existentes hasta el momento.

Esta demanda ha cristalizado en movimientos como el 15-M o Democracia Real Ya!! que abogan por un nuevo modo de hacer política, algo utópico en algunos momentos pero que debe servirnos para entender que no es posible continuar con el actual sistema de representación política sin modificarlo o al menos adecuarlo a las nuevas motivaciones de la ciudadanía.

Así, en esta tesis, analizaremos, en primer lugar, la creciente demanda ciudadana por participar en la toma de decisiones. Para ello revisaremos la literatura sobre el tema y los numerosos ejemplos de participación ciudadana. Una de las razones que más influyen en su reciente auge es la introducción de las TIC, que suministran un nuevo soporte a la participación, permitiendo un considerable aumento de la legitimidad, la cercanía y la transparencia de las decisiones públicas. Sobre ese punto volveremos más adelante para revisar qué tareas participativas pueden realizarse con soportes digitales.

Más tarde, pasaremos a estudiar los instrumentos participativos, revisando la literatura sobre ellos y las distintas clasificaciones que se han hecho, profundizando en tales instrumentos desde una perspectiva decisional. Hay que tener en cuenta que el número de instrumentos ha crecido mucho en las últimas décadas, ya que se van creando muchos nuevos mediante la mezcla o modificación de algunos antiguos o desde la incorporación de enfoques más novedosos. A partir de esta revisión, diseñaremos una nueva clasificación, procurando que sea lo más completa y flexible posible, atendiendo

al número de participantes, temporalidad, etc y donde puedan incorporarse más criterios si fuese necesario.

A continuación contrastaremos los instrumentos estudiados con la clasificación propuesta, construyendo una tabla que los incluya según los criterios elegidos para la construcción de aquella. Así, iremos al estudio de las principales tareas desde el punto de vista de la toma de decisiones que comprenden estos procesos al comprobar que existe un determinado número de ellas más o menos común a todos estos mecanismos. Viendo estas tareas tomaremos los instrumentos y crearemos una tabla que refleje el desarrollo cronológico de los mismos.

Añadiremos a las dos tablas anteriores una tercera, resultante de observar cuáles son las tareas que incluye o no cada uno de los mecanismos. Con estas tres tablas, realizaremos un análisis de conglomerados empleando un análisis jerárquico acumulativo. Los resultados obtenidos en los dendogramas servirán para la creación de distintos grupos o familias de instrumentos según las variables estudiadas.

Seguidamente, desarrollamos una metodología para hallar el mecanismo de participación más adecuado para una situación concreta. Así, dado un problema participativo y conociendo las principales tareas resolveremos el problema desde la perspectiva del Análisis de Decisiones. Para ello, debemos tener en cuenta una serie de restricciones de tipo metodológico sobre las tareas como su orden lógico, su compatibilidad, etc que reducirán el número de tareas que debemos utilizar para cada problema, además de ordenarlas y estructurarlas dentro del instrumento a la hora de buscar el algoritmo.

Una vez realizado esto, presentaremos una arquitectura configurable para el apoyo de instrumentos participativos. Así, volveremos a la introducción de las TIC en la participación política ciudadana, en especial Internet, ya que podemos desarrollar las tareas participativas en este marco, haciéndolas mucho más eficientes. Para ello

estudiaremos las webs 2.0 y cómo algunas de las tareas anteriormente descritas ya se desarrollan de manera electrónica. Finalmente, proporcionaremos una estrategia de diseño de instrumentos de participación electrónica.

Se finaliza con un capítulo que servirá como resumen y conclusiones, además de plantear algunas cuestiones como base de futuros trabajos.



# **CAPÍTULO I: CIBERPOLITICA**

## **1.1. Introducción**

El mundo del siglo XXI va a ser esencialmente electrónico y móvil. El fin del pasado siglo mostraba ya claramente los avances hacia una Sociedad de la Información y del Conocimiento, basada en las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC). Este cambio ha transformado significativamente las relaciones laborales, económicas e incluso sociales a través de redes como Facebook o Twitter. Por tanto, no sorprende que esta tendencia hacia lo digital esté afectando a otras facetas de la vida y conceptos como los de e-gobierno, e-democracia, e-participación o e-política se estén debatiendo e implantando de diversas maneras.

Al mismo tiempo se está produciendo otro cambio: En los últimos años, la ciudadanía ha venido demandado de forma creciente una mayor participación en la toma de las decisiones que les atañen, especialmente en el ámbito local, por ser el más cercano a los ciudadanos. Esta demanda no es realmente nueva: lo que es nuevo es su fuerza y su auge. También han variado las motivaciones que la causan. Así, en los años 60-70 del pasado siglo, se puso el énfasis en intentar legitimar la toma de decisiones públicas; en los 80-90, el acento se trasladó a intentar incluir a los grupos de interés en el problema; finalmente, en este siglo, se ha fortalecido la participación de ciudadanos comunes que pueden aportar un conocimiento local muy útil, además de diversidad.

También el paso del tiempo ha hecho que el tipo de organizaciones que pedían participar haya variado. La descentralización y adelgazamiento del Estado que se dio a partir de los años ochenta, tanto en Europa como en América Latina, véase Cable (1995), hizo que se multiplicase el número de asociaciones de ciudadanos, ya fuese en forma de grupos vecinales, de interés o de trabajo. Estas asociaciones entendían que el

Estado ya no era suficiente para defender sus derechos ni recoger sus necesidades y que, por tanto, necesitaban una nueva vía de actuación. Este nuevo camino exigía, además, un aumento del interés del ciudadano en participar en la “res pública”.

Uno de los orígenes de esta demanda es la existencia del llamado *déficit democrático* (Steffek et al, 2008). Levinson (2007) considera que "*A democratic deficit occurs when ostensibly democratic organizations or institutions in fact fall short of fulfilling what are believed to be the principles of democracy.*" Este déficit ha ido creciendo durante el siglo XX y, especialmente, en el Siglo XXI. Si ya para parte de los teóricos de la izquierda en los años 60, el sistema democrático liberal adolecía de falta de participación para los ciudadanos, en los años 70 la demanda de participación se convirtió en una preocupación real para la ciudadanía. Así, en 1977, aprovechando la tradicional falta de democracia de la entonces Comunidad Económica Europea, una organización juvenil vinculada a la Comunidad, las Juventudes Europeas Federalistas, lanzó un manifiesto en el que, por primera vez, aparecía la expresión *déficit democrático*. El caso de la Unión Europea puede ser paradigmático: esta organización supranacional tuvo casi desde sus inicios un parlamento propio, elegido por los ciudadanos. Pero su labor fue, durante décadas, casi anecdótica ya que las decisiones eran tomadas por el ejecutivo de la Comunidad, la Comisión. Sin embargo, a partir de 1992, con la creación de la actual Unión Europea, el interés por que el ciudadano conozca y participe ha crecido de modo espectacular. Para intentar paliar este déficit democrático la Unión Europea ha dotado cada vez de más fuerza al Parlamento Europeo y ha intentado estimular distintos foros de participación como los Puntos de Información Europea o diversas páginas web como [www.europa.eu](http://www.europa.eu). Sin embargo, los gobiernos tradicionales han tardado más en aplicarse en esta tarea.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la participación ciudadana en política ofrece una serie de ventajas fácilmente visibles:

- La participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones aumenta la legitimidad de éstas. La entrada de perspectivas diferentes y el debate es un

activo para una decisión. Además, se aumenta la aceptación de la decisión porque se ha producido un debate en el que todos pueden participar.

- Ese mismo debate y esa misma inclusión de perspectivas aumenta la transparencia de la toma de decisiones, no pudiéndose decir que esa decisión viene de un lugar separado del ciudadano.
- El valor añadido de la publicidad en la toma de decisiones de las administraciones es otro argumento a favor de la participación. No se puede hablar, entonces, de falta de información.
- Los ciudadanos pueden participar de manera real en la creación de políticas. Eso hace que los ciudadanos puedan mostrar sus intereses o sus inquietudes a la hora de formular actuaciones. En este sentido, el ciudadano que se sienta ajeno será porque no ha querido participar.
- Uno de los fenómenos más sintomáticos de la implantación del régimen democrático es el llamado “desencanto con la política” que provoca apatía en los ciudadanos por su escasa actuación. Participar en las decisiones disminuye este sentimiento.
- Es especialmente relevante en la toma de decisiones, a nivel local, el conocimiento de los ciudadanos sobre su propio entorno, generalmente superior al de los políticos. Este conocimiento debe tomarse en cuenta a la hora de decidir.
- También aumentaría la cultura política de gobernantes y gobernados al recordar a los primeros que son elegidos por el pueblo para servir a los intereses de éste y a los segundos para que entiendan el coste que llevan a futuro algunas decisiones que, en un primer momento, pueden parecer populares y que más tarde son nocivas.

- La participación crea una sociedad civil con lazos de identidad y de comunidad.
- Otra cuestión a señalar es que esta nueva interacción puede reducir el problema del clientelismo. Si la toma de decisiones ya no depende únicamente de los gobernantes y los gobernados alcanzan mayores cotas de poder, la existencia del clientelismo se reduciría en gran manera.

En este sentido, creemos importante destacar que, hasta el momento, las experiencias más significativas de participación han tenido lugar en torno al Poder Local. Es sorprendente, sin embargo, que solamente se hayan usado aproximaciones relativamente sencillas: la e-participación está dando aún sus primeros pasos. Es cierto que los sitios web con información política y las transacciones administrativas electrónicas se emplean desde hace algún tiempo, pero, para ser honestos, la mayoría de las herramientas de e-participación relevantes se refieren al e-debate y a la e-votación: aparentemente, lo único que se ha hecho es emplear tecnologías del siglo XXI para facilitar usos políticos del siglo XIX. En la época de las webs 2.0 y 3.0, ¿no podríamos beneficiarnos de herramientas de resolución de conflictos o de toma de decisiones a través de las TIC y transformar y realzar radicalmente la democracia con su apoyo? De alguna manera, la mayoría de la tecnología requerida para apoyar y transformar los procesos de participación está ya disponible, con lo que todos los tipos de actividades incluidas en los instrumentos de participación ya desarrollados podrán ejecutarse más eficientemente con ayuda de las TIC, como veremos.

Además, las TIC acentuarían las ventajas reales que trae consigo la participación ciudadana y que antes hemos mencionado. Sin embargo, hay algunos problemas a los que se debe hacer frente. Algunos de ellos son de naturaleza socioeconómica como la brecha digital. Hay también cuestiones socio-tecnológicas que necesitarían abordarse, referidas, principalmente, a la confianza de la ciudadanía en las tareas electrónicas y la legitimidad de las decisiones tomadas en estos canales.

## 1.2. Conceptos básicos en política

Estamos hablando de ideas como “democracia”, “participación”, “gobierno”, etc... Conviene entonces discutir algunos conceptos básicos. Para ello compaginaremos definiciones clásicas con las que se encuentran en Wikipedia. Ilustramos así un buen ejemplo de trabajo colaborativo en la red.

En primer lugar, para nosotros la **Política** es *El proceso y actividad, orientada ideológicamente, de toma de decisiones de un grupo para la consecución de unos objetivos*. También en la red puede encontrarse una definición más técnica como la que acota “política” como el *Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional*.

Nosotros pondremos el énfasis en la política racional que es *aquella en la que el agente sopesa consistentemente los medios de los que dispone para alcanzar los fines que se ha propuesto, de modo que pueda lograrlos de la mejor manera posible*. Tenemos entonces un enfoque teórico usado en ciencias sociales que interpreta los fenómenos políticos a partir de supuestos básicos que derivan de principios de la economía: el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado. El actor individual es la unidad de análisis de esta teoría. Se asume que todo individuo se guía por su interés personal: todos los individuos son egoístas y todo individuo tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarios para elegir la mejor línea de conducta, independientemente de la complejidad de la elección que deba tomar.

Sin embargo, hay peligros en este comportamiento racional. Por ejemplo, el Nobel Buchanan (1962) describe la siguiente cuestión: el funcionario público se comporta como un ser racional, y, por lógica, tenderá a sacar el máximo provecho de su cargo. Por lo tanto, hará todo lo que esté en su mano para ser reelegido, ya que está convencido de que su continuidad es la mejor garantía para el funcionamiento correcto de las cosas. Llegará, por lo tanto, al extremo de buscar primero el interés propio y, en segundo lugar,

el interés general, toda vez que éste dependerá de su propia reelección. Este posible peligro lleva a que sea necesaria la participación directa del ciudadano, como luego explicaremos.

En gran medida, las políticas vienen implantadas por un gobierno que es *el órgano que tiene la autoridad y el poder para hacer y establecer normas y leyes dentro de un grupo u organización civil, académica o de otra índole, para que ésta tome un rumbo determinado*. El gobierno es la estructura que ejerce los poderes del Estado o sus funciones, aunque no agota en sí mismo la actividad política, ya que no contiene las acciones de la oposición, de los partidos políticos o de los ciudadanos. En los últimos años, al concepto de gobierno se une el de gobernanza, que suma a la acción de gobierno, la acción y participación de sus ciudadanos en las políticas gubernamentales, ya sea de manera individual o a través de asociaciones de todo tipo. La gobernanza comienza a incluir facetas que el Gobierno tradicional tenía fuera de su esfera. Principalmente se emplea en términos económicos, pero también sociales o de funcionamiento institucional, refiriéndose, esencialmente, a la interacción ciudadana en sus distintos niveles, sobre todo cuando se producen grandes cesiones competenciales: el gobierno crea una red no jerárquica para una mejor relación con la sociedad.

Nosotros estamos especialmente interesados en el concepto de **Democracia** que es *la forma de gobierno para un estado, o una organización, en la que todos los ciudadanos tienen igual voto o voz a la hora de configurar la política o elegir gobernantes*. Linz y Stepan (1978) proporcionan otra definición interesante de democracia: *Libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de las personas; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho a gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que sean sus preferencias políticas*. Esta definición puede parecer poco espectacular al lado de otras más significativas políticamente, pero las condiciones que establecen son *sine qua non* para la existencia de un régimen democrático.

Dahl (1971) identifica democracia con poliarquía (gobierno de muchos) ya que afirma que *la Democracia es completamente imposible en el mundo real y a todo lo que se puede aspirar es a una Poliarquía*, es decir, una combinación de liderazgos controlados por los no líderes, cuyas acciones se corresponden con los deseos de la mayoría de los ciudadanos durante un periodo no corto de tiempo. Dahl afirma que un gobierno es poliárquico si responde continuamente a las peticiones de sus ciudadanos sin establecer diferencias entre ellos, sea cual sea su orientación política. Para ello, establece tres condiciones básicas:

- El ciudadano debe poder formular sus preferencias.
- El ciudadano debe poder manifestar públicamente estas preferencias sin miedo a la represión.
- Todos los ciudadanos deben recibir igualdad de trato por parte del gobierno.

Para que se cumpla esto, el gobierno debe garantizar a sus ciudadanos:

- Libertad de Asociación
- Libertad de Expresión.
- Libertad de Voto.
- Capacidad de ser elegido para el servicio público.
- Derecho de los líderes políticos a competir y buscar apoyo.
- Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
- Existencia de diversidad de fuentes de información.
- Existencia de instituciones que garantizan que la política del gobierno (y éste mismo) dependan de los votos y otros modos de expresar las preferencias ciudadanas.

En nuestra discusión, será muy relevante el debate democracia directa – democracia representativa, bastante antiguo por otra parte (Arenilla, 2010). Por un lado, tenemos la necesidad y el derecho de que todos los ciudadanos participen en las decisiones de su ciudad o estado mediante la discusión y el voto público. Por otro, existe, de hecho, una

imposibilidad de que todos los ciudadanos de un estado participen en las decisiones, por razón de distancia y de economía. A esa polémica ya responde uno de los grandes teóricos del liberalismo y de la democracia, Stuart Mill, cuando considera que, a pesar del gran desarrollo de la democracia ateniense, su éxito debía circunscribirse al ámbito local ya que no había condiciones materiales para establecer y propagar la opinión pública hasta la aparición de la imprenta y del periódico, sustitutos para él del Foro (Mill, 1861). Así, el sistema de representación y de partidos políticos, como agrupadores de opinión y decisión de los ciudadanos y/o de los votantes, sustituyó a la decisión directa de los ciudadanos aunque siempre hubo valedores de la democracia directa. Estos valedores se aferraban a dos modelos: uno en el mundo antiguo, la Atenas clásica, y otro en el mundo moderno, Suiza.

Se suele considerar que el primer modelo de democracia directa surge del mito ateniense. En el siglo V A.C., la ciudad de Atenas se gobierna de modo democrático. Los ciudadanos atenienses, que constituían sólo alrededor del 14% de la población, se reunían en asamblea y elegían a sus generales (estrategas), consejeros y magistrados de modo directo. Al mismo tiempo, discutían los asuntos de importancia para la polis, que los ciudadanos votaban para su aprobación. Sin embargo, este modelo idílico no se correspondía con una democracia real, sino que, más bien, era una democracia censitaria directa. En primer lugar, solamente podían participar los ciudadanos atenienses libres: había esclavos que no tenían casi derechos, cuanto menos políticos. De la ciudadanía también se excluía a las mujeres. Por último, había otra restricción: la económica. Poder participar en la vida política griega exigía mucho tiempo y, por tanto, alguien que trabajase para el ciudadano.

Pasando al segundo modelo, el caso de Suiza, indiquemos que fue la patria de Rousseau, uno de los máximos valedores de la democracia directa. Para el filósofo, la soberanía residía en la totalidad de la nación y no podía fragmentarse en partes y, mucho menos, delegarse en asambleas. Cualquier decisión que atañía a la vida de los nacionales debería aprobarse en referéndums. Esta herencia quedó en la constitución suiza a partir del siglo XIX, cuando en 1874 se aprobó el Referéndum y, en 1891, la Iniciativa Popular. Este modelo, es llamado *democracia consensual*, por Lijphart (1999). Sin

embargo, lo que hace que Suiza sea un modelo de democracia directa es la participación política del ciudadano. Generalmente, la población vota hasta veinte o más asuntos nacionales, y gran número de proyectos cantonales o comunales en cuatro ocasiones al año. Las autoridades municipales y cantonales buscan hacer coincidir sus consultas con las de nivel federal. De esa manera, se evita que el ciudadano tenga que presentarse demasiadas veces a las urnas. En los asuntos de gran interés personal, las votaciones son mayoritarias. Este sistema presenta varios problemas: en primer lugar, hay votaciones para asuntos demasiado complejos para ciudadanos no cualificados. En esas situaciones, el votante no suele acudir a las urnas. En segundo lugar, los suizos se han acostumbrado a votar “no”, cuando no ven las ventajas a corto plazo de una ley.

El modelo representativo de la democracia surgió, como hemos mencionado, de la imposibilidad por parte de la ciudadanía de acudir a las asambleas, lo que lleva a la elección de representantes y, consecuentemente, a la formación de partidos políticos, primero de cuadros, luego de clases y, por último, de masas. La representación política describe cómo el poder político y la soberanía de la nación se cede por los ciudadanos a un pequeño número de miembros de manera temporal. Desde la convocatoria de los Estados Generales que dieron paso a la Revolución Francesa (1789) o el primer gobierno de Estados Unidos (1776) y, sobre todo, a mitad del siglo XIX con las revoluciones liberales de 1830 y de 1848, los ciudadanos se convirtieron en electores, que se agrupaban bajo la bandera de un partido o una asociación. Este modelo es el que prevalece hasta nuestros días y ha ido traspasando las distintas elecciones que se pueden tener a cabo, desde una elección en la comunidad de vecinos a una lista sindical. Pitkin (1967) define la representación democrática como una *relación en la que el representante que adopta las decisiones ha sido elegido mediante la celebración de elecciones y con un mandato limitado en el tiempo, por compartir determinadas características como ideología, intereses y con una cierta identificación emocional con el que lo elige, para que actúe en su beneficio, por lo que, posteriormente, debe rendir cuentas*. Sin embargo, con el paso del tiempo esta relación representante–representado ha quedado desvirtuada. Hay una frustración por parte de los ciudadanos con los políticos en particular y con la política en general. Esta situación pasa primero por la visión del uso de la política como un mero modo de hacer clientelismo, basada

únicamente en la llamada “democracia de partidos”, ya que son éstos quienes manejan la política, las listas electorales y las decisiones a tomar.

Esta democracia de partidos tiene como rasgos relevantes, según Manin (1997):

- Elección del representante: No se vota a un candidato independiente, sino a un grupo que defiende una ideología definida que refleja enfrentamientos sociales y políticos.
- Grado de autonomía del representante: Esta relación ya no es de confianza, ya que los elegidos están sometidos a una disciplina de voto de partido, lo que genera una relación llena de tensiones entre electores – partido – representante, pues los programas electorales no son vinculantes.
- Relación con la opinión pública: Los partidos se colocan como vehículos transmisores entre el electorado y el poder y se colocan como transmisores de la opinión pública.
- Ámbito de deliberación pública: El partido sustituye al parlamento como lugar de discusión.

Esta interposición del partido político hace que éste se comporte como el dominador de la esfera política, con intereses propios que no tienen que ver con los del ciudadano. De nuevo, este elemento se está convirtiendo en uno de los mayores distanciadores entre el ciudadano y la política. Además, el uso del mandato otorgado por los votantes siempre ha sido objeto de discusión dentro de la misma. En el siglo XIX, se decidió desechar la idea del mandato imperativo, que obligaba al diputado a cumplir exactamente la voluntad del representado, porque se manifestaba que éste no veía las cosas en su totalidad o a largo plazo. Al cambiar el mandato imperativo por la disciplina de voto del partido, se abrió un abismo entre el ciudadano y la política: uno de los mayores provocadores del déficit democrático es el propio partido político.

El siguiente concepto a tener en cuenta es el de Democracia Deliberativa, término que se usa para describir *el sistema democrático que pretende equilibrar la democracia representativa con la toma de decisiones consensuadas*. Este término surge acuñado por Bessette (1980). Pero hay que tener en cuenta que en inglés, con la palabra

“deliberativa” se habla de la discusión y la puesta de temas en común, pero no de la toma de decisiones.

El último modelo, y de máximo interés para este trabajo, es la democracia participativa. También llamada semidirecta, se define como un mecanismo en el que los ciudadanos exponen en igualdad sus opiniones, iniciativas y propuestas. *Pone énfasis en la toma de decisiones y en el cumplimiento común de acuerdos mutuos, siendo entonces una forma de democracia en la que los miembros de una asociación participan directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, cada asociado representándose a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones* según la definición de Wikipedia. Por lo tanto, es una democracia que desea elegir o construir propuestas y desarrollar su potencial. *Es un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de forma que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. Se manifiesta usualmente por medio de preguntas mediante las que los representantes consultan a la ciudadanía o por medio de iniciativas de consulta que los ciudadanos presentan a los diputados.* La democracia participativa surge a medio camino entre la democracia directa y la representativa.

### **1.3. El camino a la participación**

En el anterior punto, ya se hablaba de la participación directa en política en Atenas y Suiza. Pero no solamente tenemos estos ejemplos. En la época contemporánea podemos encontrar diferentes modelos de participación ciudadana tanto en Europa como en América, especialmente en Estados Unidos. La tradición de participación americana a nivel local que Alexis de Toqueville (1840) describía en “La democracia en América”, se va abriendo paso, al mismo tiempo que en Suiza se dan los pasos antes citados.

Una de esas iniciativas legales en Estados Unidos es el llamado “Recall” que permite a los ciudadanos expulsar a una persona de su cargo. Presente ya en el congreso que proclamó la independencia de Estados Unidos en 1776, esta figura ha sido usada con éxito desde principios del siglo XX. Aunque varíe en matices según el estado donde se aplique, este mecanismo es esencialmente el mismo: Se recoge el número de firmas que

la ley disponga y se pide un referéndum sobre la continuidad de un político o un cargo administrativo o una nueva votación según el caso. Desde 1916, se ha utilizado este procedimiento para cesar a alcaldes, gobernadores o senadores.

Pero lo cierto es que encontramos pocos mecanismos de este tipo en Occidente. La Primera Guerra Mundial, la crisis económica de 1929, la marea de gobiernos dictatoriales que surge en Europa desde la década de los 30 que rompe lo que Samuel Huntington (1991) llamaría “Primera Ola de Democratización”, la Segunda Guerra Mundial o el inicio de la Guerra Fría no fueron campos propicios para la profundización de los métodos democráticos.

Es a partir de los años 60 cuando la participación vuelve a tomar relativa importancia. El régimen liberal-democrático es el más extendido en Occidente y coincide con un fuerte crecimiento económico a nivel mundial. Esta relativa paz mundial hace que los ciudadanos puedan de nuevo intentar participar en la toma de decisiones públicas. El fenómeno del “empowerment” (empoderamiento) surge desde proyectos como el de Community Development Corporation (CDC), término que se otorga a organizaciones sin ánimo de lucro que proporcionan servicios a las comunidades. Estos servicios se encuadran dentro de áreas como infancia, educación, o desarrollo económico mediante microempresas.

Este “empoderamiento” está basado en legitimar la toma de decisiones públicas mediante la inclusión de todos los ciudadanos posibles en ese proceso. Existen confusiones con el término ya que desde una parte del espectro político se ha entendido este primitivo “empoderamiento” dirigido exclusivamente a las minorías. Este error se produce al tomarse únicamente en cuenta los grandes procesos en Estados Unidos, como el Acta de Derechos Civiles de 1964, dirigido a la inclusión de la minoría negra en la educación, eliminando la segregación. También en esta época surgen los movimientos feministas que buscan un lugar en la toma de decisiones.

Pero no solamente se ven movimientos de minorías. El final de los años 60 y el principio de los 70 trae convulsiones sociales en gran parte del mundo, lo que afecta a

las propias decisiones de los gobiernos. El mitificado año 1968 incluye diversos movimientos en partes del mundo muy diversas. Berkeley en Estados Unidos, el Mayo francés en París, la Primavera de Praga en la antigua Checoslovaquia o el movimiento estudiantil mexicano de Tlatelolco son reacciones, no sólo de los estudiantes, sino de la sociedad, que comienza a protestar por las decisiones políticas. Estos movimientos utópicos que van desde las peticiones neocorporativistas, la participación en el estado social a simplemente, la llegada de la democracia, desaparecerán de la escena con la gran crisis del Estado del Bienestar en 1973, pero dejan ya algunas sendas marcadas para los años 80. Es interesante aquí la pregunta que se hace Sintomer (2008) sobre esta década: *¿La demanda de participación es para trabajar junto / con las instituciones o se busca un proceso paralelo a la acción de las instituciones?* Desde luego, cuanto más utópica es la petición de la ciudadanía, más se separa ésta de los gobiernos. Y en algunas ocasiones, no solamente se busca la separación completa, sino que se pide la desaparición del Estado y su transformación en grupos de autogestión ciudadana, que se convertiría en el estado final de la participación.

A partir de los años 80, y en especial en los 90, los grupos de participación toman un nuevo camino: quizás el exceso utópico de los 60 y los 70 desembocase en una demanda de participación de modo incontrolado. Es más necesario otro tipo de participación que incluya a expertos en los temas a tratar y que permita, no solamente participar en la decisión, sino también en la elaboración de agendas de trabajo. Como consecuencia de ese cambio de paradigma, surge el fenómeno de las Organizaciones No Gubernamentales, las famosas ONG's, asociaciones civiles de distinto ámbito que interactúan con los gobiernos y los ciudadanos. Esta interacción no es ajena al adelgazamiento del Estado que se produce a nivel mundial y que obliga a los gobiernos a deshacerse de cuerpos administrativos para labores específicas. Este adelgazamiento supone un lugar donde estas organizaciones pueden interactuar con ciudadanos y corporaciones públicas, elaborando agendas y tomando decisiones.

Finalmente, en este siglo se ha puesto el énfasis en incluir la participación de ciudadanos comunes que pueden aportar un conocimiento local muy útil, además de diversidad. Esta inclusión no debería limitarse a la decisión final sino también a la

elaboración de las agendas. Este nuevo cambio se ha producido muy a pesar de los protagonistas anteriores, las ONG's, que ven cómo los ciudadanos y las corporaciones vuelven a relacionarse directamente, sin intermediarios.

#### **1.4. TICs en política**

Por tanto, la idea primigenia, recordando que hablamos de regímenes democráticos, es que votar en cada período electoral no es suficiente y que los políticos, especialmente en sistemas de listas bloqueadas y cerradas y con representación proporcional, se olvidan de sus votantes a la hora de trabajar en los cargos donde habían sido elegidos. A partir de los años 90, esta sensación ha crecido sobre todo en tiempos de crisis o cuando se han producido escándalos de corrupción. La sensación ciudadana es que la concepción actual de participación política no es suficiente para sentirse representados y que quiere intervenir en más asuntos, en especial en aquellos que se circunscriben a su ámbito más cercano, el local.

Como contextualización importante, debemos indicar que el interés por emplear las TIC en política como forma de incentivar la participación, surge de hecho, dentro de un movimiento que intenta involucrar a los ciudadanos en algunos problemas de toma de decisiones para incrementar la aceptación y la eficiencia de las mismas.

Gran parte de las actividades políticas se ejecutan más eficientemente con ayuda de las TIC, por lo que queda claro que éstas pueden tener un papel muy relevante en la política. Esto es más cierto aún en tiempos de la Web 2.0, término creado por O'Reilly (2004). En otoño del 2001, el estallido de la burbuja tecnológica hizo que gran parte del mundo creyese que muchas de las expectativas sobre Internet eran exageradas. Sin embargo, O'Reilly y Dougherty observaron que, lejos de hundirse, Internet era más importante y necesaria que nunca, con nuevas aplicaciones y nuevos sitios web multiplicándose por todos lados: la caída de las "punto-com" abrió un nuevo camino dentro de la web, presentada como una plataforma y arquitectura de participación e innovación, basada en desarrolladores independientes y pequeños modelos de negocio capaces de redifundir servicios y contenidos, véase en <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>.

Sin embargo, la visión ciberpolítica puede llevarse al extremo de la *ciberutopía*, que predicaría una vuelta al sistema de democracia directa facilitado por las TIC, bien expresado por Morris (2000) en su *Vote.com*:

*Cuando enraíce la democracia directa, el votante americano será más activo. No tendremos que esperar a las siguientes elecciones para expresar nuestro punto de vista, mientras el Congreso toma las decisiones por nosotros... Vamos a tomar Internet y decir a nuestros representantes qué hacer siempre que nos dé la gana.*

Pero los problemas de una democracia directa para todas las cuestiones son grandes, más aún en tiempos como los actuales en los que la gente dispone de escaso tiempo para la actividad política y la experiencia acumulada por los psicólogos y economistas experimentales, véase Kahneman et al (1982), que describen cómo la gente no asistida toma, a menudo, decisiones incoherentes.

