



Universidad de Alcalá

Departamento de
Ciencias de la Computación

TESIS DOCTORAL

Creando la 'Ciudad Simbiótica':
una propuesta para el diseño participativo
interdisciplinar y la construcción colaborativa de
sistemas de software cívico

Autor:
D. Pedro Prieto Martín

2012



Dña. Teresa Díez Folledo, Profesora Titular de Universidad del Área de Lenguajes y Sistemas Informáticos, en calidad de Directora del Departamento de Ciencias de la Computación.

CERTIFICO: Que la Tesis Doctoral titulada “**Creando la ‘Ciudad Simbiótica’: una propuesta para el diseño participativo interdisciplinar y la construcción colaborativa de sistemas de software cívico**” realizada por D. Pedro Prieto Martín y dirigida por el Dr. D. Luis de Marcos Ortega y co-dirigida por el Dr. D. José Javier Martínez Herraiz, reúne los requisitos para su presentación y defensa pública.

Y para que así conste, firman la presente en Alcalá de Henares, a 12 de junio de 2012.

La Directora del Departamento de Ciencias de la Computación

Dña. Teresa Díez Folledo





Dr. D. Luis de Marcos Ortega, Profesor Ayudante Doctor del Área de Ciencias de la Computación e Inteligencia Artificial del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Alcalá.

Dr. D. José Javier Martínez Herraiz, Titular de Universidad del Área de Ciencias de la Computación e Inteligencia Artificial del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Alcalá.

HACEN CONSTAR:

Que, una vez concluido el trabajo de tesis doctoral titulado: **“Creando la ‘Ciudad Simbiótica’: una propuesta para el diseño participativo interdisciplinar y la construcción colaborativa de sistemas de software cívico”** realizado por D. Pedro Prieto Martín, dicho trabajo tiene suficientes méritos teóricos, que se han contrastado adecuadamente mediante validaciones experimentales y que son altamente novedosos. Por todo ello consideran que procede su defensa pública.

Y para que así conste, firman la presente en Alcalá de Henares, a 12 de junio de 2012.

El Director de la Tesis

El Codirector de Tesis

Dr. Luis de Marcos Ortega



Universidad
de Alcalá

Dr. José Javier Martínez Herraiz



Universidad
de Alcalá



Universidad de Alcalá

ESCUELA DE POSTGRADO

Programa de Doctorado

Ingeniería de la Información y del Conocimiento

TESIS DOCTORAL

**Creando la 'Ciudad Simbiótica':
una propuesta para el diseño participativo
interdisciplinar y la construcción colaborativa de
sistemas de software cívico**

Autor:

D. Pedro Prieto Martín

Directores:

Dr. D. Luis de Marcos Ortega

Dr. D. José Javier Martínez Herraiz

A mi familia, cuatachos y otros raros animales.

Por su perseverante apoyo
a lo largo de todos estos años.

Agradecimientos

Quiero en primer lugar mostrar mi agradecimiento a los directores de la tesis, Dr. Luis de Marcos Ortega y Dr. José Javier Martínez, por su ayuda, consejos y apoyo durante todo el proceso de realización de este trabajo. Gracias también a Jose David Carracedo Verde y a Salvador Martí i Puig por su labor de orientación en los primeros estadios de la investigación doctoral.

Agradezco asimismo a las instituciones y al personal de las Universidades Estatal de Ceará (Brasil) y Jaguellónica de Cracovia (Polonia) que tan amablemente me han ofrecido sus instalaciones y ayuda durante mis estancias para la investigación en el extranjero. Estoy especialmente agradecido con los profesores Francisco Horacio da Silva Frota y Alberto Teixeira del *Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade* de la *Universidade Estadual do Ceará*, y con el profesor Marek Skomorowski del *Instytut Informatyki* de la Universidad Jaguellónica.

Muchas, muchas gracias a cuantos revisaron y/o comentaron, a lo largo de todos estos años, los distintos textos y artículos que componen la tesis. Y muchas gracias también a Don Marcelino, que no en vano se esforzó por enseñarme, como a tantos otros de sus alumnos, la trascendental diferencia entre la policía indígena y la soldadura autógena.

Finalmente, quiero manifestar mi eterna gratitud a todos y todas las participantes en las investigaciones de campo desarrolladas en Fortaleza (Brasil) y Sololá (Guatemala) –especialmente a mis cuates de *Lagun Artean*, *Sotz'il Jay* y la *Coordenadoria do Orçamento Participativo*– ya que fueron su empeño, su humanidad y su coraje los que en último término me motivaron para perseverar en los momentos más difíciles.

Acknowledgements

First of all I want to thank my PhD advisors, Dr. Luis de Marcos Ortega and Dr. José Javier Martínez, for their help, advice and support along the way. Thanks also to Jose David Carracedo Verde and Salvador Martí i Puig for their guidance in the early stages of the doctoral research.

Likewise I want to express my gratefulness to the institutions and people from the Ceará State University (Brazil) and the Jagiellonian University (Poland), which have kindly offered their facilities and support during my stays abroad. I specially appreciate the help provided by Professors Francisco Horacio da Silva Frota and Alberto Teixeira from the *Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade* of the UECE, and by Professor Marek Skomorowski from the Institute of Computer Science of the Jagiellonian University.

Many, many thanks to all friends who reviewed and/or commented, through all these years, on any of the different texts and papers that make up this dissertation. And thanks also to Don Marcelino, who struggled so hard to teach me, with so many of his students, the crucial difference between indigenous police and autogenous welding.

Finally I want to express my eternal gratitude to all participants in the field research developed at Fortaleza (Brazil) and Sololá (Guatemala) –especially to my buddies from *Lagun Artean*, *Sotz'il Jay* and the *Coordenadoria do Orçamento Participativo*–. It was their determination, humanity and courage what motivated me to persevere in the most difficult moments.

Resumen

La idea de que Internet podría utilizarse para mejorar el funcionamiento democrático de nuestros sistemas políticos es tan antigua como la propia Internet. La realización de este anhelo se ha visto limitada, sin embargo, tanto por problemas técnicos como por la falta de voluntad política y permanece hoy en día en un estado apenas embrionario. La investigación académica, por su parte, ha tendido a alinearse con la agenda de los actores gubernamentales y ha promovido y estudiado experiencias de participación administrativa con un potencial transformador y esclarecedor muy limitado. Esta tesis doctoral lleva a cabo, en primer lugar, un análisis crítico de los principales avances conceptuales, metodológicos y técnicos promovidos desde los campos de la participación ciudadana y la democracia digital. Combinando ‘trans-disciplinariamente’ enfoques provenientes de la Ingeniería de Sistemas, la Sociología Política y la investigación etnográfica se llevaron a cabo una serie de trabajos de campo y de experimentos aplicados que han fundamentado el desarrollo de modelos conceptuales con capacidad para englobar las formas más emancipadas de participación digital. Sobre esa base teórica y conceptual, la tesis plantea un marco de referencia para orientar los procesos de diseño y construcción colaborativos de plataformas de Software Cívico que se atiendan las necesidades de los actores sociales afectados. Siguiendo esta metodología se realizarán en un futuro una serie investigaciones aplicadas de alto impacto y con un gran potencial para vincular sinérgicamente la investigación académica con su aplicación al entorno social.

Abstract

The idea of Internet being used to improve the democratic operation of our political systems is as old as the Internet itself, but its realization remains today at an embryonic stage, limited as much by technical problems as by a lack of political will. Academic research, meanwhile, has been aligned with the agenda of government actors and has studied and promoted mostly a kind of ‘top-down’ citizen participation experiences, whose transformative and enlightening potential is very limited. This doctoral dissertation performs, first, a critical analysis of the major conceptual, methodological and technical advances obtained so far in the public participation and digital democracy fields. By means of a cross-disciplinary research approach, that combines insights from ethnographic research and the Systems Engineering and Political Sociology fields, a series of field work and applied experiments were performed. They laid the foundations for the development of conceptual models capable to apprehend emancipated forms of digital participation. On that basis, the dissertation develops a reference framework for the collaborative design and construction of Civic Software platforms that suit the needs of all affected stakeholders. This methodology will guide future applied research with high potential to link the academic research with its application to the social environment in a synergic way.

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN.....	9
1. Justificación de la investigación.....	9
2. Objetivo de la tesis.....	13
3. Enfoque metodológico e itinerario investigativo.....	15
3.1. Descripción de la metodología.....	16
3.2. Itinerario investigativo.....	21
4. Estructura del documento.....	24
4.1. Sección I. Aproximación al campo.....	25
4.2. Sección II. Indagación preliminar.....	25
4.3. Sección III. Creando la ‘Ciudad Simbiótica’.....	26
5. Referencias.....	28
SECCIÓN I. APROXIMACIÓN AL CAMPO.....	33
CAPÍTULO 1. Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña.....	35
1. Introducción y marco teórico.....	37
1.1. La participación ciudadana y el ámbito local.....	37
1.2. Modernización electrónica de la administración municipal.....	38
2. Metodología.....	41
2.1. Pertinencia de las entrevistas semi-estructuradas.....	41
2.2. Informantes y recogida de datos.....	42
3. Resultados y discusión.....	43
3.1. Consensus, ciutadans en xarxa.....	44
3.1.1. Historia de la iniciativa.....	44
3.1.2. Características funcionales de Consensus.....	47
3.1.3. Valoración de Consensus desde los ayuntamientos.....	49
3.2. La participación ciudadana apoyada en nuevas tecnologías.....	52
3.2.1. Panorama actual de la participación.....	52
3.2.2. Obstáculos a la participación electrónica municipal.....	55
3.3. Mirada al futuro: ¿Consensus más allá de Cataluña?.....	59
4. Conclusiones.....	60
5. Bibliografía.....	62
CAPÍTULO 2. Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño.....	65
1. Introducción.....	67

2. Nuestro contexto: el inminente florecimiento de la participación electrónica.....	68
2.1. De la participación ciudadana.....	68
2.1.1. Características de los procesos participativos	69
2.2. ... a la e-participación ciudadana	72
2.3. Obstáculos para la e-participación	73
3. Experiencias de e-participación	74
3.1. Ventajas de la e-participación	76
3.1.1. Distribuir y compartir informaciones.....	76
3.1.2. Discusiones de calidad y mejora de la comunicación	77
3.1.3. Documentación, transparencia y neutralidad	77
3.1.4. Virtualidad e inclusión: extensión de la participación	77
3.1.5. Fomento de la cultura participativa.....	78
3.2. Factores clave para el éxito de las iniciativas de e-participación	78
3.3. Plataformas electrónicas de e-participación, ¿qué está faltando?	80
4. Ejes conceptuales del diseño de un sistema avanzado para la participación electrónica municipal.....	82
4.1. Desarrollo basado en el modelo de Software Libre.....	82
4.2. Centrado en el ámbito municipal	83
4.3. Atiende a los colectivos implicados en la participación ciudadana	83
4.4. Apoyo a las prácticas participativas presenciales ya existentes	84
4.5. Permanencia temporal del sistema de participación	84
4.6. Herramienta del gobierno municipal Y de los colectivos ciudadanos.....	85
4.7. Promueve la generación de conocimiento y de redes sociales	86
4.8. Deliberación de calidad, apoyada en la mediación y la transparencia	87
4.9. Escuela de Ciudadanía	89
4.10. Apoya las investigaciones sobre e-participación	89
4.11. Esbozo de las funcionalidades del sistema	89
5. A modo de conclusión.....	92
6. Bibliografía	93
CAPÍTULO 3. Putting eParticipation research at the service of Civil Society	97
References.....	100

SECCIÓN II. INDAGACIÓN PRELIMINAR..... 101

CAPÍTULO 1. La democracia marchita.....	103
1. El viejo traje de la democracia	104
2. Instituciones democráticas y actores políticos	106
2.1. Introducción al institucionalismo	106
2.1.1. Las élites y las instituciones sombrías.....	108
2.1.2. Mecanismos de evolución institucional.....	109
2.2. El lado oscuro de la influencia	111
2.2.1. Mecanismos electorales y distorsión democrática.....	115
2.2.2. Política representativa y esquizofrenia “doblepensante”	117
3. El nudo gordiano de la democracia local	120
3.1. El laberinto de lo local	121
Inmigración y disparidad social.....	122
Boom inmobiliario y finanzas municipales.....	122
Clima político deteriorado	123

Hostilidad institucional hacia la participación ciudadana.....	123
Tensiones territoriales e identitarias.....	125
Generalizada falta de cultura participativa en los municipios.....	126
...el laberinto de seda.....	127
3.2. Gobernanza local y desarrollo democrático.....	128
4. Referencias.....	131
4.1. Bibliografía.....	131
4.2. Otros recursos y lecturas sugeridos.....	133
CAPÍTULO 2. Participación Ciudadana del siglo XX.....	135
1. La participación ciudadana.....	136
2. Herramientas y métodos participativos.....	138
3. Procesos participativos especiales.....	141
4. Escaleras, espectros y sepulcros participativos.....	144
5. El porqué de la participación.....	147
5.1. Mecanismos democráticos de toma de decisiones.....	149
5.2. Características y efectos de la deliberación.....	152
6. Problemas y barreras de la participación.....	154
6.1. La sociedad “aparticipativa”.....	154
6.2. El círculo vicioso de la participación.....	155
7. Referencias.....	158
7.1. Bibliografía.....	158
7.2. Otras lecturas sugeridas.....	160
CAPÍTULO 3. Relatos de participación en el siglo XX.....	161
1. Introducción.....	163
2. Historia de dos ciudades.....	164
2.1. La forja de un PP: poder y política en el reino de los ismos.....	166
2.2. Una campaña especial.....	172
2.3. Estructura básica del PP de Fortaleza.....	175
3. El presupuesto deliberativo.....	177
4. El presupuesto manipulativo.....	180
4.1. Miscelánea de dificultades y deslices del naciente PP.....	183
4.1.1. Ejemplos de dificultades provenientes del entorno que impidieron un desarrollo ideal del PP.....	183
4.1.2. Ejemplos de deslices conceptuales.....	184
4.1.3. Ejemplos de deslices en el diseño.....	186
4.1.4. Ejemplos de deslices en la ejecución.....	187
5. El presupuesto instrumental.....	188
6. El presupuesto ceniciento.....	193
7. Un balance provisional sobre la fortaleza participativa.....	196
8. Anexo metodológico: recogida de datos e informantes.....	200
9. Referencias.....	203
9.1. Bibliografía.....	203
9.2. Otras lecturas sugeridas.....	205
CAPÍTULO 4. Las alas de Leo.....	207
Referencias.....	209

SECCIÓN III. CREANDO LA ‘CIUDAD SIMBIÓTICA’ 211

CAPÍTULO 1. The e^(R) evolution will not be funded 213

1. Setting the ‘wider context’: Public Participation in the 21st century.....	215
1.1. Research Methods.....	217
2. Assessment: the unsettling development of eParticipation in Europe	218
2.1. Practical achievements of eParticipation actions.....	219
2.2. Theoretical and academic achievements	222
3. Diagnosis: Untying eParticipation troubles and challenges.....	224
3.1. The missing foundation of the e research domain.....	224
3.2. The Founding Biases of a brave new domain	226
3.3. Horse and cart, stick or carrot: framing (dis)incentives for civic digital innovation	228
4. Treatment: The ‘yellow tricky’ road ahead.....	232
4.1. Concluding remarks	236
5. Back to the ‘wider context’: Waiting for the barbarians	237
6. References	239

CAPÍTULO 2. La participación ciudadana del siglo XXI 245

1. La infructuosa relación entre eParticipación y ciencia	246
2. eParticipación, un campo entre luces y sombras	250
2.1. Panorama general del dominio de la eParticipación	250
2.2. Deficitario desarrollo teórico, tipológico y evaluativo.....	255
3. Participación ciudadana en el siglo XXI.....	272
3.1. ¿Qué es la (e)Participación?	273
3.2. ¿Qué cambia la (e)Participación?	277
3.2.1. (e)Participación y el efecto multiplicador de la Web 2.0.....	278
3.2.2. El fin del monopolio administrativo de la participación	281
4. Modelos para la (e)Participación	285
4.1. Tipología de actuaciones participativas.....	286
4.2. La matriz de la Implicación Cívica	290
4.2.1. Intensidad de la colaboración.....	293
4.2.2. Nivel de institucionalización	299
4.2.3. Actores implicados.....	300
4.2.4. Intensidad deliberativa	301
4.2.5. Ejemplos y consideraciones finales	302
5. Referencias.....	305

CAPÍTULO 3. Construcción colaborativa de sistemas de software cívico 317

1. Buscando las lentes para otear... dónde buscar lentes	318
2. Recursos para crear la ‘e’ de la eParticipación	321
2.1. El incipiente florecimiento de la (e)Participación	323
2.2. Diseño de sistemas de eParticipación y deliberación	326
2.3. Bases para el diseño colaborativo de la eParticipación	334
2.4. Modelos de desarrollo de software.....	344
3. Diseño y construcción colaborativos de sistemas de software cívico	353
3.1. Dimensiones, actores y contextos: el modelo del catalejo	355
3.1.1. Conocimientos	355

3.1.2. Infraestructura Creativa	356
3.1.3. Infraestructura Operacional	357
3.1.6. Contextos y Actores y sus utilidades	357
3.1.4. Funcionalidades y Procedimientos de uso	360
3.1.5. Recursos didácticos y Modelos de Ocio y de Negocio	361
3.1.7. Marco Institucional para la Gobernanza del sistema	363
3.1.8. Sustentabilidad Integral	365
3.2. Ciclo de diseño transdisciplinar colaborativo para sistemas de software cívico	366
3.2.1. Fase de Prolegómenos	367
3.2.2. Fase de Mini-Investigación	369
3.2.3. Fase de Creación Colaborativa	372
3.3. Articulación del trabajo colaborativo transdisciplinar.....	374
4. Referencias.....	376

CONCLUSIONS AND FUTURE WORK387

1. Conclusions	387
1.1. Publications	391
2. Future Work: outlining a ground-breaking research agenda	392

Tabla de ilustraciones

INTRODUCCIÓN

- Figura 1. Determinación de requisitos para el diseño de un sistema de eDemocracia..... 16
- Figura 2. Diseño transdisciplinar colaborativo de sistemas de software cívico 22

SECCIÓN I. APROXIMACIÓN AL CAMPO

Capítulo 2. Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño

- Figura 1. Participación: criterios a considerar 69

SECCIÓN II. INDAGACIÓN PRELIMINAR

Capítulo 1. La democracia marchita

- Figura 1. Visión institucional de un sistema u organización 107
- Figura 2. Ideal de influencia en democracias liberales 112
- Figura 3. El lado oscuro de la influencia en la democracia 113

Capítulo 2. La participación ciudadana del siglo XX

- Figura 1. Tipología de la Participación Ciudadana Municipal 137
- Cuadro 1. Mecanismos de “participación mercadotécnica” 139
- Cuadro 2. Fórmulas de participación administrativa municipal..... 140
- Cuadro 3. Criterios a considerar en los Procesos Participativos 141
- Figura 2. Modelos y escalas de Participación Ciudadana 146
- Figura 3. Problemas y barreras de la participación 157

Capítulo 3. Relatos de participación en el siglo XX

- Figura 1. Presupuesto participativo de Fortaleza 176
- Figura 2. Presupuesto Participativo de Fortaleza y sus contextos..... 178
- Figura 3. Imágenes del Presupuesto Participativo de Fortaleza 181
- Cuadro 1. Principales fuentes de análisis 200

SECCIÓN III. CREANDO LA ‘CIUDAD SIMBIÓTICA’

Capítulo 2. La participación ciudadana del siglo XXI

- Cuadro 1. Recursos sobre conceptos y tipologías participativas 257
- Cuadro 2. Recursos sobre conceptos y tipologías eParticipativas..... 262
- Cuadro 3. Propuestas para la evaluación de la eParticipación..... 267
- Figura 1. Evolución en la representación de una tipología evaluativa 271

Figura 2. eGobierno, eDemocracia y eParticipación.....	273
Figura 3. eParticipación como síntesis de e-Herramientas.....	274
Figura 4. Participación y (e)Participación.....	275
Figura 5. Crecimiento del valor en distintos tipos de red	283
Figura 6. Del círculo vicioso de la Participación al ciclo virtuoso de la (e)Participación.....	285
Figura 7. Tipología de actuaciones participativas	288
Figura 8. Surtido de modelos gráficos para representar la participación.....	291
Figura 9. La matriz de la Implicación Cívica	292
Figura 10. Ejemplo de uso: ‘El Alcalde escucha a los vecinos’ en la matriz	303
Figura 11. Ejemplo de uso: El presupuesto participativo en la matriz.....	304

Capítulo 3. Construcción colaborativa de sistemas de software cívico

Cuadro 1. Principales problema de las experiencias de eParticipación	327
Cuadro 2. Sumario de las categorías de diseño de deliberación online.....	328
Cuadro 3. Consideraciones para el diseño de sistemas de deliberación online.....	329
Figura 1. Implicación de una red comunitaria en el diseño de un servicio público online....	331
Figura 2. Marco de referencia para proyectos de eParticipación.....	332
Figura 3. Papel de los usuarios, investigadores y diseñadores en el proceso de diseño.....	335
Figura 4. Panorama actual del paradigma de ‘Diseño Centrado en el Ser Humano’	336
Figura 5. Modelo general para el desarrollo centrado en el usuario del Proyecto PEOPLE ..	338
Figura 6. Calendario General y estructura ciclos del proyecto PEOPLE.....	339
Figura 7. Ciclos de desarrollo centrado en el usuario del proyecto PEOPLE	340
Figura 8. Tecnologías al servicio de la comunidades	342
Figura 9. Modelos de desarrollo centrados en el software	345
Figura 10. Modelo de desarrollo en cascada ‘descascada’	346
Figura 11. Modelos de desarrollo rápido de aplicaciones y metodología ágil.....	346
Figura 12. Manifiesto por el Desarrollo Ágil de Software	347
Figura 13. Requisitos del software a lo largo de su ciclo de vida.....	348
Figura 14. Modelo de desarrollo de software en espiral	349
Figura 15. Modelo Unificado de desarrollo de software	350
Figura 16. Métodos de Diseño Participativo y HCI aplicados a la eParticipación	352
Figura 17. Modelo del catalejo: dimensiones a considerar para el diseño de sist. cívicos.....	355
Figura 18. Aplicación conceptual del ‘modelo del catalejo’	359
Figura 19. Prácticas democráticas y herramientas electrónicas que les dan soporte	360
Figura 20. Ciclo de diseño transdisciplinar colaborativo de sistemas de software cívico	366
Figura 21. Fases de la innovación social	367
Figura 22. Fase de creación colaborativa del ciclo de diseño	373
Figura 23. Propuesta para articular de una colaboración sinérgica transdisciplinar.....	374

CONCLUSIONS AND FUTURE WORK

Table 1. Research agenda on collaboratively designed (e)Participation.....	396
--	-----

INTRODUCCIÓN

Este capítulo inicial introduce y resume brevemente los aspectos más significativos de la investigación, incluyendo su justificación, el objetivo de la tesis, su enfoque metodológico y una breve reseña del itinerario investigativo que siguió. Finalmente se presenta la estructura del resto de secciones de la tesis.

1. Justificación de la investigación

“¿Tu verdad? No, la Verdad,
y ven conmigo a buscarla.
La tuya, guárdatela”
(Antonio Machado, “Poesías completas”, 1917)

La participación de los ciudadanos en los procesos políticos de toma de decisiones es considerada como un aspecto fundamental de la democracia, especialmente en el ámbito municipal. La participación ciudadana es “una relación de colaboración con el gobierno, en la que los ciudadanos toman parte activa en los procesos de decisión política. Los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer opciones y dar forma al diálogo, aunque la responsabilidad final sobre la decisión o formulación de la política es del gobierno” (Coleman y Gøtze 2001). La participación ciudadana se justifica por la pretensión de incrementar la consciencia ciudadana de que la titularidad del poder recae en cada una de las personas de la comunidad –generando con ello más transparencia y confianza en las instituciones públicas– y por el afán de acercar las decisiones del gobierno local a los intereses de los ciudadanos con el objetivo de hacer efectivo el acceso a bienes y servicios para todos (Brugué *et al.* 2003). Desde la perspectiva de los gobernantes municipales, la participación ciudadana proporciona además un aumento de su legitimación política y un incremento de la calidad de las decisiones políticas, al contar con las contribuciones de los afectados por éstas. Permite, asimismo, disponer de potenciales colaboradores para la implementación de las políticas y provoca un aumento del capital social del municipio (Brugué *et al.* 2003).

Sin embargo, la participación ciudadana no está libre de problemas. Se ve aquejada, principalmente, por limitaciones en sus niveles de representatividad, de legitimidad y por su coste. La *representatividad* de la participación ciudadana es generalmente muy limitada, pues lo normal es que “participe” solamente un porcentaje muy pequeño de la población, que además suele caracterizarse por unos perfiles socio-económicos –en cuanto a su edad, raza, género, hábitos asociativos y nivel económico y educativo– muy distintos de los de la sociedad en su conjunto. La

legitimidad de los procesos participativos resulta también cuestionable en función de la mayor o menor transparencia y neutralidad de los métodos participativos utilizados, ya que hoy por hoy no es infrecuente ni difícil que intereses partidistas se apropien de los espacios participativos. Finalmente, el elevado *coste* de los procesos participativos debería poder justificarse en una mejora sustancial de la calidad de las decisiones, lo que no siempre ocurre (Font *et al.* 2000).