Nuestra visión, en fin, es que tenemos una oportunidad para distribuir racionalidad a través de la red, facilitando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. La capacidad de la Web 2.0 para transformar la sociedad a la hora de tomar decisiones a través de la participación ciudadana es una oportunidad difícilmente rechazable. Asentadas estas nuevas formas de participación, la ciudadanía tendrá menos excusas para no participar o para quejarse de la lejanía de la política legislativa o ejecutiva.

Mencionemos así algunas herramientas utilizables y/o utilizadas para la ciberpolítica. Generalmente tendemos a asociar la ciberpolítica al uso de Internet pero, como veremos a continuación, la red no tiene por qué ser imprescindible, aunque sí muy necesaria. Así, podríamos hacer una primera clasificación de estas herramientas electrónicas, separando aquellas en las que es necesario Internet y aquellas otras en las que su núcleo central es otro tipo de TIC.

#### A) Herramientas que utilizan el soporte de Internet

- *Intranets*: Posibilita, entre otros, la publicación de información para la consulta interna dentro de una organización:
- *Webs 1.0, 2.0,...*: ya hemos hablado de la Web 2.0. La Web 1.0. ofrece menos posibilidades aunque interesantes como los cuestionarios on-line, recogida de firmas electrónicas como guestbooks, etc.
- *Blogs, Wikis*: Son sitios web actualizados periódicamente que recopilan cronológicamente textos o artículos, donde el autor conserva siempre la libertad de dejar publicar lo que crea pertinente. Algunos blogs de contenido político son muy influyentes, capaces de derribar candidatos o de posicionarles, permitiéndoles recabar fondos,...
- *Correo electrónico*: Facilita la comunicación entre los ciudadanos y con los políticos en el poder. Posibilita el lobby electrónico y facilita las campañas electorales electrónicas.
- *Broadcasting*: Es la distribución de audio/vídeo que transmite los programas a una audiencia. Este sistema ha permitido que la información y los mensajes políticos alcancen una gran penetración.
- *WAP*: Es un entorno de aplicación y un conjunto de protocolos de comunicación utilizados para normalizar el acceso de dispositivos inalámbricos (especialmente, teléfonos móviles) para acceder a Internet, correos electrónicos, grupos de noticias, etc...
- *Videoconferencias*: Permiten el desarrollo de debates o foros de discusión entre los posibles candidatos electorales con participación ciudadana distribuida.

#### B) Herramientas que se basan en otras TIC:

- *Televisión interactiva digital*: Podría facilitar la reducción en tiempo y gasto de las votaciones.
- *Tecnologías de apoyo a la toma de decisiones*: La utilización de modelos de decisión de grupo desarrollados en el Análisis de Decisiones proporcionaría apoyo a grupos distribuidos, con posibilidades de alcanzar mayores consensos.

- *Tecnologías de seguridad:* Proporcionaría una mayor protección en las comunicaciones y en la información archivada en las bases de datos accesibles para obtención de información,...
- *Minería de datos:* Permite extraer información y conocimiento de los almacenes de datos manejados.
- *SMS:* Los mensajes SMS se han convertido en uno de los fenómenos socio-tecnológicos más importantes de la primera década del siglo XXI. La comunicación a través de estos mensajes, con un lenguaje propio, ha transformado el lenguaje. A través de estos medios, se han convocado manifestaciones, se han dado a conocer noticias, etc...

De hecho, podríamos adaptar la clasificación tecnológica de Scott Morton (1991) para categorizar las tecnologías ciberpolíticas combinando las herramientas que no necesitan la red con aquellas que sí lo necesitan. Esta adaptación se centrará más en el uso de las herramientas que en la naturaleza de éstas:

*Tecnologías que facilitan el despliegue de información para los agentes políticos:*

Algunos ejemplos serían: Videoconferencias; Servicios de telecomunicación; Blogs, Nanoblogs; Minería de datos; Videos por Internet; Webs políticas.

*Tecnologías que facilitan procesos tradicionales, ahorrando esfuerzos de implantación y/o aumentando su exactitud:*

Correo electrónico; Voto por Internet; Televisión Interactiva Digital; Mensajes SMS; Broadcasting.

*Tecnologías que transforman los usos políticos, bien porque:*

- Permiten cambiar la escala de los procesos, facilitando algunos no posibles hasta ahora, o aumentando la frecuencia de los mismos, como el lobby electrónico, las campañas personalizadas,...

- Permiten cambiar la naturaleza de la democracia, fortaleciendo radicalmente las estructuras democráticas. Es de esperar que su uso fomente una democracia más participativa. Incluiría, los blikis políticos, las redes sociales, los presupuestos e-participativos, los sistemas de ayuda a la decisión por grupo,...

Hay que hacer notar que mientras en Europa se ha puesto el énfasis en propuestas de voto electrónico, en América, han predominado las propuestas en relación con la facilitación del debate por medios electrónicos.

El desafío es, pues, patente: ¿Cómo se pueden emplear las TIC para apoyar y fortalecer la democracia, y así, evitar males actuales como el déficit democrático? En nuestra opinión la estrategia en este campo sería clara y natural a partir de lo antes descrito, según resumimos y procedemos en gran medida:

- Se han introducido, y se están introduciendo, numerosos instrumentos de participación en el mundo físico.
- Un análisis detallado de éstos muestra que todos ellos incluyen un número limitado de actividades en un determinado formato.
- En nuestra opinión, todas esas actividades se realizan de forma más eficaz con ayuda de las TIC.
- Sería entonces posible concebir una metaestrategia a partir de la que se puedan escoger los distintos (y otros) instrumentos de participación conocidos.
- Deberíamos, después, implementar tal metaestrategia.

Obviamente, hay detractores de estas ideas. Así, por ejemplo, Gates et al (1995) en su *The Road Ahead* indica:

*El arte de gobernar evoluciona como toma de decisiones informadas para asignar recursos. Dedicar todo su tiempo a ello es el trabajo del político y permite a los mejores políticos pensar y ofrecer soluciones no obvias, que el común de la gente podría no*

*entender, pues no comprenderían los sacrificios necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo.*

En general, podemos indicar que hay tres cuestiones que preocupan a los detractores de este movimiento:

1. Las cuestiones de la seguridad, la confianza y la legitimidad. ¿Puede creer el público en las herramientas de e-participación? Ahora mismo nos encontramos que existen muchos debates. El primer debate estaría centrado en la cuestión de la seguridad de los medios electrónicos hacia el interior, es decir, si tenemos sistemas sin fallos que puedan retener la información y procesarla sin problemas, véase Krimmer (2008) y French y Ríos Insua (2010). El segundo debate sería si estos sistemas pueden reflejar los sistemas de creencias y preferencias de manera real o si sus algoritmos simplifican demasiado esos matices. El tercer debate estaría centrado en la desconfianza por parte de los ciudadanos y políticos en estos sistemas. Los ciudadanos deben romper el temor a la manipulación de los dispositivos electrónicos, bastante más seguros que el tradicional voto por correo, por ejemplo. Los políticos también tendrían que aceptar que tales sistemas podrían llevar a cambios en las estructuras de poder político, incluyendo a quienes tienen ahora la responsabilidad en la toma de decisiones, lo que puede parecer alejado a muchos. Estos recelos de ciudadanos y políticos deben ser vencidos si queremos legitimar los logros obtenidos por estos medios.
2. El problema del acceso: la brecha digital. El acceso a la banda ancha de Internet dista de ser universal, véase Fernández et al (2006). Por consiguiente, utilizar herramientas de e-participación podría verse como poco justa y, quizás, inaplicable: en un futuro próximo, debemos esperar que los instrumentos de participación tradicionales coexistan con las nuevas herramientas de e-participación. Algunas de estas deficiencias podrían superarse a través de, por ejemplo, puntos de acceso público a Internet. Pero incluso así, deberíamos aún hacer frente a grupos de población inexperta en el manejo de las TIC. Sin

embargo, en nuestra opinión, el tiempo y recursos adecuados permitirían paliar tal situación.

3. El desplazamiento de la responsabilidad. Este problema es algo más abstracto y difuso que los anteriores. Si uno de los principales motivos de la demanda de participación ciudadana era el alejamiento de la política tradicional de la sociedad, el problema con el que nos enfrentamos ahora tendría “nuevos culpables”: sería la sociedad quien a través de sus peticiones y decisiones cargase con la responsabilidad de las resoluciones tomadas y sus posibles errores. La toma de decisiones por parte de ciudadanos poco informados o con poco alcance de futuro podrían traer consecuencias malas y, en algunos casos, desastrosas. Además, los poderes centrales podrían verse muy debilitados si las decisiones de los ciudadanos deslegitimasen sus actuaciones. La participación ciudadana afecta en la actualidad sobremanera al ámbito local, lo que haría que éste tomase un poder y una legitimación inusitada frente a los poderes centrales, que velan por el conjunto de los ciudadanos de un país y no por los de una determinada población o región. Estas consideraciones deben tenerse en cuenta antes de proponer soluciones radicales a la participación ciudadana.

## **1.5. Discusión**

La transformación de la sociedad que llevan a cabo las nuevas tecnologías no podía dejar de afectar a las formas y modos de la vida política. A esa transformación se le ha unido un interés cada vez mayor de los ciudadanos por participar en la toma de decisiones, en especial en aquellas que les atañen más directamente. Este interés viene de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas tradicionales, que parecen no representarles adecuadamente. Además una mayor participación ciudadana conlleva ventajas, como un notable aumento de la legitimidad, la cercanía y la transparencia en las decisiones públicas.

Este nuevo tipo de gobierno que incluye mayor participación puede considerarse como un paradigma de la “democracia participativa” y vendría acompañada de los nuevos soportes tecnológicos. Esta “Democracia participativa” se fundamenta teóricamente en conceptos básicos como el de *Política, Democracia, Poliarquía, Gobierno, Democracia Deliberativa, Gobernanza y Democracia Representativa y Democracia Directa*. Sin embargo, el modelo más común es el de Democracia Representativa y podemos ver cómo ha evolucionado desde su creación hasta convertirse en la llamada “Democracia de partidos”, por ser estos actores quienes han copado casi todos los ámbitos de la política, reduciendo los espacios que podían tener los ciudadanos.

Este desmesurado protagonismo de los partidos ha sido denunciado desde la década de los años sesenta en el pasado siglo y los propios ciudadanos han buscado cómo participar en política. A partir de los 90, esta demanda ciudadana de un espacio en lo político encuentra el inesperado apoyo de la explosión de las ONG’s que canalizan con cierto éxito esta demanda, en especial en el plano local, donde las experiencias de participación ciudadana han alcanzado mayor repercusión.

Además del apoyo de las ONG’s, las nuevas tecnologías suministran un soporte considerable a la participación así como ofrecen nuevas formas de ellas. Tanto es así y especialmente gracias a Internet que se empieza a hablar de una “ciberpolítica”. Pero no es internet la única ruta de participación electrónica ya que existen otras como la Televisión Digital Interactiva, los teléfonos móviles, etc.

Sin embargo, hay aún reticencias por parte de algunos ciudadanos para aceptar esta inclusión de las TIC en política. En primer lugar, existe temor por la seguridad de los medios electrónicos. En segundo, todavía no está superado el problema de la brecha digital y por último, hay un desplazamiento de la responsabilidad en cuanto a la toma de decisiones. Si antes todo cargaba en los políticos, ahora son los ciudadanos quienes toman las decisiones y si están poco informados o deben decidir en poco tiempo o se guían por una visión cortoplacista puede tener consecuencias desastrosas.

Estos problemas deben ser superados al mismo tiempo que se busca una metodología que permita implantar instrumentos de participación de modo generalizado, cuestión esta que centrará el resto de esta tesis doctoral que se estructurará como sigue:

- En el capítulo 2, estudiaremos los mecanismos de participación más comunes y haremos un repaso sobre las distintas clasificaciones de estos mecanismos, buscando crear una clasificación propia teniendo en cuenta las características. También se hará una descripción de las principales tareas participativas. Además se describirá cuáles de esas tareas posee cada instrumento.
- En el tercer capítulo se descompondrán los instrumentos de participación según las tareas que conllevan cada uno de ellos y la secuencia cronológica de estas y estudiaremos dichos mecanismos desde tres puntos de vista. En primer lugar, estudiaremos los procesos según las principales tareas que comprenden estos procesos. En segundo lugar, estudiaremos los instrumentos desde la realización cronológica de las tareas que comprende. Por último, se realiza un análisis fijándonos en las tareas que tiene cada mecanismo sin tener en cuenta su orden, sino su existencia.
- En el cuarto capítulo, se creará una metodología de diseño de instrumentos de participación a través del conjunto de tareas que hemos descrito, viendo en qué contextos nos encontramos y qué aspectos debemos potenciar desde la perspectiva del Análisis de Decisiones.
- En el quinto capítulo, desarrollaremos la metodología anterior en formato electrónico, buscando cuáles de nuestras tareas pueden realizarse digitalmente para incorporarlas en una web mashup. Una vez detectadas estas, pasaremos de nuevo a plantear un ejemplo real problema de participación que resolveremos con una nueva función.
- El último capítulo, servirá como conclusiones y planteará cuestiones a futuro.

## **CAPÍTULO 2: INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS**

### **2.1. Introducción**

Las demandas de participación de la ciudadanía se están traduciendo en la creación de un enorme número de instrumentos de participación. Se estima, de hecho, que existen más de cien de éstos (Rowe and Frewer, 2005). Además, su número crece, ya que se crean híbridos de distintos instrumentos para distintos usos. Este mismo éxito puede derivar en tres problemas. El primero se produce en el orden práctico ya que el uso de un instrumento exitoso en un sitio puede fracasar en otro que no posea características similares a las del primero. El segundo es de orden académico: existen dificultades para establecer clasificaciones de estos instrumentos debido a su número y naturaleza. Finalmente, el tercero vendría de la mano de este dilema académico: cuando se habla de participación debemos distinguir los instrumentos participativos de las tareas participativas. Así, un instrumento es la serie completa de actividades e interacciones entre autoridades, expertos y ciudadanos, desde la exploración inicial hasta la elaboración de los informes finales. Las tareas son las actividades que se usan en estos instrumentos. Pero, además, hay una cuestión añadida. La proliferación de instrumentos por todo el mundo nos ha llevado a que instrumentos o técnicas diferentes se denominen de igual forma en un lugar u otro y viceversa, que técnicas idénticas se denominen de distinta manera según el continente, país o, incluso región, donde nos encontremos. Estos problemas hacen que en numerosas ocasiones, la literatura sobre participación lleve a confusiones.

En este capítulo se estudiarán distintos criterios de clasificación de estos instrumentos de participación centrándonos tanto de tipo cualitativo como cuantitativo. Estas clasificaciones se discutirán en aras de crear una nueva clasificación de instrumentos que utilizaremos más adelante para incluir en ella distintos instrumentos de participación. Esta clasificación se basará en las características de cada instrumento,

desde el número de participantes, flujo de información, estructura, etc. También se estudiarán las tareas en el orden cronológico en que se producen dentro de los instrumentos.

## **2.2. Clasificaciones**

Desde distintos ámbitos y buscando una catalogación sencilla que ayude al estudio de la participación, se han intentado establecer distintas clasificaciones para los instrumentos de participación. Estas clasificaciones suelen tener dos problemas: en primer lugar, siguen sin hacer distinciones claras entre instrumentos y tareas. Así, en ocasiones se llama instrumentos a las tareas individuales cuando, en realidad, el instrumento está compuesto de varias de esas tareas. El segundo es que dependen demasiado de los intereses de quien hace la clasificación. La participación se estudia desde el campo de la Ciencia Política, desde la Sociología o la Economía, por citar algunos de los campos más importantes. Cada una de estas disciplinas pone el énfasis en los aspectos que más le interesan, como las variables cuantitativas medibles, la integración en lo social, la representatividad ciudadana, etc. Por tanto, y dependiendo de qué campo procede cada investigador, hace hincapié en un aspecto u otro. También observamos que existen diferencias en clasificaciones de científicos del mismo campo que se deben a orientaciones ideológicas o marcos teóricos diferentes, etc. Describiremos alguna de las clasificaciones propuestas pues nos ilustran distintos principios subyacentes a los instrumentos participativos.

Desde un punto de vista politológico es muy atractiva la clasificación de Sintomer (2008) ya que explicaría la relación de los ciudadanos con sus representantes, el empoderamiento o la propia evolución de los instrumentos. Tal clasificación permite, además, ver cuál es la primacía que están tomando las autoridades locales en el desarrollo de instrumentos participativos sobre instituciones intermedias o estatales. Sin embargo, el número creciente de híbridos hace que un instrumento puede estar incluido a la vez en dos o más de las categorías, con lo cual encontraríamos confusión al final. El propio Sintomer advierte que esta clasificación está basada en modelos ideales, difíciles

de encontrar en la realidad. Así, apuesta por la creación de tales modelos, basándose en distintos conceptos de participación:

- *Democracia Representativa + Democracia Directa*: En este primer modelo, hay una combinación de elementos de Democracia Directa que se unen a la tradicional Democracia Representativa a la hora de gobernar. Es un modelo altamente politizado. Se utilizan referéndums, asambleas, etc. para completar las decisiones de los gobernantes.
- *Democracia de “proximidad”*: Este segundo modelo es el más difundido y se centra en la modernización del Estado en lo microlocal. Aquí existe una comunicación intensa entre las instituciones y los ciudadanos, sobre todo a partir de Consejos de Barrio o instrumentos similares.
- *Modernización participativa*: Centrado en la modernización del estado mediante la participación ciudadana. En este modelo, la politización es casi nula, ya que se centra en los instrumentos administrativos, especialmente en los de ventanilla electrónica.
- *Partenariado Público / Privado Participativo*: Modelo centrado en el trabajo de un conjunto de instituciones públicas y empresas y articulado a través de reuniones en las que ambos sectores intentan unirse para conseguir objetivos comunes de orden económico. La ciudadanía apenas está presente.
- *Desarrollo comunitario*: Basado en una participación en codecisión, cogestión e, incluso, autogestión. Sus objetivos son de orden social y se centra en el empoderamiento social. Su politización puede ser alta si los colectivos que intervienen tienen preferencias políticas marcadas.
- *Neocorporativo*: Articulado por las reuniones de distintos colectivos sociales que van desde las ONG's, sindicatos o empresas hasta las iglesias con los gobiernos locales. Sus objetivos son de orden social y tratan de organizarse en torno a ellos, intentado unificar sus acciones de la mejor manera posible.

Rowe y Frewer (2005) centran su clasificación en dos aspectos: la *transparencia del instrumento* y su *eficiencia*. El concepto de transparencia viene asociado al de representatividad, igualdad y democracia, entre otros. El concepto de eficiencia se

relaciona con la idea de trasladar la información más importante al mayor número posible de ciudadanos. A estos dos conceptos se le uniría el de “relación pública”. De la unión de estos tres conceptos surgen tres tipos de instrumentos de participación ciudadana basados en quién da la información y quién la recibe:

- *Comunicación pública*: La información parte de los patrocinadores del instrumento hacia el público.
- *Consulta pública*: La información parte del público hacia quien tiene el problema, siguiendo un instrumento iniciado por este último. Sin embargo, no existe diálogo formal entre los individuos del público y los patrocinadores.
- *Participación pública*: La información se intercambia entre los miembros del público y los dueños del problema. Existe, entonces, diálogo en el instrumento, aunque no tiene por qué ser en el mismo grado por ambas partes.

La clasificación de Rowe y Frewer (2005) es también atractiva, pero no demasiado extensa, con lo cual queda muy laxa y no demasiado definitoria. Su propuesta anterior es más interesante, aunque algunos de sus criterios ya están incluidos en otras. Anteriormente Rowe y Frewer (2000) habían establecido otra clasificación más ortodoxa en la que los criterios eran:

- Selección de participantes: si es controlada o no.
- Facilitación de información previa: Si existe o no
- Modo de respuesta de los participantes: si hay limitación a la hora de la respuesta debido a la estructuración del instrumento o no la hay.
- Medio de comunicación: personal (cara a cara) o indirecto.
- Facilidad de agregación: si el instrumento está cerrado o si se le pueden añadir más técnicas.
- Input de información: si está colocada en grupos o puede darse de modo más flexible.

Jolley (2007) propone otros criterios de clasificación basados en la actuación de los ciudadanos. Esta clasificación está demasiado centrada en los ciudadanos únicamente lo que dejaría fuera a los grupos de interés, los expertos y las asociaciones:

- Grado de participación por parte de los ciudadanos: baja, moderada o alta
- Oportunidad para el diálogo: ninguna, baja, moderada o alta
- Costes: ninguno, bajo, moderado o alto.

Font (2004) propone otra clasificación, pero sus categorías no son demasiado definitorias ni claras y no contemplan la existencia de instrumentos que puedan participar en una o más categorías:

- Instrumentos de consulta a las comunidades: Son aquéllos cuya finalidad es establecer un flujo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. Estos instrumentos proporcionarían a las autoridades una asesoría desde la ciudadanía.
- Instrumentos deliberativos: Son instrumentos basados en la capacidad de reflexión, diálogo y debate de los ciudadanos. Comprendería todos aquéllos en los que existan mesas, foros o asambleas. Son muy utilizados en el ámbito local.
- Instrumentos de democracia directa: Serían los instrumentos cuyo fin es tomar decisiones directamente sobre un tema o cuestión. En algunas ocasiones, puede tener únicamente carácter consultivo aunque por norma general son vinculantes.
- Otros instrumentos: Abarcarían todos aquellos que no entrasen en los grupos anteriores. Se incluirían, entre otros, los instrumentos de evaluación de servicios públicos, mediación o parte de ellos mediante la decisión de los ciudadanos.

Ziccardi (2007) desarrolla una clasificación basada en tipos de participación que, presenta, a nuestro juicio, varios problemas. En primer lugar, no habla de instrumentos,

sino de “participación” en global, con lo que no hay ninguna regla clara. La autora advierte que la participación puede pertenecer a más de una categoría pero no deja claro cuáles son tales categorías. En segundo lugar, da la impresión de que intenta abarcar el fenómeno, más que definirlo en una clasificación útil. En tercero, alguna de sus categorías, especialmente, la de “participación clientelar” no parece que se refiera al fenómeno de demanda de participación por parte de los ciudadanos de la que hablábamos en un principio.

- Participación institucionalizada: Es la participación que está reglamentada. Se crea para que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones en el gobierno.
- Participación no institucionalizada: Es toda aquella participación informal o formal, pero que no se desarrolla en los cauces que marcan las instituciones.
- Participación autónoma: Es la participación desarrollada a través del asociacionismo y que se desarrolla al margen de cualquier acción institucional.
- Participación clientelar: Denomina así a la participación desarrollada de individuos y/o grupos con las autoridades, con intercambio de favores.
- Participación incluyente o equitativa: Es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, sin exclusión alguna.

Otra clasificación muy atractiva es la que ofrecen Bayley y French (2008), que organizan los instrumentos en función de los objetivos que se quieren alcanzar. La clasificación de Bayley y French (2000) tiene un acierto significativo como es el de poner de relieve si un instrumento es sencillo y de fácil implantación. Este ítem merece ser tenido en cuenta en la clasificación que pretendemos crear más adelante. También es interesante la idea de si un instrumento sirve para tomar decisiones o simplemente es consultivo. El objetivo de recabar información parece obvio. Toda participación en el campo de la política es un intercambio de información más o menos profunda. Por tanto, todos los instrumentos pertenecerían a esta categoría, así que no habría diferenciación. En cuanto a los otros dos objetivos, el de la cohesión y el de los ideales

democráticos, también pueden discutirse. Si hemos hablado de que la ciudadanía se siente desplazada y ello hace que demande una mayor participación y que las instituciones públicas viendo esta necesidad, comiencen a tener en cuenta a sus ciudadanos, damos por supuesto que se busca cohesionar más a los ciudadanos y aumentar su poder de decisión democrática por lo que también podríamos introducir aquí todos los instrumentos. Por tanto, tomaremos en cuenta ese criterio de la sencillez. Así, existen cinco objetivos principales:

- Compartir información: Para los autores es el objetivo más importante y lo considera parte sustancial de cualquier instrumento de participación.
- Toma de decisiones y gestión de riesgos: Los autores inciden en la necesidad de identificar los riesgos, y gestionarlos a través de la toma de decisiones.
- Cohesión Comunitaria: Plantea que hay instrumentos que potencian en mayor medida que otros el sentimiento de comunidad entre los participantes.
- Ideales democráticos: Este ítem diferencia a los instrumentos de participación inspirados en la promoción de la democracia y los que simplemente buscan una mayor eficiencia a la hora de tomar decisiones o distribuir el poder.
- Sencillez del procedimiento: Este objetivo determina la capacidad de cada instrumento de ser utilizado en diferentes ocasiones. A mayor sencillez, mayor disponibilidad de uso.

En French et al (2005), encontramos una serie de criterios que permiten agrupar los instrumentos de participación. Esta última clasificación nos parece la más atractiva ya que se basa en criterios objetivos y, además, permite la inclusión de nuevos ítem de clasificación como podría ser el de la categorización por actividades o tareas. Otro atractivo que ofrece esta clasificación es la no politización de la misma. También nos asegura poder incluir instrumentos que vayan surgiendo y, además, no entran a valorar aspectos como el tecnológico o el temático, que podrían ser incluidos. Uno de esos nuevos ítems introducidos puede ser el de la sencillez que mencionábamos antes. A esta clasificación, le añadiremos, además, si los ciudadanos, expertos o cualquier tipo de participantes son elegidos al azar o de manera dirigida. Por último, se le añade otro ítem

acerca de la naturaleza de los participantes, es decir si son ciudadanos, expertos o una combinación.

Los criterios, en definitiva, que emplearemos son:

- Participantes: En primer lugar, tenemos como criterio el acceso al instrumento (abierto, cerrado, muestra, de expertos). En segundo lugar, cuál es el número de participantes.
- Escalas de tiempo: Incluye el tiempo de organización del instrumento; la duración de eventos y la frecuencia de su celebración, así como la duración de la interacción.
- Tipo de vinculación: Según sea de información o decisión.
- Dirección del flujo de la información: El primero, del público al patrocinador; el segundo, del patrocinador al público y el tercero, en ambas direcciones.
- Estructura: Hay dos opciones de organización para estos instrumentos. La primera sería estructurada y la segunda, de flujo libre.
- Tipo de interacciones: Este aspecto se refiere a las distintas modalidades de encuentro o relación que pueden darse entre los participantes: Las tareas participativas requieren que patrocinadores, ciudadanos, expertos,... interactúen entre sí, ya sea a través de cuestionarios, debates, paneles,...
- Director del instrumento: En numerosos instrumentos es necesaria la figura de un intermediario que dirija el instrumento, que puede hacerse desde la autoridad o mediante un facilitador. En otros instrumentos, no existe director.
- Retroalimentación e informe: este criterio se centra en la existencia del uso de la información que se alcanza. Puede utilizarse para retroalimentar el instrumento o para acciones futuras a partir de un informe final.
- Alcance: Puede ser local, regional o nacional.
- Financiación: Puede ser pública, privada o mixta.

Intentar combinar las clasificaciones de French et al (2005) y de Sintomer (2008) es una tarea atractiva pero se escaparía al propósito de esta tesis doctoral y además, no nos

sería muy útil. En este sentido, nos inclinamos por las categorías cuantitativas de French frente a las cualitativas de Sintomer, pero sin dejar de reconocer la importancia de estas últimas. También es interesante que la mayoría de los instrumentos a estudiar puedan introducirse de manera sencilla en esta categorización. En cuanto a los otros trabajos, sus propias indefiniciones a la hora de establecer límites hacen que pierdan atractivo frente a las dos anteriores.

### **2.3. Instrumentos de participación**

Pasaremos a describir instrumentos de participación. Conviene destacar que entre estos instrumentos de participación encontramos que hay algunos que son mucho más populares e implantados que otros (Iglesias Alonso et al, 2005). Esto puede deberse a varias razones como la sencillez de su implantación, la adaptabilidad de la herramienta o el grado de consenso que puede alcanzar una herramienta determinada. También conviene reseñar que hay instrumentos de participación muy similares entre sí y que solamente difieren en detalles o en cuestiones muy menores, como iremos remarcando.

*1.- Jurados Ciudadanos ([www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org)):* El término fue creado a finales de los 80 en el Jefferson Center de Minneapolis. Inspirados por los jurados de los tribunales de justicia, decidieron bautizar así a los “comités ciudadanos” que funcionaban desde mediados de los 70. Además, registraron comercialmente el nombre para proteger el instrumento y crearon un manual muy completo acerca del mismo. En realidad, este tipo de instrumento existía en Alemania desde principios de los 70. Es a partir de los 90, cuando alcanza mayor notoriedad, expandiéndose por todo el mundo, aunque sufriendo algunos cambios y mutaciones en su uso. Son grupos de ciudadanos, elegidos de modo aleatorio entre la población, que se reúnen durante varios días con el siguiente instrumento: el facilitador o facilitadores propone un tema o una pregunta; a este jurado se le proporciona información a través de los llamados “testigos” que comparecerán en “vistas”; de ahí surge una discusión entre los jurados y, por último, se produce una votación. La decisión tomada será únicamente consultiva. El ámbito va desde lo local hasta lo estatal, se financia públicamente y su actuación debe reflejarse por una combinación de medios de prensa (periódico, línea directa, Internet, TV,...). Los Jurados

ciudadanos se han utilizado para discutir sobre temas como las reformas fiscales y electorales, el uso y reciclaje de residuos o sobre el derecho a la muerte asistida.

2.- *Talleres de Grupos de Interés* (Sousa, 2004): Son reuniones de 15 a 25 personas elegidas de entre la población de forma no aleatoria, ya que se busca que tengan algún conocimiento anterior del tema a tratar. Existe un trabajo previo de información a los participantes. Son de trabajo intensivo, duran varios días y su flujo va desde las autoridades al público. Sus acuerdos son vinculantes. También se diferencia de los jurados en cuanto a que los facilitadores son mediadores independientes que dirigen reuniones de trabajo en las que se toman decisiones. El facilitador ayuda a los grupos de discusión y dirige los modos de compartir información. El ámbito suele ser local o regional y la financiación suele ser mixta. Por último, se prepara un informe. Los Talleres de Grupos de Interés se han utilizado con éxito para cuestiones medioambientales y de planificación urbana, por ejemplo en la ciudad de San Diego, como puede verse en [www.sandiego.gov/planning-commission/pcreports/07071.pdf](http://www.sandiego.gov/planning-commission/pcreports/07071.pdf).

3.- *Referéndums* (Budge, 1996): Es uno de los instrumentos políticos más antiguos y conocidos. La pregunta directa del gobernante al pueblo ha sido efectuada en cualquier tipo de gobierno ya fuesen dictaduras, monarquías y democracias. De origen romano, es el instrumento por antonomasia de la democracia semi-directa. Esa pregunta se discute luego en los medios. La respuesta puede ser consultiva o vinculante. Cuando es el gobierno quien realiza un plebiscito hacia la ciudadanía se entiende que hay una pregunta explícita y otra implícita: la explícita es la pregunta convocante y la implícita es que el referéndum se convierte en un arma de legitimación o deslegitimación del propio gobierno. El caso más emblemático del uso del referéndum en Europa es Suiza, donde la consulta directa es una práctica habitual para tomar decisiones. El referéndum es una herramienta política que debe usarse cuidadosamente: en primer lugar, por el cansancio ciudadano antes mencionado; en segundo, porque es un arma que puede utilizarse desde el Poder Ejecutivo para obviar al Legislativo. Los referéndums tienen amplia difusión por todo el mundo y quizás el más global y en el que mayor número de personas ha participado haya sido el propuesto por la Unión Europea para la aprobación

del “Tratado que establece una Constitución para Europa” que se votó en cinco países en el año 2005 (España, Francia, Holanda, Luxemburgo e Irlanda).

Un instrumento similar al referéndum son las *consultas ciudadanas* (OCDE, 2005) que se diferencian de éste en que su carácter no es vinculante y que puede incluir más de una pregunta. En estas consultas se plantean preguntas concretas y bien definidas sobre la acción de las autoridades o de la valoración que los ciudadanos tienen sobre estas últimas. El empleo de este instrumento aprovecha el conocimiento de lo local a través de un cuestionario y la selección y el diseño de preguntas concretas.

4.- *Conferencias de decisión* (Phillips, 1984): Este instrumento se basa en reuniones de expertos que discuten sobre un tema en cuestión, propuesto por el dueño del problema (gobernante, consejero delegado, etc.). Se desarrolla durante dos o tres días y la idea prioritaria es incluir y comunicarse con todos los grupos de interés, de manera que conduzca a una toma de decisiones de mejor calidad apoyándose en métodos del análisis de decisiones. Se describen en detalle en Efremov y Ríos Insua (2010). Las conferencias de decisión se utilizan para muchas y muy variadas cuestiones como pueden ser la resolución de conflictos, la evaluación de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, la gestión de crisis, etc.

5.- *Conferencias deliberativas* (Rowe et al, 2004): Similares a las anteriores, las conferencias deliberativas reúnen también a grupos de expertos en un tema para llegar a una acción final. El patrocinador de la reunión, que puede ser tanto una autoridad local como una agencia sectorial, crea un comité de expertos de distintos grupos o asociaciones con un director. En una etapa previa, este director pone a disposición de los expertos un documento del convocante sobre el tema elegido y una agenda que marca los tiempos de la conferencia, convocándola. Dichos expertos estudian el documento y lo responden con otro en el que exponen sus posiciones. El instrumento dura dos días. Al comienzo, el director presenta el tema y da paso a las posiciones de los expertos que se registran. Al final del primer día y comienzo del segundo se comienza a trabajar sobre los temas, puntos de acuerdo y de conflicto. Por último, hay un debate plenario moderado por el director. Debe surgir un documento final consensuado. Uno de los

ejemplos más interesantes de este tipo de conferencias es The Consultation Exercise on Dose Assessment, que tuvo lugar en el año 2000 en la Universidad de Sussex, convocada por la U.K. Food Standards Agency (FSA) y en el que participaron Greenpeace, British Nuclear Fuels Limited (BNFL), y la National Radiological Protection Board para investigar la presencia de radiación en los alimentos.

6.- *Conferencias de consenso* ([www.tekno.dk](http://www.tekno.dk)): Están basadas en reuniones de un grupo representativo de la población por edad, estudios y sexo con expertos en materias relevantes al tema propuesto. Un mediador independiente facilita la discusión. Generalmente, el grupo recibe una ligera sesión antes de comenzar la conferencia e información sobre el tema. La duración es de tres días generalmente: En el primero, los expertos muestran sus opiniones sobre el tema desde distintas perspectivas. El segundo día, los ciudadanos hacen preguntas a los expertos sobre las opiniones y el tema, además de irse preparando el borrador del informe final. El tercer día se discute dicho borrador y se prepara el documento final. Estas conferencias están abiertas al público, expertos, prensa y se publican los resultados de las deliberaciones. En ocasiones, estos informes tienen influencia directa sobre la legislación. Este método ha sido desarrollado por The Danish Board of Technology desde 1987. Las conferencias de consenso se han utilizado en múltiples temas como el teletrabajo o el riesgo asociado a los alimentos modificados genéticamente, como se ve en: <http://www.pantaneto.co.uk/issue6/andersenjaeger.htm>.

7.- *Foros de distrito* (Sousa, 2004): Son encuentros convocados por las autoridades locales, en un vecindario, abiertos al público y en los que se invita a todos los vecinos que quieran participar. Anteriormente, se habrá hecho una investigación sobre cuáles son los temas y problemas que afectan al vecindario y cuáles son las políticas locales que podrían implementarse, mediante el uso de cuestionarios. Su carácter es consultivo. Cuando se implanta por primera vez, se trata de que tenga continuidad, creando un diálogo permanente entre ciudadanos, asociaciones de vecinos y autoridades locales. Este instrumento es una de los más exitosos, sobre todo en América Latina y más concretamente en Brasil, origen de muchas de estas herramientas. Los foros de barrio y/o distrito se utilizan para la discusión de temas muy locales en vecindades como el asfaltado, el alumbrado, cuestiones sanitarias, etc.

8.- *Paneles ciudadanos* (Brown, 2006): Buscan la participación ciudadana en la deliberación sobre temas públicos de varios tipos a partir de la iniciativa, generalmente, de las autoridades locales. Creados en los años 80, su aplicación más importante se produce a partir del 2000, cuando más de treinta municipios británicos comienzan a usarlos. Es un instrumento de consulta a la comunidad, donde un grupo de ciudadanos (entre 500 y 2000) no especializados evalúan un problema o propuesta a través de la discusión pública o los foros. Este último aspecto es importante, ya que permite el uso de nuevas tecnologías. Se convocan de modo periódico. Su fin es publicar y discutir textos relevantes para producir un informe final. Sin embargo, esa misma flexibilidad, hace que, en ocasiones, sean muy volátiles. Por eso, se recomienda que los temas a tratar sean muy concretos y no demasiado especializados, ya que los participantes son elegidos al azar. En estos paneles se trata generalmente de temas como medio ambiente, transporte u otras políticas municipales. Son bastante usados en el Reino Unido a partir de la publicación en 1999 del “Modernising Government White Paper”.

9.- *Negociación de Reglas* (Coglianese, 1997): Este instrumento se genera a través de la convocatoria de un organismo público a un pequeño número de expertos o interesados que discuten acerca de futuras regulaciones sobre un tema. Puede ser uno de los instrumentos de participación más antiguos, ya que Roosevelt, en el New Deal, intentó convocar reuniones de este tipo. Los ayuntamientos y organismos públicos convocan expertos en temas que se van incorporando a sus agendas. Una vez convocados, un mediador imparcial facilita las discusiones con el ánimo de alcanzar el consenso. El tiempo que dura esta actividad es variable y dependerá de la complejidad del tema. Aunque el coste puede ser alto por esta indefinición de tiempo, los resultados suelen ser muy buenos y poco discutidos. De las conversaciones surge, o bien un informe hacia las autoridades, o bien se convierte directamente en legislación. Un ejemplo reciente es el Anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible, en que se convocó a una serie de expertos sobre Internet a cuenta de la defensa de los Derechos de Autor dentro de la red.

10.- *Grupos Focalizados* (Rowe and Frewer, 2000): Se usan para investigar opiniones y actitudes sobre temas generales. Incluso puede considerarse como un trabajo previo a otro instrumento. Se componen de pequeños grupos de 5 a 12 ciudadanos que tienen

una discusión libre sobre el tema, a partir de preguntas que hace un entrevistador que actúa como moderador. En este instrumento se busca el conocimiento de lo local o de un tema por parte de los ciudadanos. El entrevistador lanza las preguntas y los asistentes responden, pasando a proponerse un debate en el que se reflejan las opiniones. Es recomendable que el debate sea grabado en vídeo o recogido por transcripción para no perder opiniones ya que se buscan todos los puntos de vista posibles. La información obtenida sirve como consejo para el decisor.

11.- *Núcleos de Intervención Participativa* ([www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org)): Constituidos por uno o más grupos de ciudadanos para encontrar una solución a un problema específico y concreto que afecta a la población. Su tamaño varía entre 15 y 25 ciudadanos elegidos al azar. Se les proporcionan documentos “ad hoc” y se discute sobre la información que se obtiene. Estos núcleos se suelen utilizar para tomar decisiones en situaciones en que es difícil elegir una solución. Otra de sus ventajas es que crea opinión basada en la información que se da a las autoridades. Se emplean especialmente en el ámbito local, en materias que afectan de manera directa y visible a los ciudadanos. La principal utilidad de esta herramienta es, a través de la deliberación, la búsqueda de una salida a una situación de bloqueo que se haya producido en los sistemas tradicionales de decisión pública.

12.- *Participatory Rapid Appraisal (PRA)* (McCracken et al, 1988): También llamada Valoración Instantánea Participativa, es una combinación de distintas técnicas como las reuniones de grupo con asociaciones, entrevistas personales, análisis, estudios, informes, censos, y la observación directa. Los métodos seleccionados pueden usarse en cualquier secuencia u orden, según las necesidades y las condiciones. La iniciativa puede ser tanto de origen público como de origen privado. Se nombra un coordinador que inicie el instrumento, con la elección de una muestra de ciudadanos entrenados. Al mismo tiempo que se recopila la información, se elabora una hoja de ruta. Por último, se compondrá un informe final. Los Participatory Rapid Appraisal se han usado durante mucho tiempo con éxito en el ámbito rural, especialmente, y en temas de educación. Fuera de estos, hay que destacar la iniciativa de la Guinness Trust en Darnhill (Reino

Unido) donde se decidió estudiar cual era el mejor sistema de participación para vecinos poco dados al asociacionismo y a la participación política.

Una variante es la de los *Community Appraisal*. Este instrumento se lleva utilizando desde los años 50 en el Reino Unido. A partir de los años 70, se han realizado más de 1500 implementaciones de este instrumento involucrando a más de un millón de personas. Tiene, además, la posibilidad de utilizar algún software. Ambos instrumentos pueden ser iniciados por ciudadanos, autoridades y/o expertos, aunque generalmente las autoridades contratan a un grupo de expertos y pueden reclutarse voluntarios para trabajar en el instrumento. En la primera etapa se decide “qué hacer” y “cómo hacerlo” a través del diseño de un cuestionario y de cómo hacerlo llegar a la ciudadanía. Con los resultados se emite un informe con las recomendaciones necesarias para crear un plan de acción. Estas recomendaciones deben jerarquizarse y se entregarán a la municipalidad y asociaciones locales, además de publicitarse para discutirse por el grupo de expertos, las autoridades y estas asociaciones en un foro público.

13.- *Agenda 21 Local* (Font y Subirats, 2000): Este instrumento nace en la Conferencia de Río en 1992. La Agenda 21 busca el desarrollo local para sacar el máximo beneficio a la comunidad sin dañar el entorno. Por lo tanto, tiene un doble objetivo: en primer lugar, planificar el desarrollo urbano; en segundo, conjugar éste teniendo en cuenta la conservación del entorno. Se busca crear un plan diseñado entre expertos, agentes sociales como empresas y sindicatos, ciudadanos y gobiernos locales a partir del empleo de técnicas deliberativas guiadas por expertos. Más tarde, se diseñan las líneas principales de planificación de desarrollo para alcanzar este plan, primero en líneas generales y, luego, por grupos territoriales (de barrio) y sectoriales. Finalmente, se desarrolla una serie de indicadores de cumplimiento de los compromisos. La Agenda 21 Local es uno de los instrumentos de participación más extendidos en el mundo, debido a su flexibilidad y amplitud, por lo que no encontramos un modelo único de este instrumento. Es interesante mencionar que la propia Agenda 21 ha generado instrumentos de participación propios.

14.- *Consejos sectoriales* (Alberich, 2004): De carácter consultivo, son asambleas en las que las autoridades se reúnen con grupos de la sociedad civil, grupos de interés de un mismo sector, buscando alternativas consensuadas a las acciones municipales. Estos órganos mixtos se crean a partir de los ayuntamientos para problemas específicos. Se establecen reuniones cada tres meses y la presidencia será quien oficie como moderador. Las reuniones producirán un informe final con recomendaciones. Estas conclusiones deberán aprobarse por el consejo por consenso, o mediante una votación en la que debe obtenerse mayoría absoluta. El resultado final es la elaboración de informes técnicos que recibirán las autoridades.

15.- *Mesas de barrio* (Blanco y Font, 2005): Son órganos de participación consultiva que intentan incluir el mayor número de actores implicados en la toma de decisiones que le afecten de manera directa. El empleo de las mesas de barrio se utiliza con éxito en otros instrumentos, como los presupuestos participativos. En estas mesas participan todo tipo de actores sociales aunque suelen preferirse a los grupos que tienen un alto nivel de representatividad. Se trabaja sobre una agenda fuertemente limitada en lo temático y en lo territorial, ya que suele centrarse en barrios o distritos de una población y no en ayuntamientos completos. Suelen tratarse temas como el urbanismo, la movilidad, los servicios sociales o el empleo de espacios públicos. Este instrumento debe establecerse en todos los barrios o distritos de una población, ya que es necesario que al final se pueda establecer un plan de acción por parte de las autoridades con la información final de cada mesa.

16.- *Planes Estratégicos de Ciudades* (Fernández Güell, 1997): Es un instrumento de origen administrativo que surge de la adaptación de la gestión privada al sector público. Busca formular objetivos y proyectos concretos que parten de la iniciativa pública municipal y se fundamentan en la toma de decisiones basada en el consenso entre los principales actores sociales. Su estructura es bastante compleja, ya que surge de una Asamblea general del Plan, donde participan representantes de todos los estamentos políticos, sociales y económicos de la ciudad. De aquí derivan un comité ejecutivo y varios grupos de trabajo.

Lo cierto es que más que un instrumento de participación, nos encontramos ante un Plan de acción que puede incluir cualquiera de los instrumentos que estamos viendo en este capítulo. Desde preguntas a la ciudadanía, paneles ciudadanos, referéndums, etc, cualquier herramienta puede estar incluida en este plan de acción. Su funcionamiento es muy complejo y solamente es útil en poblaciones grandes, que debe completarse, ya sea con Planes de Barrio o con otro tipo de acciones.

17.- *Planes de barrio* (Winnipeg Local Government, 2001): Son una modalidad de los planes estratégicos pero desarrollados sobre una base territorial más local. Se usan con bastante éxito, tanto en el mundo anglosajón como en América Latina, pero con temáticas muy diferentes. Así, en el primero suelen centrarse en las infraestructuras e inversiones para mejorar la calidad de vida en el barrio, mientras que en el segundo se dirige a la promoción del desarrollo y la lucha contra la exclusión social. Las diferencias con los Planes Estratégicos están basadas en la escala de actuación. Al ser más pequeño el campo de acción, permite una mayor especialización y aplicación más eficiente de medidas. Los planes de barrio son buenos complementos de los planes estratégicos. En lo que respecta a los Planes Estratégicos y a los de Barrio, encontramos un ejemplo paradigmático en Canadá con el movimiento *Neighbourhoods Alive!* creado por el gobierno de Manitoba que ayudó a la creación, diseño y elaboración de los Planes de barrio en las poblaciones de Winnipeg, Brandon y Thompson para crear un gran plan estratégico.

18.- *Presupuestos participativos* (Ríos y Ríos Insua, 2008): Es uno de los instrumentos de participación más en boga actualmente. Permiten a los ciudadanos transmitir su opinión de modo vinculante sobre cómo asignar un presupuesto público, especialmente, municipal. Se trata de un sistema de asignación presupuestaria basado en el diálogo y la participación ciudadana. Posee muchísimas variantes debido al relativo éxito de su aplicación en Europa y en América Latina. De hecho, hay cierta confusión en cuanto al nombre, ya que lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España. El municipio suele proponer que parte del presupuesto municipal se invierta en una serie de áreas y los ciudadanos deben señalar sus preferencias dentro de esas áreas. A partir de aquí, existe, como ya hemos dicho, una gran multitud de variantes. Para limitarlo, podemos decir que hay una discusión sobre

las preferencias y una negociación para alcanzar el mayor consenso posible aunque generalmente las decisiones se toman por votación.

19.- *Tecnología de espacios abiertos* (Owen, 1997): Se basa en la participación voluntaria, abierta y flexible de todos aquellos que deseen tomar parte en la mejora de una situación que consideran que les afecta y a la que, de un modo u otro, pueden aportar algo. A partir de la creación de una agenda, y a través de diversos grupos de discusión, donde el único límite es el tiempo preestablecido, se trata de buscar un clima de motivación, creatividad y colaboración que contribuya a mejorar las situaciones conflictivas. Cuando se llega a un acuerdo, éste es vinculante. Este instrumento no necesita mucha infraestructura y permite que gran número de participantes expongan sus opiniones. Los debates deben moderarse por animadores para evitar situaciones de enquistamiento. La Tecnología de Espacios Abiertos se utiliza con profusión por los movimientos altermundistas como el Foro Mundial de Brisbane (Reino Unido). Hay técnicas similares como las llamadas *Open House* y *Open Door*.

20.- *Iniciativa popular* (Budge, 1996): La Iniciativa popular o ciudadana es un instrumento de participación política que existe en casi todos los países democráticos del mundo. Mediante este procedimiento, una petición apoyada por un número determinado de firmas de ciudadanos se dirige al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo para pedir un referéndum, una enmienda o la derogación de una ley. El sistema de petición, tramitación y aceptación varía según los países. Así, en Suiza, según su Constitución, se necesitan 100.000 firmas para poder solicitar una modificación de la constitución nacional o de las leyes cantonales. En Francia, este derecho está limitado sólo a las asambleas locales, y simplemente, hace que el tema propuesto pase al orden del día de la asamblea que lo puede desechar. Esta limitación hace que se denomine Iniciativa popular indirecta.

21. -*Planes de acción* (New Economics Foundation, 1998): Nacido en 1985 e incluido más tarde como una de las posibles actividades de la Agenda 21, este instrumento está dirigido principalmente al diseño y planificación urbanos. Es impulsado tanto por el sector público como por el privado. Así, se crea un grupo multidisciplinario de expertos en temas como diseño urbano, medioambiente, arquitectura, desarrollo económico. El

conocimiento local será proporcionado por ciudadanos y representantes políticos y de asociaciones del área, durante alguna de las fases. Su tiempo de duración suele ser de 4 o 5 días. Comienza con unas sesiones de preparación que imparten estos representantes y ciudadanos. Más tarde, habrá un reconocimiento físico exhaustivo del área. La siguiente etapa será la creación de dos tipos de talleres: los primeros sobre los temas a estudiar para poder encontrar los problemas y los segundos serán de diseño. Concluye con la presentación de un informe de propuestas que se entregará a los patrocinadores.

22.- *Talleres de Futuro* (Weisbord et al, 2000): De origen anglosajón, desarrollado primeramente durante los años 80, consiste en una asamblea de tres días, donde participan representantes de las fuerzas sociales de toda la población. Esta conferencia será dirigida por uno o varios moderadores. En primer lugar, debe familiarizarse a los participantes con el método de trabajo. En segundo lugar, se pasa a la llamada fase de crítica, donde se verán cuáles son los puntos fuertes y débiles de la localidad y se define el problema o problemas. En la fase siguiente, llamada de imaginación, comienzan las exposiciones de ideas y se deja que el debate fluya, exponiendo los problemas en positivo. La etapa siguiente se llama de realización, donde se recopilan las ideas más consensuadas y se elabora un informe. Por último, se harán reuniones de seguimiento para comprobar si se siguen esas previsiones de futuro. Es paradigmático el uso de estos instrumentos en Brunneck (Alemania), que intentó elaborar una imagen de futuro de dicha ciudad para 2020.

Instrumentos similares son las *Conferencia de Búsqueda de Futuro* (New Economics Foundation, 1998) que pretenden generar acciones a través de la construcción de una visión compartida del futuro de una comunidad. También es una variación de estos talleres de futuro la llamada *Visualización guiada de futuro* (New Economics Foundation, 1998) Este instrumento consiste en la escritura de un guión sobre un viaje imaginario al futuro. Otras variantes de este instrumento son las llamadas *Invisiones de futuro* o *Inspired envisioning*. Similar también es el llamado *Imagina Chicago* que está basado en el *Inquiry Appreciative* que desarrollaron Srivastva y Cooperrider.

23.- *Métodos de elección* (New Economics Foundation, 1998): Este instrumento nace en la ciudad de Chattanooga en 1984 y se trasplantó a Bristol, en el Reino Unido, a finales de los 90. Su fin último es involucrar al mayor número de ciudadanos posible durante largos periodos de tiempo. La experiencia de Chattanooga duró un año y tres meses y necesitó 150 voluntarios para trabajar con los ciudadanos. Se busca que la población desarrolle una idea de la comunidad, de manera que exista una participación permanente a la hora de hacer realidad esa visión. Además, el instrumento busca hacer recapitulaciones sobre los acuerdos determinados cada cierto número de años. Tiene cuatro etapas diferenciadas. En primer lugar, se crea una agenda de temas que se convierte en una guía de trabajo que ayuda a que los habitantes generen ideas sobre qué haría más fácil la vida en la ciudad. Todas estas ideas se presentan en talleres liderados por facilitadores en una segunda etapa. El propósito es establecer una serie de metas llamadas “*vision statements*”. La tercera fase sería una votación para elegir cuáles de esas metas son las más propicias para trabajar en común. Esta fase se denomina “Una visión limpia”. La última etapa es la creación de grupos de acción que se preocupan por ir alcanzando todas esas metas con la colaboración del público y de las autoridades.

24.- *Actuar, Crear, Experimentar (ACE)* (New Economics Foundation, 1998): Este instrumento nació en el Reino Unido con *The World Wide Fund for Nature's ACE initiative* a finales de los 90. El punto de partida de esta actividad es involucrar a la juventud de entre 13 y 25 años en la participación ciudadana, aprovechando su entusiasmo y particular visión. ACE pretende crear una plataforma juvenil moderada por monitores, profesores o consejeros, que actúan como catalizadores. Incluye tres pasos. En un primer momento, se identifican temas que conciernen a los jóvenes en su localidad. Estos temas se recogen en una página web interactiva llamada [www.envirovision.org](http://www.envirovision.org). Identificados estos temas, se desarrollan actividades bastante variadas y atípicas, ya que se busca en todo momento que todos los jóvenes se involucrasen. Así, se utilizan talleres multidisciplinares, abiertos al público y desarrollados por los jóvenes y sobre los temas propuestos por los monitores u otros que los participantes proponían. Estos talleres se financian por las autoridades. Más tarde, se establecen planes de acción con las experiencias obtenidas que se transmiten a los gobiernos locales.

25.- *Encuestas deliberativas* (Font, 1998): Tratan de profundizar en la opinión del ciudadano sobre los temas de más interés. En primer lugar, se extrae una muestra al azar del electorado. Una vez reunida, se realiza una encuesta exhaustiva sobre los temas designados, registrándose su opinión. Más tarde se les somete a una sesión de discusión durante varios días en grupos pequeños junto a autoridades y expertos. En algunos casos, el instrumento ha sido transmitido por TV. Una vez acabados los debates se les vuelve a realizar la encuesta a los ciudadanos, comparándola con las respuestas que se dieron antes del instrumento.

Algunos estudios incluyen también los *Indicadores comunitarios* (New Economics Foundation, 1998) como instrumentos de participación. Los indicadores deben proporcionar información acerca de la evolución ya sea positiva o negativa de los aspectos que la propia comunidad ha elegido como más trascendentes en su calidad de vida como sanidad, delincuencia, educación, etc. Su uso está bastante generalizado por toda Europa, p.e. en Irlanda y el Reino Unido hay más de cuarenta poblaciones que los utilizan. Sin embargo, al no estar definidos cuáles son esos indicadores y como los utilizan los ciudadanos, consideramos que no deben unirse a la lista de instrumentos anteriores.

#### **2.4. Caracterización de instrumentos de participación**

Tomando como referencia la clasificación de French et al (2005), establecemos nuestra propia caracterización de instrumentos según sus características, añadiendo algún criterio más y dándole valores a los distintos ítems de cada criterio. Así los criterios elegidos son:

Número de participantes en el instrumento:

- Grupo pequeño: Hasta 25 personas. Asignamos el valor 1.
- Grupo mediano: De 25 personas a 100. Asignamos el valor 2.
- Grupo grande: Más de 100 personas. Asignamos el valor 3.
- Total: asignamos el valor 4.

Forma de elección de los participantes en el instrumento:

- Dirigida: Asignamos el valor 1.
- Aleatoria: Asignamos el valor 2.
- Mixta (parte dirigida, parte aleatoria): Asignamos el valor 3.
- Plena (toda el población participa): Asignamos el valor 4

Duración del instrumento:

- Días: Asignamos el valor 1.
- Semanas: Asignamos el valor 2.
- Meses: Asignamos el valor 3.
- Años: Asignamos el valor 4.

Tipología de participantes:

- Ciudadanos y asociaciones: Asignamos el valor 1.
- Combinado: Asignamos el valor 2.
- Expertos: Asignamos el valor 3.

Tipo de acuerdo al que se llega:

- Vinculante: Asignamos el valor 1.
- Consultivo: Asignamos el valor 2.

Flujo de información:

- Ciudadanos / expertos a Autoridades: Asignamos el valor 1.
- Ambas direcciones: Asignamos el valor 2.
- Autoridades a Ciudadanos / expertos: Asignamos el valor 3.

Estructura del instrumento:

- Reglada: Asignamos el valor 1.
- Libre: Asignamos el valor 2.

- Mixta (partes regladas y partes libres): Asignamos el valor 3.

Director del instrumento:

- Autoridades: Asignamos el valor 1.
- Expertos como Facilitadores o Mediadores: Asignamos el valor 2.
- No dirección: Asignamos el valor 3.

Retroalimentación e informe:

- Informe final necesario: Asignamos el valor 1.
- Informe final no necesario: Asignamos el valor 2.

Alcance:

- Local/ regional: Asignamos el valor 1.
- Nacional: Asignamos el valor 2.

Financiación:

- Pública: Asignamos el valor 1.
- Mixta: Asignamos el valor 2.
- Privada: Asignamos el valor 3.

Sencillez de realización:

- Sencillo: Asignamos el valor 1.
- Media: Asignamos el valor 2.
- Difícil: Asignamos el valor 3.

Así aplicando estas categorías a los instrumentos anteriormente descritos, tenemos la tabla. Para su estudio, hay que advertir que un mismo instrumento puede obtener distintos valores en una misma característica, como vemos en la Agenda 21 local que en la escala de tiempo puede ser de días o de semanas, es decir, valores 1 ó 2. Para poder

reflejarlo adecuadamente en el programa, debemos establecer dos entradas para un mismo instrumento, una en la que se refleje el valor 1 (días) y otro el valor 2 (semanas).

	Núm Part	Ele	Esc Tem	Part	Tipo	Flujo	Estr	Dir	Retro	Alcance	Fin
JC	1	2	1	1	1	1	1	3	1	1	1
TGI	1	1	1	1	1	2	3	2	1	1	3
R	4	4	1	1	1	1	3	1	2	3	1
CD	1	1	1	2	3	1	2	2	1	3	1
CC	1	3	1	3	2	1	3	2	1	1	1
FD	3	4	1	3	2	1	2	1	1	1	1
PC	3	3	2	1	2	1	2	1	1	1	1
NR	1	1	3	2	3	1	2	2	1	3	1
CF	1	2	1	1	2	1	2	2	1	3	1
NIP	1	2	1	1	2	1	1	3	1	1	1
PRA	3	4	1	3	2	1	1	2	1	1	1
A21	3	3	2	3	1	1	1	1	1,2	1	3
CS	1	1	3	1	2	1	2	1	1	1	1
CCI	3	4	1	1	2	1	3	1	2	3	1
MB	1	4	1	1	2	1	2	1	1	1	1
PEC	3	4	3	3	2	1	1	1	1	1	1
PB	3	4	3	3	2	1	1	1	1	1	1
PP	3	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1
TEA	3	4	1	1	1	1	2	2	1	1	1
CDe	2	1	1	2	1,2	2	1	1	1	2,1	1
CA	1	1	1	3	2	1	1	3	1	1	3
IP	3	4	3	1	1,2	1	1	3	1	1,2	2
PA	1	1	1	2	2	1	1	2	1	1	1
TF	2	1	1	3	2	1	3	2	1	1	1
CBF	3	3	1	3	2	1	1	3	1	1	1
VGF	4	1	1	3	2	1	2	2	1	1	1
ME	1	1	4	1	2	1	1	2	1	1	1
ACE	3	3	1	1	2	1	2	3	2	1	1
ED	3	1	1	3	2	1	1	2	2	2	1

Para poder trabajar más tarde, eliminaremos aquellos valores repetidos en los instrumentos, quedando la tabla 2.1:

**Tabla 2.1 Instrumentos. Características sin repetir.**

	Núm Part	Elec	Esc Tem	Part	Tipo	Flujo	Estr	Dir	Retro inf	Alcance	Fin	Senc
JC	1	2	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1
TGI	1	1	1	1	1	2	3	2	1	1	3	3
R	3	4	1	1	1	1	3	1	2	3	1	1
CD	1	1	1	2	3	1	2	2	1	3	1	3
CC	1	3	1	3	2	1	3	2	1	1	1	3
FD	3	4	1	3	2	1	2	1	1	1	1	2
PC	3	3	2	1	2	1	2	1	1	1	1	2
NR	1	1	3	2	3	1	2	2	1	3	1	3
GF	1	2	1	1	2	1	2	2	1	3	1	1
NIP	1	2	1	1	2	1	1	3	1	1	1	2
PRA	3	4	1	3	2	1	1	2	1	1	1	3
A21	3	3	2	3	1	1	1	1	1	1	3	3
CS	1	1	3	1	2	1	2	1	1	1	1	2
CCI	3	4	1	1	2	1	3	1	2	3	1	1
MB	1	4	1	1	2	1	2	1	1	1	1	2
PEC	3	4	3	3	2	1	1	1	1	1	1	3
PB	3	4	3	3	2	1	1	1	1	1	1	3
PP	3	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
TEA	3	4	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1
CDe	2	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
CA	1	1	1	3	2	1	1	3	1	1	3	2
IP	3	4	3	1	1	1	1	3	1	1	2	3
PA	1	1	1	2	2	1	1	2	1	1	1	2
TF	2	1	1	3	2	1	3	2	1	1	1	1
CBF	3	3	1	3	2	1	1	3	1	1	1	3
VGF	4	1	1	3	2	1	2	2	1	1	1	1
ME	1	1	4	1	2	1	1	2	1	1	1	2
ACE	3	3	1	1	2	1	2	3	2	1	1	2
ED	3	1	1	3	2	1	1	2	2	2	1	2

## 2.5. Tareas participativas en instrumentos participativos

Si analizamos en detalle los instrumentos anteriores, que se puede observar que son combinación, en uno u otro orden, de las siguientes tareas participativas básicas, posiblemente repetidas:

1. *Uso de cuestionarios e informes previos.* Ayudan a centrar los principales temas de trabajo, desvelando qué es lo que más interesa a los ciudadanos o cómo deben enfocarse distintas cuestiones.
2. *Muestreo de participantes.* En muchos de los instrumentos, la representación total de los ciudadanos es imposible por razones logísticas o físicas. Así, se escoge a un grupo (muestra) de ciudadanos para que representen a la población. Este muestreo puede ser dirigido, aleatorio... dependiendo de la cuestión, tema o problema propuesto.
3. *Elección de representantes y/o expertos.* Por las mismas razones anteriores, podría procederse a una elección de representantes. Los representantes son los interlocutores en el debate y los encargados de expresar las opiniones del colectivo de participantes. Estos representantes canalizan las demandas de los grupos de participantes y reproducen los intereses de los mismos para evitar pérdidas de tiempo y hacen más eficiente el instrumento.
4. *Despliegue y compartición de información.* Se diferencia de la primera tarea en que también puede utilizarse en el sentido opuesto a ella, es decir, dar a la ciudadanía información por parte de las autoridades y de expertos. Uno de los elementos más importantes a la hora de tomar decisiones es que todos los protagonistas dispongan de la mejor información posible de un tema, ya sean fundamentos teóricos o prácticos, experiencias pasadas, etc. Esa información debe desplegarse a la vista de los decisores y compartirse entre ellos para facilitar la decisión a tomar.