El análisis de experiencias participativas ha permitido identificar algunos factores clave que determinan sus posibilidades de éxito, entre los que cabe resaltar: los factores legales, la capacidad técnica –tanto de los órganos de gobierno como de los colectivos ciudadanos–, factores políticos –la voluntad y liderazgos políticos mantenida en el tiempo resultan especialmente relevantes–, la capacidad y tradición asociativa, los determinantes socioeconómicos, las relaciones de poder existentes y la adecuación de los mecanismos participativos utilizados (Robinson 2004). Las formas tradicionales de participación ciudadana, basadas en la interacción con el sector vecinal y asociativo municipal, están siendo modificadas a favor de otras prácticas, más directas, informales, flexibles y puntuales (UN-HABITAT 2001; Rodríguez Álvarez 2002; CIMAS 2009), que permitan afrontar mejor estos problemas. Están surgiendo nuevas herramientas y experiencias de participación, que son puestas en práctica en todo el mundo (Hermanns 2004; Rowe 2005; Ganuza *et al.* 2010). La acumulación de experiencias va mostrando cómo la mayoría de las personas que intervinieron en procesos participativos expresan comúnmente altos niveles de satisfacción y el deseo de tomar parte más a menudo en este tipo de experiencias (Slaton y Arthur 2004: pp. 128), algo muy distinto de esa supuesta falta de motivación y ausencia de deseo de participación por parte de los ciudadanos que suele alegarse. Adolecemos todavía, sin embargo, de una cultura auténticamente participativa: ni los ciudadanos, ni las asociaciones cívicas, ni los políticos, ni el personal de los ayuntamientos estamos aún preparados para asumir las actitudes y prácticas que demanda una sociedad participativa. Se hacen así necesarios procesos de educación y aprendizaje, que tomarán su tiempo para dar fruto (Prieto-Martín 2004).

Si bien el aumento de la participación ciudadana es aplicable a todos los niveles de gobierno (local, regional, estatal y federal), ésta adquiere especial relevancia en el ámbito local, en el que se dan una serie de condiciones que contribuyen a su desarrollo. Los gobiernos locales son las instancias administrativas con las que más frecuentemente interactúan los ciudadanos (Clayton Thomas 2004: pp. 76-79) y ocupan un lugar privilegiado en su relación con los vecinos por su capacidad para incidir y resolver sus problemas cotidianos. Paralelamente, las instituciones municipales se enfrentan a una situación de capacidad administrativa limitada, de escasez de recursos y de problemas de legitimidad. Ante esta situación, Goss (2001) argumenta que se hacen necesarias modificaciones no sólo en las estructuras administrativas de los gobiernos locales, sino cambios también en la mentalidad de los ciudadanos y de las mismas administraciones, de forma que se extienda el sentimiento de lo que ella denomina “*contribución al proyecto común*”. El ciudadano ha de poder verse como elemento activo y creador de valor público, por medio de su participación en los asuntos públicos.

Entre tanto, una de las áreas más prometedoras de innovación para la participación local consiste en la utilización de Internet y las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) tanto para la realización de procesos participativos virtuales –aquellos que se desarrollan apenas en el ciberespacio–, como para acompañar y apoyar los procesos participativos presenciales, como una

herramienta más. Es lo que se ha llamado *e-Participación*, o *Participación Ciudadana Electrónica*, que “*incluye todos aquellos elementos [...] que, por medio de la utilización de Internet, permiten al ciudadano participar en los procesos de discusión y decisión política*” (Bräuer 2004). El avance de las TIC, incluyendo las aplicaciones de Redes Sociales como Facebook o MySpace, ha promovido una generalizada expectativa de mayores oportunidades para los ciudadanos y las empresas para participar en la toma de decisiones públicas, en todos los niveles, utilizando las TIC. A lo largo de los últimos años se han llevado a cabo en todo el mundo numerosas experiencias de eParticipación, tanto en el nivel nacional como local, tratando de aprovechar este potencial (Macintosh y Whyte 2006; Naciones Unidas 2007, 2008, 2010; Peart y Ramos Díaz 2008).

Al mismo tiempo que se producían estos desarrollos, desde los últimos años del siglo pasado se ha afianzado el sentimiento de que los ciudadanos están cada vez más descontentos con el funcionamiento institucional y con los actores políticos de los sistemas democráticos. Las causas que han llevado a esta situación son variadas, aunque Font *et al.* (2000) señalan como principal origen los continuos y acelerados cambios que han sufrido en los últimos 150 años las esferas socio-política, económica y cultural de los países en todo el globo. Unos cambios a los que los mecanismos democráticos representativos, que apenas han sido renovados desde su implantación, no han logrado adaptarse. Brugué *et al.* (2003: pp. 29), por su parte, señalan además cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-administrativas. Este desencanto ciudadano se ha manifestado en altos niveles de abstención electoral y en la creciente dificultad de los partidos para actuar como portavoces y articuladores de los intereses y preocupaciones de una sociedad que los rechaza (Prieto-Martín 2010). La crisis financiera global desatada en los últimos años no ha hecho sino exacerbar este distanciamiento.

Esta crisis de confianza en la democracia es la que ha motivado gran parte de las experiencias de eParticipación desarrolladas en el ámbito local, nacional o internacional, que aspiraban a estimular y afianzar la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática. Sin embargo, la mayoría de los investigadores y expertos en iniciativas de eParticipación lamentan el escaso impacto que estos experimentos han tenido y el escaso interés y participación que han despertado en los ciudadanos. No debe sorprendernos. Existen muchos desafíos y barreras para el desarrollo de la eDemocracia, que provienen de los ámbitos político, legal, organizacional, tecnológico, económico, social y cultural (CoE 2009; Prieto-Martín 2007). El más importante obstáculo deriva, no obstante, del hecho de que aquellos que podrían y deberían impulsar la participación –*ie*: los gobiernos y los políticos–, recelan al mismo tiempo de ella. La verdadera participación ciudadana requiere en último término que se comparta con la ciudadanía cierto poder de decisión (Arnstein 1969), y es normal que políticos y técnicos vacilen ante cualquier mecanismo que les exija una cesión de su poder o que pueda complicarles la toma de decisiones (Copus 2007; Verlet *et al.* 2007). Más aún: la incertidumbre y desconfianza derivada de su falta de familiaridad con la participación electrónica les hace sentirla como una innovación arriesgada (Prieto-Martín 2004). Este recelo adquiere especial importancia cuando se considera que la inmensa mayoría de proyectos y experiencias de eParticipación –*eg*: los

impulsados por la UE en la última década¹– han estado más alineados con los intereses de los actores gubernamentales y políticos que con las necesidades de los propios ciudadanos.

Nuestro análisis de las experiencias existentes en el área de la e-Participación para el ámbito municipal nos ha proporcionado, de hecho, tanto indicios para la esperanza como motivos de decepción. En los últimos años, en distintas partes del mundo, se han venido desarrollando todo tipo de sistemas dirigidos al desarrollo de la participación en Internet, al tiempo que se han realizado multitud de experiencias de participación ciudadana –casi siempre con carácter de “prueba piloto”– en las que la Red fue utilizada de formas diversas. Resulta sorprendente, sin embargo, constatar la escasa madurez que se ha alcanzado hasta ahora en este campo y lo poco que se ha avanzado en el desarrollo de plataformas que se adapten, potencien y complementen las prácticas tradicionales de participación municipal, que tienen un carácter eminentemente presencial. En la mayoría de los casos, estos sistemas promueven una participación “exclusivamente virtual” y basada en actuaciones aisladas. Parecen así más centrados en probar el sistema informático que en resolver las problemáticas propias de la participación municipal. Por lo general, el diseño de estas plataformas no incluye estrategias para su utilización continuada y para su mantenimiento sustentable y, tras un impetuoso inicio de pruebas y de desarrollo, tienden a ser abandonados una vez se agota la subvención que los impulsó. En la mayoría de los casos son sistemas tecnológicamente obsoletos que no logran aprovechar realmente los potenciales de las Redes Sociales y de la Web 2.0. Es por ello que estas iniciativas, en muchos casos, están condenadas al fracaso desde el mismo momento de su concepción, y no han permitido el avance teórico y práctico del campo de la eParticipación: las mismas preguntas fundamentales que hace diez años se planteaban siguen hoy en día pendientes de ser respondidas (Macintosh *et al.* 2009; Charalabidis y Koussouris 2012).

Todo ello ha terminado provocando un singular círculo vicioso en el área de la eDemocracia, que ha impedido su desarrollo: puesto que no se dispone de casos verdaderamente funcionales de sistemas de eDemocracia, resulta difícil investigarla; y al no disponerse de una investigación sólida, falta también el criterio juicioso que pueda orientar la práctica. Va extendiéndose así entre los expertos el consenso de que los gobiernos, por sí solos, no se bastan para impulsarla, y que las mejores y más valiosas iniciativas son las que provienen de los propios ciudadanos (Coleman 2006, 2009). Han surgido llamamientos para que se abandone el tradicional planteamiento “top-down”, para pasar a incorporar las necesidades de la ciudadanía y la sociedad civil en el mismo diseño de las iniciativas y sistemas de eParticipación (Linhart y Papp 2010; Maier y Reimer 2010). Si se quiere que la eDemocracia funcione se hace necesario que las administraciones públicas establezcan alianzas tanto con el mundo académico como con los propios movimientos y colectivos ciudadanos que trabajan en esta área (Maier-Rabler y Huber 2011; Prieto-Martín 2006). De hecho, la estrategia más prometedora para superar las desafíos y barreras que afronta la eDemocracia parece ser precisamente la de alinear su investigación y experimentación con las necesidades de los ciudadanos y la sociedad civil. Esas alianzas con representantes de la ciudadanía, junto con un mayor énfasis en la investigación aplicada y práctica, y la conformación de equipos de investigación realmente interdisciplinarios serían la manera más efectiva y práctica de desarrollar el campo de la eParticipación.

¹ La CE, a través de diversos programas de investigación y desarrollo regional, ha invertido más de 250 millones de euros para financiar proyectos y experimentos relacionados con la eParticipación y la eDemocracia (Prieto-Martín *et al.* 2012a).

Esta tesis se inserta en esa corriente innovadora y transdisciplinar, que aspira a romper el bucle pernicioso que ha impedido el desarrollo científico y aplicado de la eDemocracia durante la última década.

2. Objetivo de la tesis

“Hay que fortalecer el poder popular”
(Salvador Allende, Discurso en el 40 aniversario del PS, 1973)

El objetivo general de esta tesis doctoral es el siguiente:

Investigar transdisciplinariamente el ámbito de la participación ciudadana y la participación electrónica municipal para, a partir de dicho análisis, establecer una metodología para el diseño y construcción colaborativos de sistemas de software cívico que se adapten a las capacidades, intereses y necesidades de los colectivos y actores implicados en la gobernanza local.

Este es un objetivo de investigación ciertamente ambicioso, pues supone interconectar tres dominios bastante diferentes:

1. Diseño colaborativo de sistemas de software

En primer lugar, se hace necesario considerar un componente técnico que tiene sobre todo que ver con el diseño y desarrollo de sistemas centrados en el usuario, la informática comunitaria y la innovación social. Por ‘sistemas de software cívico’ entendemos aquellos sistemas informáticos que expresamente aspiran a promover el desarrollo político, el empoderamiento cívico y la innovación social en un entorno determinado.

Nuestra investigación se centra en el área de la eParticipación local, considerando el caso de una plataforma que fortalezca la participación ciudadana en el ámbito municipal. Un sistema que debe apoyar a todos los actores y colectivos implicados en la gobernanza municipal, potenciando sus capacidades para comunicar entre sí y para colaborar unos con otros de cara a promover sus intereses cívicos, la justicia social y el buen gobierno en la ciudad. Por medio de la reflexión y experimentación con este caso concreto, se propone una metodología de diseño que podría ser utilizada, en general, con otros tipos de sistemas de software cívico.

2. Democracia Digital y Participación electrónica

Según Carracedo Gallardo *et al.* (2003, p. 16), “el diseño de sistemas de Democracia Digital debe partir de un análisis crítico y exhaustivo de las experiencias y propuestas formuladas con anterioridad e incorporar metodologías multidisciplinares (tecnológica, sociopolítica y jurídica) tanto para la determinación de los requisitos y condicionantes como para la evaluación del sistema final que se desarrolle”. De acuerdo con ello, nuestra investigación debe basarse, en segundo lugar, en una amplia, profunda y crítica comprensión de la participación electrónica y de sus herramientas, procesos y experiencias. Tal y como se ha señalado en el apartado previo, el campo de la eParticipación está todavía asentándose como dominio investigativo, de manera que no se ha establecido todavía un *corpus* estable y

fiable que sirva de base para su investigación y desarrollo. Es por ello que muchos de los conocimientos que harían falta para orientar la creación de una plataforma para la participación municipal² y, en particular, para determinar cuáles habrían de ser sus funcionalidades, procedimientos de uso, marcos institucionales y sus modelos de negocio, siguen sin estar disponibles en la actualidad. Nuestro propio proceso de investigación –que, como se describe en la siguiente sección, se enmarca dentro del paradigma de la “teoría fundamentada” (*grounded theory*, en inglés)– hubo de ir generando y refinando este tipo de instrumentos conceptuales sobre la marcha, a medida que la investigación fue avanzando.

3. Participación Ciudadana tradicional

En tercer lugar, nos vemos así obligados a examinar previamente, con una perspectiva crítica, los conocimientos y experiencia acumulados en los ámbitos de la participación ciudadana y de la organización comunitaria. Convendrá, de hecho, observar y analizar directamente diversos procedimientos participativos reales y trabajar junto con sus protagonistas para, desde una comprensión de sus perspectivas y características, poder identificar aquellos ámbitos donde la introducción de TIC puede aportarles un mayor valor. Entre estos ‘actores clave’ cabe mencionar a los propios ciudadanos, cargos electos, autoridades públicas, políticos, técnicos de la administración, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y vecinales, medios de información, y un largo etcétera. Trabajando con todos ellos se debe aclarar el quién, el cómo, el por qué, el cuándo y muchas otras cuestiones importantes relacionadas con la participación ciudadana.

Como parte de la investigación se deberá por tanto validar no sólo quiénes son los actores e instituciones susceptibles de utilizar una plataforma de participación ciudadana, sino también sus características y su “experiencia participativa”, sus niveles de capacitación en el uso de TIC, sus actitudes, motivaciones, necesidades y su visión en relación a la participación ciudadana y a la participación electrónica. Se deberán, asimismo, investigar los vínculos existentes entre estos actores y considerar especialmente las relaciones de dependencia, influencia y poder que los unen. Todas estas informaciones constituyen la base para elaborar las propuestas iniciales de diseño y la metodología colaborativa que sustentará los procesos de co-construcción de los sistemas de software cívico.

Es importante señalar, finalmente, que este proyecto de investigación tiene una vocación “catalítica” en relación al ámbito de la eParticipación en cuanto que dominio científico. La aplicación de nuestra metodología de diseño va a permitir construir plataformas de participación electrónica que se utilicen de manera autónoma y sustentable en países y en entornos de uso muy variados. Dichos sistemas proporcionarán, al mismo tiempo, una valiosa infraestructura participativa y deliberativa, sobre la que se podría desarrollar estudios de carácter comparativo y empírico, algo

² Algunos ejemplos de las características que serían deseables en una plataforma de participación municipal madura serían: que sea abierta, flexible, funcional, sustentable, integrada con la participación presencial municipal, que promueva una discusión transparente, confortable y de calidad, con una fácil y descentralizada administración, que pueda usarse en las escuelas para favorecer la enseñanza cívica práctica, que facilite a los investigadores sociales el análisis de los procesos participativos, que tenga en cuenta las necesidades específicas de países en desarrollo, etc. (Prieto-Martín 2007).

que, a día de hoy, apenas existe. Los sistemas de software cívico que proponemos desarrollar servirán por tanto, instrumentalmente, para estimular investigaciones y avances en el campo de la eDemocracia.

3. Enfoque metodológico e itinerario investigativo

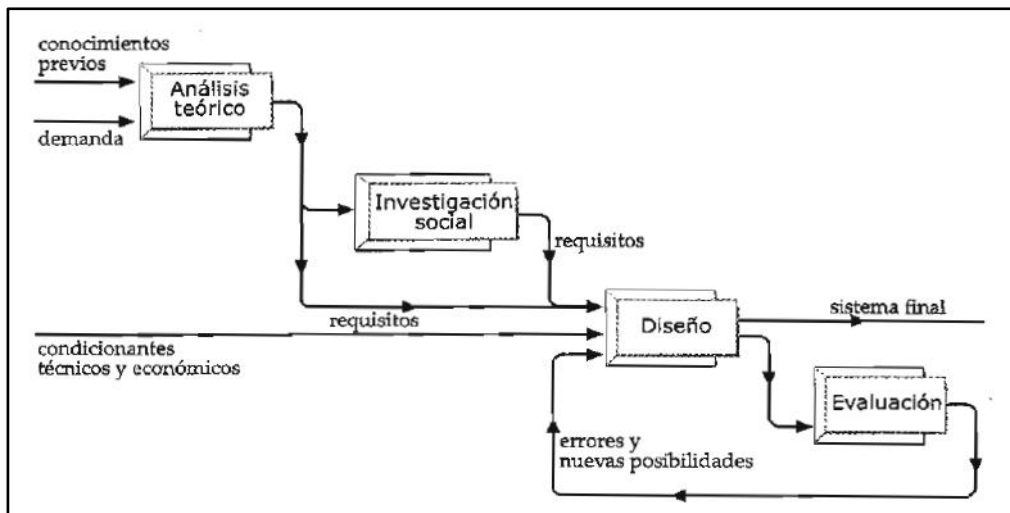
“Las mediciones cuantitativas son cuantitativamente precisas; las evaluaciones cualitativas están siempre sujetas a los errores del juicio humano. No obstante, parecería que vale mucho más la pena una conjetura perspicaz acerca de lo esencial, que una medición precisa de lo que probablemente revele carecer de importancia”
(Taylor y Bogdan, “Introduction to qualitative research methods”, 1984)

En el año 2000, Nuseibeh y Easterbrook llevaron a cabo un extenso análisis de los avances producidos en el campo de la ingeniería de requisitos para el diseño y la construcción de sistemas de software. Identificaron una serie de ideas ‘radicalmente nuevas’, surgidas durante la década anterior, que en cierto modo invalidaban las visiones que habían imperado hasta entonces, mucho más centradas en la especificación formal y detallada del comportamiento de los sistemas informáticos (Nuseibeh y Easterbrook 2000).

Subyace a estas ideas el reconocimiento de que resulta esencial disponer de una comprensión profunda del contexto social y organizacional en que operará un sistema informático para poder identificar, analizar y modelar adecuadamente sus requisitos. De hecho, el énfasis no debe tanto ponerse en la especificación funcional del sistema sino centrarse en modelar las características del “entorno” en que se opera y las relaciones de éste con el sistema. Sólo mediante una adecuada descripción del entorno y de los logros que el sistema debe alcanzar en él es posible capturar la misión del sistema y razonar sobre si los diseños propuestos satisfacen tal misión (Nuseibeh y Easterbrook 2000; Zave y Jackson 1997). El modelado de flujos de información y de estados en el sistemas pierde importancia frente al modelado de los objetivos de los usuarios y los escenarios de uso que ilustran cómo dichos objetivos se alcanzan (Maiden 1998). Esta nueva visión enfatiza la necesidad de recurrir a técnicas de investigación contextualizada, algo que incluye específicamente el uso de métodos cualitativos y etnográficos como las entrevistas en profundidad y la observación participante (Goguen y Jirotko 1994; Potts 1997).

Esta perspectiva resulta aún más pertinente cuando se piensa en sistemas de democracia electrónica. Tal y como señalan Carracero Gallardo *et al.* (2002), “tener en cuenta los requisitos y las demandas del ámbito sociopolítico conlleva un perfeccionamiento técnico de los sistemas desarrollados en comparación con aquellos otros que, trabajando exclusivamente con la perspectiva telemática, diseñan los sistemas por sí mismos, aplicando como herramientas de reflexión sociológica la que buenamente pueda proveer su inteligencia y capacidad de reflexión”. La “introspección” no resulta una buena herramienta de indagación de cara a diseñar sistemas de información, ya que muchas veces conduce a conclusiones engañosas sobre la realidad que se desea influir o sobre los efectos que un determinado diseño tendrá en ella (Schell 2008). Por ello, Carracero propone que para la construcción de sistemas de democracia electrónica se siga un proceso de “determinación de requisitos y de diseño y validación del sistema” como el que se muestra en la figura 1 (Carracero Gallardo 2004).

Figura núm. 1. Determinación de requisitos para el diseño de un sistema de eDemocracia



Fuente: Carracedo Gallardo (2004, p. 498)

Según este esquema el punto de partida lo determinan una serie de conocimientos y experiencia previa del equipo encargado de la creación del sistema, junto con una demanda de elaboración del mismo. A partir de ellos, debe llevarse a cabo, en primer lugar, un análisis crítico y exhaustivo de las teorías, experiencias y propuestas formuladas con anterioridad. Los resultados de dicha investigación teórica guían el diseño y realización de una serie de experimentos de investigación sociopolítica³, que contribuyen a establecer y refinar los requisitos de diseño del sistema. Este diseño se utiliza para crear una versión provisional del sistema que pueda ser evaluada y depurada como parte del proceso general de construcción, para dar lugar al sistema final. Como puede verse, este modelo reclama expresamente la realización de una investigación de carácter interdisciplinar que incorpore simultáneamente componentes de investigación teórica, técnica y social.

3.1. Descripción de la metodología

“Soy aprendiz de mí mismo”
(José Luis Sampedro, 2011)

La aproximación metodológica de esta tesis se caracteriza expresamente por su transdisciplinariedad, tanto a nivel teórico como metodológico. Hemos conjugado enfoques técnicos con enfoques sociopolíticos, analizando y articulando fuentes, datos y conceptos provenientes de ámbitos diversos. El fundamento empírico esencial de nuestro diseño metodológico lo ha constituido, no obstante, un trabajo de campo de tipo eminentemente cualitativo y participativo, que ha permitido a los potenciales usuarios de sistema del sistema de eParticipación inspirar los sucesivos pasos de nuestra investigación y validar nuestras conclusiones parciales. Con el fin de asegurar la validez y relevancia de nuestras propuestas hemos buscado expresamente acercar la investigación a sus contextos de aplicación (Akkermans *et al.* 2011) por medio de la realización de estudios de campo en entornos tan variados como España, Guatemala y Brasil. Nuestro objetivo ha

³ Que se basaría tanto en métodos cuantitativos –como el análisis estadístico de encuestas y cuestionarios– como en técnicas de tipo cualitativo y etnográfico –como grupos focales, entrevistas en profundidad, observación participante, talleres participativos, sesiones de diseño colaborativo, etc.

sido garantizar que las propuestas surgidas de la investigación doctoral se adapten a las necesidades de dichos entornos concretos sin que ello impida que, al mismo tiempo, aspiremos a configurar tales propuestas de forma que se mantengan flexibles y sean fácilmente adaptables a otros entornos diferentes.

Las investigaciones para el diseño de sistemas de información se valen de técnicas muy variadas para obtener informaciones y datos empíricos sobre los que basar el diseño los sistemas. La aplicación de distintos métodos de investigación implica también diferencias en la planificación y diseño del estudio, en las estrategias de recolección y análisis de los datos y en la selección de los referentes teóricos que fundamenten todo el proceso (Cruz Neto 2008; Dwivedi *et al.* 2011). De entre las estrategias o métodos investigativos usados para el diseño empírico de sistemas es posible destacar como especialmente relevantes los siguientes (Myers y Avison 2002; Easterbrook *et al.* 2007; Cruz Neto 2008):

1. **Experimentos controlados:** Consisten en el estudio controlado de una hipótesis contrastable, de forma que una o más variables independientes son manipuladas para medir su efecto sobre una o varias variables dependientes. Los experimentos controlados permiten determinar de manera precisa cómo las variables se relacionan entre sí y, en concreto, si se da entre ellas una relación de causa-efecto. Para poder realizar experimentos controlados es necesario disponer de una hipótesis clara. La hipótesis, junto con la fundamentación teórica de la que ha sido extraída, guía todos los pasos del diseño experimental, incluida la decisión sobre qué variables incluir en el estudio y cómo medirlas. La hipótesis también ayuda a decidir quiénes son los participantes del experimento y cuáles las tareas que deben realizar. El objetivo es demostrar la hipótesis probándola sobre una muestra representativa de la población. El control durante todo el experimento resulta fundamental, ya que variables distintas de las consideradas como independientes no deberían afectar los resultados. El hecho de que los experimentos se basen en teorías constituye a la vez una fortaleza y una debilidad: permite concentrar el esfuerzo investigativo y la formulación de hipótesis, pero puede llevar a que se descarten variables relevantes no consideradas por la teoría. El método experimental está estrechamente ligado a la tradición positivista y cuantitativa.
2. **Encuestas:** La investigación por medio de encuestas se utiliza para identificar y estudiar las características de una amplia población de individuos. Este método se asocia especialmente con el uso de cuestionarios para la recolección de datos, aunque también pueden usarse entrevistas estructuradas u otras técnicas de registro de datos. Se selecciona una muestra representativa de la población investigada y se aplican técnicas de análisis estadístico para analizar sus características y, ocasionalmente, las relaciones existentes entre ellas. Entre los desafíos de este método investigativo destaca la dificultad de controlar que no se cometen sesgos en el muestreo, así como garantizar que las preguntas del cuestionario estén diseñadas de manera que obtengan información útil y válida. Este método pertenece también a la tradición cuantitativa y positivista.
3. **Estudios de caso:** Se trata de una indagación empírica que investiga un fenómeno dentro de su contexto real (Yin 2008). Son especialmente apropiados cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no resultan evidentes. Los estudios de caso ofrecen una comprensión profunda de cómo y por qué ocurren ciertos fenómenos y pueden revelar los

mecanismos por los cuales las relaciones causa-efecto tienen lugar (Flyvbjerg 2006). Pueden ser exploratorios o confirmatorios. Los estudios de caso exploratorios son muy adecuados para el desarrollo de hipótesis en las primeras etapas de la formulación de una teoría. Los estudios de confirmación se utilizan, en cambio, para poner a prueba las teorías existentes. La selección de los casos es un paso crucial, utilizándose un muestreo intencional en lugar de un muestreo aleatorio con el objetivo de seleccionar los casos más relevantes para la investigación. A veces un solo caso es suficiente, aunque los diseños de casos múltiples por lo general ofrece una mayor validez y robustez. La mayor debilidad de los estudios de caso proviene de que son muy propensos a sesgos de interpretación por parte del investigador, tanto de cara a la recolección de datos como de cara a su análisis.

4. **Etnografía:** La etnografía es una forma de investigación cualitativa que se centra en la ‘sociología de los significados’, a la que se accede por medio de la observación del campo: se estudia una comunidad de personas para entender los sentidos que sus miembros atribuyen a sus interacciones sociales (Robinson *et al.* 2007). Para realizar una etnografía se requiere una pregunta de investigación centrada en las prácticas culturales de una comunidad en particular, así como el acceso a los miembros de dicha comunidad. Una investigación cualitativa incluye una planificación de la recogida de datos, el uso de una gran variedad de técnicas para la obtención de informaciones, junto con métodos especiales para el análisis de los datos, y ciertas formas de documentar y comunicar los resultados (Strauss y Corbin 1998; Flick 2009). Las técnicas de investigación utilizadas incluyen las historias de vida, la observación participante, los grupos de discusión, las entrevistas, el análisis documental, conversacional y del discurso y, en general, aquellas técnicas que permiten la comprensión del significado de los agentes en interacción. La observación participante es una técnica especialmente relevante en investigaciones orientadas al diseño de sistemas de información, que consisten en que el investigador se convierta en un miembro de la comunidad objeto de estudio durante un cierto período de tiempo.

El objetivo último de este enfoque investigativo es analizar relaciones, aunque introduciendo la cuestión del sentido y el significado en la definición y comprensión de tales relaciones. Es decir, se estudian ‘relaciones con significado’. El resultado de un estudio etnográfico suele ser una ‘descripción densa’ de la comunidad objeto de estudio, que aporta una imagen detallada de la cultura de la comunidad. La investigación etnográfica está ligada con perspectivas constructivistas. El mayor desafío de este enfoque investigativo proviene de la dificultad de evitar las ideas preconcebidas y los prejuicios durante los procesos de observación y de recolección, análisis e interpretación de los datos.

5. **Investigación-Acción (*Action Research*, en inglés):** En la investigación-acción los investigadores tratan de resolver un problema del mundo real mientras, al mismo tiempo, estudian la propia experiencia de resolución (Davison *et al.* 2004). Los investigadores intervienen en las situaciones estudiadas con el propósito explícito de mejorarlas, colaborando con los ‘dueños del problema’ tanto en la identificación de éste como en los intentos por resolverlo. La investigación-acción se caracteriza por un compromiso para lograr un cambio real y por su enfoque iterativo para la resolución, a largo plazo, del problema (Brydon-Miller *et al.* 2003). La característica fundamental que diferencia la investigación-

acción de las etnografías y los estudios longitudinales de caso es que el investigador interviene como un agente de cambio.

6. **Teoría fundamentada (*Grounded Theory*):** Una investigación basada en la teoría fundamentada (Strauss y Corbin 1998; Urquhart 2012) se estructura como un proceso iterativo de experimentación y recogida de datos en el campo, cuyo análisis permite esbozar y refinar inductivamente una serie hipótesis parciales y teorías explicativas provisionales que guían las siguientes iteraciones de experimentación y análisis.

El análisis sistemático de los datos permite identificar las variables más relevantes e indagar sobre sus relaciones, con la intención de formular y refinar una explicación o 'teoría' que dé cuenta del fenómeno estudiado. El afán por testar y depurar dicha teoría 'emergente' inspirará las subsecuentes fases de experimentación y de recogida de nuevos datos empíricos. Este enfoque preferencia los datos y la observación directa del campo antes que la aplicación de 'marcos teóricos' preconcebidos. Una teoría, según la Teoría Fundamentada, es una explicación construida a partir de la interpretación sistemática de los datos –por ejemplo, notas de campo y transcripciones de entrevistas– que han sido recogidos en una situación dada (Cruz Neto 2008). La teoría fundamentada se creó con la intención de otorgar mayor validez y 'respetabilidad' a los estudios de tipo cualitativo, estructurando sus procesos iterativamente y estableciendo rigurosas técnicas de análisis de los datos empíricos (Glasser y Strauss 1967), de forma que las 'teorías' mantengan siempre un vínculo directo con los datos. El matiz que diferencia la teoría fundamentada y otros métodos de investigación cualitativa es su enfoque circular y sistemático, que reclama una interacción continua y rigurosa entre la recolección y la interpretación de los datos (Myers y Avison 2002). La teoría fundamentada ha sido utilizada extensamente en las ciencias sociales. De una manera más discreta, fue también aplicada a la investigación sobre Sistemas de Información (*eg.*: Schuman 1987); es éste un ámbito en el que la Teoría Fundamentada está cobrando una importancia creciente en los últimos años (Lee y Kim 2007; Chadwick 2011; Lehmann 2011; Hevner y Chatterjee 2010; Muller 2010; Müller y Olbrich 2011), pese a los problemas que se le achacan (Urquhart *et al.* 2006, 2010).

Cada uno de estos métodos implica el uso de ciertas habilidades, fundamentaciones teóricas y prácticas de investigación, de las que consecuentemente se derivan ventajas y limitaciones (Flyvbjerg *et al* 2012). Así, la elección del método de investigación depende esencialmente de la formación del investigador, de la disponibilidad de recursos y de la adecuación del método seleccionado para aproximarse a las características del objeto de estudio y para responder al tipo de preguntas planteadas en la investigación (Easterbrook *et al.* 2007). En este contexto, el uso de métodos múltiples (triangulación) ayuda a proporcionar una mayor solidez a los resultados, pues supone que distintos tipos de datos y de análisis contribuyan a dar soporte a las mismas conclusiones.

No debemos perder de vista, en cualquier caso, que lo que en última instancia determina si una metodología o una estrategia de investigación resultan pertinentes es si consiguen contribuir a tornar más inteligible el fenómeno que se esté estudiando. Ese es al fin el objetivo de la investigación y las ciencias. Debe así entenderse que los enfoques de investigación cuantitativos y cualitativos se complementan y, en cierto modo, se necesitan mutuamente. Las investigaciones cuantitativas son

especialmente útiles en aquellos casos en los que es posible establecer relaciones o tendencias numéricas estables entre las distintas variables o aspectos estudiados. Es el caso del análisis de fenómenos físicos o biológicos, o aquellos campos donde se dispone ya de teorías y modelos maduros, capaces de aprehender con precisión su ‘parcela de realidad’. Es necesario, en cualquier caso, que dicha estabilidad exista en el objeto de estudio para que la investigación cuantitativa tenga sentido. En campos cuyo desarrollo teórico es todavía incipiente, o en ámbitos caracterizados por su dinamismo –por ejemplo, cuando los cambios que se estén dando no sean meramente lineales sino drásticos e impredecibles– es precisamente la investigación etnográfica y cualitativa la que mejor puede explicar lo que está pasando, aún en medio del cambio.

Este último es el caso de los ámbitos investigados por esta tesis (Chadwick 2011): tanto la participación, como la eParticipación y el diseño colaborativo de sistemas de software atraviesan actualmente un periodo de profunda renovación y cambio. Es por ello que la aproximación metodológica que hemos seguido se ha centrado, esencialmente, en la combinación de estrategias y métodos cualitativos. Así, para el desarrollo de nuestros trabajos de campo y para el levantamiento empírico, la investigación aplicó una variedad de métodos propios de los estudios etnográficos –como la observación participante, el análisis documental y las entrevistas en profundidad– que fueron aplicados en los distintos estudios de caso que llevamos a cabo, en Brasil, Guatemala y España. De entre las estrategias de investigación que acabamos de describir, dos fueron las que esencialmente inspiraron el diseño de nuestra investigación y nuestro trabajo analítico: la teoría fundamentada (Glaser 1998; Strauss y Corbin 1998) y la investigación-acción participativa (IAP).

De la Teoría Fundamentada hemos tomado, principalmente, la estructuración iterativa de las fases de recogida y análisis de los datos, su aproximación de revisión y refinamiento continuo de “teorías emergentes” y el propio proceso de análisis de los datos apoyado en el uso de software de análisis cualitativo. Optamos, no obstante, por mantener una actitud ecléctica y transdisciplinar, y en vez de renunciar a considerar ‘marcos teóricos’ externos en nuestros análisis, nos mantuvimos abiertos a referentes teóricos y conceptuales provenientes de los más diversos ámbitos⁴. Estos aportes teóricos fueron considerados como elementos integrantes de nuestra particular ‘base de datos empíricos y teóricos’. Dicha base de datos proporcionaba el fundamento para nuestros análisis empíricos, la identificación de variables relevantes y el esbozo de teorías e hipótesis que, a su vez, fueron determinando el curso ulterior de la investigación.

El segundo eje metodológico que hemos utilizado es el de la Investigación-Acción Participativa (Villasante *et al.* 2000a, b; CIMAS 2009), una versión especial de la investigación-acción con un énfasis colaborativo, que en España viene siendo desarrollada y aplicada fundamentalmente por la Red CIMAS, en las últimas décadas. Esta versión de la Investigación-Acción se ocupa con procesos de empoderamiento sustentable de comunidades y ha alcanzado unos altos niveles de refinamiento conceptual y metodológicos (CIMAS 2009; Ganuza *et al.* 2010). En su abordaje de situaciones concretas intenta siempre involucrar activamente a todos los actores relevantes para que examinen

⁴ Así, por ejemplo, la primera parte de nuestra investigación, que analizó el ámbito de la participación municipal, se encuadró fundamentalmente dentro del área de análisis de políticas públicas, de la que se tomaron prestados muchos de sus conceptos y herramientas de análisis. Para el análisis del ámbito de la eParticipación y el diseño de sistemas recurrimos a otras teorías relevantes, *eg*: análisis de sistemas, estudios de casos, informática comunitaria y la *Soft-Systems Methodology* (Shehata y Bowen 2001).

activa y conjuntamente su situación y para que formulen las acciones que son requeridas para cambiar y mejorar tal situación. Si bien nuestro objeto de estudio no permite la aplicación directa del enfoque de IAP (Martí 2000)⁵, en lo posible mantuvimos esta aproximación metodológica como nuestro referente epistemológico, conceptual y crítico (Villasante 2004) debido a varios aspectos que valoramos especialmente: su énfasis en la acción, su variada utilización de metodologías etnográficas y participativas y el convencimiento que expresa de que la investigación académica debe quedar al servicio de la sociedad. A lo largo de la investigación aplicamos varias de sus técnicas investigativas, como los sociogramas, grupos focales de discusión, el análisis de discurso y otros (Villasante *et al.* 2000a; CIMAS 2009). Como en la IAP, nuestra intención ha sido la de contar en todo momento con la participación de aquellos a quienes se dedica nuestro esfuerzo investigador y creativo, para que al mismo tiempo que comparten con nosotros los datos e informaciones que nos permiten comprender el objeto de estudio, participen de hecho de su creación.

3.2. Itinerario investigativo

“Find a happy person, and you will find a project”
(Sonja Lyubomirsky, “The how of happiness”, 2007)

Los proyectos interdisciplinarios sobre democracia digital desarrollados por el grupo Diatel (Carracedo Gallardo *et al.* 2002; 2003; Carracedo Gallardo 2004; Gómez Oliva 2005; Pérez Belleboni *et al.* 2006; Sánchez García *et al.* 2007; Conde Melguizo y Gómez 2007) proporcionaron el punto de partida para nuestro proyecto de investigación doctoral, que se desarrolló entre los años 2004 y 2012. Inicialmente tratamos de seguir el modelo de investigación interdisciplinar propuesto por Carracedo Gallardo (2004) para la determinación de requisitos y el diseño de sistemas de Democracia digital, que es mostrado en la figura 1. Sin embargo, a medida que nuestra investigación progresaba hubimos de refinar dicho modelo para adaptarlo a las experiencias que íbamos obteniendo, con el resultado que puede verse en la figura 2.

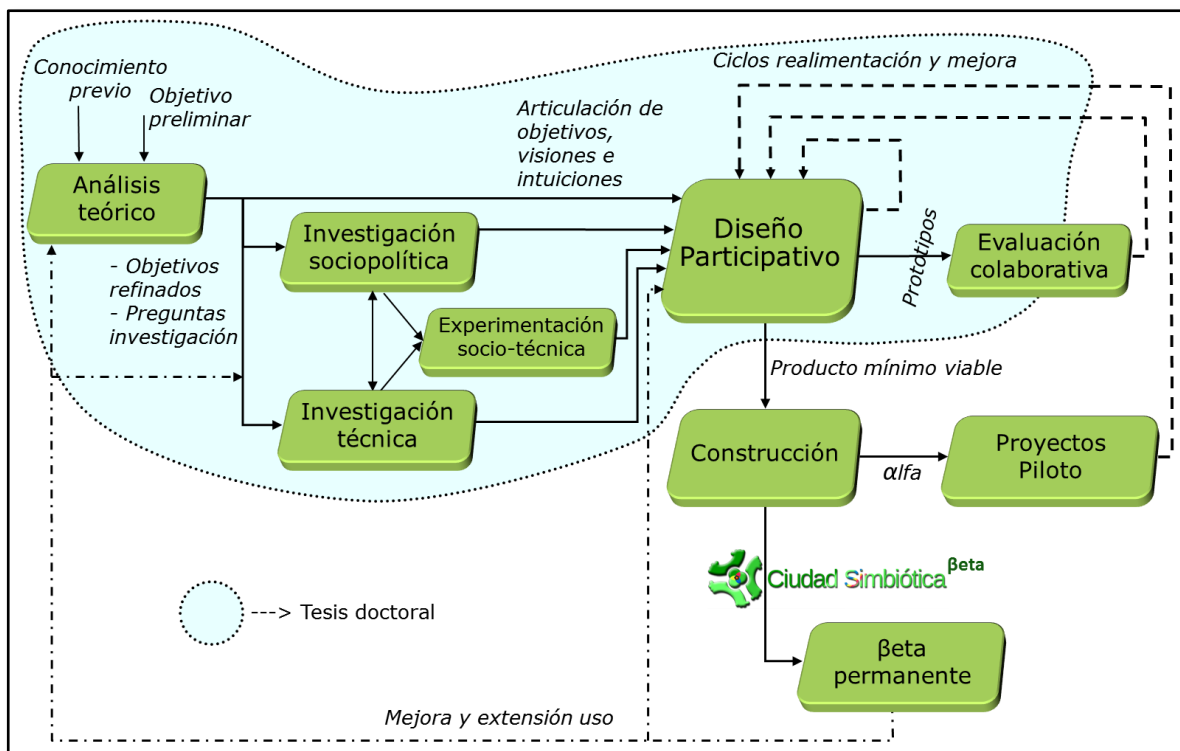
Incorporamos al modelo, en particular, la realización de pequeños experimentos de carácter socio-técnico como parte de las investigaciones que sustentan las propuestas de diseño. Concluimos además que dicho diseño debe tener un carácter eminentemente participativo. El modelo incorpora por ello una serie de flujos de retroalimentación que no estaban presentes en el esquema de Carracedo Gallardo. No existe, asimismo, un “sistema final” como el que se proponía el modelo de la figura 1, sino un sistema que se mantiene en estado de ‘beta permanente’ y que, por medio de su uso, continúa refinando y haciendo evolucionar sus funcionalidades, sus procesos de uso y sus propios modelos de administración y gobernanza.

El esquema presentado en la figura 2 explicita, pues, el enfoque que habría de seguirse en el proceso inicial de elaboración de sistemas de software cívico. Se propone que la propuesta inicial para el diseño de las funcionalidades del sistema sea el resultado de un proceso de investigación tanto técnica como sociopolítica, que permita identificar las necesidades y objetivos que el sistema debe satisfacer, así como los condicionantes existentes en su entorno de uso. Dicha propuesta debe convertirse en un proyecto colaborativo tan pronto como se pueda, de forma que los usuarios finales

⁵ Que se utiliza sobre todo en el marco de intervenciones locales, para la activación cívico-social de una cierta comunidad, y se orienta hacia la elaboración y posterior ejecución de Planes de Acciones Integrales y Sustentables (PAIS).

del sistema participen de su creación tan pronto como existan los primeros prototipos. Este trabajo inicial constituye un momento crítico en el proceso de creación de sistemas de software cívico, pues si inicialmente no se aprehenden adecuadamente dichas necesidades y condicionantes, la utilidad y el valor del sistema quedarán comprometidos desde el primer momento.

Figura núm. 2. Esquema básico de diseño transdisciplinar colaborativo de sistemas de software cívico



Fuente: Elaboración propia, inspirado en Carracedo Gallardo (2004, p. 498)

La zona del esquema que aparece resaltada indica las fases que fueron cubiertas durante por las investigaciones de esta tesis. A continuación vamos a seguir este esquema para describir someramente el itinerario investigativo que desarrollamos en estos años de investigación.

En el principio se disponía de lo que el esquema denomina como ‘objetivo’: un propósito que en el caso de tesis era investigar la mejor forma de diseñar y construir sistemas de participación electrónica que pudiesen ser utilizados tanto en las municipalidades de países en desarrollo como en las de países desarrollados. Este tipo de sistemas de software cívico sería una especie de “Facebook de la implicación ciudadana” que facilitase y potenciase las acciones cívicas y participativas en la ciudad, ya fueran éstas impulsadas por los mismos ciudadanos o por cualquiera de las organizaciones que operan en la ciudad, incluyendo por supuesto a los ayuntamientos y alcaldías. De acuerdo con este objetivo, el sistema necesita, en primer lugar, estar adaptado a las características, capacidades y necesidades del entorno municipal, lo que significa que todos estos aspectos, y muchos otros, deben ser considerados por medio de un análisis interdisciplinar de la participación ciudadana, que debe contemplar asimismo metodologías para el diseño colaborativo.

Armados con ese objetivo preliminar y sacando partido a todos nuestros conocimientos previos en estos campos, se inició un trabajo de análisis teórico interdisciplinar que proporcionase el andamiaje teórico preliminar de todo el proyecto y orientase las fases de experimentación. Es éste

un esfuerzo continuado, que no cesa a lo largo de toda la investigación, ya que debe estarse constantemente alerta para incorporar todo tipo de propuestas nuevas que hayan surgido y que pudieran alimentar y enriquecer la investigación. Así, hemos trabajado la literatura existente en áreas tan variadas como las Teorías sobre Participación Ciudadana, Democracia Electrónica, Cambio Social, Organización Comunitaria, etc. Adicionalmente, hubimos de analizar multitud de experiencias de participación ciudadana junto con experiencias de Participación Electrónica, estudiando con especial detalle en este último caso los entornos de colaboración virtual que se utilizaron.

Este tipo de análisis teórico proporciona los principios que guían el trabajo de campo e investigativo de la tesis, estructurado de acuerdo a dos perspectivas diferentes.

El primer enfoque investigativo tiene una naturaleza eminentemente técnica, y busca proporcionar una amplia, profunda y crítica comprensión de la participación electrónica y de sus herramientas, procesos y experiencias. En primer lugar, valora cómo podrían integrarse en un sistema de e-Participación local las diversas tecnologías, conceptos y herramientas que actualmente se utilizan en Internet, como los Wikis, blogs, y más en general los conceptos de la Web 2.0, el *networking* social, la colaboración masiva, etc.; en segundo lugar, esta investigación técnica explora enfoques participativos para el diseño, desarrollo, explotación y mantenimiento del sistema. Esta investigación técnica incluyó la realización de pequeños experimentos metodológicos y tecnológicos, que nos permitieran evaluar propuestas y validar ideas.

El segundo enfoque investigativo se refiere a investigaciones de carácter sociológico que fueron desarrolladas en España, Brasil, Guatemala, y que se apoyaron en metodologías cualitativas típicas de estudios etnográficos, incluyendo cientos de horas de observación participante y más de cincuenta entrevistas en profundidad que fueron grabadas y analizadas en detalle.

- En Catalunya investigamos la experiencia de creación e implantación de Consensus, un sistema de participación electrónica municipal cuyo uso comparten actualmente más de cuarenta municipios catalanes. Esta investigación fue nuestro punto de entrada en la temática de la participación electrónica, que nos permitió familiarizarnos con sus aspectos más importantes. El capítulo 1 de la sección primera da cuenta de los resultados de esta investigación de campo.
- En Brasil desarrollamos una investigación de campo durante todo el año el año 2005. Se interactuó con integrantes de asociaciones, movimientos sociales, ONGs, sindicatos, cámaras legislativas y gabinetes gubernamentales, tratando de comprender mejor sus necesidades, capacidades y expectativas en relación a la participación ciudadana, con el énfasis puesto en la posibilidad de reforzarla por medios electrónicos.

Participamos asimismo en el proceso de implantación de una experiencia de Presupuesto Participativo en la ciudad de Fortaleza. Este ejercicio de ‘observación participante’ nos permitió elaborar una monografía que profundiza sobre las lógicas deliberativas y manipulativas inherentes a las experiencias de Presupuestos Participativos. La monografía fue considerada como una original y valiosa contribución al conocimiento en este campo y fue premiada en el concurso del Congreso del CLAD del año 2009. La sección segunda de esta tesis, que trata de la ‘participación tradicional’ incluye este trabajo.

- En Guatemala viví cuatro años, entre 2006 y 2010, trabajando en el ámbito de la cooperación internacional. El trabajo realizado como consultor en temas de participación y nuevas tecnologías proporcionó una oportunidad excepcional para experimentar e investigar sobre los límites y dificultades de la participación (y la participación electrónica) en entornos de exclusión racial y pobreza extrema.
- Finalmente, de vuelta en España, hemos llevado a cabo una observación participante de algunas de las actividades organizativas y assemblearias desarrolladas en el marco del movimiento 15M.

En conjunto, esta combinación de investigaciones sociológicas y tecnológicas nos ha proporcionado no sólo ideas sobre las características y funcionalidades mínimas que debería satisfacer un sistema de participación electrónica municipal, sino también ciertas nociones metodológicas sobre los procesos que habrían de permitir la co-creación, junto a una coalición de sus futuros usuarios, de este tipo de sistemas.

En el esquema de la figura 2 puede verse cómo, tras la realización las actividades de investigación y de experimentación socio-técnicas, se dispone de una serie de requisitos que inspiran el diseño inicial del sistema. Dicha propuesta de diseño no sólo debe únicamente cubrir sus aspectos más técnicos –como las funcionalidades, la interfaz de usuario y la arquitectura de la información– sino que debe tomar en cuenta aspectos referidos al entorno social y organizacional donde el sistema operará. Por esta razón, el diseño necesita considerar también los procedimientos de uso –del ‘mundo real’– que acompañarán su funcionamiento, así como los posibles modelos de negocio que garantizarán su sostenibilidad.

Todas estas consideraciones constituyen la propuesta de diseño inicial, sobre la que se iniciarán los trabajos de evaluación colaborativa. En esta evaluación inicial deberían participar representantes de todos los colectivos que potencialmente utilizarán o se verán afectados por el sistema, incluyendo ciudadanos, organizaciones ciudadanas, funcionarios municipales, políticos, expertos e investigadores sobre e-participación, etc. Utilizando unas herramientas y metodologías de trabajo colaborativo revisarán los distintos aspectos del diseño del sistema y proporcionarán críticas, sugerencias y comentarios, que ayudarán a refinar iterativamente el diseño del sistema, de forma que puedan crearse los primeros prototipos que podrían ya utilizarse en proyectos piloto.

4. Estructura del documento

“De derrota en derrota hasta la victoria final”
(S. Stepniak, “The career of a nihilist, a novel”, 1889)

El capítulo *Introducción*, que concluye con este apartado, ha presenta una serie de cuestiones fundamentales que enmarcan el presente trabajo, incluyendo la justificación de la investigación y los objetivos de la misma, así como su enfoque metodológico.

A partir de ahí, la tesis se estructura en tres secciones diferenciadas: 1. Aproximación al campo; 2. Investigación preliminar; y 3. Propuestas para la participación del siglo XXI. Cada sección está

compuesta por varios capítulos que, en su mayoría, se corresponden con los artículos y materiales de difusión que se fueron publicando a medida que la investigación avanzaba.

4.1. Sección I. Aproximación al campo

La primera sección, **Aproximación al campo**, se compone de una serie de escritos publicados entre los años 2004 y 2006. Realizan una primera aproximación al campo de la participación ciudadana, la participación electrónica y el diseño y construcción de plataformas de eParticipación. Proporcionan así la base –tanto al nivel de los objetivos y temas de investigación como al nivel de los enfoques investigativo y metodológico– sobre la que se desarrolló toda la investigación posterior.

El primero de sus capítulos, *Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña*, fue el resultado de una investigación de carácter cualitativo que analizó el proceso de construcción y uso de una plataforma para la participación ciudadana municipal en Cataluña. El artículo presenta los potenciales y problemáticas más importantes vinculados con los sistemas de participación electrónica, al tiempo que expone y articula algunos de los elementos y contradicciones clave de la participación ciudadana en el entorno municipal español.

El segundo capítulo, *Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño*, proporciona una primera reflexión sobre las dimensiones fundamentales que habrían de tenerse en cuenta al diseñar plataformas que busquen fortalecer la participación cívica en el ámbito municipal. Este capítulo se basó, en primer lugar, en el análisis de la literatura académica en el área de la participación electrónica, así como en la evaluación socio-técnica de una serie de sistemas y experiencias de eParticipación. La parte más propositiva del capítulo se fundamentó, además, en el trabajo de campo desarrollado en el estado de Ceará (Brasil) con el objetivo de entender las perspectivas, capacidades y necesidades de los distintos colectivos y agentes implicados en la participación municipal, tanto del lado del gobierno como del lado de la ciudadanía y los movimientos sociales.