5. *Estructuración de problemas.* Una vez detectado el problema o problemas, se pasa a estudiarlo, intentando dividirlo en cuantas partes sea posible. Estas partes deben ser lo más sencillas posible. Más tarde, se analizan separadamente para encontrar donde está el punto o puntos conflictivos, para encontrar cuál es la mejor manera de resolver un problema y que las soluciones se obtengan más rápidamente.
6. *Modelización de preferencias.* En ocasiones, se juzga conveniente disponer de un modelo explícito de las preferencias de los participantes o del grupo de participantes, para guiar el instrumento de toma de decisiones.
7. *Debate.* Ya sea de modo reglado o espontáneo, el intercambio de ideas es vital para la participación ciudadana, ya que, si no ocurre, las decisiones resultan planas y pobres. Esta tarea es consecuencia de la número cuatro, ya que se debate la información que ofrecen todas las partes. Además en una discusión, siempre se comparte información por lo que trabajaremos desde esa premisa.
8. *Negociación.* La negociación se refiere a la ayuda en la resolución de conflictos. En la mayoría de ocasiones, encontraremos que no hay soluciones perfectas o que satisfagan a todo el mundo. En este caso, la negociación ayuda a encontrar una solución viable y que pueda promover un consenso.
9. *Mediación.* Es un instrumento voluntario en el que se resuelve una disputa y se busca la conciliación. El mediador no tiene autoridad para imponer un dictamen. Su fortaleza reside en la capacidad para ayudar a las partes a resolver sus diferencias. La disputa mediada acaba cuando las partes consideran que hay una solución aceptable.
10. *Arbitraje.* Con el debate y la negociación, podemos encontrar que las partes sean difíciles de contentar y se cierran en sus posiciones. Para superar este problema, en algunos instrumentos existe la figura del árbitro que toma las decisiones finales, una vez expuestas las razones de las partes.

11. *Votación*. Esta tarea suele ser el momento final del instrumento de toma de decisiones ya que se suele utilizar como último recurso, especialmente si el consenso ha sido imposible. De la votación última saldrá la decisión a aplicar. Puede hacerse con diversas reglas, como voto por mayoría simple, por aprobación, por conteo de Borda,...
12. *Preparación de documentos finales*. Los documentos resultantes de las distintas tareas son los que contienen las actas del instrumento, los debates y las decisiones adoptadas. Son redactados por representantes y/o expertos.
13. *Explicación (a ciudadanos)*. Los documentos resultantes deben quedar a disposición de la ciudadanía tanto en los soportes convencionales como en la web. Posiblemente, sea necesario que se dé también una explicación de la decisión tomada de forma directa, es decir, a través de las instituciones o de los representantes en discusiones abiertas.

Abordaremos estas tareas desde dos puntos de vista: el primero es el estudio de la secuencia cronológica de las tareas en cada instrumento, es decir, en qué orden, se realizan las tareas advirtiendo que en algunos instrumentos hay tareas distintas que se producen simultáneamente: por ejemplo, al mismo tiempo que hay debate puede existir la mediación o que la compartición de información pueda ser una de los componentes del debate, como ocurre con el referéndum donde tenemos debate al mismo tiempo que compartimos información.

Teniendo en cuenta esta advertencia pasaremos a describir cronológicamente las secuencias de actividades participativas de los instrumentos participativos. Así volvemos a tomar este orden de instrumento descrito anteriormente y vamos numerando las tareas según el orden en que se suceden, es decir, valor 1 a la primera tarea, valor 2 a la segunda, etc. En el caso de que existan tareas simultáneas, daremos a ambas el mismo valor. Si no existe la tarea en el instrumento, asignaremos el valor 0. Por tanto, tenemos la Tabla 2.2:

**Tabla 2.2. Instrumentos. Cronológica.**

	Mues	Rep Exp	Cues	Inf	Estr	Mod	Deb	Neg	Med	Arb	Voto	Doc Fin	Exp l
JC	1	2	0	3	0	0	4	0	0	0	5	0	6
TGI	1	2	3	4	0	0	5	0	5	0	0	6	0
R	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	3
CD	0	1	2	3	4	5	6	0	0	0	0	7	0
CC	0	0	1	2	0	0	3	0	0	0	0	4	0
FD	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	3	0	4
PC	1	0	2	0	0	0	3	0	0	0	4	5	6
NR	0	1	0	0	0	0	2	0	3	0	0	4	5
GF	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0
NIP	1	0	0	2	0	0	3	0	0	0	0	4	5
PRA	0	1	2	0	0	0	3	0	0	0	0	4	5
A21	0	1	2	3	0	0	4	5	0	0	0	6	7
CS	0	1	0	2	0	0	3	0	0	0	0	4	0
CCI	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	3
MB	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3	4
PE C	0	0	1	2	0	0	3	0	0	0	0	4	5
PB	0	0	1	2	0	0	3	0	0	0	0	4	5
PP	0	0	0	1	0	0	2	3	0	0	4	5	6
TEA	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3	0
CDe	0	1	2	0	0	0	3	0	4	0	0	5	0
CA	0	1	2	0	0	0	3	0	0	0	0	4	5
IP	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0
PA	1	1	2	3	0	0	3	0	0	0	0	4	5
TF	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0
CBF	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0
VGF	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0
ME	0	0	1	2	0	0	0	0	2	0	3	0	0
ACE	0	0	1	0	2	0	3	0	0	0	0	4	5
ED	1	0	2	3	0	0	3	0	0	0	0	4	0

## 2.6. Discusión

El crecimiento del número de instrumentos de participación ha hecho que cada vez tengamos más problemas metodológicos, ya sea para definir a los instrumentos como a diferenciar a estos de las tareas. Este primer problema se comenta en la literatura, especialmente en French et al (2005). Para nosotros es un problema bastante serio: el no poder diferenciar entre instrumentos y tareas hace que atribuyamos a unos las propiedades de otros y viceversa. Además una separación de instrumentos y el estudio de éstos, tomados uno a uno, hace que podamos manejarlos más fácilmente, en especial cuando surgen híbridos y de difícil encasillamiento.

Por tanto, el primer paso sería escoger un conjunto representativo de instrumentos y estudiarlos uno a uno, buscando cuáles son sus singularidades y atributos. La elección se ha basado en que son instrumentos realizados en varias partes del mundo, lo suficientemente contrastados como útiles y posibles. También son instrumentos estudiados en la literatura en su mayoría, con lo que aunque se produzcan modificaciones en su uso, tenemos oportunidad para estudiar el instrumento en su forma menos manipulada o si se quiere, más pura. Desde luego, no podemos obviar que la proliferación mencionada de instrumentos, algunos de ellos se puedan escapar a la caracterización propuesta o que tengan características distintas, pero tratamos de elegir una muestra lo más exhaustiva posible.

Más tarde, hemos creado una nueva caracterización de instrumentos, basándonos en la literatura revisada, procurando que fuese lo más completa posible, atendiendo al número de participantes, temporalidad, etc y que fuera flexible ya que podrían incorporarse más criterios si se plantean. Pretendemos luego, hacer un análisis de esa caracterización desde distintos tipos de vista viendo como agrupar los instrumentos en conjuntos más o menos homogéneos.

Contrastando los instrumentos con la caracterización que hemos propuesto, se ha construido una tabla donde los instrumentos van colocándose según sus características.

Por último, pasamos al estudio de las principales tareas que comprenden estos instrumentos y hemos comprobado que existe un determinado número de ellas más o menos comunes a todos estos instrumentos. Estas tareas son: Uso de cuestionarios e informes previos, Muestreo de participantes, Elección de representantes y/o expertos, Despliegue y compartición de información, Estructuración de problemas, Modelización de preferencias, Debate, Negociación, Mediación, Arbitraje, Voto, Preparación de documentos finales y Explicación (a ciudadanos).

Viendo estas tareas hemos tomado los instrumentos de participación y los estudiamos, viendo cómo se suceden las tareas dentro de un instrumento de modo cronológico. De estas dos formas de abordar el análisis surgen dos tablas distintas. Las dos tablas que hemos construido serán analizadas en el capítulo siguiente para crear clasificaciones distintas de instrumentos de participación que serán contrastadas entre sí.



## **CAPÍTULO 3: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS**

### **3.1 Introducción**

En el capítulo 2 hemos visto varias clasificaciones de instrumentos desde distintos puntos de vista. Estas clasificaciones presentan problemas ya que suelen ser demasiado amplias o se centran en aspectos demasiado específicos. Además, en algún caso podían estar mediatizadas por los intereses de quienes las presentaban. En este capítulo, el motivo de presentar una nueva caracterización es el interés por clasificar los instrumentos para poder usarlos de manera más eficiente e, incluso por crear algunos nuevos. También hemos presentado en el Capítulo 2 cuáles son las tareas de participación dentro de estos instrumentos, como aparecen en ellos y en que orden cronológico lo hacen.

Así, aquí clasificaremos los instrumentos de participación que tenemos desde tres puntos de vista. Utilizando las tablas creadas, en primer lugar, haremos un análisis de los instrumentos según las características de la clasificación que creamos. Después nos fijaremos en la secuencia cronológica de las tareas participativas dentro de los instrumentos, realizando un análisis que nos aporte información adecuada para crear una clasificación cronológica, según veremos. Más tarde, crearemos una tabla en la que se describirán qué tareas aparecen en cada instrumento para llevar a cabo otra clasificación. Por último, contrastaremos las distintas clasificaciones.

Para realizar lo anterior emplearemos análisis de conglomerados (Hair et al, 1999). Este tipo de análisis agrupa elementos en distintos grupos buscando la máxima homogeneidad dentro de cada grupo y la mayor diferencia entre grupos. Para ello nos basaremos en los elementos comunes que poseen los instrumentos para poder formar agrupaciones de ellas. El tipo de análisis de conglomerados que empleamos es jerárquico acumulativo. Para estos análisis utilizaremos la *Distancia Manhattan*

(Krause, 1986) entre instrumentos de participación. Para medir la distancia entre grupos usamos tres aproximaciones. La primera es la *Average Linkage (Between Groups)* (AL) que define la distancia entre grupos como la media de las distancias entre todos los pares de elementos de los grupos; la segunda manera de medir es la *Single linkage* (SL) que busca la menor de las distancias existentes entre los miembros de los grupos; finalmente para la tercera usaremos la *Complete linkage* (CL) donde los grupos se unen considerando la menor de las distancias existentes entre los miembros más lejanos de distintos grupos.

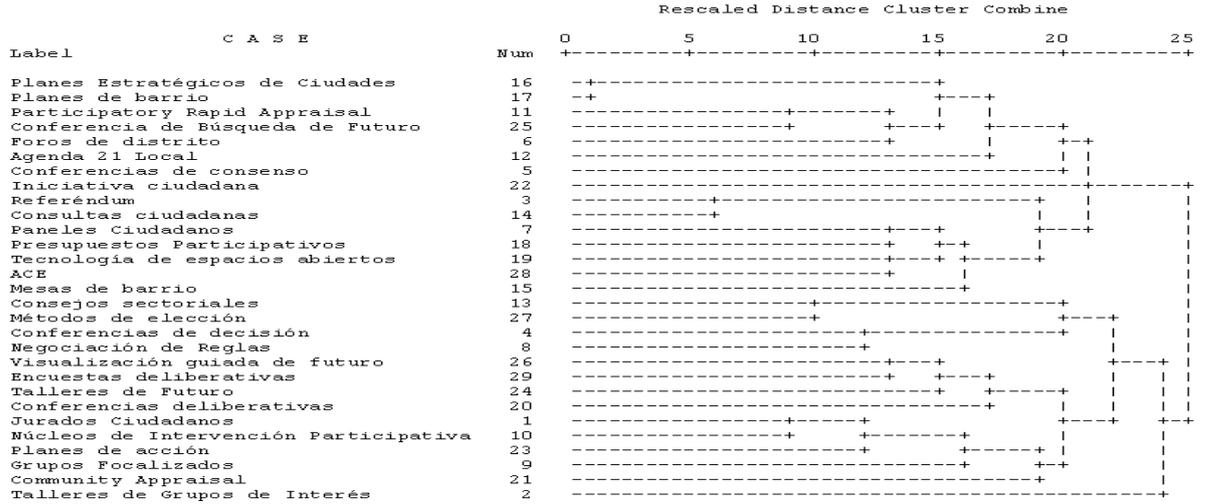
Las variables que emplearemos para comparar las características de los instrumentos, son tanto ordinales como nominales. En el primer caso, tenemos variables de ambas categorías. Son variables de tipo ordinal el número de participantes, escalas de tiempo y la sencillez de implantación. Son de tipo nominal la forma de elección de los actores, tipología de participantes, tipo de acuerdo, flujo de información, estructura, existencia de director del instrumento, existencia de retroalimentación, alcance y tipo de financiación. En el análisis cronológico, tenemos que todas las variables son ordinales. Eso también sucede con el último estudio que haremos, es decir, el análisis de las tareas que incluye cada instrumento.

Los resultados obtenidos se representarán mediante un dendograma. Una vez realizados los conglomerados, basados en los resultados comunes, con las tres distancias, estudiaremos la información que nos dan, contrastando los resultados e interpretándolos para dar contenido semántico a las clasificaciones obtenidas.

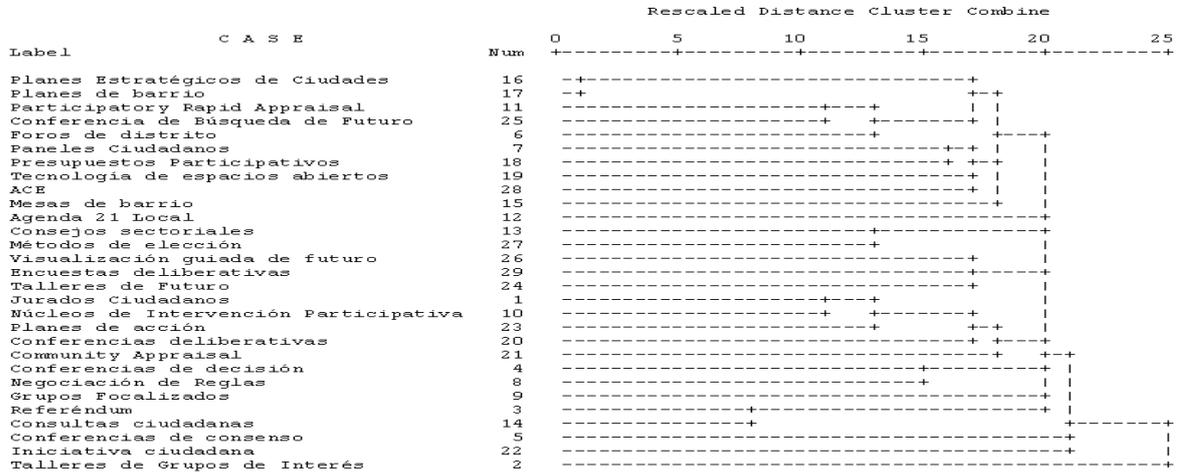
### **3.2 Análisis de instrumentos según sus características**

Introduciendo la Tabla 2.1, obtenemos los siguientes dendogramas, donde la numeración corresponde al orden en que fueron descritos en tal capítulo:

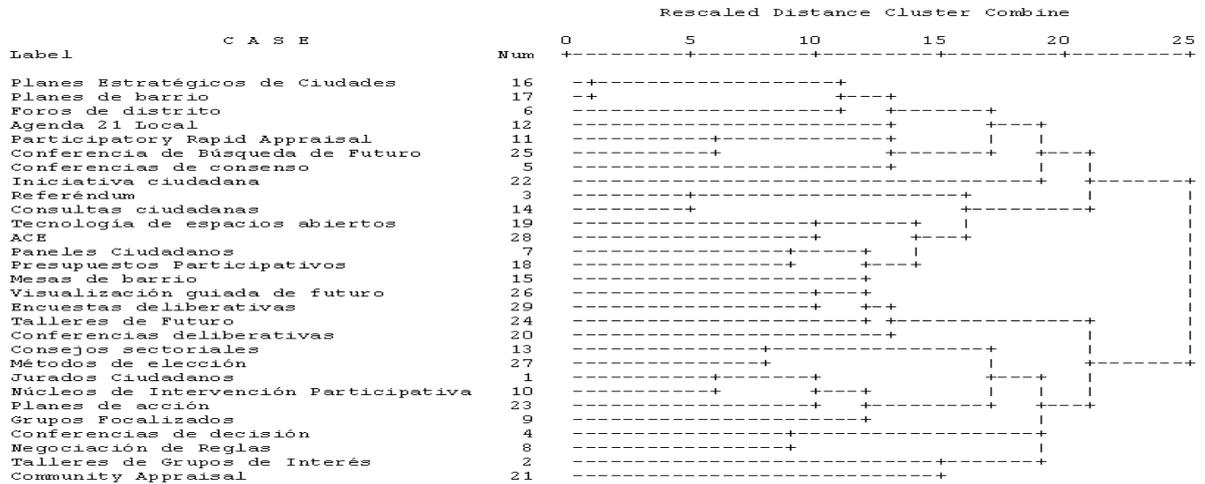
Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Dendrogram using Single Linkage



Dendrogram using Complete Linkage



Comparados los dendogramas, se advierte que los obtenidos mediante AV y CL son similares, tanto en la forma como en la agrupación de instrumentos. El dendograma del SL es diferente, por lo que utilizaremos los anteriores como criterios de agrupación.

Encontramos así que hay un primer grupo de instrumentos de participación formado por los instrumentos *Planes estratégicos de ciudades, Planes de barrio, Participatory Rapid Appraisal, Conferencias de búsqueda de futuro, Foros de distrito, Agenda 21 Local, Iniciativa ciudadana* y *Conferencias de Consenso* que se forma exactamente igual si utilizamos el AV y el CL. La diferencia con SL consiste en que *Iniciativa ciudadana* y *Agenda 21 local* no aparecen junto a los otros. Viendo los instrumentos que lo componen, podemos ver que sus componentes tienen gran número de participantes y que éstos son, en su mayoría, ciudadanos. El resto de características son más dispares así que el número y tipo de participantes parecen ser las variables que mejor describen este grupo.

El segundo grupo comprendería los instrumentos *Paneles ciudadanos, Referéndum, Consultas ciudadanas, Presupuestos participativos, Tecnologías de espacios Abiertos, ACE* y *Mesas de Barrio*. Como en el anterior, las agrupaciones de AV y de CL coinciden. De hecho, este grupo es bastante similar en los tres gráficos. Los elementos comunes son que los participantes son también ciudadanos y que tienen gran número de participantes. Sin embargo, a diferencia del conglomerado anterior, los temas a tratar en estos instrumentos se basan en aspectos o peticiones concretas que denominaremos *operativo*, a diferencia del grupo anterior que incluía planificaciones a largo plazo y acciones más generales que denominaremos de tipo *estratégico*.

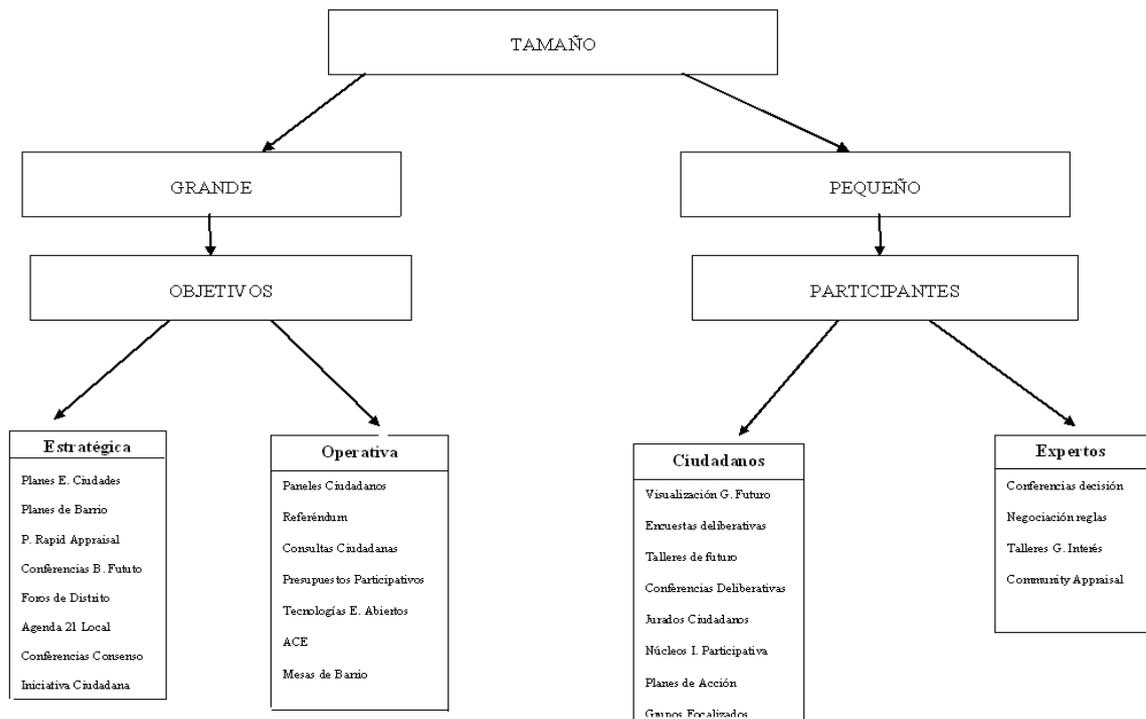
Las *Conferencias de Decisión* y la *Negociación de reglas* siempre están relacionados, pero no aparecen de modo exactamente igual en ninguno de los análisis de los tres dendogramas, así que las consideraremos un grupo distinto, al igual que los *Talleres de Grupos de Interés* y los *Community Appraisal* que tanto en AL como en SL están completamente separados. Con estos instrumentos formamos el tercer grupo. Es un grupo bastante heterogéneo en el que podemos observar la necesidad de expertos en su desarrollo, dejando a los ciudadanos al margen.

El siguiente grupo también se divide en dos. El primero de estos subgrupos sería el que forman la *Visualización guiada de Futuro*, las *Encuestas deliberativas*, los *Talleres de futuro* y las *Conferencias deliberativas*. El otro subgrupo incluiría los instrumentos *Jurados ciudadanos*, *Núcleos de intervención participativa*, *Planes de acción* y los *Grupos focalizados*. La diferencia entre ambos subgrupos es que el segundo se centra en temas específicos y generalmente propuestos por el patrocinador y/o el dueño del problema, especialmente en el caso de los *Núcleos de intervención participativa*, los *Jurados ciudadanos* y los *Grupos focalizados*. El primero estaría más centrado en debates y propuestas de la ciudadanía. Sus principales semejanzas son el origen ciudadano de las propuestas y una cierta cualificación para los participantes, lo que limita su número.

Concretando los grupos, tendríamos cuatro, uniendo los dos subgrupos del último:

- Grupo 1: Gran número de participantes, ciudadanos como actores principales con objetivos ambiciosos y visión estratégica. A este grupo le denominaremos de “Gran participación ciudadana estratégica”.
- Grupo 2: Gran número de participantes, ciudadanos como actores principales con objetivos tácticos y operativos. Tendríamos un grupo de “Gran participación ciudadana operativa”.
- Grupo 3: Este grupo se caracteriza por un número de participantes más restringido, donde los expertos son los actores principales y es necesario una cualificación alta. Son instrumentos con más tareas y más complejas que simples debates o votaciones. Este grupo puede denominarse como de “instrumentos de consultoría”.
- Grupo 4: Este grupo se caracteriza también por un número pequeño de participantes y cierta preparación, aunque serán los ciudadanos quienes pasen a ocupar el papel principal. Estos instrumentos podrían llamarse de “participación ciudadana dirigida”.

Por tanto, vemos que la primera diferencia en estos grupos es el número de participantes. Los dos primeros tienen gran número de ellos, pero se diferencian en el alcance de sus objetivos. Los dos segundos grupos tienen pocos participantes y se diferencian entre ellos por el tipo de actores. En el grupo 3 son expertos y en el 4 son ciudadanos. Si lo colocamos en forma de árbol, obtenemos el siguiente esquema:

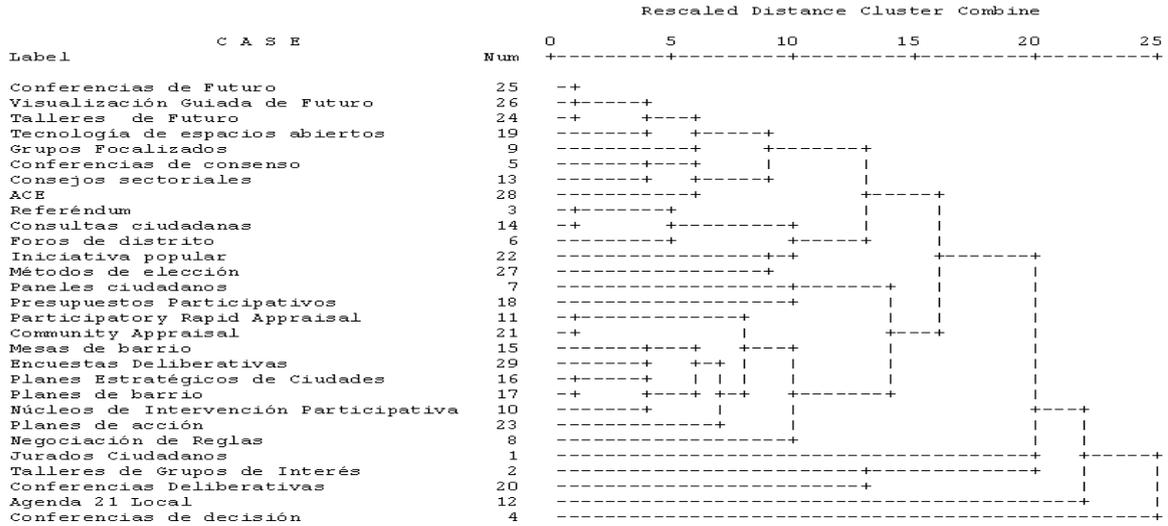


### 3.3. Desarrollo cronológico de las tareas

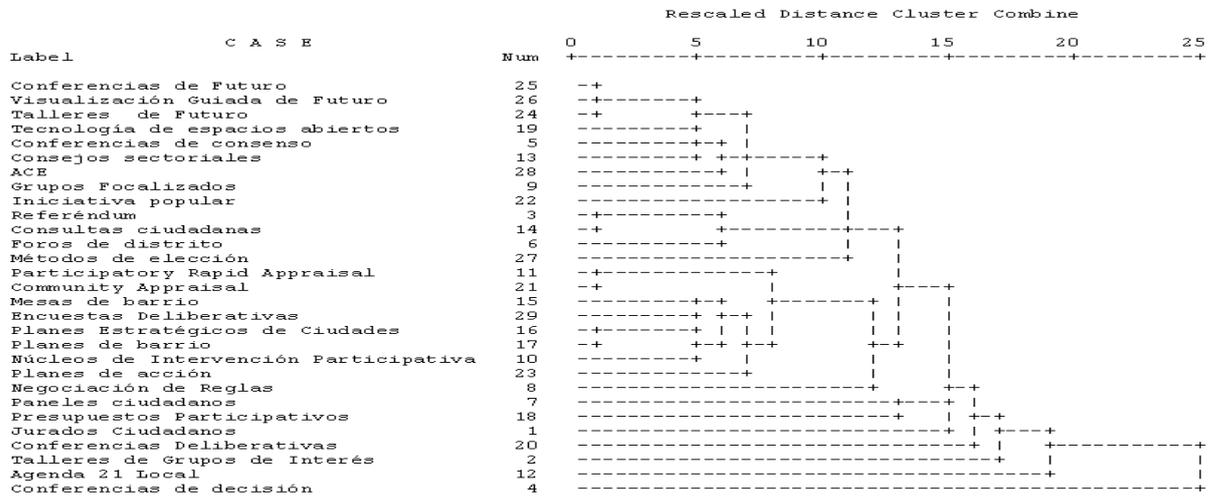
Pasamos a estudiar la información que podemos obtener del análisis la Tabla 2.2 del capítulo 2, donde se recogen las secuencias cronológicas de las tareas. Aquí se pretende ver que tipo de agrupación surge al analizar a los instrumentos en función de este factor. Viendo la tabla y antes de encontrar los conglomerados, podemos afirmar que el número de tareas puede ser el criterio dominante y no tanto el orden en que estás se realizan.