El tercer capítulo, *Putting eParticipation research at the service of Civil Society*, es un breve ‘*position paper*’ que aborda la que, en base a nuestras investigaciones, se revelaba como la problemática más importante del ámbito de la Participación Electrónica como campo de investigación académica. El artículo señala la necesidad de abogar por una verdadera interdisciplinariedad y alinear la investigación en eParticipación con las necesidades de los ciudadanos y de los colectivos de la sociedad civil.

4.2. Sección II. Indagación preliminar

La sección segunda, **Indagación preliminar**, profundiza en la Participación Ciudadana tal como fue conocida a lo largo del siglo XX. Para alcanzar un conocimiento preciso de la Participación Electrónica sería necesario partir de conceptos claros acerca de la propia Participación Ciudadana, entendida en un sentido amplio. Lamentablemente, gran parte de la literatura e investigaciones germinales sobre eParticipación han desatendido esta premisa y han pretendido elaborar sus propuestas sobre la base del conocimiento proveniente del campo del e-Gobierno, sin profundizar en el conocimiento generado en torno a la participación pública a lo largo de todo el siglo XX. Una de las razones para ello es que el propio campo investigativo de la Participación Ciudadana no está

tampoco exento de contradicciones e imprecisiones: diferentes corrientes y disciplinas académicas se disputan su investigación y no se ha logrado alcanzar acuerdos respecto a sus conceptos clave o la categorización de sus dimensiones de análisis.

Los capítulos que componen esta sección constituyen un intento de establecer dicha base conceptual, que aclare los aspectos más importantes de la participación tradicional y fundamente así nuestras posteriores indagaciones sobre la Participación Electrónica. Los capítulos incluidos en esta sección fueron publicados como parte de una monografía que no sólo pretendía clarificar conceptos sino también servir como un instrumento divulgativo que permitiese trabar contacto con informantes para las fases posteriores. Estos capítulos fueron escritos y publicados entre los años 2007 y 2010.

El primer capítulo, *La democracia marchita*, presenta las nociones de gobernanza local y de participación ciudadana en el contexto de la profunda crisis de legitimidad que atraviesan nuestros sistemas democráticos representativos. El capítulo proporciona numerosos ejemplos y dota de herramientas de análisis que explican, desde una perspectiva realista y crítica, el actual desarrollo de la Participación ciudadana en el ámbito municipal.

El segundo capítulo, *Participación Ciudadana del siglo XX*, analiza ya en profundidad la participación ciudadana más tradicional, explorando sus características más notables, sus modalidades, sus herramientas y las problemáticas que lleva asociadas. Expone qué es la participación, cómo se realiza, por qué y cuáles son las causas de que hasta hoy su eficacia y su capacidad de incidencia hayan estado tan limitadas.

El tercer capítulo, *Relatos de participación en el siglo XX. La odisea de los Presupuestos Participativos brasileños*, aplica las perspectivas y categorías propuestas para analizar un caso concreto: las experiencias de los “Presupuestos Participativos” de las grandes capitales brasileñas. Los presupuestos participativos son, probablemente, el mecanismo participativo sobre el que más publicaciones académicas han sido escritas. Las experiencias brasileñas de ‘Presupuesto Participativo’ proporcionan un ejemplo paradigmático tanto de lo mejor como de lo peor de la participación ciudadana. El análisis que se realiza en este capítulo sobre los “claroscuros” de estas experiencias expone claramente la naturaleza paradójica, orgánica y dialéctica que caracteriza a la participación incluso en sus experiencias más exitosas y avanzadas. Este capítulo se elaboró a partir del trabajo de campo de tipo etnográfico que se desarrolló durante el año 2005 en Brasil.

El capítulo cuarto, *Las alas de Leo*, se corresponde con un breve epílogo que dio cierre a la monografía. Esta sección hace un balance de todo lo expuesto en la monografía y plantea cómo la utilización de Tecnologías de la Información y la Comunicación para fortalecer la participación podría pronto invalidar buena parte de nuestro conocimiento sobre lo que es posible conseguir por medio de la participación y de la movilización ciudadana.

4.3. Sección III. Creando la ‘Ciudad Simbiótica’

Lo que sugieren nuestros análisis previos es que las dinámicas fundamentales de funcionamiento de la participación ciudadana siguen siendo las mismas que ya fueron en el pasado y las mismas que, probablemente, seguirán siendo en el futuro inmediato. La participación ciudadana es ante todo una

forma de pugna social y política entre distintos actores y colectivos sociales en su afán por mantener o aumentar su influencia. Para ello, cada cual ejerce la fracción de poder de que dispone en cada momento para influenciar tanto el diseño de las instancias de diálogo y participación como para afectar la toma de decisiones y su posterior implementación. La participación es así poder y es también pugna por el poder; una pugna que, en el devenir del tiempo, promueve el desarrollo político de las sociedades y ayuda a desplazar cuotas crecientes de poder decisorio hacia aquellos más legitimados para ejercerlo. Aunque la participación ciudadana atraviesa un momento muy especial en que el están surgiendo nuevas tecnologías con un alto potencial para reforzar su impacto, su esencia sigue siendo la misma.

Esta sección final, titulada **Creando la ‘Ciudad Simbiótica’. Propuestas para la construcción de la Participación Ciudadana del siglo XXI**, se corresponde con la parte más propositiva de la tesis, y aborda su tema y preguntas de investigación centrales: la comprensión de las nuevas formas de participación ciudadana apoyadas en Internet y las posibilidades de construcción colaborativa de sistemas de software cívico. Esta es la parte más prospectiva de la tesis, en la que se plantean las propuestas, tanto teóricas como aplicadas, que han sido fruto de todo nuestro proceso investigativo.

El primer capítulo, *The e^(R)evolution will not be funded. A transdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation*, es un artículo que fue escrito y publicado entre los años 2011 y 2012. Reflexiona crítica y transdisciplinariamente sobre las razones que explican el decepcionante desarrollo del campo de la eParticipación en la década previa pese al decidido apoyo que recibió de la UE. El artículo se escribió con el objetivo de llamar la atención de la Comisión Europea, para que pudiese mejorar la forma en la que están “promoviendo” la innovación en este campo.

El segundo capítulo, *La participación ciudadana del siglo XXI. Conceptos y modelos para entender una participación emancipada*, hace una revisión exhaustiva de los avances producidos en el campo académico de la (e)Participación, analizando especialmente sus fortalezas y sus debilidades, así como las sendas más novedosas y prometedoras que los investigadores y profesionales han abierto en los últimos años. A partir de esta base teórica se explica en qué consiste realmente la (e)Participación y cuáles son sus características, dinámicas, justificación y efectos más importantes. El capítulo presenta dos modelos conceptuales que fueron desarrollados como parte de la investigación y que revisten especial importancia de cara a orientar el posterior diseño de sistemas de (e)Participación. El primero consiste en una tipología de actuaciones participativas y el segundo es el que denominamos “Matriz de la Implicación Cívica”, que permite analizar las dimensiones más importantes de los procesos y mecanismos participativos.

El tercer capítulo, *Construcción colaborativa de sistemas de software cívico*, aborda los procesos de diseño y construcción colaborativos de sistemas de Software Cívico que constituyen el objetivo final de esta investigación doctoral. El capítulo se inicia con una revisión de la literatura académica relacionada con el diseño y construcción de sistemas de participación electrónica. Se revisan los avances relevantes producidos en los últimos años en los campos del diseño centrado en el usuario, diseño participativo, informática comunitaria, HCI (*Human Computer Interaction*), diseño de sistemas de deliberación y metodologías ágiles, entre otros. Sobre el andamiaje conceptual que, en conjunto, proporcionan estas disciplinas planteamos nuestra propuesta para un “marco de referencia” que

guíe el proceso de diseño y construcción colaborativos de sistemas de eParticipación. Este marco de referencia proporciona una serie de herramientas conceptuales y un sustento metodológico desde los que es posible acometer la construcción de sistemas de Software Cívico. Una construcción que entendemos debe tener un carácter eminentemente colaborativo, transdisciplinar y surgir de las bases (*'bottom-up'*), de forma que sean los usuarios finales del sistema los que desempeñen el papel protagonista.

La tesis se cierra con un último capítulo de recapitulación, titulado ***Conclusions and future work***, que ofrece las conclusiones y resultados más importantes que se derivaron de la investigación. Se propone, igualmente, un plan futuro de trabajo directamente relacionado con las propuestas avanzadas en la tesis, una investigación-acción que serviría para validar el modelo de diseño y construir una plataforma de participación municipal que pueda actuar como el sistema neural de una ciudad simbiótica.

5. Referencias

- Akkermans, H., Gyan, N. B., Bon, A., Tuyp, W., Grewal, A., Boyera, S., & Allen, M. (2011). Is (Web) Science Ready for Empowerment? (pp. 1–7). *Proceedings of the ACM WebSci'11*, Koblenz, Germany.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *American Institute of Planners Journal*, 35(4), 216–224.
- Brugué, Q., Donaldson, M., & Martí, S. (2003). *Democratizar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. La Democràcia dels Ciutadans. Barcelona: Fundació Catalunya SegleXXI.
- Bräuer, M. (2004). Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004. Initiative eParticipation.
- Brydon-Miller, M., Greenwood, D., & Maguire, P. (2003). Why Action Research? *Action Research*, 1(1), 9–28.
- Carracedo Gallardo, J. (2004). *Seguridad en redes telemáticas*. México: McGraw-Hill.
- Carracedo Gallardo, J., Gómez Oliva, A., & Carracedo Verde, J. D. (2003). Sistema VOTESCRIPT: Una propuesta innovadora desarrollada para resolver los problemas clásicos de la votación electrónica. *Congreso Iberoamericano de Seguridad Informática (CIBSI'03)*. México D.F.
- Carracedo Gallardo, J., Gómez Oliva, A., Moreno Blázquez, J., Pérez Belleboni, E., & Carracedo Verde, J. D. (2002). Votación electrónica basada en criptografía avanzada (Proyecto VOTESCRIPT). *II Congreso Latinoamericano de Telemática*. Mérida (Venezuela).
- Chadwick, A. (2011). Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. *Journal of Information Technology & Politics*, 8(1), 21–40.
- Charalabidis, Y., & Koussouris, S. (Eds.). (2012). *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- CIMAS. (2009). *Metodologías participativas. Manual*. Madrid: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS).
- Clayton Thomas, J. (2004). Public involvement in public administration in the information age: speculations on the effects of technology. En M. Mälkiä, A.V. Anttiroiko, & R. Savolainen (Eds.), *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. London: Idea Group Publishing.
- CoE. (2009). Electronic democracy (e-democracy). Recommendation CM/Rec(2009)1. Strasbourg: Council of Europe.
- Coleman, S. (2006) Democracy in the Internet Age (speech), Tallinn (Estonia): e-Governance Academy.
- Coleman, S. (2009) The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy, New York: Cambridge University Press.
- Coleman, S., & Gøtze, J. (2001). Bowling together: online public engagement in policy deliberation. Hansard Society.
- Conde Melguizo, R., & Gómez, A. (2007). PARTICIPA: implantación de un sistema telemático de participación ciudadana. Presentado en TECNIMAP 2007, Gijón.
- Copus, C. (2007). Public Participation in Local Representative Democracy: The Importance of Local Political elite Perspectives on Participation and Methods of Citizen Engagement to Democratic and Political Activity. Presentado en Citizen Participation In Policy Making CINEFOGO Conference, Bristol.

- Cruz Neto, G. (2008). Estudos qualitativos para elicitação de requisitos: uma abordagem que integra análise sócio-cultural e modelagem organizacional (PhD Thesis). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.
- Davison, R. M., Martinsons, M. G., and Kock, N. (2004) Principles of Canonical Action Research. *Information Systems Journal* 14(1), 65-86.
- Dwivedi, Y. K., Wade, M. R., & Schneberger, S. L. (Eds.). (2011). *Information systems theory: explaining and predicting our digital society (Vol. 1 y 2)*. Integrated Series in Information Systems (Vol. 28). Berlin: Springer.
- Easterbrook, S., Singer, J., Storey, M.-A., & Damian, D. (2007). Selecting Empirical Methods for Software Engineering Research. *Guide to Advanced Empirical Software Engineering* (pp. 285–311). Springer.
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. Sage.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 219–245.
- Flyvbjerg, B., Landman, T., & Schram, S. (Eds.). (2012). *Real Social Science: Applied Phronesis*. Cambridge University Press.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Serie Documentos Debate. Caracas: CLAD.
- Ganuza, E., Olivari, L., Paño, P., Buitrago, L., & Lorenzana, C. (2010). *La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas*. Antígona.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine Transaction.
- Glaser, B. (1998). *Doing grounded theory: issues and discussions*. Mill Valley: Sociology Press.
- Goguen, J., & Jirotko, M. (Ed.). (1994). *Requirements Engineering: Social and Technical Issues*. London: Academic Press.
- Gómez Oliva, A., Sánchez García, S., González Martínez, C., Pérez Belleboni, E., & Moreno Blázquez, J. (2005). Diseño de una plataforma de Democracia Digital aplicable a escenarios de participación ciudadana. Presentado en III Votobit - Coloquio Internacional sobre votación electrónica, Coahuila, México.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change. Government beyond the center*. London: Palgrave Macmillan.
- Hermanns, K. (Ed.). (2004). *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hevner, A., & Chatterjee, S. (Eds.). (2010). *Design Research in Information Systems. Theory and Practice*. Integrated Series in Information Systems. Heidelberg: Springer.
- Lee, J., & Kim, J. (2007). Grounded theory analysis of e-government initiatives: Exploring perceptions of government authorities. *Government Information Quarterly*, 24(1), 135–147.
- Lehmann, H. (2011). Grounded Theory and Information Systems: are we missing the point? En Y. K. Dwivedi, M. R. Wade, & S. L. Schneberger (Eds.), *Information systems theory: explaining and predicting our digital society (Vol. 2)*. Integrated Series in Information Systems (Vol. 28). Berlin: Springer.
- Linhart, J., & Papp, L. (2010). Bridging the gap between bottom-up and top-down e-Participation approaches: e-Participation as active citizenship. *EDem 2010*.
- Macintosh, A., & Whyte, A. (2006). Evaluating how eParticipation changes local democracy. En Z. Irani & A. Ghoneim (Eds.), *eGovernment Workshop '06 (eGOV06)*. London: Brunel University.
- Macintosh, A., Coleman, S., & Schneeberger, A. (2009). eParticipation: The Research Gaps. En A. Macintosh & E. Tambouris (Eds.), *LNCS 5694. Proceedings of ePart 2009* (pp. 1–11). Linz: Springer.
- Maiden, N. (1998). CREWS-SAVRE: Scenarios for Acquiring and Validating Requirements. *Automated Software Engineering*, 5(4), 419-446.
- Maier, E., & Reimer, U. (2010). Process Support for Increasing Participation in eParticipation. *Journal of eDemocracy*, 2(1), 46–55.
- Maier-Rabler, U., & Huber, S. (2011). Towards a Participatory Society. A Socio-technological Approach to ICT and Participation. *EDEM 2011: Proceedings of the 5th Conference on Electronic Democracy* (pp. 135–146). Wien: Österreichische Computergesellschaft (ÖCG).
- Muller, M. (2010). Grounded Theory Methods. Presentado en HCIC 2010, Salzburg.
- Müller, B., & Olbrich, S. (2011). Developing Theories in Information Systems Research: The Grounded Theory Method Applied. En Y. K. Dwivedi, M. R. Wade, & S. L. Schneberger (Eds.), *Information systems theory: explaining and predicting our digital society (Vol. 2)*. Integrated Series in Information Systems (Vol. 28). Berlin: Springer.

- Myers, M. W., & Avison, D. E. (Eds.). (2002). *Qualitative Research in Information Systems: A Reader*. Sage.
- Naciones Unidas (2007) e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future, New York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2008) UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance, New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- Naciones Unidas (2010) E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis, New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- Nuseibeh, B., & Easterbrook, S. (2000). Requirements engineering: a roadmap. *Proceedings of the Conference on The Future of Software Engineering*, ICSE '00 (pp. 35–46). New York: ACM.
- Peart, M. N., & Ramos Díaz, J. (2008). Taking Stock: Local e-democracy in Europe and the USA. *International Journal of Electronic Governance*, 1(4), 400–433.
- Pérez Belleboni, E., Gómez Oliva, A., Sánchez García, S., Carracedo Verde, J. D., Carracedo Gallardo, J., González, C., & Moreno, J. (2006). Design of an Advanced Platform for Citizen Participation Committed to Ensuring Freedom of Speech. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 1(2).
- Prieto-Martín, P. (2004). Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña. *II congreso online del observatorio para la cibernética. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?* Barcelona.
- Prieto-Martín, P. (2006). Putting e-Participation research on the service of Civil Society. En J. Rose (Ed.), *European Research Workshop: Mapping eParticipation, MCIS 2006*. Venecia: DEMO-Net.
- Prieto-Martín, P. (2007). Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño. En L. Cotino Hueso (Ed.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Derecho TICs. Granada: Ed. Comares.
- Prieto-Martín, P. (2010). La democracia marchita. En P. Prieto-Martín (Ed.), *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Bubok.
- Prieto-Martín, P., de Marcos, L., & Martínez, J. J. (2012). The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of European eParticipation developments and troubles. *European Journal of ePractice*, 15, 62–89.
- Potts, C. (1997). Requirements Models in Context. 3rd International Symposium on Requirements Engineering (RE'97), Annapolis, USA, pp. 102-104.
- Robinson, H., Segal, J., & Sharp, H. (2007) Ethnographically-informed empirical studies of software practice, *Information and Software Technology*, 49(6), 540-551.
- Robinson, M. (2004). Resources, citizen engagement and democratic local governance: a background paper. Institute of Development Studies.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2001). La participación de los ciudadanos en la vida pública local. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Estrasburgo: Concilio de Europa.
- Rose, J., & Sæbø, Ø. (2010). Designing Deliberation Systems. *The Information Society*, 26(3), 228–240.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251–290.
- Sánchez García, S., Gómez Oliva, A., Pérez Belleboni, E., & Muñoz Muñoz, A. (2007). PARTICIPA: A citizen participation platform based on Web services orchestration strategies. COLLECTer Iberoamérica 2007, Córdoba (Argentina).
- Schell, J. (2008). *The Art of Game Design: A book of lenses*. Morgan Kaufmann.
- Schuman, L. (1987): *Plans and Situated Actions: the problem of human-machine communication*. Cambridge University Press.
- Shehata, M., & Bowen, S. (2001). *Soft Systems Methodology*. University of Calgary.
- Slaton, C. D., & Arthur, J. L. (2004). Public administration for a democratic society: Instilling public trust through greater collaboration with citizens. En M. Mäkiä, A.V. Anttiroiko, & R. Savolainen (Eds.), *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. London: Idea Group Publishing.
- Strauss, A. C., & Corbin, J. M. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage.
- UN-HABITAT. (2001). *Tools to Support Participatory Urban Decision Making*. Urban Governance Toolkit Series. Nairobi: UN-HABITAT.
- Urquhart, C. (2012). *Grounded Theory for Qualitative Research. A Practical Guide*. Sage Publications.
- Urquhart, C., & Fernandez, W. (2006). Grounded Theory Method: The Researcher as Blank Slate and Other Myths. *ICIS 2006 Proceedings*.

- Urquhart, C., Lehmann, H., & Myers, M. D. (2010). Putting the 'theory' back into grounded theory: guidelines for grounded theory studies in information systems. *Information Systems Journal*, 20(4), 357–381.
- Verlet, D., Steyvers, K., Reynaert, H., & Devos, C. (2007). Attitudes towards Citizen Involvement. Looking from Both Sides of the 'Gap'. Presentado en Citizen Participation In Policy Making CINEFOGO Conference, Bristol.
- Villasante, T. R., Montañés, M., & Martí, J. (2000). *La investigación social participativa: construyendo ciudadanía 1*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Villasante, T. R., Montañés, M., & Martín, P. (2000). *Prácticas locales de creatividad social: construyendo ciudadanía 2*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Villasante, T. R. (2004). *La socio-praxis: un acoplamiento de metodologías implicativas*. Textos Metodológicos de la Red CIMAS. Madrid: UCM.
- Yin, R. K. (2008) *Case Study Research: Design and Methods* (4th Edition), Sage: London.
- Zave, P. & Jackson, M. (1997). Four dark corners of requirements engineering. *ACM Transactions on Software Engineering and Methodology*, 6(1): 1-30.

SECCIÓN I.

Aproximación al campo

Esta sección se compone de una serie de capítulos que fueron escritos y publicados entre los años 2004 y 2006. Estos textos permiten, en su conjunto, realizar una primera aproximación al campo de la participación ciudadana, la participación electrónica y el diseño y construcción de plataformas de eParticipación. Proporcionan así la base, tanto al nivel de los objetivos y temas de investigación como al nivel de los enfoques investigativo y metodológico, sobre la que se desarrolló toda la investigación posterior.

El primero de los capítulos, ***“Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña”***, fue el resultado de una investigación de carácter cualitativo, basada en entrevistas semi-estructuradas y en profundidad, que analizó los procesos de construcción, implantación y uso de una plataforma para la participación ciudadana municipal en Cataluña. El artículo presenta los potenciales y problemáticas más importantes vinculados con los sistemas de participación electrónica, al tiempo que expone y articula algunos de los elementos y contradicciones clave de la participación ciudadana en el entorno municipal español.

El segundo capítulo, ***“Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño”***, proporciona una primera reflexión sobre las dimensiones fundamentales que habrían de tenerse en cuenta al diseñar plataformas que busquen fortalecer la participación cívica en el ámbito municipal. Este capítulo se basó, en primer lugar, en el análisis de la literatura académica en el área de la participación electrónica, así como en la evaluación socio-técnica de una serie de sistemas y experiencias de e-Participación. La parte más propositiva del capítulo se fundamentó, además, en el trabajo de campo desarrollado en el estado de Ceará (Brasil) con el objetivo de entender las perspectivas, capacidades y necesidades de los distintos colectivos y agentes implicados en la participación municipal, tanto del lado del gobierno como del lado de la ciudadanía y los movimientos sociales.

Finalmente, el capítulo ***“Putting eParticipation research at the service of Civil Society”*** corresponde a un breve *‘position paper’* que aborda la que, en base a nuestras investigaciones, se revelaba como la problemática más importante del ámbito de la Participación Electrónica como

campo de investigación académica. El artículo señala la necesidad de abogar por una verdadera interdisciplinariedad y alinear la investigación en eParticipación con las necesidades de los ciudadanos y de los colectivos de la sociedad civil. Esta es la estrategia más prometedora para hacer avanzar el campo tanto en el nivel de investigación aplicada como a un nivel de indagación analítica y teórica.

CAPÍTULO 1.

Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña

Escritura finalizada el 30.09.2004

Publicado en:

Prieto Martín, P., 2004, "Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña". II Congreso online del Observatorio para la Cibersociedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?, Barcelona.

Abstract:

En este artículo se analizan las primeras fases de construcción e implantación de *Consensus* (<http://www.e-consensus.org>), una herramienta de participación ciudadana basada en la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y orientada al ámbito municipal catalán. Construido entre 2001 y 2004 por un consorcio de instituciones y ayuntamientos de Cataluña, y actualmente puesto a disposición de todos los consistorios catalanes, el proyecto *Consensus* no sólo ilustra algunas de las problemáticas y potencialidades asociadas a la construcción de este tipo de sistemas compartidos, sino que muestra a su vez elementos clave de la participación ciudadana municipal.

Nuestro análisis del desarrollo funcional, histórico e institucional del proyecto, pone de manifiesto el momento de expansión y maduración por el que atraviesa la participación ciudadana, al tiempo que muestra las ventajas que la utilización de sistemas compartidos aporta en los entornos municipales: reducción de costes, mejores y más variadas funcionalidades, facilidad de mantenimiento, mejora conjunta del sistema, así como el establecimiento de redes de aprendizaje.

Finalmente, el estudio pone de manifiesto el efecto positivo que la introducción de prácticas de participación ciudadana y de participación electrónica puede tener sobre el funcionamiento general del ayuntamiento, así como el estímulo que éstas pueden proporcionar a los procesos de modernización y transformación de las administraciones locales.

Palabras clave:

Participación ciudadana, participación electrónica, TICs, modernización municipal, Consensus, democracia participativa, Cataluña

English Abstract:

This article analyzes the first phases of construction and introduction of Consensus (<http://www.e-consensus.org>), a tool for citizen participation based in the use of Information and Communication Technologies (ICTs), within the municipalities of the Catalan area. Built between 2001 and 2004 by a consortium of institutions and town councils of Catalonia, and currently being made available to all Catalan cities, the project Consensus not only illustrates some of the issues and potentials associated to the construction of this kind of shared systems, but shows key elements regarding citizen participation in the municipal environment.

Our analysis of the functional, historical and institutional development of the project shows the moment of expansion and maturity that citizen participation is going through, as well as the advantages that the use of shared systems provides in the municipal environments: cost reduction, better and more varied functionality, easiness of maintenance, joint improvement of the system, as well as the emergence of learning networks.

Finally, the study shows the positive effect that the introduction of practices of citizen participation can have on the general operation of town councils, as well as the stimulus that these can exercise on the processes of modernization and transformation of the local administrations.

1. Introducción y marco teórico

El objetivo de este artículo es permitir al lector, a partir del análisis de la experiencia “*Consensus, ciudadanos en xarxa*”, profundizar en el estudio de las políticas de participación ciudadana en el ámbito municipal y las ventajas que la utilización de las TICs aporta a su promoción.

1.1. La participación ciudadana y el ámbito local

Los gobiernos municipales viven en la actualidad un momento de crisis caracterizado por la ampliación de su marco de influencia y la transformación de sus dinámicas internas. Unos cambios que están afectando internamente a la organización administrativa de los ayuntamientos y externamente a los distintos agentes con los que estos se relacionan diariamente: los ciudadanos y las instituciones gubernamentales.

Brugué y Gomà (1998) apuntan a dos factores como causas de este proceso de atribución de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales: por un lado, la incapacidad de los Estados para atender a los cambios exigidos por la globalización y por otro, la diversificación de las demandas sociales de la ciudadanía.

Detrás de los procesos de descentralización administrativa a los que lleva este nuevo protagonismo otorgado a los gobiernos locales subyace también la voluntad de volver a legitimar unos estados-nación que se encuentran actualmente en crisis. Esta transmisión de poder permite a las administraciones centrales concentrarse en el ámbito de los flujos globales de poder, riqueza y comunicación, mientras ceden a los gobiernos locales la gestión de la cotidianidad política y económica de las personas (Castells y Ollé 2004: pp. 22). Se configura con ello lo que Castells (2000) denomina *Estado-red*, en el que las relaciones entre la constelación de actores involucrados en la gobernanza, a través de sus distintos niveles jerárquicos, se organizan según una estructura de red. Esta reconfiguración del papel de los gobiernos locales hace necesario un cambio en tres direcciones: una renovación de las unidades administrativas municipales que permita alcanzar una mayor eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano, la reconfiguración de sus conexiones tanto con los niveles políticos superiores como con otros gobiernos locales y la profundización en la democracia representativa mediante nuevas fórmulas de participación ciudadana (Castells y Ollé 2004: pp. 22-23).

A este respecto, Font et al. (2000) justifican la creciente necesidad de las administraciones de apoyarse en la participación ciudadana con el desequilibrio que existe entre una realidad socio-política que evoluciona rápidamente y unos mecanismos representativos democráticos que apenas han sido renovados desde su implantación. Brugué et al. (2003: pp. 29) señalan además cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-administrativas, que “si bien mantiene su apoyo a la democracia, respeta cada vez menos a la autoridad” (Inglehart 1999).

Los gobiernos locales son las instancias administrativas con las que más frecuentemente interactúan los ciudadanos (Clayton Thomas 2004: pp. 76-79), y ocupan un lugar privilegiado en las relaciones con éstos por su capacidad para incidir y resolver sus problemas cotidianos. Paralelamente, las instituciones municipales se enfrentan a una situación de capacidad

administrativa limitada, de escasez de recursos y de problemas de legitimidad. Ante esta situación, Goss (2001) argumenta que se hacen necesarias las modificaciones no sólo en las estructuras administrativas de los gobiernos locales, sino cambios también en la mentalidad de los ciudadanos y de las mismas administraciones, de forma que se extienda el sentimiento de lo que ella denomina “contribución al proyecto común”. El ciudadano ha de poder verse como elemento activo y creador de valor público, por medio de su participación en los asuntos públicos.

Con este objetivo, las formas tradicionales de participación ciudadana, basadas en la interacción con el sector vecinal y asociativo municipal, están siendo modificadas a favor de otras prácticas más basadas en lo individual y mixto (Ziegenfuss 2000). Así, están surgiendo nuevas herramientas y experiencias de participación que van siendo puestas en práctica en todo el mundo (Anttiroiko 2004: pp. 40-43; Rodríguez Álvarez 2002: pp. 22-23). La acumulación de experiencias va mostrando cómo, frente a la supuesta falta de motivación y ausencia de deseo de participación por parte de los ciudadanos, la mayoría de las personas que intervinieron en procesos participativos expresan comúnmente altos niveles de satisfacción y el deseo de tomar parte más a menudo en este tipo de experiencias (Slaton y Arthur 2004: pp. 128).

1.2. Modernización electrónica de la administración municipal

Son muchas las expectativas depositadas desde los círculos políticos y académicos en los beneficios que la introducción de las TICs traerá a la gestión de las administraciones públicas. En un artículo publicado por la revista *The Economist* (2000), se afirma que “las transformaciones causadas por la diseminación de Internet en el sector público son consideradas el comienzo de una profunda revolución de la gobernanza y de la administración pública en general”. De manera similar, un informe más reciente de la OECD (2003), publicado bajo el título “*The e-government imperative*”, afirma que el gobierno electrónico lleva a una mayor eficiencia, mejora los servicios gubernamentales, ayuda a alcanzar objetivos políticos específicos, puede constituir una importante contribución para la reforma administrativa y contribuye a acrecentar la confianza entre los gobiernos y los ciudadanos.

Sin embargo, parece que tanto la modernización administrativa como la introducción de las TICs no son procesos determinados por los avances tecnológicos, sino el resultado de una co-evolución entre la tecnología y el entramado institucional. En esta línea, Anttiroiko (2004: pp. 38-40) señala que si bien las TICs tienen potencial para reestructurar el gobierno, fortalecer la democracia y crear una relación más estrecha entre las administraciones públicas y los ciudadanos, es necesaria una cierta madurez general del entorno organizativo y social para poder aplicar plenamente las TICs a la gobernanza pública.

Presionados para que presten sus servicios con mayor eficiencia, algunos gobiernos municipales buscan mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos por medio de la introducción de NTIC, con el fin de provocar, indirectamente, una transformación y modernización internas. A pesar de ello, esta transformación interna no tiene necesariamente por qué producirse, como demuestra el estudio llevado a cabo por Aibar y Urgell (2004: pp. 366, 371) sobre el portal inter-administrativo catalán, en el que queda de manifiesto la precariedad del vínculo existente entre las innovaciones

tecnológicas y los cambios en las estructuras de la Administración. Causa de ello es la distancia cultural actual entre el contexto de diseño de los servicios (personal técnico de los ayuntamientos, consultores, etc.) y el contexto real de implementación de éstos (personal administrativo, funcionarios, etc.), que lleva a que los nuevos procesos apoyados en las NTIC y los procedimientos tradicionales sean difícilmente integrables.

En la misma línea investigativa, Wong y Welch (2004) comprueban, a través del estudio empírico de las *webs* gubernamentales de catorce países, que el supuesto efecto positivo de las iniciativas de gobierno electrónico sobre la *accountability* (transparencia y rendimiento de cuentas) depende en un alto grado del estilo burocrático pre-existente en la organización.

En cuanto a las áreas en las que se están aplicando las nuevas tecnologías, diversos estudios de *benchmarking* y análisis de *webs* administrativas, tanto en el ámbito catalán (Salvador et al. 2004: pp. 26), como en el europeo (Trechsel et al. 2003: pp. 24) y el mundial (Holzer y Kim 2004: pp. 35; Rohleder y Jupp 2003) muestran cómo el área de participación, y en general cuanto tiene que ver con la democracia electrónica, es una de las menos desarrolladas por las instituciones públicas. Las *webs* de las administraciones favorecen la provisión de información y los trámites administrativos con los ciudadanos, más que la realización de consultas, la promoción de foros de discusión o incluso el establecimiento de direcciones de correo electrónico fiables desde donde el ciudadano pueda comunicar sus opiniones y preocupaciones.

Los gobiernos municipales, precisamente por ser los primeros intermediarios de los ciudadanos en su contacto con la administración pública, ocupan una posición privilegiada en esa tendencia actual a ofrecer servicios a los ciudadanos mediante TICs. Rosén (2001: pp. 3) señala además que las *webs* municipales constituyen actualmente una de las principales fuentes que los ciudadanos consultan para obtener todo tipo de información local, que son más visitadas que las de cualquier otra administración pública y que inspiran un mayor grado de confianza en el ciudadano. Sin embargo, los ayuntamientos, más que cualquier otra administración, enfrentan el problema de falta de recursos y de personal cualificado que les permitan abordar los procesos de reforma y modernización que los ciudadanos están demandando.

Cabe mencionar que la literatura existente sobre el área de promoción de la democracia y la Participación Ciudadana mediante TICs resulta decepcionante, especialmente la referida al ámbito local (Canals y Martí 2003: pp. 23-25). Aunque se han publicado multitud de estudios, son escasos aquellos que logran ofrecer una aproximación comprensiva, multidisciplinar y metodológicamente interesante que analice el impacto de las TICs sobre la esfera política pública (Wilhelm 2000). Abundan comparativas genéricas de *webs* gubernamentales, recopilaciones de casos y *best practices*, encuestas a los ciudadanos sobre sus usos de Internet... pero en la mayoría de los casos adolecen de la necesaria profundidad y de una conveniente conexión entre teoría y práctica¹.

Faltan por ello todavía investigaciones, tanto cualitativas como cuantitativas, que permitan medir y valorar los resultados de estrategias gubernamentales concretas, basadas en TICs y diseñadas para alcanzar metas democráticas específicas. No existen actualmente estudios comparativos con la

¹ Véanse, por ejemplo, los casos incluidos en (Szeremeta, del Rosario-Duluc et al. 2003).

profundidad y minuciosidad suficiente como para hacer contribuciones significativas a la concepción y desarrollo de proyectos de democracia electrónica (Clift 2004: pp. 6). No obstante, en algunos ámbitos van alcanzándose mayores grados de concreción y madurez. Tal es el caso del *ranking* comparativo de todas las grandes ciudades alemanas, centrado específicamente en la participación electrónica, que ha sido publicado recientemente por Bräuer (2004) o del estudio sobre el papel que las TICs están desempeñando para el fortalecimiento de la participación ciudadana en Méjico (Kossick 2004).

En este contexto es, precisamente, donde se encuadra la pertinencia de la presente investigación y del estudio de la experiencia *Consensus*. *Consensus* es una plataforma de Participación Ciudadana a través de Internet, de carácter intermunicipal -esto es, compartida por una red de ayuntamientos-, que fue desarrollada en Cataluña a lo largo de los últimos años, mediante la cooperación de un conjunto de instituciones procedentes de ámbitos muy diferentes: un socio tecnológico -el Institut Català de Tecnologia (ICT)-, una entidad con amplio conocimiento y experiencia en temas de Participación Ciudadana -la Fundació Jaume Bofill-, el consorcio de ayuntamientos catalanes Localret -con gran capacidad para coordinar a los municipios- y un grupo de doce ayuntamientos de tamaño medio (entre 14.000 y 208.000 habitantes²).

No es casualidad que el proyecto se iniciase en Cataluña. La municipalidad de la región catalana, en comparación con el marco estatal, presenta un alto grado de desarrollo tanto en la variedad y extensión de sus experiencias de participación ciudadana, como en las cotas de penetración de las TICs (Brugué et al. 2003: pp. 34-35; Subirats et al. 2001). La propia sociedad catalana se caracteriza por poseer niveles altos de sociabilidad y de densidad asociativa (Castells et al. 2002: pp. 415-426). Por su parte, los ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma presentan mayores niveles de colaboración y asociacionismo intermunicipal que en otras regiones españolas, y la calidad de sus *webs* municipales está entre las más valoradas de España³.

El objetivo del proyecto *Consensus* era crear una herramienta versátil, que apoyase los procesos de participación realizados en los municipios y les diera una contrapartida virtual, facilitando la comunicación entre los ayuntamientos y los ciudadanos. Se deseaba mostrar que la participación ciudadana deliberativa y de calidad puede ser realizada de manera eficiente, apoyándose en Internet.

Para ello, al tiempo que se construía la herramienta y se realizaban las pruebas piloto, fue estableciéndose una comunidad de aprendizaje e intercambio de experiencias que ha permitido a los ayuntamientos integrantes profundizar en su conocimiento de las posibilidades de la participación ciudadana. La "Comunidad Consensus", integrada por las instituciones promotoras y por todos los ayuntamientos que utilizan *Consensus*, se plantea continuar creciendo y establecerse como un foro de reflexión y práctica que permita mejorar los procesos participativos de los ayuntamientos y continúe perfeccionando la herramienta, adaptándola a nuevos requisitos de carácter tanto funcional como tecnológico.

² Datos poblacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE), (<http://www.ine.es>).

³ En la última Radiografía de las *webs* municipales del diario El País, del 24 de Junio de 2004 (Ciberpaís 2004), seis de las doce *webs* municipales con la mejor puntuación correspondían a ayuntamientos catalanes.

Tanto por las funcionalidades de la propia herramienta, como por su singular proceso de diseño y construcción que dio nacimiento a la Comunidad antes mencionada, el estudio del “caso Consensus” se presenta como una oportunidad para avanzar en el conocimiento teórico-práctico de las relaciones entre TICs y participación ciudadana. Pudiendo contribuir tal vez este conocimiento al éxito de futuras iniciativas que se desarrollen en este campo.

La investigación se basó principalmente en la realización de entrevistas a miembros de las instituciones y los ayuntamientos participantes en *Consensus* que, en su conjunto, fueron definiendo ante el investigador una imagen del proyecto, de su proceso de maduración, su momento actual y sus potenciales futuros.

A partir de las conversaciones con los responsables municipales, sobre sus problemas, sus experiencias, planes e impresiones... fue también perfilándose una imagen del actual momento crítico de eclosión que la participación ciudadana atraviesa en el ámbito municipal catalán. De estas dos realidades que los informantes esbozaron durante las entrevistas es reflejo este estudio.

El punto de partida de este estudio es de naturaleza descriptiva: la experiencia *Consensus* en el contexto actual de la participación ciudadana municipal en Cataluña. Nos preguntamos: ¿qué lugar ocupa Consensus en el desarrollo de la participación ciudadana en los ayuntamientos catalanes?

A partir de esta primera pregunta surgieron otras hipótesis más concretas a las que hemos intentado dar respuesta:

- ¿Se ajustan los sistemas de carácter intermunicipal, en que una instancia central es compartida por distintos ayuntamientos, a la realidad municipal? ¿Cuáles son, en su caso, las ventajas más importantes que aportan a los municipios?
- ¿Repercute positivamente la introducción de prácticas de participación ciudadana y su promoción mediante TICs en el funcionamiento del ayuntamiento en general?, ¿cuál es el efecto que la Participación Ciudadana tiene sobre las otras áreas del ayuntamiento?

Para dar respuesta a estas preguntas y contribuir con ello al desarrollo del estudio de la participación ciudadana, se elaboró una base metodológica que se adaptara a las exigencias de la investigación.

2. Metodología

El diseño metodológico que se aplicó a este estudio se basó fundamentalmente en la realización de entrevistas semi-estructuradas en profundidad a miembros de los ayuntamientos e instituciones que integran *Consensus*. Para garantizar una comprensión profunda del caso, se recurrió además a una metodología cualitativa combinada de cuestionarios cerrados y consulta documental.

2.1. Pertinencia de las entrevistas semi-estructuradas

En este trabajo, se ha elegido el estudio de caso como aproximación metodológica, un método de investigación cualitativo adecuado para los análisis exploratorios (Rommes 2002) como el de esta

investigación: el análisis de las iniciativas de participación desarrolladas en Internet por parte de los ayuntamientos integrantes del proyecto *Consensus* en Cataluña.

Uno de los factores determinantes a la hora de optar por la entrevista en profundidad como método de investigación, fue la constatación de que nuestros informantes -en su mayoría técnicos y políticos municipales- disponían de poco tiempo para atendernos, lo que hacía del uso de otras técnicas cualitativas algo casi imposible. La entrevista en profundidad es el método de investigación cualitativo preferible en aquellos casos, como el nuestro, en los que existe una limitación de tiempo de investigación (Taylor y Bodgan 1984).

En esta investigación nos hemos centrado en Cataluña y el proyecto *Consensus*, y más concretamente en las experiencias e impresiones de algunos de los responsables de las instituciones que lo integran. A partir de sus testimonios, de carácter claramente subjetivo, nos hemos podido acercar a la realidad del proyecto *Consensus*, para esbozar posteriormente cuál es la situación de la participación ciudadana en los municipios catalanes. Las generalizaciones que puedan hacerse a partir de nuestros resultados, así como posibles investigaciones futuras para completarlos, han sido perfiladas en las conclusiones finales.

2.2. Informantes y recogida de datos

En la fase preparatoria de la investigación, se efectuó una revisión de la literatura existente que nos permitiera situar el caso *Consensus* en el marco de los más importantes enfoques teóricos relacionados con su ámbito. La literatura considerada incluía tanto artículos, estudios y monografías, como el análisis de otros proyectos similares, y cubría principalmente las áreas temáticas de participación ciudadana, democracia electrónica, utilización de TICs en la administración municipal y modernización de las administraciones. En cuanto al ámbito geográfico, primamos las fuentes referidas al entorno más cercano al proyecto: primeramente Cataluña, luego España y ya en menor grado el marco europeo y mundial. Adicionalmente, se analizó documentación diversa sobre el sistema *Consensus*, así como las evaluaciones de alguno de sus proyectos piloto⁴.

Posteriormente, y sobre esta base teórica, elaboramos un cuestionario electrónico dirigido a los cargos técnicos y políticos de las áreas de participación ciudadana de los ayuntamientos, así como a los representantes de las instituciones impulsoras: Institut Català de Tecnologia (ICT), Localret y la Fundació Jaume Bofill.

Se contactó por vía telefónica a los ayuntamientos, preguntando por los responsables del área de participación y del proyecto *Consensus* -no siempre supieron orientarnos-.

Tras un primer contacto escrito en que se explicaban los objetivos y metodología del proyecto, y una posterior comunicación telefónica en que se solicitaban los datos de los informantes, se les hizo llegar por correo electrónico el enlace a la *web* del proyecto (<http://www.eparticipacion.org>), desde donde se podía contestar el cuestionario.

⁴ Las referencias principales que han resultado de esta revisión, pueden encontrarse en los apartados de *Bibliografía* y *Otra documentación consultada*, al final del artículo.

El cuestionario evaluaba las impresiones del informante sobre temas de participación ciudadana y de utilización de TICs, al tiempo que daba cuenta, en su caso, de las prácticas existentes en su ayuntamiento.

El objetivo de este cuestionario era poder seleccionar de entre los ayuntamientos los más relevantes para una segunda fase de entrevistas personales, así como ayudar a definir el guion para éstas. Por ello, cada pregunta del cuestionario permitía introducir comentarios abiertos.

En ningún caso se pretendía que las respuestas al cuestionario tuvieran significación estadística, pues se contaba con que el índice de respuesta sería modesto: finalmente, 14 personas pertenecientes a 8 de las 14 instituciones que fueron contactadas lo respondieron.

Entre el 12 y el 22 de julio de 2004, se llevaron a cabo las mencionadas entrevistas personales, en las dependencias de las propias instituciones y ayuntamientos: Fundació Jaume Bofill, Localret, ICT y los ayuntamientos de Cardedeu, Mataró, Sant Feliu de Llobregat, Vic y Manresa. Se consideró que las diferencias de tamaño, localización, formaciones políticas en el equipo de gobierno y proyectos pilotos realizados en *Consensus* por estos ayuntamientos, así como la distinta responsabilidad técnico-política que los informantes ofrecían una variedad suficiente para proporcionar diferentes perspectivas al estudio. En total, se llevaron a cabo 16 entrevistas: 4 miembros de las instituciones impulsoras, 3 concejales/as responsables del área de participación ciudadana, 3 jefes/as del área de participación, 4 técnicos de participación y 2 técnicos del área de comunicación y *web*.

Las entrevistas fueron de tipo semi-estructurado; fueron conducidas por el investigador siguiendo un guion básico, manteniéndose abiertas a los temas que los entrevistados incorporaban por su propia iniciativa. Al comienzo de cada entrevista se expusieron brevemente los objetivos del estudio, se señaló el carácter confidencial de las entrevistas y se solicitó permiso para grabarlas. En todos los casos no hubo inconveniente por parte de los informantes.

Las entrevistas fueron posteriormente transcritas y se llevó a cabo una labor de análisis, agrupando los componentes conceptuales más relevantes para el presente estudio.

3. Resultados y discusión

En este apartado damos cuenta de los resultados más importantes de la investigación, a lo largo de dos secciones principales: una dedicada a la propia experiencia "*Consensus, ciutadans en xarxa*" y otra sobre la participación electrónica en general. Al final del epígrafe y de forma breve, se reflexiona sobre la viabilidad de extender el proyecto *Consensus* más allá del ámbito de Cataluña.

La primera sección comprende el relato del proceso de creación de *Consensus*, la evolución institucional acontecida en el marco del proyecto, la descripción del sistema -que engloba un inventario de las funcionalidades que la herramienta ofrece a los ayuntamientos, el uso que éstos hacen y planean hacer de ella y cómo la valoran ahora que concluyó la primera fase de revisión y mejora-, una caracterización de la "*Comunidad Consensus*" -red de intercambio de experiencias integrada por las instituciones promotoras y por todos los ayuntamientos que utilizan *Consensus*- y finalmente, algunas conjeturas sobre la posibilidad de extender el uso de *Consensus* más allá de las fronteras de Cataluña.

El segundo epígrafe gira en torno a la *participación electrónica* e incluye las ideas más importantes sobre las que nuestros informantes reflexionaron durante las entrevistas. Se parte de una descripción del estado actual de la participación ciudadana, para posteriormente abordar las problemáticas asociadas tanto a la participación como a la participación electrónica.

Como consecuencia de la vocación divulgativa con la que nace este artículo, algunas de las ideas expuestas en esta sección podrían tal vez parecer demasiado elementales y de poca relevancia al lector. Sin embargo, nuestra experiencia de campo nos ha mostrado que los ayuntamientos se encuentran en estadios de evolución distintos en lo que se refiere a su entendimiento de la participación ciudadana y al nivel de profesionalización con que la practican, y hemos creído importante que nadie quedara excluido de la comprensión de nuestro estudio.

A lo largo de todo este apartado dedicado al análisis de los resultados hemos cedido la palabra a los informantes, dejando que ellos, los protagonistas que idearon, construyeron e hicieron que *Consensus* madurara hasta ser hoy una realidad que da sus primeros pasos, hablen. Y que con sus palabras transmitan el testigo de esta experiencia al lector. Por cuestión de confidencialidad y de respeto al anonimato se han omitido los nombres de los entrevistados. Sólo en los casos en los que se consideró necesario, se hace referencia al cargo y el tipo de organización del informante.

3.1. Consensus, ciutadans en xarxa

3.1.1. Historia de la iniciativa

El proyecto *Consensus* surge en el año 2000 con el objetivo de ofrecer a los ayuntamientos una herramienta de participación ciudadana a través de Internet que facilitase y promoviera la transmisión de información entre responsables municipales-ciudadanos y estimulase la realización de consultas y experiencias de participación ciudadana. En este contexto y para la consecución de los anteriores objetivos, se proporcionaría la necesaria orientación metodológica para la organización de procesos participativos que permitiera implantar y utilizar exitosamente la herramienta en cualquier municipio.

Los impulsores del proyecto fueron tres instituciones catalanas, de naturaleza y carácter dispares:

- El *Institut Català de Tecnologia (ICT)*: fundación privada creada en 1986 con el objetivo de facilitar la adaptación de las empresas al cambio tecnológico, mediante I+D, asesoramiento, formación e información. En el momento del nacimiento de *Consensus* habían realizado ya un proyecto en el ámbito municipal y deseaban profundizar su experiencia en esta área. Sobre ellos recayó el peso del liderazgo tecnológico: se ocuparon de una parte importante del diseño de la herramienta, así como de su construcción y administración.
- *Localret*: consorcio de ayuntamientos catalanes, que promueve el desarrollo de las TICs en las administraciones locales desde 1997. Localret impulsa, desde un enfoque participativo, la realización de planes estratégicos de posicionamiento de los ayuntamientos frente a las Nuevas Tecnologías. Uno de sus mayores intereses gira en torno a la “estandarización de

procedimientos y aplicativos entre los ayuntamientos". En *Consensus*, asumió el papel de coordinador e intermediario con los ayuntamientos.

- La *Fundació Jaume Bofill*: fundación cultural privada creada en 1969, entre cuyos objetivos se cuenta la estimulación de los valores de la democracia y la participación entre los ciudadanos. La Fundación tiene un gran conocimiento y reconocida experiencia en el desarrollo de programas de innovación metodológica y tecnológica para la participación ciudadana. Tras la experiencia previa del proyecto *democracia.web* de promoción de la participación en el parlamento catalán, la Fundación deseaba desarrollar una herramienta similar para el ámbito municipal.

El proyecto inicial, financiado por el programa PROFIT⁵ del Ministerio de Industria, preveía un año para el diseño de la herramienta y otro para la realización de una prueba piloto. La herramienta se instalaría posteriormente en los servidores de cada uno de los ayuntamientos que desearan utilizarla.

Pero poco después de ser iniciado el proyecto, se comprobó que su desarrollo requería una financiación mayor, por lo que se decidió dar entrada a un grupo de diez ayuntamientos⁶ que además de aportar fondos, contribuirían al desarrollo de la herramienta, al realizar cada uno de ellos una prueba piloto⁷.

La intervención de los ayuntamientos desde la fase de diseño tuvo una importancia vital para la evolución de *Consensus* al provocar:

- *Revisión más profunda de la herramienta*. Las múltiples pruebas piloto desarrolladas, así como la gran cantidad de técnicos que la utilizaron, proporcionaron una cantidad de *feedback* mucho mayor, que permitió *"detectar muchísimos problemas, sobre todo de usabilidad y diseño"*. Gracias a su intervención en el diseño, *Consensus* puede considerarse como una herramienta *"pensada desde abajo por los técnicos municipales"*.
- *Conveniencia de hosting centralizado*, esto es, que una instalación central del sistema sea utilizada por todos los ayuntamientos. Ya durante las fases de prueba, en que se aplicaban cambios y mejoras frecuentes al sistema, se vio que resultaba conveniente tener un solo sistema accesible para todos los consistorios. Se comprobó asimismo que este modelo era el que más se ajustaría a la realidad municipal: había, por ejemplo, ayuntamientos en que *"los técnicos informáticos no querían llevar el proyecto, pues lo consideraban algo externo"* y *"había ayuntamientos que no tenían la infraestructura necesaria para instalar el sistema. Ni personal, ni servidor... ni nada"*.

⁵ El programa PROFIT agrupa las ayudas públicas destinadas a estimular actividades de investigación y desarrollo tecnológico en empresas y otras entidades.