Los dendogramas obtenidos son:

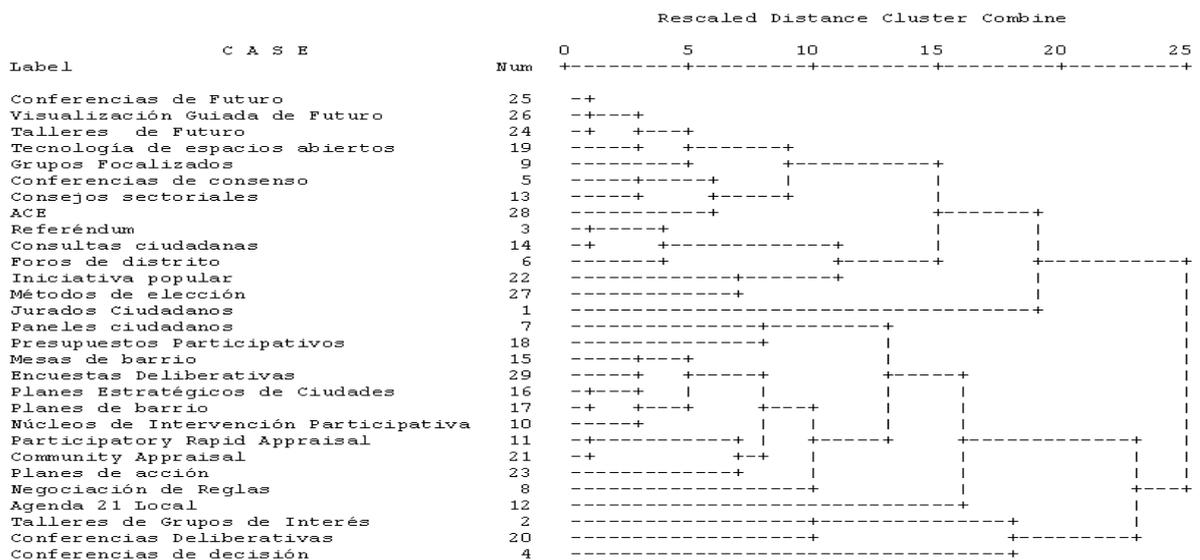
Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Dendrogram using Single Linkage



Dendrogram using Complete Linkage



Al comparar cómo se agrupan los instrumentos en los dendogramas, vemos que hay en todos un enorme primer grupo idéntico en los tres. Este grupo incluiría los instrumentos *Conferencias de futuro* con 3 tareas, 2 simultáneas, *Visualización guiada de Futuro* con 3, 2 simultáneas, *Talleres de Futuro* con 3, 2 simultáneas, *Tecnologías de Espacios abiertos* con 3, *Grupos focalizados* con 3, *Conferencias de consenso* con 4, *Consejos sectoriales* con 4, *ACE* con 4, *Referéndum* con 4, 2 simultáneas, *Consultas ciudadanas* con 4, 2 simultáneas, *Foros de distrito* con 4, *Iniciativa popular* con 2 y *Métodos de elección* con 4, 2 simultáneas. Observados los instrumentos, este grupo contiene aquellos con menor número de tareas, entre dos y cuatro. Este conjunto puede denominarse como grupo de dificultad baja, centrándonos en el número no en la complejidad de las tareas.

El segundo conjunto sería idéntico para los tres gráficos: *Participatory Rapid Appraisal* con 5, *Community Appraisal* con 5, *Mesas de Barrio* con 5, 2 simultáneas, *Encuestas deliberativas* con 5, 2 simultáneas, *Planes estratégicos de ciudades* con 5, *Planes de barrio* con 5, *Núcleos de intervención participativa* con 5, *Planes de acción* con 6, 2 simultáneas y *Negociación de reglas* con 5. Este grupo se denomina de dificultad media.

El tercer grupo sería poco homogéneo donde entrarían *Paneles ciudadanos* con 6, *Presupuestos participativos* con 6, *Jurados ciudadanos* con 6, *Talleres de grupos de interés* con 6, las *Conferencias deliberativas* con 5, y la *Agenda 21 local* que posee siete. A este grupo se le añadirían las *Conferencias de Decisión* también con 7 que se aparta completamente de los demás en los dendogramas de AL y SL. La razón es que es uno de los instrumentos que más tareas tiene, siete, pero además, la especialización de su funcionamiento con tareas como modelización de preferencias y estructuración de problemas y la no existencia de una tarea muy común hace que sea un instrumento que se aparta de los demás. Al analizarlo, vemos que los instrumentos que contiene poseen un gran número de tareas, entre cinco y siete. Así, lo denominaremos como grupo de dificultad alta.

Una vez hecho el análisis encontramos que la agrupación en este conglomerado se hace por el número de tareas que posee cada instrumento y una vez separados los

instrumentos por este criterio, se agrupan luego por la similitud en las tareas y en el orden en que se producen.

Este criterio nos da datos útiles pero no nos da mucha más información para nuestros propósitos por lo que no lo utilizaremos a la hora de analizar a los instrumentos.

### 3.4. Análisis de instrumentos según tareas que comprenden.

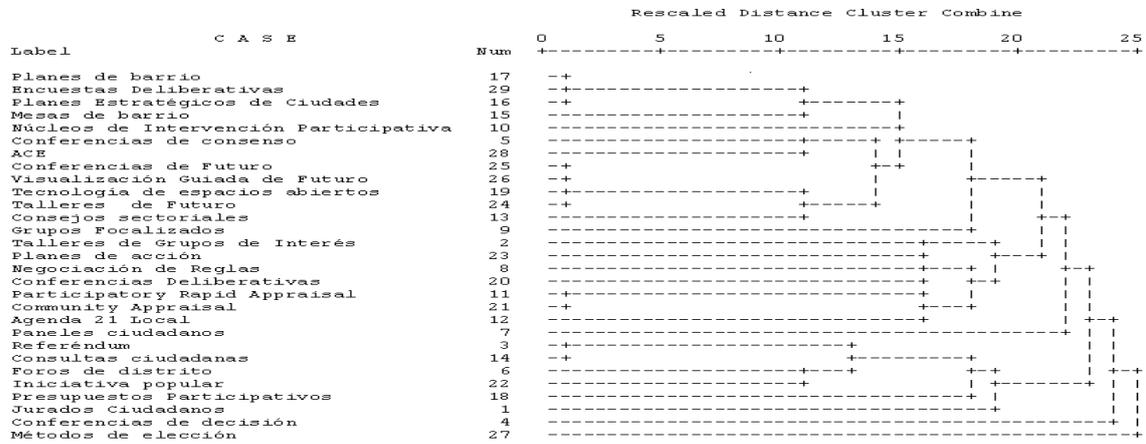
El siguiente análisis de conglomerados lo haremos desde el estudio de las tareas que posee cada instrumento. Para ello crearemos una tabla que marque el valor 1 si el instrumento posee una tarea determinada y el valor 0 si no la posee. La tabla resultante es la siguiente:

Tabla 3.1 existencia de tareas en Instrumento

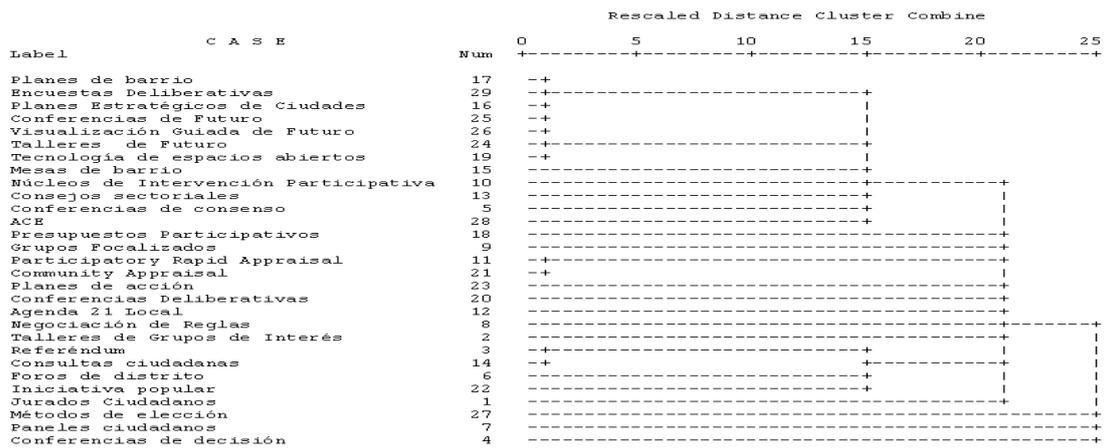
	Mues	Rep Exp	CuesP	Inf	Estr	Mod	Deb	Neg	Med	Voto	Doc Fin	ExpI
JC	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1
TGI	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0
R	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1
CD	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0
CC	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0
FD	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
PC	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1
NR	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1
CF	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
NIP	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1
PRA	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1
A2I	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1
CS	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0
CCI	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1
MB	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1
PEC	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1
PB	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1

Antes de proseguir, hay que hacer notar que *Arbitraje* no está en ninguno de los instrumentos estudiados ya que es una herramienta muy específica. Construida la tabla, pasamos a analizarla como hicimos con las anteriores. Los dendogramas obtenidos son:

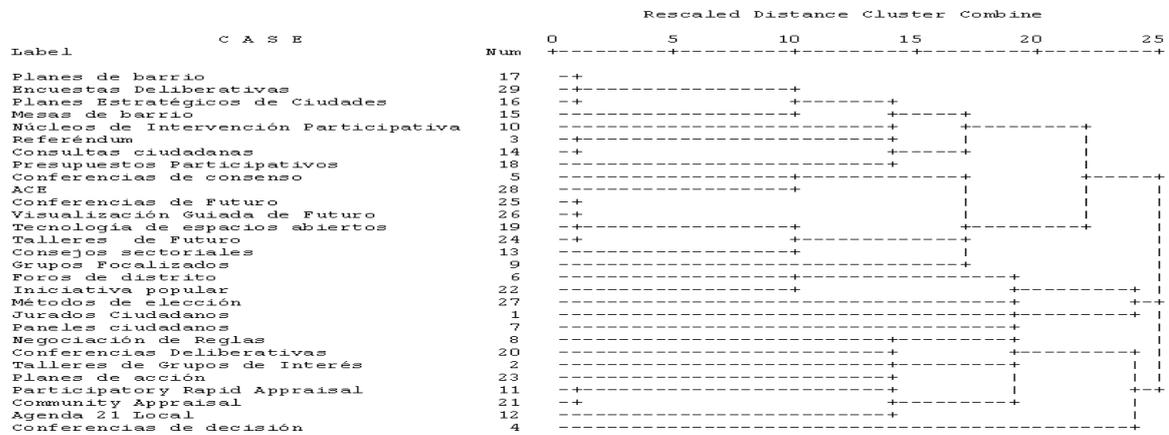
Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Dendrogram using Single Linkage



Dendrogram using Complete Linkage



Se observa que con SL existe una gran distancia no ya entre grupos sino entre instrumentos. Por tanto volveremos a tomar los dendogramas del AL y CL como referencia ya que presentan una mayor similitud en la formación de conjuntos.

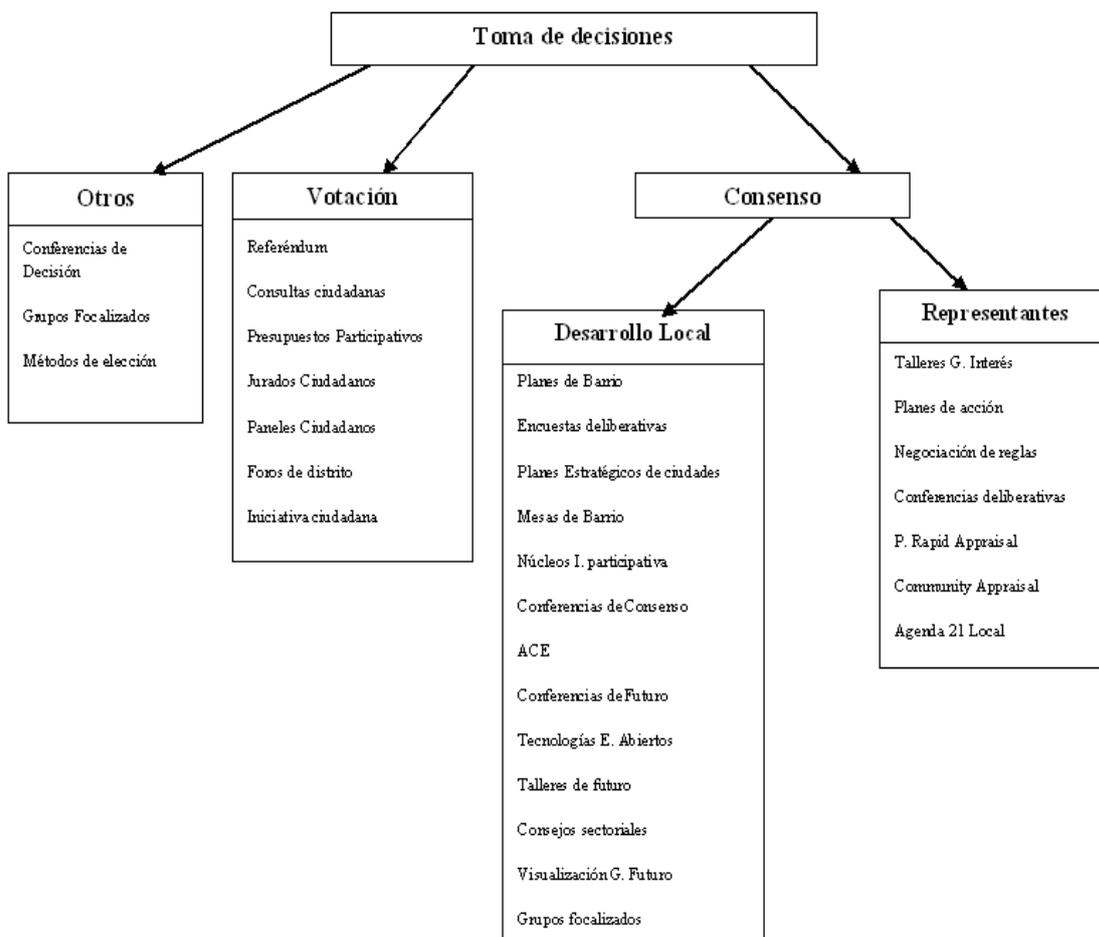
Observamos que hay un primer grupo muy similar a los tres dendogramas aunque no idéntico en la fuerza de su relación. Este grupo contienen los siguientes instrumentos: *Planes de barrio, Encuestas deliberativas, Planes estratégicos de ciudades, Mesas de barrios, Núcleos de intervención participativa, Conferencias de consenso, ACE, Conferencias de futuro, Tecnologías de Espacios Abiertos, Talleres de futuro, Consejos sectoriales y Visualización guiada de futuro*. AL y CL incluyen también a los *Grupos focalizados*. Estos instrumentos tienen como características comunes el despliegue y la compartición de información, el debate sin que se modelicen las preferencias y sin que haya estructuración, en que las decisiones se toman por consenso, ya que no hay votación, y en la existencia de informes finales. También es común que no existe muestreo de participantes, a excepción de *ACE* y *Núcleos de intervención participativa* ni elección de expertos, con la excepción de los *Consejos sectoriales*, lo que nos habla de la existencia de una amplia participación ciudadana. Este grupo puede denominarse como “instrumentos de desarrollo local por consenso ciudadano” ya que están dirigidos al ámbito local y buscan el consenso, antes que la elección de la mayoría.

El segundo grupo se puede partir en dos pequeños, muy cercanos el uno al otro. El primer subgrupo incluye al *Referéndum, Consultas ciudadanas, Presupuestos Participativos*. El segundo contiene a *Jurados ciudadanos, Paneles ciudadanos, Foros de distrito y la Iniciativa ciudadana*. Las dos principales características que comparten todos ellos es la existencia de debate y del uso de la votación como toma de decisiones. También coinciden en que no hay mediación. En cuanto al primer subgrupo, tenemos que comparte, además, la existencia de una explicación final en los tres casos. Las *Consultas ciudadanas* y *el referéndum* son instrumentos idénticos y son los *Presupuestos participativos* los que presentan alguna diferencia al tener negociación y modelización de preferencias. El segundo subgrupo es mucho más heterogéneo y a las dos características citadas solo cabe añadir que no hay informe final en ninguno de ellos. Podríamos denominarlo como de “instrumentos de votación” a todo el grupo.

El tercer grupo que observamos al comparar los tres gráficos es el que denominaremos de “instrumentos de consenso mediante representantes”. Contiene a los *Talleres de grupos de Interés, Planes de acción, Negociación de reglas, Conferencias deliberativas, Participatory Rapid Appraisal, Community Appraisal y la Agenda 21 local*. La característica común es la presencia de representantes o de expertos, que hay cuestionarios previos (a excepción de la *Negociación de reglas*), en que existe el debate pero sin votación y en que hay informes finales.

El cuarto conjunto agrupará los instrumentos restantes. Son las *Conferencias de decisión, Grupos focalizados y los Métodos de elección*. Estos instrumentos tienen poco que ver con los demás, ya que quedan bastante aislados de cualquier grupo. Tampoco tienen que ver mucho entre sí ya que solamente poseen como características comunes los cuestionarios e informes previos, pero la propia complejidad de las *Conferencias de decisión*, que es el instrumento más sofisticado de todos, ya que incluye modelización y estructuración de problemas lo que le aparta de los *Métodos de elección*. Por su parte, en los *Métodos de elección* existe votación pero no hay debate y sí mediación, lo que le aleja de los instrumentos de votación anteriores.

Por tanto y dejando aparte prácticamente a las *Conferencias de decisión*, encontramos que la primera división en este conglomerado es si las decisiones se toman por consenso o por votación y que, en el caso del consenso, puede realizarse con la ayuda de representantes y asesores o sin ella. En forma de árbol resulta:



### 3.5. Comparación entre clasificaciones

Como se ha mencionado, dejaremos a un lado la información que nos proporciona el conglomerado de la secuencia cronológica, para tomar como referencia los grupos que se desprenden de los análisis de los instrumentos según sus tareas y sus características. Para contrastar, creamos un cuadro de doble entrada donde colocaremos las clasificaciones que hemos obtenido y veremos cómo encajan los correspondientes instrumentos. Con este cuadro, podemos ver rápidamente cómo se define cada instrumento en ambas vertientes, lo que nos puede ayudar a la hora de diseñar instrumentos en el capítulo siguiente.

	Otros	Consenso mediante representantes	Votación	Desarrollo Local por Consenso
<b>Gran Participación Ciudadana Estratégica</b>		Participatory Rapid Appraisal, Agenda 21 local	Foros de distrito, Iniciativa ciudadana	Planes de Barrio, Planes estratégicos de Ciudades, Conferencias de búsqueda de futuro, Conferencias de Consenso
<b>Gran Participación Ciudadana Operativa</b>			Referéndum, Consultas ciudadanas, Presupuestos Participativos, Paneles ciudadanos	Mesas de Barrio, ACE, Tecnología de Espacios abiertos
<b>Instrumentos de consultoría</b>	Métodos de elección, Conferencias de decisión	Talleres de Grupos de Interés, Negociación de reglas		Consejos Sectoriales
<b>Participación Ciudadana Dirigida</b>	Grupos Focalizados	Conferencias Deliberativas, Community Appraisal, Planes de acción	Jurados Ciudadanos	Visualización de Futuro, Núcleos de intervención participativa, Encuestas Deliberativas, Talleres de futuro

En el contraste entre las dos clasificaciones, comenzaremos estudiando el cuadro desde el punto de vista de las características (filas) pasando luego a estudiarlo desde la existencia de tareas (Columnas).

Así, viendo las características tenemos que en los dos grupos donde existe una gran participación ciudadana estratégica, solamente hay dos instrumentos donde intervienen expertos para la búsqueda de consenso. *Participatory Rapid Appraisal* y *Agenda 21 local*, que son bastante peculiares, como advertimos en el Capítulo 2, ya que aunque se basen en una gran participación ciudadana, son bastante flexibles y adaptables al medio

donde se usan, ya que en ocasiones hay tareas que no se usan en función del tamaño, número de participantes, etc. El resto de instrumentos se basan en la votación o en el debate para el consenso. Esto ocurre igualmente para los instrumentos de gran participación ciudadana en sentido operativo.

Los instrumentos de consultoría que necesitan expertos y representantes cualificados también buscan la toma de decisiones a través del debate sin que exista la votación, ya que se trata de integrar todas las opiniones y datos que existan y no desecharlos al tener que tomar una alternativa u otra.

La participación ciudadana dirigida aparece en las cuatro categorías de los grupos por características, ya que la existencia de una muestra de ciudadanos con una cierta preparación proporciona ciertas ventajas, como son el trabajo con un menor número de participantes, lo que agiliza el instrumento, como también el hecho de que no haya que empezar desde cero en los debates o en las otras tareas. Esta ductilidad permite que sea adecuada para asuntos que necesiten votación o consenso.

En cuanto al estudio del cuadro por la presencia de tareas, encontramos que los instrumentos integrados en el grupo Otros son adecuados para trabajar con expertos o representantes cualificados, ya que las grandes participaciones no son muy adecuadas.

En los instrumentos que buscan el consenso mediante expertos tenemos que es adecuado para la gran participación ciudadana estratégica, instrumentos de consultoría y la participación ciudadana dirigida. En cuanto a las otras dos categorías restantes, parece evidente que para los instrumentos de consultoría y la participación ciudadana dirigida que, necesitan ambas la existencia de expertos, el consenso mediante expertos esté presente.

La tercera categoría es la de instrumentos de votación. Aquí tenemos que las grandes participaciones ciudadanas tanto estratégicas como operativas y la participación ciudadana dirigida poseen instrumentos de votación. Estos instrumentos donde

participan ciudadanos y que tienen en ocasiones forma asamblearia, el dictamen de la mayoría suele ser bastante apropiada para la toma de decisiones.

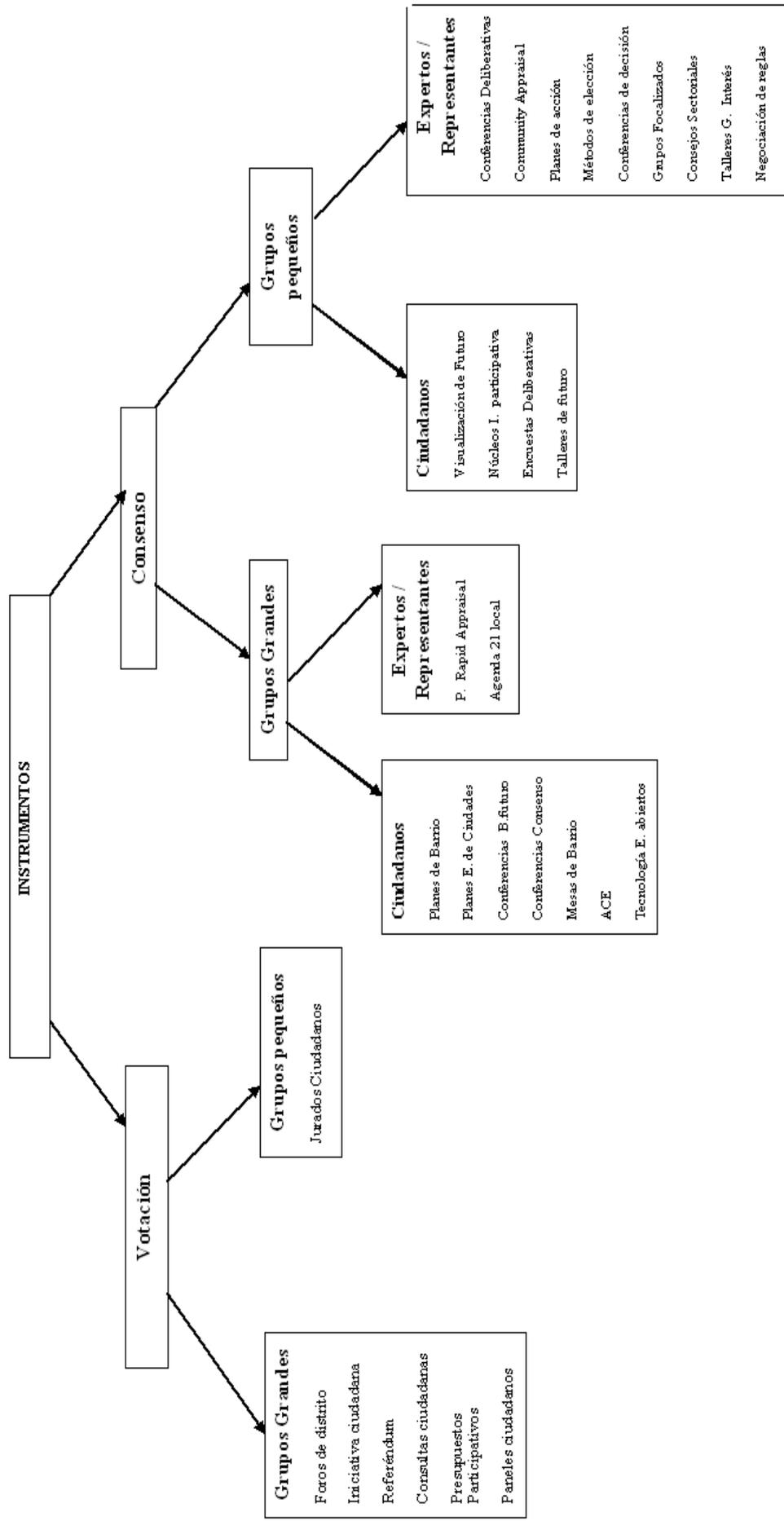
En la última categoría según la existencia de tareas, los instrumentos de Desarrollo Local por Consenso participan en todas las casillas. La razón de ello es que todos los instrumentos de participación están sujetos a ámbito local incluso aquellos que se pueden plantear también a nivel regional o nacional. Así, los ciudadanos participan en el orden estratégico u operativo, en los instrumentos de consultoría que utilizan los dueños del problema o en la participación dirigida ya que aportan su conocimiento de lo local y deciden sobre cuestiones que les afectan en el día a día.

Resulta interesante estudiar las casillas que quedan sin ningún instrumento. Tenemos en primer lugar a *Gran participación ciudadana estratégica – Otros*. La razón de la falta de instrumentos es la dificultad logística a la hora de trabajar. Es fácil coordinar grupos pequeños pero guiar a un gran número de ciudadanos exige un gran número de expertos y además, los instrumentos agrupados en Otros suelen ser complejos y con varias etapas lo que hace difícil que muchos ciudadanos sigan todo el instrumento. También queda vacía la casilla *Gran participación ciudadana operativa – Otros* por las mismas razones que la anterior. Estos problemas podrían subsanarse con la apuesta por las nuevas tecnologías como soporte a los instrumentos de participación.

Tampoco posee instrumentos la celda *Gran Participación Ciudadana Operativa - Consenso mediante representantes* ya que generalmente para cuestiones operativas suelen participar gran número de ciudadanos debido a que son temáticas que afectan más a la vida cotidiana.

La casilla *Instrumentos de consultoría – instrumentos de votación* queda vacía porque en estos instrumentos, que se caracterizan por la presencia de expertos, se suele buscar el consenso y la agregación de ideas, más que desechar varias opciones a favor de una sola.

Ya tenemos, entonces, una clasificación combinando las dos categorías resultantes. Así, en la clasificación por características teníamos que los principales criterios son los objetivos que se persiguen y el tipo de participantes y en la clasificación por tareas, el criterio principal es cómo se toman decisiones, bien por consenso, bien mediante votación. Uniendo todos los criterios, podemos decir que nuestra clasificación de instrumentos establece dos grandes grupos, uno en el que las decisiones se toman por consenso y otro en el que se toman por votación. A partir de aquí, ambos apartados se dividen en instrumentos con gran número de participantes o con pequeño número de participantes. En el grupo del consenso, esta división por número introducirá un nuevo criterio que será el tipo de participantes, bien expertos y/o representantes, bien ciudadanos. En forma de árbol quedaría así:



### 3.6. Discusión

Enlazando con el Capítulo 2 y de la caracterización de instrumentos que creamos, en este capítulo hemos tomado los instrumentos así descritos y las tablas resultantes, la secuencia cronológica de las tareas participativas dentro de los instrumentos, y añadiendo una nueva, la de las tareas que incluyen o no cada uno de los instrumentos para realizar un análisis de conglomerados. Para estos análisis hemos utilizado la *Distancia Manhattan* con tres formas de agrupamiento para sacar el máximo de información de las tablas mediante un análisis jerárquico acumulativo. Los resultados obtenidos en los dendogramas nos han servido para la creación de grupos distintos de instrumentos según las variables estudiadas.

En primer lugar, se han tomado los instrumentos y se han codificado según sus características. Así hemos conseguido una primera clasificación de instrumentos que los ha dividido en cuatro grupos, centrándonos en tres criterios principales: el número de participantes, la tipología de los mismos, es decir, si son ciudadanos, expertos o una mezcla de ambos y por último, el tipo de objetivos que se buscan.

Después hemos hecho una secuencia cronológica de las tareas que posee cada instrumento y que se describieron en el capítulo anterior para ver cuál es su desarrollo lógico. Esta secuencia no ha proporcionado mucha información ya que el algoritmo ha agrupado a los instrumentos según el número de tareas y no es un criterio muy adecuado a nuestros propósitos.

El tercer análisis de instrumentos se ha realizado fijándonos en las tareas que tiene cada uno, sin tener en cuenta el orden de estos sino su presencia. El primero es uno muy heterogéneo formado por instrumentos que no encuentran fácil acomodo en ningún otro y que hemos llamado Otros. Este grupo no es muy útil pero si lo son los otros tres restantes. Estos grupos poseen como criterio principal de agrupación la forma en que se toman las decisiones, por consenso o por votación. Además dentro de los instrumentos que buscan el consenso hemos visto que hay dos categorías. En la primera, los actores principales son los ciudadanos y en la segunda los expertos y/o representantes.

Hemos comparado esta nueva clasificación con la que teníamos del estudio de los instrumentos según sus características, ajustando un cuadro de doble entrada entre las clasificaciones que surgen. Esta tabla nos servirá para ajustar qué instrumentos son más adecuados para cada problema de participación planteado, cuestión que se verá en el capítulo siguiente.

Para finalizar hay que detenerse en las *Conferencias de Decisión*. A lo largo del capítulo, hemos visto como este instrumento aparecía siempre desligado a los demás. La razón es la complejidad y especialización del instrumento, que le hace separarse de los otros más centrados en asambleas y que no requieren tanta especialización en los participantes a la hora de implementarlo.

## **CAPÍTULO 4: UNA METODOLOGÍA DE DISEÑO DE INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS**

### **4.1. Introducción**

En el Capítulo 3, hemos visto cómo los instrumentos de participación pueden agruparse en familias en función de sus características o las tareas que incluyen. A partir de un análisis de conglomerados hemos creado clasificaciones de instrumentos basadas en el modo de tomar las decisiones, ya sea por consenso o por votación, y en el número y calidad de los participantes, elevado o reducido, cualificados o no. En síntesis, un instrumento participativo puede describirse como una sucesión de tareas participativas.

En este capítulo desarrollaremos una metodología para determinar el instrumento de participación más adecuado para una situación concreta. Ya hemos visto que existe un gran número de instrumentos de participación que ha ido incrementándose desde la década de los sesenta (French et al, 2005). Pero, además, hay muchos más que podrían crearse. Consideramos esta cuestión planteada en este capítulo como un problema de análisis de decisiones, véase Clemen y Reilly (2001). Estudiando el problema, encontramos que hay aspectos que restringen los posibles instrumentos de participación (Font, 1998). Así, debemos tomar en cuenta distintas circunstancias que influirán en la elección de las tareas que podemos usar. La primera de ellas es definir qué objetivos se buscan por parte del dueño del problema. Por ejemplo, si se busca el consenso, la implicación mayoritaria, la resolución a problemas técnicos o de convivencia, etc. La segunda circunstancia a tener en cuenta es que sabemos que determinadas tareas no pueden repetirse inmediatamente ni producirse simultáneamente. Se introducirán, por tanto, las restricciones pertinentes al conjunto de combinaciones de tareas. Los criterios del dueño del problema serán los que definen qué tipo de instrumento usaremos en cada problema. Buscaremos entonces el instrumento de máximo valor dentro de todos los esquemas factibles, que satisfagan las restricciones anteriores, obteniendo así el mejor de ellos.