⁶ Inicialmente fueron Cardedeu (con una población de 13.870 habitantes), Granollers (55.913), Manresa (67.269), Mataró (111.879), Rubí (64.848), Sabadell (191.057), San Cugat del Vallès (63.132), Sant Feliu de Llobregat (41.543), Terrassa (184.829) y Vic (35.354). Posteriormente se incorporaron también Barberà del Vallès (27.153) y Badalona (214.440). Datos del Instituto Nacional de Estadística del año 2003.

⁷ Las pruebas piloto fueron de naturaleza diversa, abarcando desde la elaboración de las Agendas 21 a Planes de Cultura o Planes Estratégicos. En todos los casos estuvieron vinculadas con un proceso participativo presencial.

- Surgimiento de redes de aprendizaje **dentro de** los ayuntamientos. Las pruebas piloto mostraron que “los técnicos de participación e Internet no se llevan bien. No creen en ello ni saben muy bien cómo usarlo”. “Las pruebas que mejor resultaron fueron aquellas en que técnicos de participación y web trabajaron juntos”. Por medio del trabajo en Consensus, se favoreció que se adquiriese en los ayuntamientos una “mentalidad de Internet”.
- Surgimiento de redes de aprendizaje **entre** los ayuntamientos. “Mucho más interesante que el ‘producto’ ha sido el proceso. Las relaciones que se han montado, las sinergias que se han montado en todos los ayuntamientos, entre los técnicos [...] la maduración que hemos hecho todos del tema de la participación electrónica”. Este proceso, que “fue creando entre los técnicos de los ayuntamientos complicidades”, cristalizaría en la decisión de crear la Comunidad Consensus, para institucionalizar el aprendizaje y el intercambio de experiencias.

Los problemas que se enfrentaron antes y durante el desarrollo de las pruebas piloto creemos que son ilustradoras de las dificultades que enfrentan la mayoría de los proyectos de gobierno electrónico. Los más destacados fueron:

- *Retrasos importantes en la entrega de la primera versión del sistema.* A pesar de que este tipo de retrasos son habituales en la mayoría de los proyectos relacionados con las Nuevas Tecnologías, en este caso afectaron al desarrollo de algunas de las pruebas piloto. Éstas estaban vinculadas a procesos presenciales y debían respetar su calendario, por lo que sólo pudieron utilizar parcialmente la herramienta.
- Problemas de usabilidad y diseño de la primera versión de Consensus. “En la primera fase, el planteamiento era muy desde el punto de vista técnico. No estaba pensado para que lo utilizara un ciudadano de a pie, sino una persona muy habituada a Internet y a un lenguaje muy técnico”. El diseño, aunque se había realizado conjuntamente, había sido liderado principalmente por el ICT, una institución marcadamente tecnológica con apenas experiencia en los procesos municipales. Esto explicaría el distanciamiento que se dio entre el contexto de diseño y el de utilización (Aibar y Urgell 2004) en esta primera fase.
- *Tensiones causadas por diferencias de opiniones y cultura organizativa entre las instituciones participantes.* Lo que la Fundació y Localret veían como “deficiencias” que debían subsanarse, para el ICT eran “mejoras” que no habían sido especificadas y se escapaban del diseño inicial. La forma de abordar proyectos en organizaciones más ‘técnicas’ suele diferir de la de los ‘entes públicos’, lo que obligó a los integrantes del proyecto a superar las tensiones iniciales y a aprender a trabajar conjuntamente en el marco de Consensus: tras un momento de crisis, se produjo finalmente el ajuste entre las tres instituciones promotoras: “desde entonces [...] hemos podido hacer un trabajo de colaboración. [...] Todo muy fluido y muy bien”.

Tras la finalización de las pruebas piloto, era para todos evidente la necesidad de realizar mejoras en la herramienta antes de que pudiera ser plenamente operacional. Por ello, durante el año 2003 y los primeros meses de 2004, y gracias a la financiación recibida de la *Generalitat de Catalunya*, se desarrolló *Consensus II*, una nueva versión del sistema que además de subsanar las deficiencias incluía algunas nuevas funcionalidades.

El proceso de diseño de esta segunda fase se benefició de todos los avances aportados por el aprendizaje institucional previo. Los ayuntamientos tuvieron un papel más activo, y se contó además con los servicios de una empresa especializada en diseño.

Como resultado se obtuvo un sistema mucho más maduro. "Las primeras sesiones que hicimos enseñándoles Consensus II... se les veía otra cara... ¡daban hasta aplausos!". "Ahora los fallos, las cosas que podrías mejorar, son ya cosas muy pequeñas".

El 21 de julio de 2004 se realizó un acto de presentación en el *Palau de la Generalitat*, iniciándose con ello la fase de expansión a todos los municipios catalanes. Después de tres años y medio de intenso trabajo, la herramienta *Consensus* era una realidad.

3.1.2. Características funcionales de Consensus

Consensus es una herramienta para la información, consulta y participación ciudadana a través de Internet, que puede ser utilizada por los ayuntamientos de Cataluña como apoyo a sus procesos presenciales de participación.

Las características generales más importantes del sistema son:

- **Flexible:** puede integrarse con facilidad en las webs de los ayuntamientos. Las distintas funcionalidades pueden activarse selectivamente, en función de las necesidades de los ayuntamientos y el aspecto visual es configurable para que se ajuste al diseño corporativo del municipio.
- **Versátil:** como pusieron de manifiesto las pruebas piloto, *Consensus* puede utilizarse para apoyar procesos participativos muy distintos. Diferentes grados de visibilidad y de moderación externa en los espacios, posibilitan procesos de distinta naturaleza: desde los más complejos con sus propios subprocesos internos hasta la posibilidad de crear espacios de trabajo únicamente visibles para participantes acreditados. Esto permite, por ejemplo, que una asociación de un municipio tenga su propio espacio en *Consensus*, para la discusión y trabajo interno de sus miembros.
- **Participación de calidad:** puesto que el acceso a Internet está limitado y la participación electrónica, a día de hoy, no puede considerarse representativa, *Consensus* busca promover la participación reflexiva, informada y de calidad, que permita mejorar la toma de decisiones. Para ello, facilita que informaciones de naturaleza diversa sean puestas en común por todos los participantes.
- **Eficiente:** la gestión del espacio de un ayuntamiento en *Consensus* es muy sencilla y puede ser llevada a cabo por cualquier persona, aun careciendo de conocimientos informáticos. Puesto que únicamente existe una instancia central, administrada por el ICT, los ayuntamientos no necesitan preocuparse por los aspectos más técnicos. Para el ciudadano, la utilización de *Consensus* es intuitiva y amigable.
- **Descentralizado:** *Consensus* permite que haya distintos *animadores* -personas encargadas de gestionar los procesos de participación- que se encarguen de los diferentes procesos de un ayuntamiento, haciendo posible la transferencia de la responsabilidad sobre ellos.

- **Transparente:** aun cuando gran parte de las áreas de *Consensus* cuentan con moderadores, lo que permite rechazar aquellos mensajes que no respetan el código ético -y, por ejemplo, contienen insultos- o que no son relevantes -por ejemplo, la propuesta de un enlace a una web que no tiene que ver con el proceso-, el animador debe siempre especificar la razón por la que el mensaje fue rechazado. Todos los mensajes rechazados son accesibles para los usuarios en un espacio creado con este fin.

En lo que se refiere a las funcionalidades ofrecidas por *Consensus*, se podría decir que estas son de dos tipos. Unas generales, que se relacionan con aspectos genéricos de los ayuntamientos y que tienen un carácter permanente, y otras más específicas, las incluidas en los denominados “espacios complejos” -espacios virtuales de consulta y participación sobre un tema específico- que generalmente tienen una duración determinada.

Las **funcionalidades generales**, que pueden activarse o desactivarse en función de las necesidades de los ayuntamientos, incluyen:

- **Cartas al consistorio:** permite enviar preguntas, comentarios, demandas o sugerencias al ayuntamiento. El mensaje es dirigido al concejal o concejala correspondiente, quedando tanto el requerimiento como la respuesta accesible en la *web*.
- **Cuestionarios generales:** permite recoger la opinión o punto de vista de los ciudadanos en relación a temas generales del ayuntamiento.
- **Agenda de plenos:** permite consultar las fechas, los puntos del orden del día y leer las actas de los plenos del ayuntamiento.
- **Recogida de firmas:** permite al ciudadano iniciar o adherirse a una recogida de firmas, para modificar un punto del orden del día de un pleno o para cualquier otro tema de interés municipal.
- **Avisos:** *Consensus* permite al ciudadano registrarse para recibir noticias relacionadas con el ayuntamiento o con los procesos concretos en que el ciudadano esté interesado.

Las funcionalidades que pueden incluirse en los “**espacios complejos**” son:

- **Foros:** Espacio para el debate en un proceso de consulta. Pueden ser moderados -en los que el animador valida los mensajes antes de que sean publicados- o no moderados.
- **Documentos:** documentos de todo tipo relacionados con el proceso participativo. Pueden ser “documentos de trabajo”, a los que los ciudadanos pueden aportar sus comentarios, o simplemente “documentos informativos”. Adicionalmente, los ciudadanos pueden proponer la inclusión de otros documentos que consideren relevantes.
- **Enlaces:** enlaces a páginas relacionadas con el proceso participativo. Los ciudadanos pueden proponer la inclusión de otros enlaces que consideren relevantes.
- **Cuestionarios:** permiten recoger la opinión de los participantes en el proceso de consulta.
- **Grupos de trabajo:** para un proceso participativo que abarque distintas áreas, pueden definirse distintos sub-espacios para cada una de dichas áreas. Estos sub-espacios disponen de todas las funcionalidades de un “espacio complejo”.

3.1.3. Valoración de Consensus desde los ayuntamientos

La valoración que hacen nuestros informantes de *Consensus* es en general positiva.

Todos coinciden en señalar que “es sólo una herramienta más con que apoyar la participación” y que “ha de tenerse claro que participación y tecnología es participación”. Las TICs no son la solución a todos los problemas de la participación, ni pueden sustituir a los procesos presenciales.

“La ciudadanía a la que *Consensus* permite alcanzar tiene un perfil socio-económico determinado, que es una porción muy pequeña del resto de ciudadanos. Además de *Consensus*, tienen que potenciarse otras herramientas”. Muchos coinciden en ver *Consensus* como una herramienta de futuro más que de presente. Un futuro para el que, en cualquier caso, hay que prepararse, porque “el carro de las Nuevas Tecnologías no lo puedes dejar pasar. Tenemos que estar igualmente, porque el futuro es éste”.

Entre tanto, muchos de los ayuntamientos están promoviendo la creación de puntos de acceso público a Internet en bibliotecas, escuelas, centros juveniles y otras dependencias municipales, desde los que poder acceder a *Consensus*: “uno de los elementos no es ya disponer de la herramienta sino que los ciudadanos tengan acceso a las tecnologías que permitan utilizarla”. En estos puntos de acceso se publicita e informa sobre *Consensus*. También se proyecta que, a partir de ahora, *Consensus* “se utilice en los cursos de informática que pueda hacer el ayuntamiento a través de diferentes servicios”.

Otra de las motivaciones para utilizar *Consensus* es poder llegar a ciudadanos que actualmente no participan. “*Consensus* puede ser muy útil para llegar al ciudadano que no está vinculado a ninguna asociación. Y también al ciudadano asociado que no está en primera línea”. También puede permitir que “los colectivos de 28 a 45 años, que son el colectivo desaparecido en la participación... y mucho más las mujeres que los hombres, porque es un momento de explosión profesional y familiar (...) dispongan de un espacio donde poder visualizar su compromiso”⁸. En muchos casos puede funcionar también como una vía de iniciación en la participación: “el ciudadano al cual todavía no hemos llegado por la vía directa, pues quizás sí que puede empezar a dar los primeros pasos en participación a través de *Consensus*”.

Consensus permite, además, cubrir “la necesidad de hacer público y accesible lo que pasa en las actividades de participación. Si no, lo que pasa en los consejos no le llega a nadie, ¡ni a la gente de las propias asociaciones que participan! Poner en Internet es cada vez más una necesidad”.

Para los responsables municipales *Consensus* es una herramienta muy versátil, que puede cubrir necesidades muy diversas. Aunque las estrategias para su utilización varían mucho de un consistorio a otro, algunos ayuntamientos planean “utilizarlo en todos los campos. Tiene que ser siempre una herramienta de apoyo, pero queremos que se tenga en cuenta en todos los procesos participativos”. “Nuestra intención es que toda la participación real... potenciarla, multiplicarla, a través de *Consensus*... y también [utilizarlo] como un archivo de todo lo que se haya hecho, de seguimiento.

⁸ Según muestran los datos de diciembre de 2003 del Regional- IST 2004 para Cataluña, el uso de Internet está bastante extendido en esta franja poblacional, como se analiza en el apartado 3.2.2.1. de este artículo.

Porque el problema es... [en] la participación, se hace una cosa y después... ¿dónde quedan los documentos?, ¿dónde quedan las actas?... ¿cómo se puede hacer una evaluación con eso?”.

En definitiva, como resumía una técnico de participación: “a ver, Consensus lo que te permite es: puedes utilizar diferentes herramientas de participación, pero tú tienes un folio en blanco. Es decir, tú ahí de información pones la que a ti te convenga y después utilizas las herramientas en función de lo que tú pretendes. Y por tanto, en eso es muy útil para todo”.

En cuanto a la utilización efectiva de *Consensus*, los responsables de los ayuntamientos cuyas pruebas mejor funcionaron señalan primeramente la importancia de la difusión. “Tienes que motivar a la gente para que vaya a *Consensus*”. ¿Cómo? Las propuestas son múltiples: incluir *banners* atractivos en las webs municipales, repartir información sobre los procesos que se abren en las listas de distribución, hacer promoción en los *cibercafés* y puntos de acceso, poner monitores que ayuden al ciudadano a navegar en *Consensus*, promoción de los procesos en la prensa, radio y televisión locales, distribuir información sobre los resultados...

Por otro lado, subrayan también lo importante que es el trabajo del dinamizador: “los procesos online funcionan si tienes quien los dinamiza. [...] No sólo que cuelgue la información, sino que sea capaz de incentivar el debate público”. Es asimismo vital el compromiso de respuesta por parte del ayuntamiento, el “retorno de la participación a aquella persona que se ha implicado” en forma de una respuesta a sus preguntas o comentarios. Para que esto funcione, en muchos casos, se requiere el esfuerzo y compromiso de la totalidad de las áreas del ayuntamiento, pues frecuentemente el dinamizador no dispone de las respuestas y son las áreas quienes deben proporcionárselas. En algunos procesos clave, se estableció un compromiso “de que en 48 horas los distintos servicios [del ayuntamiento] que estaban implicados en la respuesta a una consulta ciudadana tenían que enviar una respuesta para que se colgara en Consensus. De manera que en dos días aquella persona tenía que tener una respuesta en Consensus y además enviada a su correo electrónico particular”. Si el ciudadano no recibe respuesta, o en general si las iniciativas de participación no se hacen correctamente, es fácil “frustrar al ciudadano” y que pierda la motivación para participar en iniciativas futuras.

Existe comúnmente el temor a que este tipo de compromisos de respuesta genere una sobrecarga de trabajo, pero al menos en las experiencias realizadas hasta ahora, esta sobrecarga “nunca fue excesiva”.

En relación a la calidad de las intervenciones, por cuanto se pudo ver en las experiencias piloto, es generalmente buena: “muchas de las alegaciones [que se recibieron a través de *Consensus*] se incorporaron al programa de actuación”.

En un contexto como el actual, en el que “los ayuntamientos, sean del tamaño que sean, se dan cuenta que no se puede trabajar individualmente, sino que se tiene que intentar trabajar cuanto más posible en red” *Consensus* ha posibilitado “poner en marcha una herramienta que si la ponía en marcha sólo un ayuntamiento, tenía un coste altísimo”. Así, a través de la optimización de recursos y la utilización de sistemas compartidos, se ha conseguido algo que era un imposible a priori: disponer de “una herramienta muy potente con un coste bajo para el ayuntamiento”.

Pero Consensus no sólo ha supuesto una mejora para las arcas municipales; los meses a lo largo de los cuales instituciones y ayuntamientos han trabajado conjuntamente en la mejora de la herramienta, reuniéndose e intercambiando experiencias, han ido creando *"un conocimiento que es importantísimo que se mantenga"*. Con este fin de mantener vivo este foro de reflexión sobre la Participación Ciudadana, nace la *"Comunidad Consensus"*, como *"una comunidad de interés, de conocimiento, que permita compartir experiencias, ver cuáles son las buenas prácticas dentro de los ayuntamientos que funcionan en Consensus, y buscar buenas prácticas, artículos [y] ejemplos fuera, para poder acompañar metodológicamente las experiencias"*. Esta comunidad es una garantía de perpetuación de *Consensus* también en el futuro, de poder darle continuidad: *"tenemos una herramienta con doce ayuntamientos activos y con voluntad de permanecer en el tiempo, no de abandonar. Aquella primera idea de lo instalamos y se terminó, no prospera [...] el futuro se plantea con la creación de la Comunidad Consensus, que es una idea de mantener esta relación"*. Mientras que con la extensión del uso de *Consensus* se intenta *"socializar la aplicación, con la comunidad [queremos] socializar el conocimiento que hemos adquirido durante estos dos años"*.

Por su parte, los ayuntamientos descubren en la Comunidad un espacio donde compartir experiencias y encontrar apoyo: *"si no hubiéramos estado en Consensus yo no conocería las experiencias de otros ayuntamientos (...) y las herramientas que han utilizado seguramente las podemos utilizar nosotros. El poder entrar en su página y decir: '¡ostras!, pues mira, éstos están haciendo estos procesos y esto es interesante, mira el fórum les ha funcionado, o esto lo han planteado así y no ha funcionado, pues podemos plantearlo de otra manera...'*, el compartir las experiencias yo creo que es importantísimo".

Unas experiencias que desembocan, muchas veces, en un debate más profundo: *"ya que conoces las experiencias, profundizas en cómo trabajar la participación. O sea, la participación es una cosa que está muy de moda y todo el mundo habla, pero hay muchas perspectivas y hay muchas posiciones alrededor. Todos los ayuntamientos estamos un poco en un ensayo-error en torno a la participación"*. Existen, no obstante, otros foros que los técnicos de participación ya utilizan para informarse sobre experiencias de participación, como el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa⁹, donde *"se recogen experiencias para el ámbito de la participación a nivel mundial, prácticamente"*.

La *Comunidad Consensus*, precisamente por circunscribirse a un ámbito geográfico más pequeño, permite a sus miembros beneficiarse de las ventajas de la presencialidad. Reforzada por los vínculos que genera la cercanía entre unos consistorios con necesidades similares, podría en el futuro tener un efecto mucho mayor en la promoción de la Participación Ciudadana y la difusión de prácticas relacionadas con ella.

⁹ El *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa* pretende ser un espacio abierto a todas las ciudades del mundo que quieran conocer, intercambiar o aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local (<http://www.oidpart.com/welcome.htm>).

3.2. La participación ciudadana apoyada en nuevas tecnologías

La participación ciudadana, especialmente en Cataluña, atraviesa un momento insólito de eclosión, que recuerda al *boom* que se produjo algunos años atrás con el área de medio ambiente. *“En Cataluña, en esta legislatura la participación es la estrella. Todo el mundo quiere crear cosas y quiere crear cosas”*. *“Hace unos años, de regidores de participación había muy pocos, ahora hay más... y los ayuntamientos ya lo ven como una obligación: ‘¡tengo que introducir temas de participación en mi agenda política!’”*.

Para poder explicar esta tendencia creciente, debemos prestar atención a una serie de fenómenos sobre los que ya hablamos en la introducción: la Globalización, los cambios en la sociedad y en la ciudadanía, la crisis de legitimidad de la democracia participativa... así como la aparición de nuevas herramientas, metodologías y experiencias para la participación como *Consensus*, que están desembocando en que la participación se perciba cada vez más como algo eficiente y efectivo.

Todo parece indicar que “no es una moda que vaya a pasar sino que va a ir a más (...) hay una voluntad de profundizar la democracia, y no creo que pueda ir para atrás”. Se hacen necesarios muchos cambios, “tanto por parte del ciudadano como de los políticos”, y va a hacer falta mucho tiempo para que este proceso pueda madurar. “Faltan años que nos darán madurez y formas de funcionar y [entonces] se verá realmente la importancia de la participación ciudadana”.

Tomando todo lo anterior en cuenta, en este apartado reflexionaremos junto con nuestros informantes, sobre el estado actual de la participación ciudadana, para posteriormente abordar las problemáticas asociadas tanto a la participación en general como más específicamente a la participación electrónica.

3.2.1. Panorama actual de la participación

Hemos de partir de la aceptación de que hay muchas visiones y enfoques diferentes sobre lo que es la participación. Parece generalizada la idea de que la participación ciudadana es importante y que debe impregnar todas las relaciones entre los consistorios y los ciudadanos. A pesar de ello, se observan grandes diferencias en las estrategias, en cómo se utiliza y cómo se planea desarrollarla. *“(...) qué significa participación conceptualmente. Y aquí cada uno entiende una cosa. Habitualmente cada uno entiende lo que más le interesa”*. Pudimos observar que en casi todos los ayuntamientos existe la impresión de que su forma de enfocar la participación es correcta, a pesar de que en algunos casos los conflictos que había habido con la ciudadanía mostraban que existían problemas que solucionar. Existe una cierta inseguridad en la mayoría de los cargos políticos municipales en relación a la participación, y es frecuente que, en los casos en los que los procesos participativos no producen los efectos deseados, se trate de zanjar el problema aludiendo a razones técnicas: *“en situaciones tan complicadas tiene que prevalecer el criterio técnico”*.

Pero, ¿qué es la participación ciudadana para los responsables municipales? “Participación ciudadana es trabajar conjuntamente. El trabajo conjunto de la administración local y los ciudadanos”. O como expresó una concejala de participación: “Cuantas más garantías tengamos de

que las decisiones políticas han tenido espacios donde hemos podido enriquecerlas en matices, en ser más conscientes de los efectos y en saber visualizar el acuerdo y también el desacuerdo... mejor". Esto es precisamente lo que se pretende conseguir con la participación.

Existe también una discusión alrededor de cuestiones como cuál debe ser el alcance de la participación, sobre si los resultados de los procesos participativos han de ser vinculantes o no, o sobre cuál es su justificación última, es decir, si puede entenderse la participación como una forma de profundizar el modelo de democracia representativa o si señala el advenimiento de un nuevo modelo de "democracia participativa". En esta última cuestión los representantes municipales mostraban bastante acuerdo en sus opiniones. Si bien es claro que los resultados de un proceso participativo han de ser tenidos siempre en cuenta, al final *"nuestra obligación como gobierno (...) es recoger las diferentes visiones que hay de un determinado tema, que no quiere decir que después todas sean válidas o que el gobierno esté dispuesto a desarrollarlas todas. El gobierno tiene una obligación con las personas que depositaron su apoyo en su equipo y su programa, y hay elementos que no pueden ir en contra de las líneas programáticas del equipo de gobierno"*. Al fin y al cabo, *"el máximo reflejo de participación que hoy por hoy tenemos son los procesos electorales"*. Ha de tenerse en cuenta que cualquier proceso participativo, por extenso que se plantee, está aquejado de una falta de representatividad *"porque no participa ni gente sin estudios, ni gente mayor, ni [in]migrantes, ni mujeres..."* y que actualmente es relativamente sencillo manipular los procesos participativos o hacerlos inoperantes. Parece, por tanto, que en este momento la participación ha de funcionar como un complemento a las estructuras de gobierno representativo, con el fin de hacerlo funcionar mejor. *"Este país no tiene un problema de agotamiento del sistema democrático, tenemos un problema de juventud de la democracia (...). Lo que nos tendría que preocupar (...) es que este sistema [pueda] agrandarse y solidificarse bien..."* desarrollando sus potenciales hacia una mayor información y participación del ciudadano.

Hay que tener presente que "la participación no forma parte de nuestro bagaje formativo ni de nuestra cultura, por lo tanto se tienen que producir procesos de aprendizaje". Entretanto, "hay que hacer apuestas decididas pero prudentes". La tarea principal que abordan las áreas de participación ciudadana en los municipios es el favorecer que se desarrollen esos procesos de aprendizaje de las instituciones, los ciudadanos y los políticos.

De cara al ciudadano, esto supone principalmente "trabajar mucho sobre todo el aspecto pedagógico y educativo, para que el ciudadano reclame la participación"¹⁰, así como reformar las instituciones existentes de participación -consejos de ciudad, consejos territoriales, etc.- para que funcionen de una manera más efectiva.

Se han observado tres enfoques básicos para abordar la participación ciudadana:

- **Participación como hasta ahora.** No introduciendo cambios a la participación, tal y como se ha realizado tradicionalmente hasta ahora: centrada en asociaciones y movimientos

¹⁰ En consonancia con esto, la próxima Reforma de la Ley de Calidad de la Enseñanza planea incluir una asignatura obligatoria de *Educación para la Ciudadanía* en los ciclos de educación primaria, ESO y Bachillerato, según informa el diario El Mundo, del 28 de septiembre de 2004.

vecinales y abordando sólo los temas en los que éstas requieren que su opinión sea tenida en cuenta.

- **Participación como acciones.** Creando áreas de “participación y relaciones ciudadanas” que estén al servicio del resto de áreas municipales. Disponen del conocimiento y las herramientas necesarias para incluir elementos de participación en los planes y actuaciones de las áreas, y lideran en su caso proyectos especiales de carácter participativo.
- **Participación como elemento de cultura.** La participación se considera como un “valor que impregna a todo el ayuntamiento”, “a todo el resto de regidurías”. Esto requiere “una adecuación en la estructura de la organización” para que prime *“la transversalidad, la orientación al ciudadano, la calidad, la profesionalización”*, como promueven los programas de modernización municipales. Según este modelo, no se trata de formar “técnicos de participación”, sino de formar a la totalidad de los técnicos del ayuntamiento en participación, y que tomen consciencia de que *“independientemente del área o puesto donde estén, están al servicio de la ciudad y de los ciudadanos”*. Desde el área de participación “no hemos de liderar todos los procesos de participación... sino más bien hacer un proceso, que es este rol de cambio de cultura, de incentivar, de propiciar, de acompañar...” “por medio de la generación y apertura de espacios para que la gente se encuentre y vea que es posible trabajar de otra forma, que vaya contaminando sus hábitos, sus espacios”.

Hay áreas que son más receptivas y áreas que son más reacias a abrirse a la participación. *“Para superar esas resistencias debe haber liderazgo político y técnico”*. Liderazgo político que señale claramente cuál es la dirección que se quiere seguir, y liderazgo técnico que muestre que esa dirección es practicable y calme los temores ante lo desconocido que puedan existir.

Hasta en áreas tradicionalmente celosas de su autonomía -como pueda ser la de urbanismo-, una vez que han tenido sus primeras experiencias de participación, desaparece parte del miedo y se interiorizan las nuevas formas de trabajar para acabar disfrutando de la participación: *“ahora, ellos mismos, los urbanistas, son conscientes de que es agradable trabajar de esta manera”*. *“Les ha costado una legislatura... pero al final lo han entendido”*.

Es importante resaltar, por último, la importancia que tiene para todos los responsables de participación el “retorno de la participación” así como los efectos que éste pueda tener en la modernización de las administraciones municipales.

Con retorno o devolución de la participación nos referimos a todo aquello que permita tomar consciencia al ciudadano que ha participado de que su esfuerzo valió la pena y que su trabajo se ha tenido en cuenta. Que las propuestas, las conclusiones y las directrices que salieron del proceso participativo son consideradas por el ayuntamiento y se convierten, en el grado en que sea posible, en realidad. Resulta muy fácil frustrar al ciudadano si se le proporcionan malas experiencias y no se produce un adecuado retorno. *“Así ‘quemamos’ al ciudadano que participa y no volverá a querer participar”*.

Para nuestro estudio resulta muy importante la constatación que hicimos de que, hasta en los casos en que los ayuntamientos desean tener en cuenta los resultados de los procesos participativos

y retornar al ciudadano la información *“de qué es aquello que decidimos, qué se ha hecho, qué no, cuánto ha gastado, en qué términos...”*, les resulta, con frecuencia, tremendamente difícil hacerlo.

Una de las razones es que la organización de la administración municipal, así como sus formas de contabilidad y sus prácticas de gestión no permiten siquiera obtener este tipo de informaciones. *“La Administración Pública tiene unas leyes que determinan un tipo de contabilidad pública; eso implica una determinada lectura del presupuesto en base a un código orgánico, económico y funcional”*, que permite seguir los presupuestos en base a ‘partidas’, pero no explicarlo en términos políticos, en base a programas, a áreas o a territorios.

Esta imposibilidad de realizar, tanto internamente entre las áreas como externamente con los ciudadanos, una discusión presupuestaria mucho más política, que permita debatir al nivel de líneas estratégicas, hace que especialmente en las áreas de participación se vean claro que *“o la administración se moderniza (...) o es muy difícil [que podamos] funcionar como nos tocaría”*. Hace falta *“reagrupar y reorganizar el trabajo de un modo distinto, que nos permita tener una visión más global de la ciudad (...): trabajar priorizando la coordinación a la jerarquía, la transversalidad a la autoridad, la flexibilidad ante la rigidez”*.

Para lograr este cambio se necesita principalmente *“voluntad política y capacidad de desarrollarla”*, que luego se manifestará, por lo que hemos observado en nuestra muestra de ayuntamientos, en muchos frentes: primeramente, en la promoción de los procesos de aprendizaje internos que mencionamos previamente, pero también en la creación de nuevos sistemas de información, nuevos modelos de presupuestado, en la organización de programas y comisiones transversales, etc.

"Cuando sepamos hacer este tipo de lectura, también será más fácil salir a la calle y poder decirle al ciudadano cómo podría hacer las cosas de otra manera". "No es que hagamos nada distinto, pero sí que lo vamos a ver distinto. Nos va a ayudar a valorar de forma distinta qué queremos hacer, qué queremos priorizar, etc.". "En el momento en que podamos trabajar la información de esta forma, la podremos transmitir a la ciudadanía de una forma clara". "Hasta ahora era imposible".

De hecho, hemos observado que las áreas de participación ciudadana en muchos casos ocupan papeles determinantes en estos programas de modernización y cambio en la organización interna. Razones para ello son que el área de participación es la que tradicionalmente está más acostumbrada a trabajar de manera transversal, y también esa necesidad que el área tiene de que cambien las cosas, para poder llevar a cabo la “devolución de la participación”.

3.2.2. Obstáculos a la participación electrónica municipal

Parece que para generar políticas de participación ciudadana y de participación electrónica que sean efectivas, no basta con desarrollar marcos teóricos o tener buenas intenciones. Con frecuencia, a la hora de intentar poner en práctica sus proyectos, los técnicos y responsables municipales se encuentran con una realidad limitada en la que la falta de cultura electrónica, las maneras de hacer política o la mentalidad de las gentes se convierten en obstáculos que dificultan su desarrollo. Por ello, en el futuro próximo, tan necesario como profundizar en las políticas participativas será también el generar contextos tecnológicos, políticos y culturales que las hagan posibles.

3.2.2.1. Brecha digital

Uno de los primeros obstáculos con los que se encuentran las iniciativas de participación electrónica, es el panorama desolador en el que se encuentra el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Administraciones municipales en las que la penetración del uso de equipos informáticos es doblada por sus análogas europeas, asociaciones de vecinos en las que la conexión a Internet se sigue considerando un gasto superfluo y una población en la que apenas el 35,2% de los ciudadanos visita la Red regularmente, dibujan un futuro difícil para el desarrollo de la participación electrónica.

Según un estudio que compara la penetración de TICs en las administraciones municipales de Cataluña y otras regiones europeas, entre las que se encuentra el "Land" (Estado) alemán de Baden-Württemberg, el 100% del personal del gobierno local y regional alemán utiliza el PC, frente al 59% de los catalanes. En lo que al uso de Internet se refiere, los datos no son mucho más optimistas: mientras en Baden-Württemberg el 97,4% del personal administrativo utiliza regularmente el correo electrónico y el 66,6% regularmente Internet, las cifras bajan hasta un 49,4% en el uso del correo y un 51,5% en el de Internet para Cataluña (Observatori de la Societat de la Informació 2003).

Este retraso en la utilización de TIC tiene su reflejo también en la ciudadanía: sólo uno de cada tres hogares catalanes están conectados a Internet (34,6%) mientras que el 65,8% de la población navega poco o nada por la "red de redes". Dentro de ese tercio de población asidua a Internet, el perfil del usuario medio es un hombre (43,3% del total de los hombres frente a un 27,6% del de mujeres utiliza Internet semanalmente), entre 25 y 34 años (55,5%), con estudios universitarios (73,9%) y un alto poder adquisitivo (81,4%) que por su edad, está centrado en su vida familiar y en el desarrollo de su carrera profesional y tiene, habitualmente, poco tiempo para la participación ciudadana presencial¹¹.

En lo que a los puntos de acceso gratuitos se refiere, a finales de 2003 existían 5267 en toda Cataluña, lo que supone un 0.81 ordenador por cada 1000 habitantes (Regional-IST 2004).

3.2.2.2. Falta de cultura participativa

Como señalamos anteriormente, "la participación no forma parte de nuestro bagaje formativo ni de nuestra cultura". Con una democracia que es todavía joven, y una gran franja poblacional que creció bajo un régimen de dictadura y en unas condiciones socio-económicas que nada tienen que ver con las actuales, el ejercicio de la ciudadanía es un proceso que comienza a ser aprendido en España. Esta falta de cultura participativa es una de las principales preocupaciones de los responsables municipales, que identifican al menos tres áreas críticas donde se manifiesta especialmente: en la ciudadanía, en las administraciones y en las asociaciones.

Ciudadanía

En cuanto a la ciudadanía, se observa que "tenemos una cultura política desconfiada, poco participativa, que se siente lejos de la administración y los políticos, agravada por una cada vez mayor de distancia, por X motivos, que hace que sea difícil que la gente participe". Se siente al

¹¹ Datos para Cataluña de Diciembre de 2003, accesibles en la web del Regional-IST <<http://www.uoc.edu/in3/regional/eng/combos.html>>

“ayuntamiento como enemigo”, y por tanto apenas existe la confianza y complicidad entre gobernantes y ciudadanos, fundamentales para que la participación funcione.

De hecho, la mayoría de los ciudadanos que acuden a las elecciones piensan: *“yo ya he cumplido con mi obligación, que ha sido emitir el voto, y ahora ellos pues que decidan”*. Para el pequeño porcentaje de ciudadanos que estaría dispuesto a movilizarse, *“participar les supone un esfuerzo importante”*. Trabajo, actividades, familia, desplazamientos, horarios... hacen difícil que se pueda atender a las actividades presenciales de participación.

Actualmente es un porcentaje muy pequeño de la población el que participa, y “es casi siempre la misma gente”. “Hay verdaderos profesionales de asistencia a reuniones. (...) Pueden ir a una de Nuevas Tecnologías y luego te lo encuentras en una de montar una fiesta infantil”.

Para que un ciudadano participe ha de percibir principalmente que el tema le es importante y cercano, que su esfuerzo va a merecer la pena y que es compatible con sus compromisos. En todos estos aspectos, las áreas de participación pueden todavía mejorar: *“tenemos que tener capacidad para hacer una participación que sea diversa, más flexible, con menos compromiso para el ciudadano... pero a la vez más eficaz. Yo creo que esto es posible, pero hemos de dedicarle tiempo”*.

Administraciones

En relación a las administraciones, hay un alto porcentaje de “alcaldes y ediles a los que, por una cuestión generacional, la participación les queda muy lejos”. Consideran que “han sido escogidos para gobernar” y “no están extremadamente dispuestos a ceder poder”. Como señala un concejal de participación: “los propios partidos políticos son también sistemas cerrados, anquilosados, alejados de la cotidianeidad del día a día [ciudadano]”, que por tanto no han sabido ni podido integrar todavía la participación ciudadana en su filosofía.

Entre los políticos que se aproximan a la participación, las actitudes con respecto a ella son variadas. *“Hay quienes se apuntan al carro de la participación porque esto está de moda”* y porque participación es una palabra que necesita aparecer en todos los programas políticos. “Entonces... se abren canales pero sin trabajar los valores, sin trabajar la cultura...”, sin una estrategia clara que permita profundizar en la participación ciudadana, dándole continuidad en el futuro.

“Hay una parte mínima de la clase política que cree que hay algo que falla aquí, y que una vía de solución de esta cosa que falla es a través de participación”. Pero aunque “tienen la convicción de que hay que avanzar en este camino... la dificultad está en el cómo”, máxime cuando la formación en cultura de diálogo y participativa es una de las asignaturas pendientes de los cuadros técnicos y políticos.

Frecuentemente se acusa a los funcionarios de su resistencia al cambio y su reticencia a la hora de compartir información. En muchos casos parece que no es que falte voluntad, sino que carecen de los conocimientos, recursos y herramientas, y del necesario liderazgo político y técnico para abordar los cambios.

Asociaciones

Finalmente, resulta también muy importante destacar la falta de cultura participativa de las asociaciones. Esto acarrea actualmente multitud de problemas en el ámbito municipal, al haberse

desarrollado tradicionalmente la participación ciudadana a través de ellas, y más concretamente a través del movimiento vecinal.

En algunos municipios las asociaciones de vecinos se constituyen en un auténtico *“lobby de poder, un contrapunto de poder al ayuntamiento”*, que disponen de sus vínculos y acuerdos con los propios partidos políticos.

Puesto que las nuevas tendencias y herramientas de participación ciudadana -que tratan de acercarse al ciudadano independientemente de si está asociado o no- suponen la pérdida de este “monopolio” con respecto a la participación, no son del agrado de las asociaciones.

Las asociaciones preferirían que ciertos temas se negociasen sólo con ellas, ya que se consideran como las entidades que realmente “representan” a los ciudadanos. Según ellas, los ciudadanos individuales que participan no están representando a nadie y su voz no debería tener el mismo peso que la de las asociaciones vecinales.

Desde los ayuntamientos se cuestiona si ellas mismas son a su vez representativas, ya que la experiencia muestra cómo en su funcionamiento interno no hay excesiva participación. El movimiento vecinal se caracteriza por su endogamia y por su poca capacidad de renovación. En ocasiones, es la misma gente la que lleva 25 años presidiendo sus juntas. Son asociaciones que *“no han sido capaces de adaptarse a la nueva situación”*, que *“son representativas de aquellas personas, diez, doce personas que están vinculadas a la junta y a la asociación, que siempre son las mismas y que tienen un determinado perfil, distinto del perfil social del resto de la población del barrio”*. *“Si ellos quisieran ser representativos, deberían informar, al menos a todos sus socios, de todo lo que hacen y eso no sucede. Tampoco hacen la función de transmitir al barrio la información que reciben desde el ayuntamiento, sino que se la quedan para ellos”*.

En definitiva, debido a esta falta generalizada de cultura participativa “se tienen que producir procesos de aprendizaje. Para la gente que hasta ahora no ha participado, para la gente joven, debería incorporarse en el sistema educativo; para la gente que ya no está en el sistema educativo, tiene que haber procesos de aprendizaje, tiene que haber procesos de aprendizaje internos en la organización ayuntamiento-administración pública, tanto técnico como político y tiene que haber procesos de aprendizaje también en la ciudadanía”.

3.2.2.3. Alta dependencia de la participación respecto a los procesos políticos

Existe una alta dependencia de la participación con respecto a los procesos políticos, que muchas veces se convierten en el epicentro de enfrentamientos y luchas que terminan afectando a todos los ámbitos de la ciudad. Porque la participación nace de la voluntad política, de una actitud integradora y de la vocación de acercar las decisiones municipales al ciudadano, cualquier conflicto que bloquee el funcionamiento normal de la política local afectará especialmente a la participación, que se nutre del consenso, del diálogo y del intercambio de opiniones.

Como hemos visto a lo largo de este artículo, los ayuntamientos y las asociaciones conciben, frecuentemente, la participación de forma diferente. Así, son todavía demasiados los casos en los que las tensiones políticas terminan convirtiendo la participación en un arma política para derrumbar a los otros partidos, hacer populismo o tener una fuente de votos fácil. *“A veces la participación*

puede ser entendida como una segunda vuelta de las elecciones y aquellos que no han conseguido representación busquen la participación como el elemento donde hacerle el pulso al gobierno o como el espacio desde el cual conseguir cosas que a través del ámbito de la democracia representativa no han conseguido”.

También ante los cambios de gobierno se resiente la participación: “en los momentos electorales, si hay procesos que no están consolidados, si estamos iniciando cosas nuevas, si los grupos políticos meten presión -y los grupos políticos tienen gente suya en cada barrio como para reventarte una reunión- si se hace eso, se pone todo en crisis”.

Parece evidente que sólo cuando las políticas de participación ciudadana se desarrollen en un contexto de confianza entre todos los grupos, se avance hacia la madurez en los gobiernos y se asuma que la participación es una obligación que todos los gobiernos municipales, independientemente de su color político, deben respetar, se estarán dando los primeros pasos hacia una profundización democrática real y una integración efectiva del ciudadano en las decisiones municipales.

3.3. Mirada al futuro: ¿Consensus más allá de Cataluña?

A pesar de su corta vida, la noticia del éxito de Consensus no ha tardado en extenderse más allá de las fronteras de Cataluña y municipios y entidades de otras Comunidades Autónomas han manifestado ya su interés en que se adapte la herramienta para sus territorios: ¿podría operar Consensus más allá de Cataluña? En una primera aproximación, parece que, en el corto plazo, son muchos los obstáculos que dificultan la extensión de Consensus fuera del ámbito catalán.

Como hemos visto a lo largo del artículo, Consensus es un proyecto complejo en el que además de una herramienta basada en Internet existe toda una red de instituciones y dinámicas que la complementan y hacen posible su funcionamiento. Esta complejidad lleva a que para su aplicación en otras comunidades, sea necesario algo más que la simple extensión del ámbito de acción: *“Yo creo que la comunidad consensus va a ser siempre una comunidad centrada en Cataluña. Otra cosa es que se pueda buscar una utilización de consensus en otro contexto, pero no será nunca una ampliación del proyecto consensus en Cataluña, (...) [será] otra cosa”.*

La gestión de un hipotético Consensus ampliado también crea dudas entre los promotores: “ha habido alguna petición fuera del ámbito geográfico, pero claro, ya nos encontramos con que los agentes son otros, quizás ya el modelo de *hosting* no es el mismo, tienes que implantar la herramienta, tienes que tener en cuenta el mantenimiento...”. Adicionalmente, sería necesario cambiar la aplicación para utilizar múltiples idiomas, ya que actualmente está sólo preparada para el catalán. Tendrían que resolverse también nuevos problemas: ¿se centralizaría todo Consensus en un mismo servidor central en Cataluña o se crearían servidores en otras comunidades a pesar de que ello dificultaría el mantenimiento?, ¿y cómo se decidiría entonces qué funcionalidades se añaden en las siguientes versiones?

Tanto el ICT, como la Fundació Jaume Bofill y Localret, concentran en la actualidad sus esfuerzos para que *Consensus* se asiente en Cataluña, dejando la posibilidad de extender su uso fuera para el futuro: *“preferimos hacer pasos pequeños pero consolidarlos (...) [nuestros] clientes actuales,*

¿quiénes son? Por lo pronto, los ayuntamientos [catalanes]. Vamos a hacer una plataforma de acuerdo con ellos. (...) [Si después] ellos están de acuerdo, pues hablamos con otros ayuntamientos."

Todas estas cuestiones alejan la posibilidad de una ampliación de Consensus en un futuro próximo: "de momento, en la fase que se inicia ahora de socialización, que se ha denominado así, el objetivo es extenderlo a Cataluña", aunque los promotores no cierran la puerta a esta posibilidad: "creo que somos todos lo suficientemente abiertos (...) porque ya digo, aquí hay un conocimiento interesante" y la Comunidad Consensus lo quiere compartir con el mundo.

4. Conclusiones

En esta investigación nos hemos centrado en el ámbito de Cataluña y el proyecto *Consensus*, y más concretamente en las experiencias e impresiones de algunos de los responsables de las instituciones que lo integran. A partir de sus testimonios nos hemos podido acercar a *Consensus* para esbozar posteriormente cuál es la situación de la participación ciudadana en los municipios catalanes. Las conclusiones extraídas en este trabajo se refieren principalmente, por tanto, a las experiencias vividas por nuestra muestra de informantes, que no reflejan necesariamente toda la complejidad de nuestro objeto de estudio. Por la coherencia y complementariedad de los testimonios recibidos creemos, no obstante, que las contribuciones proporcionadas por esta investigación son muy relevantes para su comprensión.

Debido al componente subjetivo de los testimonios de los informantes, así como al tamaño modesto de nuestra muestra, conviene ser prudente con respecto a las conclusiones. Por ello, cuanto mayor sea el ámbito al que estas se extrapolen -pasando por ejemplo del conjunto de los ayuntamientos participantes en *Consensus* a la totalidad de la municipalidad catalana- resultará más cuestionable la aplicabilidad y validez de nuestras observaciones.

Esto es coherente con el enfoque exploratorio-descriptivo que se escogió para el estudio, así como con la fase -de prueba- en la que se encontraba el proyecto *Consensus* en el momento en el que se desarrolló ésta investigación. Sólo ahora comienza a ser utilizado de manera intensiva por los ayuntamientos y a extenderse por todo el territorio catalán.

Para el estudio detallado y medible de los posibles efectos de *Consensus* y de la aplicación de TICs a la participación ciudadana, habrá que realizar un seguimiento empírico de las experiencias que se desarrollen en el futuro.

Antes de concluir este estudio querríamos exponer de manera sintética las conclusiones más relevantes, en relación a las preguntas que planteamos en la introducción:

- Si quisiéramos caracterizar de alguna forma la evolución del proyecto *Consensus*, sería como la *historia de un proceso conjunto de aprendizaje*, en el que las numerosas dudas del comienzo fueron dando paso, a través de la experiencia práctica y la unión de los esfuerzos de todos los participantes, al surgimiento de una red que hoy día acumula conocimiento y complicidades. Un proceso de gestación basado en el "ensayo-error", que concluyó en un nacimiento feliz con su presentación pública del pasado 21 de julio, y que encara ahora un futuro no menos prometedor.

- La experiencia *Consensus* muestra claramente las ventajas técnicas e institucionales, que los sistemas intermunicipales compartidos aportan al área de la participación electrónica.

Desde el punto de vista técnico, estos sistemas se caracterizan por constar de una instancia central que es compartida por distintos ayuntamientos. Ello permite beneficiarse de importantes sinergias que se traducen en reducciones en los costes de diseño, construcción, actualización a nuevas versiones, mantenimiento y *hosting*... haciendo, en definitiva, posible que ayuntamientos de tamaño medio y pequeño tengan acceso a sistemas que, de otra manera, no podrían financiar por ellos mismos.

A nivel institucional, los sistemas compartidos se caracterizan por hacer recaer la responsabilidad de la construcción y mejora de la herramienta sobre una red de actores, que incluye a los ayuntamientos-usuarios así como a otras organizaciones con conocimientos relevantes e intereses comunes. Esta responsabilidad compartida favorece el intercambio de experiencias y alimenta el proceso de mejora continuada de la herramienta.

- Nuestro estudio ha señalado que son todavía muchos los cambios que deben acontecer para que la semilla de la participación pueda germinar y fructificar: una mayor preparación de los políticos y los técnicos municipales, cambio cultural en los propios ciudadanos y en las administraciones, herramientas de participación, renovación en el tejido asociativo...

Pero algo que en cualquier caso ha de poderse hacer es llevar a cabo una “devolución” o “retorno” de la participación al ciudadano que se implica. Es decir, hacerle ver que su participación se ha tenido en cuenta y su esfuerzo ha servido para algo.

En el momento actual, en el que la organización municipal se caracteriza por ser eminentemente jerárquica, compartimentada, con limitada transversalidad y con una presupuestación basada en partidas y no en programas... incluso en los casos en que hay voluntad de hacer progresar la participación ciudadana, resulta muy difícil proporcionar al ciudadano un retorno adecuado.

En este contexto, las áreas de participación están promoviendo -o incluso liderando, gracias a su mayor experiencia con programas transversales- procesos de cambio y modernización municipal, conscientes de que existe la necesidad de ofrecer más información al ciudadano. En la base de estos cambios subyace el convencimiento de que la participación ha de volverse un elemento de la cultura de la administración.

Por tanto, la apuesta a favor de las prácticas de participación ciudadana puede servir para orientar y fomentar los procesos de modernización administrativa.

Uno de los objetivos últimos que se plantean las áreas de participación es el de formar a la totalidad de los técnicos del ayuntamiento en participación, y que tomen consciencia de que “*independientemente del área o puesto donde estén, están al servicio de la ciudad y de los ciudadanos*”, de forma que la participación sea un valor que esté presente en toda la administración municipal. Si esto fuese lográndose, la afirmación hecha por uno de nuestros informantes podría algún día volverse cierta: “*con los años... participación es un área que debería dejar de existir*” porque la participación se habrá vuelto entonces una parte irrenunciable de todos nuestras organismos de gobierno.

5. Bibliografía

- AIBAR, E. y URGELL, F. (2004). "Gobierno electrónico y servicios públicos: un estudio de caso sobre el portal interadministrativo CAT365".
- ANTTIROIKO, A.-V. (2004). "Introduction to democratic e-Governance", *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. M. Mälkiä, A.-V. Anttiroiko et al, Eds. London, Idea Group Publishing.
- BRÄUER, M. (2004). *Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004*, Berlin: Initiative eParticipation.
- BRUGUÉ, Q., DONALDSON, M. y MARTÍ, S. (2003). *Democratizar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. Barcelona: Fundació Catalunya SegleXXI.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998). "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Q. Brugué y R. Gomà, Eds. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- CANALS, I. y MARTÍ, J.L. (2003). *L'Àgora digital. Internet al servei de la participació democràtica*. Barcelona: Fundació Catalunya SegleXXI.
- CASTELLS, M. (2000). "The Rise of the Network Society (vol. 1)", *The information Age: Economy, Society and Culture*. Malden, Blackwell Publishers.
- CASTELLS, M. y OLLÉ, E. (2004). *El model Barcelona II: L'ajuntament de Barcelona a la societat xarxa*, Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- CASTELLS, M., TUBELLA, I., SANCHO, T., et al. (2002). *La societat xarxa a Catalunya*. Barcelona: UOC.
- CIBERPAÍS (2004). *IV Radiografía de 'webs' municipales* [en línea], Madrid: El País, 2004.06.24.
- CLAYTON THOMAS, J. (2004). "Public involvement in public administration in the information age: speculations on the effects of technology", *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. M. Mälkiä, A.-V. Anttiroiko et al, Eds. London, Idea Group Publishing.
- CLIFT, S.L. (2004). "e-Government and democracy. Representation and citizen engagement in the information age", publicus.net.
- FONT, J., BLANCO, I., GOMÀ, R., et al. (2000). "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica", *XIV Concurso de Ensayos y Monografía. "Administración Pública y Ciudadanía"*. Caracas, CLAD. Serie Documentos Debate, 6.
- GOSS, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. London: Palgrave Macmillan.
- HOLZER, M. y KIM, S.-T. (2004). "Digital Governance in Municipalities Worldwide. An assessment of municipal web sites throughout the World" [en línea]: National Center for Public Productivity.
- INGLEHART, R. (1999). "Postmaterialism erodes support for authority, but increases support for democracy", *Critical Citizens: Global support for democratic governance*. P. Norris, Ed. Oxford, Oxford University Press.
- KOSSICK, R.M. (2004). "El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: un análisis de la experiencia inicial de México", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 29.
- OBSERVATORI DE LA SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ (2003). *Enquesta sobre la penetració de les tecnologies de la informació i la comunicació a l'administració local de Catalunya 2002*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- OECD (2003). *The e-government imperative: main findings* [en línea], Paris: OECD.
- REGIONAL-IST (2004). *Informe executiu: comparativa estadística Abril 2004*, Barcelona: Regional-IST.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2002). "La participación de los ciudadanos en la vida pública local. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo", Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- ROHLER, S.J. y JUPP, V. (2003). *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value*: accenture.
- ROMMES, E. (2002). *Gender Scripts and the Internet; the design and use of Amsterdam's digital City*. Enschede: Twente University Press.
- ROSÉN, T. (2001). "e-Democracy in practice. Swedish experiences of a new political tool". Swedish Association of Local Authorities and Swedish Federation of Country Councils and Regions.
- SALVADOR, M., CORTÉS, R., SÁNCHEZ, R., et al. (2004). *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

- SLATON, C.D. y ARTHUR, J.L. (2004). "Public administration for a democratic society: Instilling public trust through greater collaboration with citizens", *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. M. Mälkiä, A.-V. Anttiroikoet al, Eds. London, Idea Group Publishing.
- SUBIRATS, J., BLANCO, I., BRUGUÉ, J., et al. (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SZEREMETA, J., DEL ROSARIO-DULUC, S., HAFEEZ, S., et al. (2003). *World Public Sector Report 2003. e-Government at the crossroads*, New York: United Nations.
- TAYLOR, S.J. y BODGAN, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- THE ECONOMIST (2000). *The next revolution*, London: The economist, 22.06.2000.
- TRECHSEL, A.H., KIES, R., MÉNDEZ, F., et al. (2003). Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe. e-Democratizing the parliaments and parties of Europe [en línea], Geneve & Florence: University of Geneve & European University Institute.
- WILHELM, A.G. (2000). *Democracy in the Digital Age*. New York: Routledge.
- WONG, W. y WELCH, E. (2004). "Does e-Government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability", *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, nº 17(2): 275-297.
- ZIEGENFUSS, J.T. (2000). "Building citizen participation: the purposes, tools & impact of involvement", *XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "Administración Pública y Ciudadanía"*. Caracas, CLAD. Serie Documentos Debate, 6.