Concluiremos, presentando dos ejemplos de problemas de participación en los que aplicaremos la aproximación anterior, teniendo en cuenta las restricciones y viendo cuáles son los objetivos a alcanzar para resolver el problema.

## 4.2. Diseño de un instrumento de participación

### 4.2.1. Conjunto de instrumentos de participación

Un instrumento participativo es una secuencia de tareas participativas. Al conjunto inicial de instrumentos participativos, que serán las alternativas de nuestro problema de toma de decisiones, lo llamaremos  $A$  y lo defino mediante:

$$A = \{ m : m = (t_1, t_2, t_3, \dots, t_n), n \in N, t_i \in T \}$$

Donde:

- $n$ , es el número de tareas que se incluyen en el instrumento  $m$ .
- $t_i$ , es la tarea que se realiza en la posición  $i$ -ésima.
- $T$  es el conjunto de tareas identificadas en el capítulo 3, esto es  $T = \{ \text{uso de cuestionarios previos, muestreo de participantes, elección de representantes y/o expertos, despliegue de información, estructuración de problemas, modelización, debate, negociación, mediación, arbitraje, votación, documentos finales, explicación a ciudadanos} \}$

Así, por ejemplo, el instrumento *Jurados ciudadanos*, véase Capítulo 2, se correspondería con el esquema:

$m = (\text{Muestreo de participantes, Elección de representantes, Despliegue de información, Debate, Votación, Explicación a ciudadanos})$ ,

con lo que  $n = 6$ ,  $t_1 = \text{Muestreo de participantes}$ ,  $t_2 = \text{Elección de representantes}$ ,  $t_3 = \text{Despliegue de información}$ ,  $t_4 = \text{Debate}$ ,  $t_5 = \text{Votación}$ ,  $t_6 = \text{Explicación a ciudadanos}$

#### 4.2.2. Restricciones sobre los instrumentos

Planteamos a continuación, una serie de restricciones que deben satisfacer las combinaciones de tareas de los instrumentos de participación, limitando así el conjunto de instrumentos posibles.

##### a. Número máximo de tareas

Este número depende del tipo de instrumento que usemos. La limitación del número de tareas debe evitar efectos no deseados asociados a la implementación del instrumento, en especial el cansancio de los ciudadanos que redundaría en perjuicio de la participación.

##### b. Número mínimo de tareas

Debe existir un número mínimo de tareas. Un instrumento de participación siempre posee una estructuración y una metodología propias. Simplificando mucho podríamos crear un instrumento con solamente dos tareas como debate y votación o debate y negociación, p.e. como ocurre en la *negociación de reglas*.

##### c. Repetición de tareas

Buscando que el instrumento no se dilate en el tiempo, hay tareas que solamente es conveniente usar una sola vez, pues repetirlas puede ser demasiado costoso, retrasar mucho el instrumento o, sencillamente, poco útil, ya que podrían dar lugar a confusiones y malentendidos que no solamente afectan a la propia estructura del instrumento, sino también a la credibilidad del mismo. Asimismo, tampoco es eficaz ni válida una repetición de una dupla de tareas sucesivamente, ya que se puede caer en la repetición y el cansancio de los ciudadanos. Otra restricción es la existencia de un número máximo de veces en que una tarea puede aparecer en un instrumento, como sugerimos en el cuadro siguiente:

	Cues	Muest	El rep	Desp	Pref	Estr	Med	Deb	Neg	Arb	Vot	Inf	Exp
No. rep	1	1	1	2	1	2	1	2	2	1	2	1	1

Así, dentro de estas restricciones, observamos que:

- El uso de cuestionarios y/o de encuestas se utilizaría una sola vez (al inicio), ya que no es razonable introducir nuevos temas de discusión en el instrumento, una vez iniciado éste y con unos objetivos marcados. Tampoco debe repetirse el muestreo de participantes, ya que cambiar a los actores durante el instrumento afecta a la credibilidad del mismo, además de causar retrasos innecesarios.
- La modelización de preferencias proporciona las prioridades de los participantes de forma individual. Al ser la tarea más compleja y difícil, necesita un tiempo suficiente para que se realice de manera correcta. Repetir esta tarea podría alargar el instrumento en demasía. Así, es conveniente que haya solamente una oportunidad de realizarla.
- La decisión tomada mediante arbitraje o votación que tomemos por definitiva debe ser aceptada por todas las partes. Debido a ello, esta tarea sólo podrá aparecer una vez a lo largo de todo el instrumento.

En el caso de que alguna tarea tuviese que realizarse en más de una ocasión, no debe repetirse inmediatamente, sino que deben alternarse. Por ejemplo, puede existir debate – votación no definitiva – debate, pero no debate – debate – votación. Suponemos que lo que no se haya avanzado realizando una tarea, no se alcanzará repitiendo esta. Así, entre dos tareas del mismo tipo debe aparecer, al menos, una de las siguientes tareas: debate, difusión de información, uso de cuestionarios, modelización de preferencias, votación o negociación. Por ejemplo, si tras una negociación los intereses de los participantes siguen en conflicto, no tiene sentido entablar una nueva negociación, ya que su resultado será similar. Siguiendo con el ejemplo, para resolver el problema será necesario recurrir a una votación, un arbitraje, u otra tarea diferente a la de negociación.

#### *d. Posición en el instrumento*

Por su naturaleza, existen tareas que solamente pueden ser utilizadas en una fase del instrumento. Así, no podemos utilizar en las etapas del inicio del instrumento aquellas tareas que requieran una tarea previa de los participantes. En este caso, tenemos la modelización de preferencias, la votación, la negociación y el arbitraje. Sin embargo, la votación sí puede aparecer en segundo o tercer lugar en el caso de que esta tarea pueda repetirse. En alguna variante de los jurados ciudadanos, suele haber una votación previa al inicio del debate para ver cuál es la corriente mayoritaria o las posiciones de salida. No sería lógico seguir con todas las etapas de un instrumento si obtenemos un voto unánime y no es necesario el debate. Si esa votación no es unánime, se repite al final del instrumento para tomar una resolución.

Comenzaremos citando tareas que sí pueden ir en primer o segundo lugar. Desde luego, y en el caso de que sea necesario que el número de participantes sea reducido, la primera etapa será el muestreo. También hay que tener en cuenta que si es necesario que el instrumento posea estructuración de problemas, ésta aparezca en los primeros estadios. Otra de las tareas que debe aparecer al comienzo del instrumento son los cuestionarios previos y el despliegue de información.

También hay tareas que deben aparecer en la última fase del instrumento. El informe final y la explicación a ciudadanos, por su propia naturaleza, deben realizarse a la conclusión del instrumento, además de otras tareas que también deben ir en las últimas etapas del instrumento, como la votación definitiva o el arbitraje ya que todas ellas dan por resultado una decisión última y, tras ellas, solamente caben tareas como la explicación a los ciudadanos o los informes finales.

Hay tareas que no pueden ir ni al principio ni al final de los instrumentos, como el debate, la modelización o la estructuración ya que ni preparan la información ni tampoco conducen a decisiones finales.

Así, podemos crear un esquema, dividiendo el instrumento en tres momentos distintos que pueden contener diferentes etapas. Tenemos entonces:

- Fase inicial: En este momento, tenemos tareas como uso de cuestionarios previos, muestreo, elección de representantes y despliegue de información.
- Fase central: Aquí se incluirían la estructuración de problemas, la modelización de preferencias y el debate.
- Fase final: Aparecen tareas como negociación, arbitraje, mediación, negociación, votación, preparación de documentos finales y explicación a ciudadanos.

*e. Compatibilidad de tareas.*

Tenemos tareas que, de producirse, invalidan la presencia de otras ya que o bien sirven para lo mismo o bien se solapan. Por ejemplo, si existe votación no puede existir arbitraje y viceversa. Tampoco pueden ir juntas la modelización de preferencias y el uso de cuestionarios, ya que ambas proporcionan información muy relacionada.

*f. Secuencia de actividades.*

Algunas actividades deben ir siempre antes que otras, ya que las primeras permiten la existencia de las segundas. Algunos casos son:

- Si decidimos incluir la modelización de preferencias, hay que tener en cuenta que esta tarea suele ir antes de la negociación, la votación o el arbitraje.
- El debate y el uso de cuestionarios pueden darse simultáneamente, pero no antes de la estructuración de problemas en el caso de que esta tarea existiese, como ocurre en los presupuestos participativos.

Así, podemos crear la tabla en la que definimos dichas precedencias. La lectura de la tabla es la siguiente: una  $x$  en la celda  $c_{ij}$  implica que la tarea de la fila  $i$  puede preceder a la de la columna  $j$ .

	<b>Cue</b>	<b>Mue</b>	<b>Rep</b>	<b>Des</b>	<b>Est</b>	<b>Pre</b>	<b>Deb</b>	<b>Neg</b>	<b>Med</b>	<b>Arb</b>	<b>Vot</b>	<b>Inf</b>	<b>Exp</b>
<b>Cue</b>		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
<b>Mue</b>			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Rep</b>				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Des</b>					X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Est</b>						X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Pre</b>							X	X	X	X	X	X	X
<b>Deb</b>					X			X	X	X	X	X	X
<b>Neg</b>									X	X	X	X	X
<b>Med</b>									X	X	X	X	X
<b>Arb</b>												X	X
<b>Vot</b>												X	X
<b>Inf</b>													X
<b>Exp</b>													

*g. Actores*

Hay distintos instrumentos que requieren la presencia de actores como representantes de organizaciones sociales o expertos. Estos actores no pueden ser sustituidos por ciudadanos ya que o bien se necesita un conocimiento previo sólido de la tarea, o bien la población es muy numerosa y queremos evitar problemas como el retraso temporal o la imposibilidad de llegar acuerdos. Los instrumentos a los que nos referimos son aquellos que incluyen tareas como la mediación, el arbitraje y la modelización de preferencias.

Alternativamente, hay instrumentos de participación que necesitan involucrar a un gran número de participantes como el referéndum o las consultas ciudadanas y que excluyen todas aquellas tareas que se llevan a cabo por representantes o expertos.

Esta diferenciación entre los actores hace que los instrumentos tengan tareas distintas según las necesidades del problema planteado. Además la diferenciación no significa la exclusión: Pueden coexistir en el instrumento todos estos actores.

#### 4.2.3. Instrumentos factibles

Todas estas restricciones reducen las posibles combinaciones de tareas para diseñar un instrumento. La limitación del número de combinaciones del conjunto *A* proporciona otro conjunto de combinaciones, que satisface las restricciones mencionadas, al que llamaremos *B*. Aplicando estas restricciones, encontramos que el número de instrumentos se reduce quedando éstas como siguen, si suponemos que el número mínimo de tareas es 3 y el máximo es 9.

Número de tareas del instrumento	Número de posibilidades	Número de Instrumentos Factibles
3	2197	18
4	28561	184
5	371293	980
6	4826809	3706
7	62748517	11154
8	815730721	27990
9	10604499373	26584

#### 4.3 Objetivos del diseño de un instrumento de participación

Una vez descrito el conjunto de instrumentos factibles, presentaremos los objetivos que debe cumplir un instrumento de participación en una situación dada. Generalmente, se

formularán por el dueño del problema, aunque podemos sugerir los siguientes objetivos como propuesta inicial:

- Mejorar el flujo de información entre ciudadanos y autoridades. Así, el Objetivo 1 sería *maximizar el intercambio de información*.
- Aumentar la transparencia de las decisiones. El Objetivo 2 sería *maximizar la transparencia del instrumento*.
- Implicar a los ciudadanos en los problemas sociales. Entonces como Objetivo 3 propondríamos *maximizar la participación de la ciudadanía*.
- Representar al conjunto de la ciudadanía, incluyendo a minorías, asociaciones, etc. Por ello, el Objetivo 4 se describiría como *maximizar la representatividad de los ciudadanos*.
- Finalmente, *minimizar la duración de los instrumentos* sería el Objetivo 5

Para saber cuán eficiente es un instrumento asignaremos un valor a cada una de las tareas según los objetivos buscados. La escala de medición respecto a los objetivos que hemos planteado como generales, será de tipo Likert (1967) optando por cinco niveles de satisfacción; *Muy bajo (MB)*, *Bajo (B)*, *Medio (M)*, *Alto (A)*, *Muy alto (MA)* salvo para el objetivo 5 como luego veremos. De este modo, cuando una tarea no satisfaga un objetivo, o lo haga de manera insuficiente, le otorgaremos la categoría *Bajo o Muy Bajo* de la escala. Si la tarea cumple con el objetivo de manera suficiente pero no óptima, usaremos la calificación *Medio*. Por último, si la tarea satisface el objetivo le daremos la categoría *Alto o Muy alto*. A cada una de estas categorías le asignaremos un valor. A la categoría *Muy bajo* le daremos valor 1. A la categoría *Bajo*, le corresponde valor 2, a *Medio* 3, a *Alto* 4 y *Muy Alto* 5. Surge así el siguiente cuadro:

	<b>Información</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Implicación</b>	<b>Representatividad</b>	<b>Rapidez</b>
<b>Muy Bajo</b>	Voto		Mediación, Arbitraje	Arbitraje, Voto	Arbitraje
<b>Bajo</b>	Muestreo de participantes, Elección de representantes.	Arbitraje, Mediación, Voto	Cuestionarios informes, Documentos finales, Explicación	Cuestionarios previos, Despliegue de información, Mediación, documentos finales, Explicación	Cuestionarios previos, Debate, documentos finales
<b>Medio</b>	Estructuración, Mediación, Negociación, Arbitraje	Cuestionarios previos, Muestreo, Elección de representantes, Modelización, Estructuración	Muestreo de participantes, Elección de representantes	Estructuración, Debate	Despliegue de información, Modelización, Explicación
<b>Alto</b>		Despliegue de información, Negociación	Despliegue de información, Estructuración, Negociación	Negociación, Modelización	Muestreo, Elección de representantes, Estructuración, Negociación, Mediación
<b>Muy Alto</b>	Cuestionarios previos, Despliegue de información, Modelización, Debate, Documentos finales, Explicación	Debate, Documentos finales, Explicación	Debate, Voto	Muestreo, Elección de representantes	Voto

Así para el primer objetivo, asignaremos valor 1 a la *votación* ya que no hay intercambio de información entre las partes, sino que simplemente se decide sobre un tema. Para el valor 2, aquí a las tareas *Muestreo de participantes* y *Elección de representantes* ya que tampoco encontramos intercambio de información entre las partes.. El valor 3, correspondiente a la Categoría de Medio, corresponde a las tareas de *Mediación*, *Negociación*, *Estructuración* y *Arbitraje* ya que hay más información entre las partes que en las tareas anteriores pero tampoco es la finalidad principal de esta tarea. El valor 5 se asignará a las tareas *Cuestionarios previos*, *Despliegue de información*, *Modelización*, *Debate*, *Documentos finales* y *Explicación* que sí buscan explícitamente dar y/o recibir información sobre el presupuesto participativo.

Para el segundo objetivo, maximizar la transparencia, no asignaremos valor 1 a ninguna tarea. A *Arbitraje*, *Mediación* y *Votación* le corresponde el valor 2 ya que ninguna de estas tareas tiene como fin principal la transparencia. Damos a las tareas *Cuestionarios*

*previos, Elección de representantes, Arbitraje Modelización y Estructuración* el valor 3 ya que aunque sí son claras en su realización, su fin no es proporcionar transparencia. Con valor 4 tenemos a *Despliegue de información* y la *Negociación*, que sí proporcionan más información a los ciudadanos sobre la posición de las partes que las tareas anteriores. Por último, tenemos las tareas *Debate, Documentos finales y Explicación* con valor 5 ya que son tareas que se centran más en dar a conocer todos los resultados del instrumento participativo.

El tercer objetivo busca que participe el mayor número posible de ciudadanos. Con valor 1, están las tareas de *Mediación y Arbitraje* ya que son tareas casi restringidas a expertos sobre la materia y deja un poco a un lado a los ciudadanos comunes. Con valor 2. tenemos los *Cuestionarios previos, Documentos y Explicación final* que aunque están dirigidos a los ciudadanos, éstos los reciben de modo pasivo, hayan participado o no. A las tareas *Muestreo de participantes y Elección de representantes y/o expertos* le asignamos valor 3 porque, aunque reducen el número de participantes, posibilita la implicación de todos los ciudadanos a través de representantes. Asignamos el valor 4 a tareas como *Despliegue de información, Estructuración de preferencias y Negociación* ya que aportan información que puede ser relevante, permiten la expresión de opiniones y preferencias de todos los ciudadanos, lo que puede animar a la participación. Para el valor 5, tendríamos las tareas de *Debate y Votación*, ya que permiten participar a todos los ciudadanos de manera activa y también ayuda a que los ciudadanos tomen decisiones directamente.

Para el objetivo referido a la representatividad, asignaremos valor 1 al *arbitraje* y a la *votación*, ya que estas tareas no favorecen tanto que todos los ciudadanos estén representados sino en llegar a una decisión. El valor 2 corresponde a las tareas de *Cuestionarios previos, Despliegue de información, Mediación, documentos finales y Explicación*, pues se centran más en el intercambio de información sin suponer una gran ayuda a la hora de representar a los participantes y/o afectados en un instrumento de estas características. Para el valor 3 tenemos las tareas de *Estructuración y Debate*. Aunque tampoco tienen como fin principal la representación de los ciudadanos sí que pueden de servir de ayuda a la hora de proporcionar información sobre los afectados. El

valor 4 es para las tareas de *Modelización de preferencias y de Negociación*. Estas tareas sí que pueden ayudar a que aparezcan en el instrumento los intereses de todos los ciudadanos. Por último, el valor 5 se le asigna a las tareas de *Muestreo de participantes* y la *Elección de representantes y/o expertos* ya que tienen como objetivo que todos los ciudadanos estén representados en el instrumento participativo.

El último criterio, minimizar la duración del instrumento, encontramos que solamente tiene una tarea relacionada con el valor 1 *Arbitraje* a la que daremos valor de un mes (30 días). Con el valor 2 tenemos *Cuestionarios previos, Debate y Documentos finales*. Estas tareas pueden prolongarse demasiado en el tiempo y pueden durar hasta tres semanas (21 días). Con valor 3, tenemos *Despliegue de información, Explicación* que también pueden prolongarse en demasía pero que generalmente tienen plazos marcados de dos semanas (14). Para las tareas de *Muestreo, Elección de representantes, Estructuración, Negociación, Mediación* tenemos el valor 4, ya que suelen pocos días, máximo 1 semana (7 días). Por último, la tarea más rápida, con valor 5, es la *votación* que solamente suele durar un día.

#### 4.4 Una función de valor para el problema de diseño de instrumentos

Una vez que tenemos ya definidos los objetivos podemos construir una función de valor. Nosotros adoptaremos un modelo de función aditiva, véase Keeney y Raiffa, (1976).

Dado un instrumento  $m = (t_1, t_2, t_3, \dots, t_n)$ , le asignamos valores en los criterios  $v_1(m), v_2(m), \dots, v_5(m)$  para finalmente agregarlos a través de la función

$$v(m) = \sum_{i=1}^n \rho_i \left[ \sum_{j=1}^4 w_j v_j(t_i) \right] + w_5 v_5(d(m))$$

donde los  $w_j$  son los pesos de los criterios con  $w_j \geq 0$ ,  $\sum w_i = 1$  y  $d(m)$  es la duración del instrumento y  $\rho_i = \rho^{k-1}$  si  $t_i$  es la  $k$ -ésima vez que aparece en el instrumento tal tipo de tarea

Después procedemos a resolver el problema de buscar el instrumento factible de máximo valor, definido mediante

$$\begin{aligned} \max. v(m) \\ \text{s.a } m \in B \end{aligned}$$

## 4.5 Ejemplos

Ilustramos las ideas anteriores con dos ejemplos realistas.

### 4.5.1 Caso I

El ayuntamiento de una localidad de 2000 habitantes tiene la posibilidad de que se instalen varios molinos de energía eólica lo que supondría un ingreso de dinero extra para las arcas municipales. La mayoría de los habitantes de la localidad viven del turismo, ya que el pueblo está enclavado en una zona de gran belleza natural y paisajística. Por tanto, existe un riesgo de una fuerte oposición por parte de los ciudadanos.

No es la primera experiencia de este tipo que se intenta poner en marcha, aunque las pasadas no han sido muy alentadoras, ya que no se consiguió que los ciudadanos participasen. La razón de estos fracasos es, principalmente, la desconfianza ante las fuerzas políticas del pueblo, lo que dio lugar a acusaciones de manipulación del proceso por parte del equipo de gobierno. Así, se busca que el instrumento sea transparente e implique a la mayor parte de los ciudadanos. Lo ideal sería tener tiempo suficiente para debatir con tranquilidad y buscar la solución por consenso, pero la oferta de la empresa de energía eólica tiene fecha límite. Eso no impide que se imaginen alternativas intermedias por parte de los ciudadanos, para no reducir el problema a una simple votación entre el Sí y el No.

Asignamos valores ponderados a los objetivos:

	Información	Transparencia	Implicación	Representatividad	Rapidez
Pond	0,05	0,15	0,15	0	0,65

Así, vamos tomando todas las combinaciones de tareas que nos quedan después de aplicar las restricciones. A los resultados les añadimos la ponderación que establece el problema. Como buscamos maximizar nuestros objetivos, buscaremos la combinación de tareas que dé un valor más alto.

Una vez evaluadas las alternativas, encontramos que el mayor valor es 13,8 y que corresponde a esta combinación de tareas:

- Uso de cuestionarios e informes previos
- Debate
- Modelización de preferencias
- Debate
- Negociación
- Votación
- Negociación
- Votación
- Explicación (a ciudadanos)

Comparamos con los instrumentos que estudiamos en los Capítulos 2 y 3.

<b>Instrumentos</b>	<b>Resultado</b>
Agenda 21 Local	10,6
Conferencias de decisión	10,4
Presupuestos Participativos	10,3
Talleres de Grupos de Interés	10
Jurados Ciudadanos	9,7
Planes de acción	9,7
Grupos Focalizados	9,6
Negociación de Reglas	9,5
Núcleos de Intervención Participativa	9,1
Planes Ciudades	9
Planes de barrio	9
Referéndum	8,9
Foros de distrito	8,9
Community Appraisal	8,9
Conferencias Deliberativas	8,6
Paneles ciudadanos	8,5
Participatory Rapid Appraisal	8,4
Consejos sectoriales	8,4
Consultas ciudadanas	8,4
Mesas de barrio	8,3
Métodos de elección	8,2
Tecnología abiertos	8,1
Talleres de Futuro	8,1
Conferencias de Futuro	8,1
Visualización Futuro	8,1
ACE	8,1
Conferencias de consenso	7,7
Encuestas Deliberativas	7,7

Atendiendo a la clasificación de instrumentos que hicimos, tenemos que el propuesto pertenece al grupo de Votación con grupos pequeños si pensamos que la decisión final se produce en la Votación y la segunda Negociación se refiere a cuestiones de logística o de actuación. Pero si consideramos que es la segunda de las Negociaciones es la que produce la decisión final, pertenecería al grupo de Consenso con Pequeños Grupos de ciudadanos.

Vemos que Iniciativa popular no es un instrumento factible ya que al aplicar las restricciones, encontramos que solo encontramos instrumentos a partir de tres tareas y la Iniciativa solo posee dos.

Pasando a alternativas con menor número de tareas, encontramos que los mejores valores son:

- 3 tareas: 11,3 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Votación y Explicación a ciudadanos
- 4 tareas: 10,8 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Negociación, Votación y Explicación a ciudadanos.
- 5 tareas: 11,1 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Votación, Negociación, Votación y Explicación a ciudadanos.
- 6 tareas: 11,3 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Estructuración de preferencias, Votación, Negociación, Votación y Explicación a ciudadanos.
- 7 tareas: 12,5 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Modelización de Preferencias, Negociación, Votación, Negociación, Votación y Explicación a ciudadanos.
- 8 tareas: 13,2 correspondiente al instrumento con Despliegue de información, Debate, Modelización de Preferencias, Debate, Negociación, Votación, Negociación y Explicación a ciudadanos.

#### *4.5.2 Caso II*

Un colectivo religioso minoritario plantea al gobierno municipal de una ciudad de 300000 habitantes la necesidad de tener un lugar de culto debido a su crecimiento en los últimos tiempos. El colectivo correría con los gastos de construcción, pero necesita un solar donde levantar el templo. El ayuntamiento tiene dos espacios que podrían

utilizarse. El primero se encuentra situado en una zona habitada mayoritariamente por otra minoría étnica desde hace tiempo. Este segundo grupo no está muy conforme con la construcción, pero podría aceptarlo a cambio de alguna contrapartida. El segundo solar está situado en un barrio de clase media de la ciudad, que tampoco es muy favorable a tener ese templo en su barrio. Para evitar posibles conflictos, el ayuntamiento decide implantar un instrumento participativo donde estén representadas las dos minorías, partidos políticos, asociaciones vecinales de los barrios implicados, ONG's y el propio ayuntamiento. La prioridad municipal es que la elección del lugar sea tomada por consenso, con el mayor número posible de asociaciones participando en el instrumento y con el mayor intercambio de información posible para paliar el desconocimiento entre colectivos étnicos o religiosos. Dadas las características del problema, priorizamos los objetivos a cumplir. Encontramos que se nos pide maximizar la representatividad de los ciudadanos, la implicación de los actores por encima de los otros tres objetivos, transparencia y duración.

Asignaremos, así, valores ponderados a los objetivos:

	Información	Transparencia	Implicación	Representatividad	Rapidez
Pond	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1

Al calcular las combinaciones, encontramos siete instrumentos con el mismo valor, 27,6. En realidad, son noventa y seis permutaciones de las mismas tareas. Las seis permutaciones se basan en las siguientes tareas:

- Cuestionarios e informes previos.
- Muestreo de participantes.
- Elección de representantes y expertos.
- Despliegue de información.
- Estructuración de problemas.
- Modelización de preferencias.

- Debate.
- Negociación.
- Explicación a ciudadanos.

En cuanto a los instrumentos del Capítulo2, encontramos que su valor es:

<b>Instrumentos</b>	<b>Resultado</b>
Talleres de Grupos de Interés	20,9
Conferencias de decisión	20,9
Agenda 21 Local	20,9
Planes de acción	19,7
Negociación de Reglas	17,8
Presupuestos Participativos	17,8
Conferencias Deliberativas	17,6
Jurados Ciudadanos	17,4
Participatory Rapid Appraisal	16,4
Community Appraisal	16,4
Planes Ciudades	16,2
Planes de barrio	16,2
Paneles ciudadanos	16,1
Núcleos de Intervención Participativa	16,1
ACE	15,8
Consejos sectoriales	12,1
Referéndum	11,9
Foros de distrito	11,9
Mesas de barrio	11,8
Conferencias de consenso	11,6
Consultas ciudadanas	11,6
Encuestas Deliberativas	11,6
Métodos de elección	10,5
Grupos Focalizados	9,5
Tecnología abiertos	9,3
Talleres de Futuro	9,3
Conferencias de Futuro	9,3

Atendiendo a la clasificación de instrumentos que hicimos, tenemos que el propuesto pertenece al grupo de Votación con grupos pequeños si pensamos que la decisión final se produce en la Votación y la segunda Negociación se refiere para cuestiones de logística o de actuación. Sin embargo, si consideramos que es la segunda de las Negociaciones la que produce la decisión final, pertenecería al grupo de Consenso con Pequeños Grupos con ciudadanos, si nos quedamos con los seis instrumentos

permutados, o de Consenso de Pequeños Grupos con expertos, si optamos por el que tiene la tarea de Elección de expertos y/o representantes.

Pasando a alternativas con menor número de tareas, encontramos que los mejores valores son:

- 3 tareas: 10,1 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Negociación y Explicación a ciudadanos
- 4 tareas: 13,6 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Modelización de preferencias, Negociación y Explicación a ciudadanos.
- 5 tareas: 19,2 correspondiente al instrumento con Elección de representantes y/o expertos, Modelización de preferencias, Debate, Negociación y Explicación a ciudadanos.
- 6 tareas: 20 correspondiente a siete instrumentos, correspondientes a una combinación de tareas. La combinación contiene a Elección de representantes y/o expertos, Estructuración de problemas, Debate, Modelización de preferencias, Negociación e Informe final.
- 7 tareas: 22,6 correspondiente a trece instrumentos que son permutaciones de una sola combinación con Muestreo de participantes, Elección de representantes y/o expertos, Estructuración de problemas, Modelización de preferencias, Debate, Negociación y Explicación a ciudadanos.
- 8 tareas: 26,8 corresponde a 36 instrumentos resultantes de las permutaciones de un conjunto de tareas que comprende a los instrumentos siguientes: Muestreo de participantes, Elección de representantes y/o expertos, Despliegue de información, Estructuración de problemas, Modelización de preferencias, Debate, Negociación, y Explicación a ciudadanos. El otro instrumento es idéntico con la salvedad de la primera tarea donde la Elección de representantes/expertos es sustituida por el Muestreo de participantes.

#### **4.6. Discusión**

En este capítulo hemos propuesto una metodología para determinar cuál es el instrumento más adecuado para cada problema concreto de participación. Para ello hemos tomado todas las tareas de participación de capítulos anteriores, viendo que los instrumentos participativos son combinaciones de éstas. Sin embargo, hemos detectado que existen ciertas restricciones a la hora de utilizarlas para crear un instrumento. Estas restricciones nos advierten, entre otros, de la existencia de un número mínimo de tareas por instrumento, de un número máximo, de la incompatibilidad entre algunas tareas, la posibilidad de que alguna tarea se repita o no, el orden que deben llevar las tareas entre sí y de la necesidad de que ocupen un lugar determinado en las tres fases en las que hemos dividido los instrumentos.

Más tarde, hemos propuesto algunos objetivos que deben perseguirse al implementar un instrumento participativo. Con estos objetivos, más tarde, podremos resolver un problema de participación dado según los fines del dueño del problema ya que les asignaremos una ponderación. Los criterios que hemos planteado son la maximización del intercambio de información, de la transparencia, de la implicación de los actores, de la representatividad de los ciudadanos y de la rapidez del instrumento. Ajustando todas las tareas a cada uno de los criterios, hemos creado una tabla que presenta en sus columnas a los criterios y en sus filas, cinco categorías (Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto, Muy Alto) en las que colocamos las tareas según su relevancia en cuanto al criterio.

Seguidamente, hemos propuesto una función de valor en la que tenemos en cuenta el valor de las tareas respecto a los criterios designados como principales y la hemos aplicado a dos problemas concretos de participación distintos, buscando los instrumentos que más valor nos aportan.

## **CAPÍTULO 5: UNA ARQUITECTURA CONFIGURABLE PARA LA e-PARTICIPACIÓN**

### **5.1. Introducción**

En el capítulo anterior, hemos visto cómo se pueden diseñar instrumentos de participación definidos como de tareas que satisfacen ciertas restricciones y maximizan el valor. Estas tareas se han realizado habitualmente sin la intervención de las TIC, lo que supone que las nuevas formas de participación ciudadana siguen implementándose, esencialmente, de forma presencial. Ya advertimos en el Capítulo 1 que la realidad política no puede escapar a las transformaciones que han supuesto las TIC y más cuando ya se encuentran asentadas en la realidad social de los ciudadanos. Viendo estos cambios en la sociedad, describiremos aquí cómo las TIC pueden servir para dar soporte mucho más eficiente para las tareas y instrumentos participativos que los métodos tradicionales, ya que aportan en términos generales más rapidez y eficacia. Uno de los mejores soportes para estos instrumentos es la Web 2.0. Veremos cómo este concepto ha revolucionado el uso de Internet a través de sus aplicaciones y cómo pueden aplicarse al ámbito de la participación política ciudadana. Después diseñaremos una arquitectura configurable de participación electrónica con la ventaja de que algunas de las tareas que hemos definido en capítulos anteriores ya se están utilizando en soportes digitales como la mediación, el arbitraje y, sobre todo, la votación. A partir de esta, se propondrá un procedimiento de diseño de una estrategia de participación ciudadana con soporte electrónico.

### **5.2. La Web 2.0 como soporte de instrumentos participativos**

Las TIC, en especial Internet, han transformado el mundo desde hace 25 años, la aparición de la Web 2.0 ha transformado Internet. En los último siete años, la red ha dejado de ser un lugar donde los usuarios eran simples receptores para convertirse en un

espacio abierto donde la contraposición emisor – receptor casi ha desaparecido. Todos podemos participar de una manera u otra como creadores de información, a la vez que seguimos siendo consumidores de ella. El término Web 2.0, nacido en 2004 en la ya famosa conferencia de O’Reilly sobre el futuro de la World Wide Web (O’Reilly, 2004), describe un empleo de la red que permite que los usuarios tengan una participación activa, a través de la creación y administración de contenidos propios y opinión sobre los ajenos. Esto ocurre a través de aplicaciones web que generan colaboración y servicios.

Ribes (2007) define la Web 2.0 como “*todas aquellas utilidades y servicios de Internet que se sustentan en una base de datos, que puede ser modificada por los usuarios del servicio, ya sea en su contenido (añadiendo, cambiando o borrando información o asociando datos a la información existente), bien en la forma de presentarlos o en contenido y forma simultáneamente*”. Ribes también habla de la Web 2.0 como una actitud. ¿Por qué una actitud? Porque aquí es fundamental la interacción entre los internautas, ya que se vuelven protagonistas al poder modificar ciertas páginas, dando más valor a la red, sobrepasando al usuario receptor del contenido, convirtiéndolo en creador, emisor y pensador del mismo.

Algunos ejemplos de estas aplicaciones incluyen:

- Aplicaciones para expresarse/crear y publicar/difundir: *blog, wiki,...*
- Aplicaciones para publicar/difundir y buscar información: *YouTube, Flickr, SlideShare, Del.icio.us,...*
- Aplicaciones para buscar/acceder a información de la que nos interesa estar siempre bien actualizados: *RSS, Bloglines, GoogleReader*
- Redes sociales: *Facebook, Twitter,...*
- Otras aplicaciones on-line Web 2.0: *Calendarios, geolocalización, libros virtuales compartidos, noticias, ofimática on-line, plataformas de teleformación, pizarras digitales colaborativas on-line, portales personalizados,...*

Para Miller (2005), la Web 2.0 se caracteriza por estos principios:

- Permite crear aplicaciones virtuales rápidas.
- Es participativa.
- Se adapta al usuario.
- Permite compartir código, información, contenidos e ideas.
- Es modular y puede desarrollarse por partes.
- Es comunicativa.
- Ha generado un gran crecimiento de la llamada “Larga cola” de contenidos de manera rápida y barata.

Todas estas aplicaciones pueden utilizarse a la hora de buscar soportes para la realización de tareas participativas. En el capítulo anterior, hemos visto que había una serie de problemas a la hora de plantear determinadas tareas de participación. Estos problemas pueden solucionarse, si reproducimos tales tareas mediante soportes electrónicos, en especial, basados en Internet. Es por ello, que la Web 2.0 resulta esencial para resolver la cuestión del acceso de la ciudadanía al proceso de toma de decisiones. Con el masivo, aunque todavía insuficiente, ingreso de los ciudadanos a la Red, se ha comprobado que estas webs pueden servir como foro de debate o despliegue de información de manera mucho más rápida, eficiente y viable que los cauces tradicionales.

Ya en el Capítulo 1 se analizaron las ventajas que tendría la aplicación de las TIC en política. Recordándolas rápidamente, serían el aumento de la legitimidad y transparencia de las decisiones, la reducción del “déficit democrático”, el aprovechamiento del conocimiento ciudadano y la mejora de la cultura política de ciudadanos y políticos. Pero el uso de la Web 2.0 puede traer además, una reducción de los costes económicos de cualquier instrumento de participación y un vertiginoso aumento de la velocidad del propio instrumento. La reducción de tiempo y de gasto a la hora de implementar tareas participativas puede redundar en beneficio del cumplimiento de los criterios de actuación que hemos señalado en el Capítulo 4.

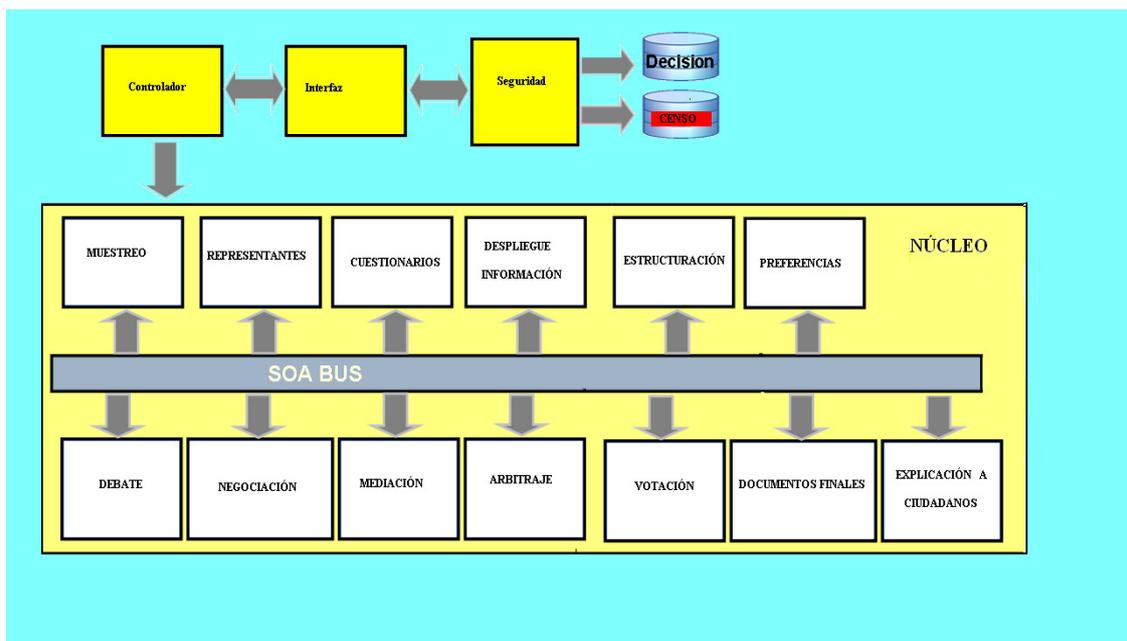
### 5.3. Arquitectura configurable

Como ya hemos dicho, un instrumento de participación se compone de una serie de tareas. Estas tareas se han realizado habitualmente a través de encuentros presenciales, aunque en los últimos tiempos, cada vez se desarrollan más en soporte electrónico con lo que existe la opción de aplicarlas de una u otra manera, según sea más eficiente para los problemas propuestos. Así, se puede diseñar una arquitectura configurable de participación que implementaría la metodología de creación de instrumentos “ad hoc” para problemas concretos.

Esta arquitectura genérica de participación poseería tres perfiles de usuarios básicos:

- Los *dueños del problema*, que son quienes proponen, la temática sobre la que participar, estructurándola y dándola publicidad.
- Los *ciudadanos*, protagonistas del instrumento de toma de decisiones a través de sus opiniones, sugerencias y preferencias sobre la cuestión a resolver.
- El *staff técnico*, que cuida del desarrollo del instrumento, creando un soporte a la hora de estructurar el problema participativo, pudiendo actuar como moderadores y asistiendo a los ciudadanos en las distintas tareas.

La arquitectura que proponemos para este instrumento puede ilustrarse de la siguiente manera:



**Figura 5.1: e-Participation Architecture**

La arquitectura debe poseer:

- Una interfaz sencilla que debe hacer accesible la participación a todos los actores, incluso si poseen alguna discapacidad, siguiendo las recomendaciones del  $W^3 AI$ .
- Un módulo de seguridad que se encarga de verificar a los usuarios registrados en la aplicación. Para entrar en el sistema, el usuario debe autenticarse con su contraseña. El módulo comprueba si está en la base de datos y si tiene permiso para participar. Una vez hecho esto, el sistema le asigna las funciones que el usuario puede desarrollar, dependiendo cuál sea su rol.
- Una base de datos que permite establecer y administrar el instrumento. Más tarde, se establece un protocolo de actuación que sirve para pasar de cada módulo de tarea a otro.
- Una segunda base de datos que contenga la información relevante y necesaria acerca de los participantes registrados y los roles de éstos en el instrumento. Esta base de datos es la que guarda las decisiones, votos y preferencias de cada participante así como los datos que permiten su actuación en los roles asignados.

- Un módulo por cada tarea participativa que hayamos incluido. Así tendremos un módulo de debate, un módulo de elección de preferencias, uno de votación, etc.
- El BUS SOA que se encarga de la interconexión de los diferentes módulos, permitiendo la fácil incorporación de nuevos módulos. su misión principal es la de proporcionar una comunicación fiable entre los distintos módulos, que están distribuidos en múltiples páginas web.

Si se quiere implementar esta arquitectura en la red, se puede desarrollar a través de una web “Mashup” (Clarkin y Holmes, 2007). Estas son aplicaciones que combinan datos, funciones de distintas fuentes para crear servicios. Es decir, da prestaciones utilizando información de orígenes diferentes y de la que no es dueña. A diferencia de los portales web, una web mashup no es un producto completamente acabado sino que se pueden añadir aplicaciones utilizando técnicas de la web 2.0. y no es dueña de los servicios que se prestan. Como ejemplos tenemos a Chicago Crime ([http://gis.chicagopolice.org/CLEARMap\\_crime\\_sums/startPage.htm](http://gis.chicagopolice.org/CLEARMap_crime_sums/startPage.htm)), Flickr (<http://flickrvision.com>), Mapdango (<http://www.mapdango.com>) o Histourist (<http://www.histourist.com>). A partir de esta idea, podríamos emplazar nuestra arquitectura como una web mashup, aprovechando los contenidos existentes en la red de forma gratuita para construir nuestra configuración. Así pasamos a estudiar qué tareas podemos desarrollar electrónicamente y pueden alojarse en una web de estas características.

#### **5.4. Soporte electrónico para tareas participativas**

Hay distintas tareas participativas que ya tienen desarrollo electrónico, de las cuáles la más conocida es la votación. Estas aplicaciones electrónicas pueden ayudarnos para configurar nuestra arquitectura. Así, exploraremos cuáles son las tareas que mejor pueden implementarse desde la red y cuáles son las aplicaciones web que podríamos incorporar a nuestra futura mashup. Algunos de estos soportes son de pago y otros son open source.

Pasaremos identificar cuáles de nuestras tareas participativas pueden ser realizadas en soporte electrónico. Como paso previo, si el dueño del problema decide resolverlo utilizando medios electrónicos debe contar con una página web creada “ad hoc”. A esta web, que se pretende sea una mashup, la consideraremos la “Quinta parte” de todo esta arquitectura (Bol, 2005), siendo las cuatro primeras el dueño del problema, los participantes, el staff técnico y la tecnología digital. Generalmente, los problemas de participación son planteados desde instituciones que suelen tener sus propias páginas así que podrían utilizarse como alojadores de los contenidos necesarios. Esto facilitará cómo resolver alguno de las tareas, además de dar información sobre la estructura del instrumento, instrucciones para participar, etc. Por tanto, esta quinta parte debe tener también contenidos propios, más allá de una receptora de servicios ajenos.

#### 5.4.1. *Votación*

El voto por internet está siendo profusamente usado en los últimos años en todos los ámbitos. Aunque no está universalmente desarrollado, cada vez son más los países que lo usan para sus comicios. El caso más paradigmático es el de Estonia ([http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/evoting/evoting\\_documentation/report\\_evoting\\_estonia2007\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/evoting/evoting_documentation/report_evoting_estonia2007_en.asp)) que lo ha colocado al mismo nivel que el voto presencial. Para este tipo de votación, encontramos que existen diferentes posibilidades como Pnyx Government que ofrece SCYTL ([www.scytl.com](http://www.scytl.com)) o The Open Source Digital Vouting Foundation ([www.osdv.org](http://www.osdv.org)). Ambas desarrollan tecnologías para la votación por Internet, aportando varias posibilidades de voto en el caso de la primera y con apoyo logístico y de información. Además, la segunda es gratuita mientras que la primera es de pago. También hay que mencionar el *Opinions On – line* (Hämäläinen and Kalenius, 1999), una plataforma para la colaboración entre grupos a través de encuestas, cuestionarios y votaciones. El usuario puede crear sus propias encuestas y en la versión básica incluye distintos tipos de votación como voto por aprobación y ranking de alternativas. Una versión más avanzada posee también un conjunto de reglas de votación avanzada.

Esta tarea es una de las que mejor puede realizarse por internet, ya que hay varias opciones y posee, además, la ventaja de la velocidad a la hora de hacer el recuento y la distribución proporcional de los votos si fuese necesario. Además, la posibilidad de votar directamente a través de Internet permite un incremento de votantes además de ahorrar en costes y logística, según Internet Voting Task Force del gobierno de California (<http://www.sos.ca.gov/elections/ivote>) .

#### 5.4.2. Arbitraje, Negociación y Mediación

Tampoco partimos de cero en otras tareas participativas. El arbitraje, la negociación y la mediación también han pasado a tener soporte electrónico. Al conjunto de estas tareas se les denomina *Online Dispute Resolution* (ODR). Surge de la unión de las TIC y de la *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Pero es algo más que el uso de la ADR por medios electrónicos, ya que la incorporación de estos hace que se hayan creado procedimientos “ad hoc” y no solamente mantener los existentes, véase Schulz, (2003) y Katsh y Rifkin (2001).

En este tipo de resolución de conflictos, la administración de la información no solamente se lleva a cabo por personas físicas (mediador, árbitro o negociador) sino también por tecnología digital. A esta tecnología se le ha denominado la “cuarta parte” (Katsh y Wing, 2006), ya que se ve al ODR como un elemento independiente de autoridades, ciudadanos y técnicos. Esta “Cuarta parte” incrementa la eficacia de los instrumentos ya que reduce costes económicos y de tiempo a través de la organización de la información, la creación de encuentros virtuales o el envío de respuestas rutinarias de modo automático.

Las formas más comunes de las ODR son los Métodos Consensuales y los Adjudicativos. En los primeros encontramos como más característicos la Negociación Automatizada y la Negociación Asistida o Mediación. Para los segundos, el más común es el Arbitraje Online.

## *Negociación electrónica y mediación electrónica*

Estas dos tareas suelen aparecer juntas en muchos de los soportes electrónicos que se han revisado. Suelen denominarse como *Negociación automatizada* (lo que nosotros denominamos Negociación) y *Negociación Asistida* (para nosotros, mediación). La *Negociación automatizada* tiene dos formas principales: el *Double Blind Bidding* y el *Visual Blind Bidding*. El primero se refiere a negociaciones económicas como pagos, indemnizaciones, etc. El instrumento tiene dos partes donde la oferta y la demanda se ocultan y comienza cuando aquellas acceden a negociar. Ambas partes pueden hacer hasta tres ofertas y si sus ofertas están dentro de un mismo rango (entre el 5 y el 30%) o cercanas a una misma cantidad de dinero, el software busca una solución automática. En el segundo caso, pueden participar más partes y lo que permanece oculto es la cantidad que las partes aceptarían para acabar la negociación. En la *Negociación Asistida*, el método más usado es el *Square Place*, que ha sido implementado por numerosas empresas, incluida e-Bay. En realidad es una mediación online con facilitadores. Este instrumento comienza cuando una de las partes hace una reclamación, cumplimentando un formulario estándar. Ahí la web identifica el conflicto y propone una serie de soluciones estándar mientras se pone en contacto con la otra parte para llegar a un acuerdo. Se le presenta la misma serie de soluciones y si ambas partes eligen la misma, el instrumento termina ahí. Si no es así, se busca un acuerdo mediante la negociación, asistida y moderada por el programa.

Los servidores de negociación electrónica suelen tener cuatro áreas principales: un servicio de registro, un servicio de propuestas de negociación, un área de reglamentación y un espacio para el análisis de coste – beneficio para las propuestas (Su et al, 1999). Tenemos diferentes webs que prestan servicios de negociación y mediación como Interneq de [www.interneq.concordia.ca](http://www.interneq.concordia.ca), GNP (Generic Negotiation Platform) (Benyoucef et al, 2000), Negotiauctions ([www.negotiauctions](http://www.negotiauctions)) , GeNCA (Generic Negotiation of Contracts API) (Benyoucef y Verrons, 2007), INSS (Internacional Negotiations Support System) (Kersten y Noronha, 1999) o CAME (Computer Aided Market Engineering) (<http://www.meet2trade.de>) que encontramos en la recopilación que hace Benyoucef (2010). También ofrece servicios de Mediación electrónica la

Asociación Española de Arbitraje Tecnológico (ARBITEC) ([www.onnet.es/arbitec](http://www.onnet.es/arbitec)) y la Global Arbitration and Mediation Association (GAMA) ([www.gama.com](http://www.gama.com))

Encontramos que existen varias alternativas electrónicas a la *Negociación* y a la *Mediación* tradicionales. A las ya mencionadas podríamos añadir el *Joint Gains* (Kettunen et al, 1998) de *Decisionarium*. Este programa está destinado a negociaciones multiparte basadas en un análisis multicriterio. Partiendo de un acuerdo inicial, se busca mejorar éste a través de la información sobre las preferencias de los actores, guiando a éstos a un óptimo de Pareto. Se inspira la formalización del procedimiento Single Negotiation Text (SNT) (Raiffa, 1982).

En estas tareas, puede ser más apropiado el uso de soportes electrónicos que los modos físicos ya que nos aportan más información sobre costes y beneficios y muestran mejor los posibles puntos de acuerdo.

### *Arbitraje*

El Arbitraje Online es uno de los métodos de resolución de conflictos más requeridos en cuestiones de comercio internacional, habiendo sido ya incorporado a varias legislaciones, tanto europeas como mundiales (Merino Merchán, 2000). También es una tarea bastante desarrollada electrónicamente, aunque casi siempre fundada en cuestiones de comercio internacional, coexistencia de marcas, etc. La implantación digital de esta tarea permite ahorrar tiempo, ya que los instrumentos habituales de arbitraje requieren varias reuniones con las partes, revisiones de la literatura sobre cuestión tratada. La reducción del trabajo en esta tarea puede acelerar su resolución en gran modo, lo que supone, además, resolver el instrumento, ya que el arbitraje es una de las etapas definitivas de los instrumentos de participación.

El Arbitraje Online es reconocido como una de las ODR más utilizadas en todo el mundo y encontramos distintas páginas web que se dedican a esta tarea como, "*Virtual Magistrate*" creado por el National Center for Automated Information Research, la American Arbitration Association y el Villanova Center for information law and policy,

"*Online Ombuds Office*" de la universidad de Massachussets ([www.ombuds.org](http://www.ombuds.org)); la *Uniform Dispute Resolution Policy* (UDRP) de la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) (<http://www.icann.org/en/udrp/udrp.htm>), el *National Arbitration Forum* (<http://www.adrforum.com>), *E-resolution* ([www.disputes.org](http://www.disputes.org)) que incluye a "*Cyber Tribunal*" de la Universidad de Montreal , *CPR Institute for Dispute Resolution* ([www.cpradr.org](http://www.cpradr.org)), la *Society of Professionals in Dispute Resolution* (SPIDR) ([www.acrnet.org](http://www.acrnet.org)) , el *Centre de Médiation et d'arbitrage de Paris* ([www.cmap.fr](http://www.cmap.fr)) , *Internet Arbitrator* ([www.net-arb.com/arbitration\\_agreement.php](http://www.net-arb.com/arbitration_agreement.php)); *Better Business Bureau Online* ([www.bbb.org](http://www.bbb.org)), *Internet Ombudsman* ([www.theinternetombudsman.com](http://www.theinternetombudsman.com)) que también ofrece servicios de mediación electrónica y las ya mencionadas en la parte de *Negociación*, ARBITEC y GAMA.

También se reconocen como parte de la ODR a los sistemas de decisión y de negociación ya que aporta un mejor manejo de la información y de la comunicación. Puede considerarse que es el sistema ODR más profesionalizado ya que aquí los facilitadores de la Tercera Parte toman roles mucho más activos, identificando, ajustando y cuantificando preferencias dentro de una Cuarta parte mucho más robusta (Thiessen, 2000).

Por último, también se consideran como ODR, las Plataformas de colaboración y los Juicios virtuales que utilizan técnicas de mediación, arbitraje y negociación. Las plataformas de colaboración se destinan principalmente a la búsqueda de consenso como [www.GroupMindExpress.com](http://www.GroupMindExpress.com) y los Juicios virtuales reproducen el sistema judicial norteamericano, como podemos ver en [www.I-corthouse.com](http://www.I-corthouse.com) .

#### 5.4.3. *Uso de cuestionarios e informes previos*

El *Uso de cuestionarios* puede resolverse electrónicamente con *Opinions on line de Decisionarium*, ya que el dueño del problema podría generar encuestas dirigidas a los ciudadanos. Otro recurso puede ser SurveyMonkey ([www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com)) , que ofrece servicios tales como encuestas de opinión de todo tipo desde opiniones sobre un tema concreto, un producto, desempeño en el trabajo proporcionando cuestionarios ya

elaborados, encuestas telefónicas productos o estudios avanzados. Otros ejemplos son Survey System ([www.surveysystem.com](http://www.surveysystem.com)) o Zoomerang ([www.zoomerang.com](http://www.zoomerang.com)) . En cuanto a la difusión de informes previos, la página web del dueño del problema puede alojar los mencionados informes, añadiendo valor a la mashup original. también pueden darse a conocer a través de las redes sociales como *Facebbok* o *Twitter*.

#### 5.4.4. Muestreo de participantes

El muestreo de participantes será una tarea a realizar previamente por parte del dueño del problema donde no es necesaria la participación de los ciudadanos. Podría realizarse por parte del staff técnico o expertos contratados.

#### 5.4.5. Despliegue de información

Igualmente el *despliegue de información* electrónico puede realizarse de manera sencilla a través de la página web del dueño del problema. También puede hacerse a través de las redes sociales como *Facebook* o *Twitter* e incluso a través del correo electrónico.

#### 5.4.6. Elección de representantes

La siguiente tarea, *elección de representantes o expertos* presenta alguna diferencia. Si son representantes si es factible hacerlo a través de un programa de votación que permita presentar candidaturas. Sin embargo, si son expertos parece más adecuado que sea el dueño del problema quien elija a los expertos. Esta cuestión debe tomarse muy en cuenta si el instrumento participativo que vamos a utilizar incluye la presencia de expertos.

#### 5.4.7. Modelización de preferencias

La *modelización de preferencias* es posible realizarla mediante programas como *Web – hipre de Decisionarium* o *1000 Minds* ([www.1000minds.com](http://www.1000minds.com)) de manera más sencilla que mediante reuniones físicas. Son herramientas web que mediante tareas como la

ponderación de los atributos, la evaluación de alternativas o modelización del problema pueden modelizar las preferencias de los participantes en el instrumento.

#### *5.4. 8. Debate*

En cuanto al *Debate*, tenemos varios sitios para realizarlo como Facebook o Twitter, aunque podría implementarse desde la página web del dueño del problema a través de la creación de un hilo referente a un único tema o a varios. En ocasiones, podría alternarse la realización de esta tarea de modo físico o virtual, dependiendo del número de actores, de la opinión de los expertos o del deseo de los patrocinadores. Una reunión física es más lenta que una virtual pero permite empatizar de modo más directo entre las partes. Dependiendo de las características del instrumento y del desarrollo de éste podría optarse por un modo u otro o, incluso, una combinación de ambos.

#### *5.4.9. Preparación de documentos finales*

La preparación de estos documentos se realizará cuando el instrumento esté finalizando. Para su difusión podemos utilizar la página web del dueño del problema. Otra opción es la de preparar estos documentos de manera colaborativa entre todos los participantes en una página wiki, que permite las ideas de todos.

#### *5.4.10. Explicación a ciudadanos*

Por último, esta tarea también puede prepararse on line desde la página web del instrumento como hacíamos con la anterior.

En resumen, todas las tareas a excepción de la elección de expertos, pueden realizarse a través de la web, lo que si podría configurarse una estrategia de participación on line, lo que supondría las ventajas antes reseñadas a la hora de que la ciudadanía pueda acceder a la participación. Debe tenerse en cuenta que, en un momento dado, puede ser efectivo algún encuentro físico en la Negociación, Arbitraje o Mediación.

## 5.5. Diseño de instrumentos de participación electrónica

Una vez establecidas cuáles son las tareas que se pueden desarrollar de manera más eficiente mediante soporte electrónico, tenemos entonces veinticinco tareas que podemos utilizar para crear un instrumento de participación. Estas tareas son las trece originales más la versión digital de estas tareas a excepción de la *Elección de representantes y/o expertos*, que hemos considerado más adecuada para realizarse de modo tradicional.

Además, introduciremos un nuevo objetivo a los cinco anteriores, que servirá para primar el uso de las TIC en Participación ciudadana frente a los medios tradicionales. El uso de las TIC debe servir para mejorar el rendimiento de alguna de las tareas. Para no confundir las tareas realizadas de modo tradicional con las tareas digitales, identificaremos a estas con su nombre seguido por la letra D.

Además, añadiremos una nueva restricción para impedir que las tareas se doblen, es decir que, si una tarea se realiza de modo tradicional no podrá realizarse de modo digital y viceversa.

	<b>Información</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Implicación</b>	<b>Representatividad</b>	<b>Uso de las TIC</b>	<b>Rápidez</b>
<b>Muy Bajo</b>	Votación, Votación D		Mediación, Mediación D, Arbitraje, Arbitraje D,	Arbitraje, Arbitraje D, Votación, Votación D	Cuestionarios previos, Despliegue de información, Modelización, Debate, Documentos finales, Explicación final, Estructuración, Mediación, Negociación, Arbitraje, Muestreo, Elección de representantes, Votación	Arbitraje, Arbitraje D
<b>Bajo</b>	Muestreo de participantes, Muestreo de participantes D, Elección de representantes, Elección de representantes D	Arbitraje, Arbitraje D, Mediación, Mediación D, Voto, Votación D	Cuestionarios previos, Cuestionarios previos D, Documentos finales, Documentos finales D, Explicación final, Explicación Final D,	Cuestionarios previos, Cuestionarios previos D, Despliegue de información, Despliegue de información D, Mediación, Mediación D, documentos finales, Documentos finales D, Explicación final, Explicación Final D,		Cuestionarios previos, Cuestionarios previos D, Debate, Debate D, documentos finales, Documentos finales D,
<b>Medio</b>	Estructuración, estructuración D, Mediación, Mediación D, Negociación, Negociación D, Arbitraje, Arbitraje D	Cuestionarios previos, Cuestionarios previos D, Muestreo, Muestreo D, Elección de representantes, Elección de representantes D, Modelización, Modelización D, Estructuración, Estructuración D	Muestreo de participantes, Muestreo de participantes D, Elección de representantes, Elección de representantes D, Modelización, Modelización D	Estructuración, Estructuración D, Debate, Debate D,		Despliegue de información, Despliegue de información D, Modelización, Modelización D, Explicación final, Explicación Final D,
<b>Alto</b>		Despliegue de información, Despliegue de información D, Negociación, Negociación D	Despliegue de información, Despliegue de información D, Estructuración, Estructuración D, Negociación, Negociación D,	Negociación, Negociación D, Modelización, Modelización D		Muestreo de participantes, Muestreo de participantes D, Elección de representantes, Elección de representantes D, Estructuración, Estructuración D, Negociación, Negociación D, Mediación, Mediación D
<b>Muy Alto</b>	Cuestionarios previos, Cuestionarios previos D, Despliegue de información, Despliegue de información D, Modelización, Modelización D,	Debate, Documentos finales, Debate D, Documentos finales D, Explicación final, Explicación Final D	Debate, Debate D, Votación, Votación D	Muestreo de participantes, Muestreo de participantes D, Elección de representantes, Elección de representantes D,	Arbitraje D, Cuestionarios previos D, Modelización D, Debate D, Documentos finales D, Explicación Final D, Estructuración	Votación, Votación D

Así, modificaremos la función de valor del Capítulo 4 para incluir el nuevo objetivo:

$$v(m) = \sum_{i=1}^n \rho_i \left[ \sum_{j=1}^5 w_j v_j(t_i) \right] + w_6 v_6(d(m))$$

Y lo volvemos a aplicar al primer ejemplo del capítulo 4, pero reformando los criterios, para poder añadir el uso de las TIC, quedando de la siguiente manera:

	Información	Transparencia	Implicación	Representatividad	TIC	Rapidez
Pond	0,1	0,3	0,2	0	0,3	0,1

Así hay 24 instrumentos que alcanzan el valor de 25,1 y que, en realidad, son las permutaciones de las siguientes tareas:

- Uso de cuestionarios e informes previos D
- Despliegue de información D
- Estructuración de problemas D
- Modelización de preferencias D
- Debate D
- Negociación D
- Votación D
- Preparación de documentos finales D
- Explicación a ciudadanos D

Los resultados de los mecanismos estudiados en el capítulo 2 son:

<b>Tareas</b>	<b>Resultado</b>
Agenda 21 Local	19,5
Conferencias de decisión	18,4
Talleres de Grupos de Interés	18,2
Presupuestos Participativos	18
Planes de acción	17,6
Jurados Ciudadanos	15,7
Negociación de Reglas	14,9
Planes Ciudades	14,6
Planes de barrio	14,6
Conferencias Deliberativas	14,2
Núcleos de Intervención Participativa	14
Participatory Rapid Appraisal	13,7
Community Appraisal	13,7
Paneles ciudadanos	13,6
ACE	13,3
Grupos Focalizados	9,6
Referéndum	8,9
Foros de distrito	8,9
Consejos sectoriales	8,4
Consultas ciudadanas	8,4
Mesas de barrio	8,3
Métodos de elección	8,2
Tecnología abiertos	8,1
Talleres de Futuro	8,1
Conferencias de Futuro	8,1
Visualización Futuro	8,1
Conferencias de consenso	7,7
Encuestas Deliberativas	7,7

En cuanto a los resultados con menor número de tareas tenemos:

- Con tres tareas, encontramos un instrumento de valor 9,3 con las tareas Elección de representantes y/o expertos D, Votación D y Documento final D.
- Con cuatro tareas, el valor del instrumento resultante es 11, 4 con las tareas Despliegue de información D, Debate D, Negociación D y Explicación a ciudadanos D.

- Con cinco tareas, el instrumento resultante posee el valor 15,9 compuesto por las tareas Despliegue de información D, Debate D, Modelización de preferencias D, Negociación D y Explicación a ciudadanos D. En realidad, son cuatro permutaciones de la misma serie de tareas.
- Con seis tareas, con valor de 18,4, tenemos cuatro permutaciones de las tareas Despliegue de información D, Debate D, Modelización de preferencias D, Negociación D, Documento final D y Explicación a ciudadanos D.
- Para siete tareas, tenemos 24 permutaciones de las siguientes tareas, Despliegue de información D, Estructuración de problemas D, Modelización de preferencias D, Debate D, Negociación D, Documento final D y Explicación a ciudadanos D, que alcanzan el valor 20,7.
- Con ocho tareas, el valor del instrumento resultante es 22,9. Como anteriormente, son 24 instrumentos que corresponde a la permutación de las tareas Despliegue de información D, Estructuración de problemas D, Modelización de preferencias D, Debate D, Negociación D, Votación D, Documento final D y Explicación a ciudadanos D.

## **5.6. Discusión**

En este capítulo hemos diseñado una estrategia de e-Participación a partir de las tareas que habíamos identificado en los instrumentos de participación del Capítulo 2.

La revolución que ha supuesto la Web 2.0 permite encontrar, implementar o, incluso, crear una serie de herramientas para desarrollar las tareas de los instrumentos participativos. Estas páginas plantean una serie de ventajas para la participación ciudadana que no pueden dejarse a un lado tales como:

- Mayor rapidez a la hora de realizar los instrumentos de participación.
- Mayor eficiencia en cuanto al uso de los recursos y el tiempo.

- Mayor transparencia y, por tanto, mayor legitimidad en las decisiones tomadas.
- Superación de las barreras físicas, ya sean distancias, discapacidades, etc, para el acceso de los ciudadanos a la información y a la participación.

Así, hemos estudiado la Web 2.0 como soporte de instrumentos y tareas participativas. Este tipo de web se ha convertido en una herramienta muy eficaz a la hora de elaborar. Más adelante, hemos diseñado una arquitectura para instrumentos participativos. Teniendo como base una web mashup, podemos crear una arquitectura donde alojar distintos servicios externos para realizar las tareas. Para ello, tendremos un módulo de seguridad que permitirá registrarse a los actores en su rol, una base de datos donde se guarden los perfiles de estos actores y otra donde recoger las acciones de estos actores. También tendrán distintos módulos por cada una de las tareas participativas a realizar.

Estos módulos alojarán realmente a páginas que permitan la realización de las tareas de modo digital. Los resultados de cada una de las tareas debe ser recogido y estructurado por los técnicos que manejen la página web, yendo más allá del concepto mashup. Además, habrá tareas como el despliegue de información, el uso de cuestionarios previos, la publicación de los informes y la explicación a los ciudadanos que se realizarán desde la propia página.

Seguidamente, definimos la nueva serie de tareas, tradicionales y digitales, e incorporamos un nuevo objetivo a los cinco existentes en el capítulo 4, que prima la inclusión de nuevas tecnologías y volvemos a definir las tareas. Por último, retomamos el primer ejemplo del capítulo anterior y lo aplicamos de nuevo con la inclusión del nuevo objetivo.



# **CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y CUESTIONES ABIERTAS**

## **6.1. Conclusiones**

Esta tesis doctoral ha abordado el problema de la participación ciudadana en la toma de decisiones poniendo el énfasis en las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, sugiriendo cómo pueden transformarse los instrumentos de participación existentes hasta el momento.

En el Capítulo 1, hemos descrito la demanda ciudadana creciente por participar en la toma de decisiones. El llamado “déficit democrático” está transformando las relaciones gobernantes – gobernados. Esta transformación ha hecho que los gobernados soliciten que sus opiniones se tengan en cuenta en las decisiones que más les afecten. El fenómeno no es nuevo y viene reflejado en la literatura profusamente. Así, hemos repasado un gran número de conceptos sobre Democracia participativa y algunos ejemplos de participación ciudadana directa como los provenientes de la Atenas Clásica y la Suiza actual. También hemos visto como, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la ciudadanía ha intentado recuperar el espacio político del que se han adueñado los partidos políticos. Esta excesiva monopolización de la política ha llevado a cierto hartazgo ciudadano, que se comprueba en las frecuentemente bajas cuotas de participación en las citas electorales. Así, los ciudadanos empiezan a construir movimientos paralelos a la política tradicional para hacerse oír. Una de las razones que últimamente más influyen en este auge es la introducción de las TIC que suministran un nuevo soporte a la participación ciudadana, permitiendo un considerable aumento de la legitimidad, la cercanía y la transparencia de las decisiones públicas. Aunque generalmente se habla de Internet como paradigma de las TIC para la participación política, encontramos que otros dispositivos electrónicos que se utilizan cotidianamente pueden ser claves en estas actividades. Así, la Televisión Digital Terrestre o los teléfonos móviles podrían servir como medio para la participación.

En el Capítulo 2, vemos como, debido a las razones explicadas en el capítulo anterior, está creciendo de manera ingente la cantidad de instrumentos de participación. Esto ha llevado a tres problemas: Hay problemas en la terminología, confundiendo la tarea participativa con el instrumento, siendo este un conjunto de aquellas. Hay problemas en la práctica, ya que tienden a usarse los instrumentos participativos más publicitados en lugares completamente distintos de aquellos para los que fueron diseñados, pudiendo fracasar estrepitosamente. El tercer problema se refiere a que a la par que los instrumentos, han ido creciendo también las clasificaciones, que revisamos. Seguidamente hemos descrito los principales instrumentos de participación y alguno de los híbridos derivados de ellos. Hemos diseñado nuestra categorización, basándonos en sus características como número y tipología de participantes o duración del instrumento, entre otras. Esta caracterización intenta ser lo más completa posible pero, a la vez, también flexible para poder incorporar más criterios si fuese necesario. A continuación contrastamos los instrumentos descritos con nuestra clasificación, construyendo una tabla que los ordenaba según las características elegidas como criterios. Seguidamente, descomponíamos los instrumentos en una serie de tareas diferenciadas, encontrando que los instrumentos siempre se estructuran a través de estas tareas. Separando las más comunes de ellas, investigamos cuáles corresponden a cada instrumento. Una vez diseccionados los instrumentos, se procedió a diseñar otra tabla que mostrase cuál era la secuencia cronológica de tareas en cada instrumento. Uno de los futuros problemas que hemos intentado prever con nuestra clasificación es que podamos incluir en ella los nuevos instrumentos participativos que vayan apareciendo en esta ola de participación, parafraseando a Huntington (1991). Por eso, intentamos que sea flexible con categorías amplias y, desde luego, no está cerrada y más teniendo en cuenta el previsible impacto de las TIC en política.

Para el tercer capítulo, se tomaron las dos tablas creadas en el Capítulo 2 y se hicieron sendos análisis de conglomerados con ellas. La primera agrupación de instrumentos, la de las características, se rige por el tipo de participantes y el número de éstos. Los resultados de la tabla que analizaba la secuencia cronológica presentaban al número de tareas por instrumentos como idea principal de relación. Esta idea no era muy adecuada

a nuestros propósitos, así que construimos una nueva tabla a partir de las tareas que existen o no en cada instrumento y que analizamos al igual que las otras. Sus resultados indican que, en este caso, los instrumentos se han agrupado mucho más por la manera de tomar las decisiones, consenso o votación, que por cualquier otro criterio. Al contrastar las dos clasificaciones elegidas, hemos podido crear un esquema de instrumentos que partir de tres criterios (modo de tomar decisiones, número de participantes y tipología de éstos) resumía a los instrumentos estudiados. El estudio de los instrumentos ha proporcionado un cuadro de clasificación que no habíamos observado en la literatura revisada en el tema y que, como la clasificación por características del capítulo anterior, permite la inclusión de los distintos instrumentos que vayan surgiendo. Además, es poco vulnerable a la inclusión de las TIC en la participación política ya que no necesitaría modificarse en demasía con el advenimiento de los procedimientos con soporte digital.

En el Capítulo 4, introducimos una metodología para diseñar el instrumento de participación más adecuado en una situación concreta. Así, dado un problema participativo y conociendo las principales tareas participativas, tendríamos la posibilidad de resolverlo con el mejor instrumento posible. El número de combinaciones de tareas que encontramos es muy alto. Además, no todas las combinaciones son lógicas o válidas para nuestras intenciones. Por ello, hemos tenido en cuenta una serie de restricciones de tipo metodológico y de estructura sobre las tareas como su número mínimo y máximo, orden lógico dentro del procedimiento, su compatibilidad, etc que han reducido el número de tareas a utilizar para cada problema, además de ordenarlas y estructurarlas dentro del instrumento a la hora de buscar el algoritmo. Una vez reducido el número de combinaciones, hemos propuesto cinco objetivos o criterios generales que debe cumplir un instrumento de participación. Estos criterios son el intercambio de información, la transparencia, la implicación de los actores, la representatividad de los ciudadanos y la duración del instrumento. Hemos construido una función de valor aditiva y hemos resuelto dos ejemplos propuestos.

Para el Capítulo 5, buscamos una arquitectura configurable de un instrumento participativo a través de las TIC. Así, volvemos al primer capítulo, a la introducción de

las TIC en la participación política ciudadana, en especial Internet, midiendo sus ventajas y comparándolas con los usos tradicionales de la participación ciudadana y encontrando que podemos desarrollar las tareas participativas en este marco, haciéndolas mucho más eficientes y accesibles a todos los ciudadanos. Para ello estudiaremos las webs 2.0 como medio más adecuado para implementar las tareas participativas. Las facilidades y capacidades que proporciona la flexibilidad de la Web 2.0 hacen que algunas de las tareas anteriormente descritas ya se estén desarrollando de manera electrónica. Una vez que tenemos ya el soporte, describimos una arquitectura para un instrumento participativo. Esta arquitectura que tiene tres usuarios principales, dueño del problema, participantes y staff técnico, debe ser capaz de implementar todas o casi todas las tareas participativas con las que hemos venido trabajando en esta tesis. Preguntando si es posible implementar un instrumento así, hemos investigado para saber cuáles de las tareas son susceptibles de llevarse al formato electrónico, comprobando que todas ellas, a excepción de una, pueden realizarse de manera más efectiva en este soporte. La tarea que, a nuestro juicio, no debe llevarse a cabo de manera electrónica es la elección de expertos que debe hacerse en función de los criterios elegidos en el instrumento participativo y las capacidades del dueño del problema. Seguidamente pasamos a volver a definir nuestra función, incorporando un nuevo objetivo buscado dentro de los problemas participativos, como es la inclusión de las TIC.

## **6.2. Cuestiones abiertas**

Llegando a este punto, nuestra primera intención es diseñar y desarrollar una plataforma electrónica de participación ciudadana utilizando lo investigado en esta tesis. Para ello iremos estudiando cuál es el mejor de los soportes estudiados para cada tarea ya sea desde un punto de vista operativo (sencillez, capacidades de cada página, necesidades de los problemas planteados) o desde un punto de vista práctico donde entrarían cuestiones como la gratuidad de los soportes electrónicos elegidos, la necesidad o no de traducir las páginas web donde se realizarán las tareas, etc. Una vez resueltos, estos primeros problemas, pasaríamos a construir la web mashup con las tareas seleccionadas,

con una interfaz sencilla y fácil de entender y usar por el ciudadano y el dueño del problema.

Más tarde, comprobaremos la validez sociológica de dicha plataforma aplicando esta a un problema participativo. Para ello habrá que buscar una situación real donde se plantee un problema de este tipo y ofreciendo la plataforma para solucionarlo. Desde luego, no cualquier problema participativo serviría ya que necesitamos que se haya incentivado o se incentive en ese momento el uso de las TIC entre los posibles participantes. Una validación de este tipo con participantes reales permitirá saber si la web es adecuada o se debe seguir potenciando para resolver sus posibles debilidades.

Mirando hacia adelante, la pregunta principal que hacerse es: se quiera o no las TIC participan cada vez más en la vida política pero ¿llegarán a transformar los propios modos políticos? Es decir, ¿nos quedaremos simplemente en aplicar las TIC a los cauces tradicionales de la política o veremos cómo estos van variando? De momento, podemos afirmar que las campañas electorales ya no son las mismas. Internet es, hoy por hoy, el medio natural para el electorado más joven y para llegar a éste, los spots en TV y radio ya no son los canales idóneos.

A partir de esta pregunta y viendo que hemos sido capaces de implementar distintos instrumentos participativos en soporte electrónico y observando que en la próxima década, la mayoría de los ciudadanos ya dominarán la Web 2.0 y no solamente esta sino la inminente Web 3.0 o *Web Semántica*, es casi seguro que los instrumentos participativos serán, en gran parte, instrumentos electrónicos. Pero aún sigue existiendo desconfianza ante dos cuestiones de partida: la seguridad y la legitimidad del proceso participativo electrónico. Las dudas que actualmente se albergan sobre la seguridad de estos instrumentos están siendo disipadas día a día y creemos que el problema para su uso se debe más a no conocer las TIC que a los riesgos de manipulación política. Millones de internautas no dudan a la hora de realizar compras por la red y no existen las reticencias que se observan a la hora de votar electrónicamente. Una vez que se resuelva este problema también solucionaremos el escollo de la legitimidad ya que los recelos sobre este tema provienen de la duda sobre la seguridad. La creencia de la

presunta facilidad con que se pueden manipular los resultados en el soporte electrónico es incierta ya que pueden ser manipulados con más facilidad en el voto por correo, por ejemplo. El problema no está en el método sino en los dirigentes. El soporte digital es tan seguro como otro. Este problema desaparecerá en una o dos generaciones ya que la juventud convive con el entorno electrónico y no desconfían de él. Además, los soportes de las TIC pueden garantizar una mayor participación de los jóvenes, habitualmente los más reticentes a la acción política.

En este estado de cosas, las administraciones públicas necesitan abrirse a una ciudadanía que considera la clase política un problema más que una solución a las necesidades sociales. La aparición del movimiento 15-M en toda España durante la primavera de 2011 indica la creciente pérdida de legitimidad de las instituciones. A nuestro juicio, una de las soluciones a este problema es dar más cabida a los ciudadanos en la toma de decisiones. Las autoridades son conscientes de ello, pero, generalmente, solo impulsan estos instrumentos participativos en cuestiones locales y, en ocasiones, irrelevantes. No puede creerse en serio que el deseo de participar que tienen los ciudadanos va a satisfacerse eligiendo si su barrio debe tener más parques, casas de cultura o centros de día. Hay que empezar a exigir que los intereses y peticiones de la sociedad se ven reflejados en parlamentos y asambleas, regionales y nacionales. Y la excusa de la falta de medios materiales ya no es válida. Por tanto, hay que empezar a proponer problemas participativos mucho más amplios, superando el ámbito local y yendo más allá de cuestiones referentes puramente vecinales. Los objetivos de la participación deben ser revisados.

Para este propósito, quizás los instrumentos participativos que hemos descrito deben ser analizados ya que tal vez no sean adecuados para este cambio de objetivos y se deba ir más allá. Pero una reestructuración de los instrumentos de participación, y más con la incorporación de las TIC, supondrá un cambio profundo en estos. Por tanto, sería interesante investigar en dos direcciones: la primera es ver si se transformarán los instrumentos políticos y si lo hacen, en que dirección lo harán. Desde luego, la tecnificación de los instrumentos va a hacer que estos varíen, se creen algunos nuevos y puede que alguno de los antiguos desaparezca. El aumento del número de participantes

a través de Internet o cualquier otro dispositivo electrónico tendrá una primera consecuencia: va a ser muy difícil que encontremos instrumentos universales que tomen decisiones mediante el consenso. Una de las mayores complicaciones en las asambleas del Movimiento 15-M ha sido que todas las decisiones de sus asambleas debían ser tomadas por consenso. Esto ha hecho que el Movimiento fuese inoperante en la mayoría de las ocasiones. Se buscaba este consenso, es cierto, pero si tenemos un número mayor de participantes o mayor premura, estas soluciones no son válidas. El público debe intervenir en el diseño de los nuevos instrumentos de participación pero no podemos anclarnos en procedimientos asamblearios y de consenso que limitarían la eficacia de los mismos. La participación ciudadana no debe buscar la sustitución de una clase política inoperante por una asamblea permanente de ciudadanos igualmente inoperante.

La segunda línea de futuro debe ser abundar en las capacidades de la Web 2.0. Si la Web 2.0 ya es la “Cuarta parte” de los instrumentos, debe crecer al mismo ritmo que ellos. Los instrumentos de participación que surjan a partir de ahora serán distintos de los anteriores y necesitarán capacidades nuevas, tanto formales como de conocimiento. Desde luego, las autoridades deben apoyar estas capacidades. El DNI electrónico debería ser ya obligatorio para interactuar con las instituciones y tendría que darse un paso más adelante; junto a este DNI electrónico, cada ciudadano dispondría de una dirección de correo electrónico nacional, otorgada por el estado, que fungiría como domicilio digital del ciudadano y como nombre de usuario a la hora de la participación. Esto debe obligar a que las administraciones trabajen aún más a la hora de promover las TIC.



## BIBLIOGRAFÍA

Alberich, T. (2004). *Guía fácil de la participación ciudadana*, Madrid, Dyckinson.

Arenilla, M (2010) Concepts in Democratic Theory, en Rios Insua, D. y French, S. (eds). *e – Democracy. A Group Decision and Negotiation Perspective*. Springer.

Bayley, C. y French, S. (2008) Designing a Participatory Process for Stakeholder Involvement in a Societal Decision. *Group Decision and Negotiation*. 17, 3, 195 – 210.

Benyoucef, M; Keller, R.K., Lamouroux, S., Robert J. y Trussart, V. (2000). Towards a Generic E-Negotiation Platform. *Proceedings of the Sixth International Conference on Re-Technologies. Information Systems*, 95—109.

Benyoucef, M y Verrons, M.H. (2007). Configurable e-negotiation systems for large scale and transparent decision making. *Group Decision and Negotiation* 17, 3, 211-224.

Benyoucef, M. (2010) e- Negotiation systems for e – Participation, en Rios Insua, D. y French, S. (eds). *e – Democracy. A Group Decision and Negotiation Perspective*. Springer.

Bessette, J. (1980) Deliberative democracy: the majority principle in Republic government. En R. Goldwin y W. Schambra (Eds) *How Democratic is the Constitution?* American Enterprise Institute.

Blanco, I y Font, J. (2005). *La participación local: factores estructurales, ideológicos y estructurales*. Universidad Autónoma de Madrid.

Bol, S.H. (2005). An analysis of the role of different players in e-mediation: the (legal) implications en Zeleznikow, J. y Lodder, A. R. (Eds), *Second international ODR Workshop (odrworkshop.info)*. Wolf Legal Publishers, 23-29.

Brown, M. (2006) Citizen Panels and the concept of Representation. *Journal of Political Philosophy* 14, 203-225.

Buchanan, J. and Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. In: *Arbor, A. (Ed) Logical Foundations of a Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.

Budge, I. (1996) *The New Challenge of Direct Democracy*, Policy Press.

Cable, V. (1995) The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power. *Daedalus*, 124, 2, 23-53.

Clarkin, L. y Holmes J. (2007) The Architecture Journal, Volume 24 en <http://msdn.microsoft.com/en-us/architecture/bb906060.aspx>.

Clemen R. T. y Reilly T. (2001) *Making Hard Decisions with Decision tools Suite*. Duxbury Press.

Coglianesi, G. (2007) Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking. *Duke Law Journal* 46, 6, 1255-1349.

Dahl, R. (1971) *Poliarchy, participation and opposition*. Yale University Press.

Efremov, R. y Rios Insua, D. (2010) Collaborative decision making, en Rios Insua, D. y French, S. (eds) *e-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective*, Springer.

Fernández Güell, J M. 1997. *Planificación Estratégica de Ciudades*, Ed. Gustavo Gili.

Fernandez, E., Messia, J., Arevalo, G. y Rubio, J.A. (2006) *Assessment of e-government in European regions and cities*, Dyckinson.

Font, J. (1998). *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos*. Fundació Rafael Campalans.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías en Ziccardi, A. (Ed) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Font, N y Subirats, J. (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria Academia.

French, S., Barker, G., Bayley, C., Carter, E., Hart, A., Maule, J., Mohr, C. Shepherd, R. y Zhang N. (2005) *Participation and e-participation: Involving stakeholders in the management of food chain risks in the rural economy*. Manchester Business School, University of Manchester.

French, S. y Ríos Insua, D. (2010) e-Democracy. The road ahead, en Rios Insua, D. y French, S. (eds). *e – Democracy. A Group Decision and Negotiation Perspective*. Springer.

Gates, B., Myhrvold, N., Rinearson, P (1995) *The Road Ahead*, Viking.

Hair, J. F.; Anderson, R. E.; Tatham, Ronald L.; Black, William C. (1999) *Multivariate analysis*. Prentice Hall.

Hämäläinen RP. y Kalenius R. 1999. *Opinions-Online - Platform for Global Participation, Voting, Surveys and Group Decisions*. v. 1.0, Computer software. Systems Analysis Laboratory, Helsinki University of Technology. ([www.opinions.hut.fi](http://www.opinions.hut.fi) or [www.opinions-online.com](http://www.opinions-online.com))

Hämäläinen RP. y Mustajoki J. (1998). *Web-HIPRE - Java-Applet for Value Tree and AHP Analysis*. Computer software, Systems Analysis Laboratory, Helsinki. University of Technology. ([www.hipre.hut.fi](http://www.hipre.hut.fi))

Huntington, S. (1991) Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, 2, 2, 12-34.

Iglesias Alonso, A.; García Segador, V.; Sanz González, M. y Mañanes Jiménez, G. (2005) *Guía de instrumentos de participación ciudadana*. Dirección General de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Madrid.

Jiménez, A., Ríos Insua, S. y Mateos, A. (2006) A generic multi-attribute analysis system. *Computers & Operations Research*, 33, 4, 1081-1101.

Jolley, G. J. (2007) Public Involvement Tools in Environmental Decision-Making: A Primer for Practitioners. *The Journal of Extension*. 45, 2.

Kahneman, D., Slovic, P. y Tversky, A. (1982) *Judgements under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge U.P.

Katsh E. and Wing, L. (2006) *Ten Years of Online Dispute Resolution (ODR): Looking at the Past and Constructing the Future*, 38, 19-31.

Katsh E., y Rifkin, J. (2001) *Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace*. Jossey-Bass.

Keeney, R. L., y Raiffa, H. (1976). *Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Trade*. Wiley.

Kersten, G. y Noronha, J. (1999). WWW-based negotiation support: design, implementation, and use. *Decision Support Systems*, 25, 2, 135-154.

Kettunen E., Hämäläinen RP. y Ehtamo H. (1998). *Joint Gains - Negotiation Support in the Internet*, Computer software, Systems Analysis Laboratory, Helsinki. University of Technology. ([www.jointgains.hut.fi](http://www.jointgains.hut.fi)).

Krause, EF. (1986) *Taxicab geometry: An adventure in non-Euclidean geometry*. Dover.

- Krimmer, R. (2008) (ed) *e-Voting 2008*, GI.
- Levinson, S. (2007) *How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America*, 5, 859, 860.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of democracy*. Yale University Press.
- Likert, R. (1967). *The Human Organization: Its Management and Value*. McGraw-Hill.
- Linz, J.J. y Stepan, A. (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes, Latin America*, Johns Hopkins University Press.
- Manin, B. (1997) *The Principles of Representative Government*. Cambridge.
- McCracken, J. A., Pretty, J. N. y Conway, G.R. (1988). *An Introduction to Rapid Rural Appraisal for Agricultural Development*. International Institute for Environment and Development.
- Merino Merchán, JF (2000). *El pacto de arbitraje en la sociedad de la información*. [http://www.injef.com/revista/arbitraje/jfmm\\_001229.htm](http://www.injef.com/revista/arbitraje/jfmm_001229.htm).
- Mill, J.S. (1861) *Considerations on Representative Government*. Longman, Green, Reader and Dyer.
- Miller, P. (2005). *Web 2.0: Building the New Library*. <http://www.ariadne.ac.uk/issue45/miller/intro.html>.
- Morris, D. (2000) *Vote.com*, Renaissance Books.
- Morton, S. (1991) *The Corporation of the 1990s*, Oxford Univ. Press.
- New Economics Foundation (1998). *Participation Works!*. <http://www.neweconomics.org/>.

O'Reilly, Tim. (2005). *What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*.

<http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>.

OCDE. (2005). *Citizens as partners*. Paris.

Owen, H. (1997) *Expanding Our Now: The Story of Open Space Technology*, San Francisco, Berrett-Koehler.

Phillips, L. D. (1984). A theory of requisite decision models. *Acta Psychologica* 56, 29-48.

Pitkin, H. (1967) *The Concept of Representation*, University of California Press.

Raiffa H. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. The Belknap Press of Harvard University Press

Ribes, Xavier (2007). La Web 2.0. El valor de los metadatos y de la inteligencia colectiva, *Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación*, N. 73 Fundación Telefónica.

Ríos, J. y Rios Insua, D. (2008) A methodology for participatory budget formation, *Jour. Oper. Res. Soc.*, 59, 203-212.

Rousseau, J. J. (1762) *Du contrat social ou Principes de droit politique*. Chez Marc Michel Rey.

Rowe, G. y Frewer, L.J. (2000) Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*. 25,1, 3-29.

Rowe, G. y Frewer, L. J. (2005) A typology of public engagement mechanisms, *Science, Technology and Human Values*, 30, 251-290.

Rowe, G., Marsh, R. y Frewer, L.J. (2004) Evaluation of a Deliberative Conference. *Science Technology Human Values*; 29; 88 – 121.

Schultz T., (2003) An Essay on the Role of Government for ODR. Theoretical Considerations about the Future of ODR. *ADR On line Monthly*.

Sintomer, Yves (2008). La participación ciudadana como tendencia. Política europea en Manuel Arenilla (Ed) *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes ciudades*. Dyckinson.

Sousa Santos, B de. (2004). *Democracia e participação. Ocaso do oçamento participativo de Porto Alegre*. Edições Afrontamento.

Steffek, J., Kissling, C., Nanz, P. (2008) *Civil Society Participation in Europe and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* Palgrave.

Su, S.Y.W., Huang C. y Hammer, J. (1999) A replicable web-based negotiation server for e – commerce. *Proceedings of the First Workshop on Internet Based Negotiation Technologies*. Yorktown Heights

Thiessen, E y Mc Mahon, J. P. (2000) Beyond Win-Win in Cyberspace. *Ohio State Journal of Dispute Resolution*, 15, 643-660.

Tocqueville, de A. (1840) *De la Démocratie en Amérique*. Saunders and Otley

Weisbord, M. y Janoff, S. (2000) Future Search. *An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities*. Berrett-Koehler.

Winnipeg Local Government. (2001). *Neighbourhood plans: a guide for developing*.

Ziccardi, A. (2007) Sobre la participación ciudadana en las políticas de ámbito local en José Luis Calva (Ed) *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo*. Editorial Porrúa – UNAM.

## DIRECCIONES WEB

[http://en.wikipedia.org/wiki/Online\\_dispute\\_resolution](http://en.wikipedia.org/wiki/Online_dispute_resolution)  
<http://flickrvision.com>  
[http://gis.chicagopolice.org/CLEARMap\\_crime\\_sums/startPage.htm](http://gis.chicagopolice.org/CLEARMap_crime_sums/startPage.htm)  
<http://interneg.concordia.ca>  
[www.1000minds.com](http://www.1000minds.com)  
[www.acrnet.org](http://www.acrnet.org)  
[www.adrforum.com](http://www.adrforum.com)  
[www.bbb.org](http://www.bbb.org)  
[www.cmap.fr](http://www.cmap.fr)  
[www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/evoting/evoting\\_documentation/report\\_evoting\\_estonia2007\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/evoting/evoting_documentation/report_evoting_estonia2007_en.asp)  
[www.cpradr.org](http://www.cpradr.org)  
[www.decisionarium.hut.fi](http://www.decisionarium.hut.fi)  
[www.disputes.org](http://www.disputes.org)  
[www.e-arbitration-t.com/e-arbitration-t-opensouce-project/](http://www.e-arbitration-t.com/e-arbitration-t-opensouce-project/)  
[www.gama.com/](http://www.gama.com/)  
[www.groupmindexpress.com](http://www.groupmindexpress.com)  
[www.hipre.hut.fi](http://www.hipre.hut.fi)  
[www.histourist.com](http://www.histourist.com)  
[www.i-courthouse.com](http://www.i-courthouse.com)  
[www.icann.org](http://www.icann.org)  
[www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org)  
[www.mapdango.com](http://www.mapdango.com)  
[www.meet2trade.de](http://www.meet2trade.de)  
[www.negotiauctions.com](http://www.negotiauctions.com)  
[www.net-arb.com/arbitration\\_agreement.php](http://www.net-arb.com/arbitration_agreement.php)  
[www.odr.info](http://www.odr.info)  
[www.ombuds.org](http://www.ombuds.org)  
[www.onnet.es/arbitec](http://www.onnet.es/arbitec)  
[www.osdv.org/](http://www.osdv.org/)  
[www.paijanne.hut.fi](http://www.paijanne.hut.fi)  
[www.pantaneto.co.uk/issue6/andersenjaeger.htm](http://www.pantaneto.co.uk/issue6/andersenjaeger.htm)  
[www.sandiego.gov/planning-commission/pcreports/07071.pdf](http://www.sandiego.gov/planning-commission/pcreports/07071.pdf)  
[www.scytl.com/](http://www.scytl.com/)  
[www.sos.ca.gov/elections/ivote](http://www.sos.ca.gov/elections/ivote)  
[www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com)  
[www.surveysystem.com](http://www.surveysystem.com)  
[www.tekno.dk](http://www.tekno.dk)  
[www.theinternetombudsman.com](http://www.theinternetombudsman.com)  
[www.zoomerang.com](http://www.zoomerang.com)