Otra documentación consultada

- AJUNTAMENT DE MANRESA (2004). "Pla d'Actuació Municipal 2004-2007", Manresa: Ajuntament de Manresa.
- AJUNTAMENT DE MATARÓ, AJUNTAMENT DE SANT FELIU DE LLOGREGAT, FUNDACIÓ JAUME BOFILL y LOCALRET (2004). Presentaciones sobre consensus para las Jornada de Participación Ciudadana i Noves Tecnologies de Castelldefels, 17-18 de Marzo de 2004. [en línea] Castelldefels.
- CONSENSUS (2004). "Guia per als administradors de Consensus II", Barcelona: Comunidad Consensus.
- CONSENSUS (2004). "La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus", Barcelona: Comunidad Consensus.
- CONSENSUS (2004). "El projecte Consensus. Una oportunitat de democràcia electrònica per als governs locals ", usado en el Acto de Presentación de Consensus, 21.07.2004 [en línea], Barcelona: Comunidad Consensus.
- CONSENSUS (2002-2003). *Fichas de los proyectos piloto de Consensus I* [en línea], Comunidad Consensus.
- EQUIP TÈCNIC DEL PROJECTE: SANT FELIU, CIUTAT EN CONGRÉS (2002). "Informe Consensus. L'espai de participació ciutadana de Sant Feliu de Llobregat", Sant Feliu de Llobregat: Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat.
- EQUIP TÈCNIC DEL PROJECTE: SANT FELIU, CIUTAT EN CONGRÉS (2002). "Informe de Diagnòstic", Sant Feliu de Llobregat: Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat.
- EQUIP TÈCNIC DEL PROJECTE: SANT FELIU, CIUTAT EN CONGRÉS (2003). "Conclusions del procés participatiu", Sant Feliu de Llobregat: Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat.
- SERVEI DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA I TERRITORI DEL AJUNTAMENT DE MATARÓ (2004). "Document de presentació : Missió. Objectius. Línies Estratègiques. Programes i indicadors". Mataró : Ajuntament de Mataró.
- REGIDORIA DE RELACIONS CIUTADANES DEL AJUNTAMENT DE MATARÓ (2003). "Memòria de la Regidoria de Relacions Ciutadanes". Mataró: Ajuntament de Mataró.

CAPÍTULO 2.

Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño

Escritura finalizada el 25.07.2005

Publicado en:

Prieto Martín, P., 2005, "**Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño**", II Congreso de la Red DerechoTICs: "Libertades, democracia y gobierno electrónicos", Valencia.

Prieto Martín, P., 2006, "**Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño**", Textos de la Cibernsiedad, 9, ISSN: 1577-3760.

Prieto Martín, P., 2006, "**Virtual Environments for Citizen Participation: Principal Bases for Design**", ECEG 2006: 6th European Conference on e-Government, Marburg (Alemania).

Prieto Martín, P., 2007, "**Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño**", en L. Cotino Hueso (Ed.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, págs. 141-180, Derecho TICs, Granada: Comares. ISBN: 978-84-9836-232-9.

Abstract:

Este artículo reflexiona sobre los factores que han de tenerse en cuenta para el diseño de una plataforma virtual para la participación municipal que busque facilitar la interacción entre los agentes políticos y los ciudadanos, dotando de mayor eficiencia a la participación cívica dentro del municipio y favoreciendo el afianzamiento de las redes ciudadanas.

Para ello, se parte de una contextualización teórica del ámbito de la participación ciudadana y la participación electrónica municipal. Se analizan posteriormente algunas experiencias de participación electrónica desarrolladas en los últimos años, depositando especial atención sobre las características de los entornos virtuales utilizados en ellas. A partir del análisis de sus puntos fuertes y débiles, se proponen los principales ejes conceptuales que deberían guiar el diseño de un sistema electrónico para la participación ciudadana municipal basado en software libre.

Palabras clave:

Participación ciudadana, e-Participación, e-Democracia, política municipal, diseño de sistemas, software libre

English Abstract:

This article reflects on the most important factors that need to be considered for the design of a generic virtual system for municipal participation, which seeks to facilitate the interaction between political and citizen agents, thus promoting a more efficient civic participation within the municipality and contributing to reinforce citizen networks.

We start from a theoretical conceptualization of citizen participation and municipal electronic participation. Afterwards, we analyze some e-participation experiences developed in the last years, paying special attention to the characteristics of the virtual system they used. Analyzing the strengths and weaknesses of this system, we propose the main factors that should guide the design of an online system for municipal citizen participation based on free software.

1. Introducción

Este artículo es el primero de una serie de documentos que van a ser escritos como parte del proyecto e-Participa¹, que se está desarrollando en el Estado de Ceará (Brasil). El proyecto e-Participa aspira a proporcionar la especificación de una plataforma virtual para la participación ciudadana municipal que apoye y haga más eficiente la participación cívica dentro de los municipios.

A partir de tal especificación será posible construir una primera versión de la plataforma siguiendo el modelo de desarrollo de Software Libre, de manera que quede disponible de forma gratuita para todos aquellos municipios con interés en utilizarla.

El proyecto e-Participa se basa en un enfoque metodológico interdisciplinar que combina elementos de análisis socio-político con metodologías del área de diseño de sistemas. El estudio comenzó con un levantamiento bibliográfico preliminar en las áreas de Participación Ciudadana y de Democracia Electrónica que incluyó el análisis de experiencias relevantes en ambos campos. Al mismo tiempo, fue realizado un estudio técnico y funcional de algunas de las más importantes plataformas virtuales de participación ciudadana existentes en la actualidad.

Se elaboró así una primera lista con las funcionalidades y características que tentativamente consideramos importantes para la plataforma. El objetivo prioritario de este artículo es, precisamente, la difusión de esas conclusiones.

Las siguientes fases del proyecto validarán, matizarán y completarán esta lista por medio de la interacción con representantes de todos los colectivos que potencialmente usarán la plataforma. Dichos representantes responderán a cuestionarios, interactuarán en grupos de discusión y participarán en entrevistas en profundidad. Revisarán y comentarán asimismo tanto los escenarios de uso como los sucesivos prototipos del sistema. De esta forma, nos aseguraremos de que la plataforma cubra sus necesidades más importantes.

Este artículo analiza, por tanto, los requisitos funcionales que debería cumplir un sistema avanzado para la participación electrónica municipal. El sistema, accesible desde Internet, permite tanto al gobierno municipal como a los propios colectivos de ciudadanos (asociaciones cívicas y vecinales, ONGs, partidos políticos, etc.) llevar a cabo acciones participativas. Para ello, el sistema pone a su disposición una serie de herramientas que son adaptables a las necesidades de cada entidad y que, entre otras cosas, permiten compartir información, coordinar el trabajo en grupo y llevar a cabo discusiones.

El sistema será utilizado principalmente para apoyar los procesos participativos tradicionales, en los que prima el componente presencial, proporcionándoles una contrapartida y complemento "virtual". Estará, por tanto, específicamente diseñado para respaldar las acciones participativas que son habitualmente desarrolladas en el ámbito municipal, como los consejos consultivos, los jurados ciudadanos o el presupuesto participativo. No obstante, el sistema permitirá también la realización

¹ **Nota PhD:** Los objetivos del Proyecto e-Participa se correspondían con los planteamientos originales de esta tesis doctoral. Con el objetivo de llevar a término el proyecto se fundaría, en el año 2006, la Asociación Ciudades Kyosei ("*Ciudades Simbióticas*"), la primera ONG española dedicada al ámbito de la (e)Participación.

de procesos de participación exclusivamente virtuales. Para tal fin, se ha estructurado el artículo en tres apartados principales:

El punto de partida será la descripción del marco en que surge nuestro proyecto de diseño de la plataforma: el ámbito de la Participación Ciudadana Municipal y más específicamente, el del uso que se hace de Internet para apoyarla. Por medio de la revisión de trabajos académicos, así como del análisis de experiencias de participación ciudadana y de sistemas de democracia electrónica, resumiremos los últimos avances en estas áreas, así como las principales problemáticas asociadas a ellas. Asimismo, introduciremos un modelo de participación ciudadana municipal (Font y Blanco 2003) que nos permita identificar y clarificar los elementos más importantes de los procesos participativos locales, así como analizar cómo éstos se ven beneficiados por el uso de TIC.

Tras esta contextualización analítico-teórica presentaremos los ejes conceptuales que consideramos que deben guiar el diseño de los sistemas avanzados para la participación electrónica municipal, así como describiremos sucintamente las principales funcionalidades que éstos han de proporcionar. Son precisamente estas funcionalidades las que la investigación e-Participa pretende validar y completar en sus fases posteriores, por medio del análisis del entorno socio-político en los municipios del Estado de Ceará y por medio de la interacción con representantes de todos los colectivos que potencialmente intervendrán y se verán afectados por la participación electrónica.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, señalaremos la trascendencia que tiene esta área de investigación e indicaremos las más importantes tareas investigativas que aún quedan pendientes.

2. Nuestro contexto: el inminente florecimiento de la participación electrónica

2.1. De la participación ciudadana...

El primer referente teórico sobre el que se apoya esta investigación es el de los estudios sobre la Participación Ciudadana, que la conciben como una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas. Esta corriente teórica defiende que por medio de la participación ciudadana se pueden desarrollar e implementar políticas más informadas y favorecer una mayor transparencia y 'responsabilidad' (*accountability* en inglés) de las administraciones, generando así una mayor confianza en el gobierno y las instituciones políticas, lo que vendría a fortalecer la propia democracia representativa (Gramberger 2001). Estos cambios forman parte de un tránsito protagonizado actualmente por las administraciones públicas, desde un paradigma de administración burocrática hacia otro que tiene en cuenta la gobernanza de las sociedades. Adicionalmente, la participación ciudadana permite satisfacer la creciente demanda de los ciudadanos y ciudadanas para que sus puntos de vista se tengan más en cuenta y haya una mayor transparencia en la gestión política. Como consecuencia del interés que se ha generado alrededor de las políticas participativas, en los últimos años se han multiplicado en todo el mundo las experiencias de participación ciudadana, especialmente en el nivel de gobierno municipal, desarrollándose consecuentemente una multitud de mecanismos e instrumentos adaptados a las

distintas circunstancias, necesidades y contextos en que surgieron (Brose 2001; Font et al. 2000; Hermanns 2004; Ziegenfuss 2000).

En este artículo utilizaremos como punto de partida la definición de Font y Blanco que describe la participación ciudadana como “cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas públicas”, realizada tanto por los ciudadanos individuales como por todo tipo de colectivos y asociaciones que éstos formen (Font y Blanco 2003: p. 15). Esta amplia definición engloba dentro de la participación actos tan variados como ir a votar, la asistencia a manifestaciones, las recogidas de firmas o incluso el envío de sugerencias a una oficina gubernamental. El proyecto *e-Participa*, no obstante, centra su interés en una porción más reducida y concreta de actividades participativas: la de los *procesos participativos orientados a la toma de decisiones en el ámbito local*, y más específicamente aquellos procesos que son organizados o al menos apoyados por las autoridades gubernamentales locales. Estos procesos constituyen un espacio privilegiado de participación, pues en la medida en que cuentan con la implicación de los responsables municipales tienen una especial capacidad para influir en las políticas públicas.

2.1.1. Características de los procesos participativos

Antes de proseguir, conviene que aclaremos en qué consiste un proceso de participación ciudadana municipal y cuáles son sus características más importantes. Font y Blanco en cierto modo las resumen cuando afirman que “la gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si los objetivos de la participación son claros, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente, las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión” (Font y Blanco 2003: p. 36). Adicionalmente, para que un ciudadano participe en estos procesos debe sentirse interesado por el asunto discutido y disponer del tiempo y la capacidad financiera y física para desplazarse al local donde tendrán lugar las discusiones. El cuadro 1 resume los aspectos más importantes que afectan a la participación:

Cuadro 1. Participación: criterios a considerar

INICIATIVA	MOBILIZACIÓN	PARTICIPACIÓN	EFFECTOS/RESULTADOS
Acuerdo político			Influencia en las políticas
Acuerdo social	<i>Extensión</i>	<i>Información</i>	Generación de cultura participativa
Acuerdo administrativo	<i>Representatividad-</i>	<i>Deliberación</i>	Coherencia institucional
Objetivos claros-realismo	<i>pluralismo</i>		

Fuente: Font y Blanco (2003: pp. 25-44)

(en cursiva los criterios más afectados por el uso de TIC, como se detalla en el apartado 3)

Se puede considerar que un proceso participativo evoluciona a lo largo de diferentes fases, en las que se hace necesario prestar atención a distintos criterios para garantizar su éxito.

En la primera fase, la **fase previa o de iniciativa**, se toma la decisión de impulsar el proceso participativo y se acuerda y planifica su estructura general. Es un momento crítico en el que se necesita reunir el máximo de apoyos para el proceso, que garanticen su éxito posterior. Para ello, es preciso alcanzar un amplio acuerdo sobre el proyecto con todos los colectivos que de alguna forma participarán en su desarrollo, implicándolos en la definición y estructuración de éste².

Los distintos colectivos y organismos han de poder sentirse partícipes y coautores del proyecto; quedar convencidos de que el proyecto realmente pertenece al municipio y no únicamente al “gobierno municipal” y a sus allegados³. Un amplio consenso proporcionará al proceso una mayor legitimidad, que permitirá atraer a más y más diversos colectivos ciudadanos a participar en él, al tiempo que aumentará las posibilidades de que las conclusiones alcanzadas sean de calidad y puedan traducirse en políticas públicas que lleguen a ser finalmente implementadas.

Este acuerdo entre los agentes participantes ha de darse en distintos niveles: en primer lugar, a **nivel político** (Rezende et al. 2003: p. 12; Robinson 2004: pp. 10-11), entre los diferentes partidos con representación en el municipio, de forma que se promueva una cierta continuidad de la iniciativa aún en el caso de que el gobierno municipal cambie de manos. En segundo lugar, el acuerdo ha de establecerse a **nivel administrativo**, garantizando así un enfoque transversal que implique y aúne los esfuerzos de todas las áreas involucradas del ayuntamiento. Finalmente, será también preciso el acuerdo a **nivel social**, de manera que todos los grupos sociales concernidos en el proceso tomen parte activa en él desde su planteamiento.

En todo lo dicho hasta ahora queda de manifiesto la importancia de dos criterios claves que deberán caracterizar el proceso a lo largo de todas sus fases: en primer lugar, la **neutralidad**, que puede promoverse mediante la creación de una comisión de seguimiento en que estén representados los distintos intereses. En segundo lugar, la **transparencia** y visibilidad, que permitan al conjunto de la ciudadanía saber en todo momento qué es lo que está aconteciendo: cuáles son los objetivos del proceso y los temas que se tratan, quién participa, cuáles son los mecanismos que se utilizarán y de qué forma podrían participar si quisieran hacerlo, quiénes son los responsables y cuál es la capacidad de decisión atribuida al proceso.

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

La segunda etapa de los procesos participativos es la **fase de movilización**. En ella se informa y convoca a los ciudadanos para que participen en el proceso, utilizando los diversos canales a

² Desgraciadamente, esta fase es la que más suele descuidarse en los procesos participativos reales, quedando así desde un inicio comprometidas todas las fases subsiguientes del proceso.

³ Albuquerque señala cómo los espacios participativos se convierten en escenarios de luchas políticas, especialmente en países como Brasil: “el clientelismo y el corporativismo [...] se reponen y se insinúan en los nuevos espacios de democracia participativa [...]. En la medida en que [...] se vuelven importantes espacios de disputa de poder, la vieja cultura política [...] reaparece. Los ediles movilizan a sus bases de apoyo, organizando *lobbies* en torno de sus propuestas o de los candidatos con los que firmaron compromisos y alianzas electorales” (Albuquerque 2004: p. 55).

disposición tanto del ayuntamiento como del resto de asociaciones y colectivos implicados: desde el envío de invitaciones por correo o la publicidad en medios locales, hasta la organización de eventos lúdico-culturales que den una mayor visibilidad al proceso. Todo ello con el objetivo de **extender la participación** al conjunto deseado de ciudadanos, cuya extensión variará en función del tipo de proceso participativo del que se trate⁴. En esta fase es muy importante que se atienda a las nociones de pluralismo y representatividad. Tendremos **pluralismo** en la medida en que en el proceso quede representada toda la diversidad de colectivos, intereses y opiniones relevantes para la temática que se discute; tendremos **representatividad** en la medida en que los participantes, en función de sus perfiles sociológicos⁵, constituyan una muestra fiel de la ciudad, que permita saber qué es lo que el conjunto de la ciudadanía quiere (Font y Blanco 2003: p. 34).

La tercera fase es la **fase de participación** propiamente dicha, en el marco de la cual se desarrollarán las actividades participativas que forman el núcleo del proceso: asambleas, grupos de discusión, votaciones, etc. En esta fase hay dos criterios especialmente importantes, el de que los participantes dispongan de toda la **información** necesaria para poderse pronunciar con conocimiento de causa sobre los temas que se le plantean⁶ y el criterio de la **deliberación**, que implica que el debate se produzca en unas condiciones agradables, estimulantes y lo suficientemente flexibles para poderse adaptar a las capacidades y necesidades de los diferentes colectivos. En el debate todos deben poder expresar libremente sus ideas, sin restricciones explícitas o implícitas.

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

Un segundo efecto importante del proceso participativo es su potencial para promover una mayor **coherencia institucional** dentro de la administración municipal. Lo normal es que los procesos participativos abarquen temas que afectan a diversas áreas del ayuntamiento, y por tanto supone un

⁴ Mientras que en algunos casos -como serían los *presupuestos participativos*, *audiencias* o *referendos*- se buscará contar con el máximo de participación, hay otros en que se podría seleccionar a los participantes aplicando criterios estadísticos de representatividad y muestreo -es el caso de los *jurados ciudadanos*- o incluso, como en los *consejos consultivos*, puede ocurrir que se convoque únicamente a representantes de asociaciones y colectivos ciudadanos (Font y Blanco 2003: pp. 47-73).

⁵ Que incluye, entre otros, aspectos como la edad, el sexo, el nivel de estudios, lugar de residencia, origen étnico, orientación política, capacidad adquisitiva y actividad asociativa.

⁶ Lo que implica que las informaciones deben ser proporcionadas con la suficiente antelación como para que sean adecuadamente reflexionadas, debiendo asimismo ser comprensibles para los participantes y estar codificadas con un lenguaje adaptado a sus capacidades (Font y Blanco 2003: p. 38).

estímulo y una presión para que los distintos departamentos trabajen más coordinada y transversalmente (Prieto Martín 2004: pp. 21-23, 29-30).

Finalmente, como resultado de la realización de experiencias de participación se desencadenan procesos de aprendizaje tanto en los ciudadanos como en los políticos y los técnicos de la administración, que favorecen el **desarrollo de la cultura participativa**. En los ciudadanos se genera una mayor confianza en las instituciones públicas (Robinson 2004: p. 8), que conlleva asimismo una mayor legitimación en las acciones gubernamentales, sobre todo cuando los procesos participativos tienen alta visibilidad para la ciudadanía, un carácter continuado y tratan temas relevantes. Puede asimismo fomentarse la toma de consciencia sobre la importancia de la acción coordinada y favorecer así el surgimiento y desarrollo de asociaciones y redes ciudadanas implicadas en la política local, incrementándose con ello el capital social de la ciudad (Frey 2003: pp. 180-182).

Los políticos y técnicos suelen, por su parte, quedar sorprendidos por la capacidad de los ciudadanos para hacer buenas y argumentadas propuestas ante temas altamente complejos (Font y Blanco 2003: p. 36). Por medio de las experiencias de participación ciudadana va disminuyendo su “temor a lo desconocido” y van interiorizando nuevas formas de trabajar, lo que puede llevar a que tanto políticos como técnicos municipales terminen incluso disfrutando con los procesos de participación (Prieto Martín 2004: p. 21).

2.2. ... a la e-participación ciudadana

Una vez clarificado a qué nos referimos cuando hablamos del ámbito de la participación municipal, podemos abordar el que constituye el segundo referente investigativo de este artículo: el área de la Democracia Electrónica, también conocida como e-democracia (*e-democracy* en inglés), que estudia la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) -principalmente Internet- en los procesos políticos democráticos. Dependiendo del fin para el que se utilice la tecnología podremos hablar por ejemplo de *e-voting* -utilización de TIC para la realización de referendos o elecciones-, *e-access* -promoción del acceso electrónico a informaciones políticas y documentos oficiales- y *e-petition* -para permitir a los ciudadanos emprender una solicitud de iniciativa ciudadana, adherirse a ésta y finalmente entregarla al órgano de gobierno correspondiente (Garson 2005; Trechsel et al. 2003). Por lo que respecta a nuestra investigación, nos centramos en la llamada participación electrónica (*e-participación*), que incluye toda utilización de TIC para la promoción y desarrollo de la participación ciudadana.

Diversos estudios recientes (Dias Batista 2004; Frissen 2003; Mälkiä et al. 2004; Norris 2004; Smith et al. 2005) muestran cómo la utilización de TIC por parte de los ciudadanos está afectando la forma en que éstos participan y desarrollan su compromiso cívico. Así, Norris (2004: p. 20), en un informe para la UNESCO que analiza los cambios en las prácticas democráticas derivados de la generalización del uso de las TIC, encuentra evidencia de que ciertos tipos de colectivos se ven particularmente fortalecidos por ellas. Son los movimientos de carácter cívico y aquellos que centran su actividad en la defensa o promoción de “causas” de diverso tipo. Entre ellos destacan los movimientos sociales alternativos y los activistas comunitarios, que son especialmente proclives a demandar una mayor participación ciudadana. Smith et al. (2005) analizan el surgimiento de nuevas fórmulas de comunicación, colaboración y organización de la acción de estos colectivos, así como

nuevas formas de generación y distribución de informaciones. Todas ellas se caracterizan por su velocidad y por su independencia con respecto a las organizaciones e instituciones políticas existentes, que en su mayoría no están preparadas para utilizar eficazmente estos nuevos medios.

Así, todo parece indicar que en los próximos años las instituciones políticas van a tener que adaptarse a las exigencias del nuevo contexto que las TIC están esbozando (Frissen 2003: p. 49). A este respecto, un estudio prospectivo de la Unión Europea que analiza las tendencias y cambios en el ámbito de la Democracia Electrónica en un horizonte temporal de 10 años, vaticinaba para todos los escenarios analizados⁷ que la utilización de TIC en los procesos políticos iba a aumentar significativamente. Más concretamente, el informe prevé que entornos como los proporcionados por nuestra plataforma, que posibilitan el trabajo en grupo y la discusión política eficiente y asistida por mediadores, serán usados profusamente en todos los escenarios (Kubicek et al. 2003: p. 39).

2.3. Obstáculos para la e-participación

Existe un cierto consenso a la hora de afirmar que la introducción de TIC va a afectar fuertemente al funcionamiento de las instituciones políticas democráticas. No en vano ya han influido de manera significativa en el desarrollo de las esferas económica y social de las sociedades modernas. Parece, aun así, que estos cambios no se están dando de manera uniforme, ya que la práctica totalidad de los estudios de *benchmark* en el área de gobierno-e coinciden en señalar que los avances realizados en los ámbitos de la e-democracia y la e-participación quedan muy por detrás de los relacionados con el área de la e-administración, destinada a la provisión de servicios mediante la utilización de TIC⁸.

Entre las causas que explican este retraso se encuentra los importantes obstáculos de tipo cultural, institucional, legal y organizacional existentes en las administraciones públicas, que dificultan la implantación de prácticas de participación ciudadana y la integración de TIC en el proceso político-administrativo (Borge Bravo 2004; OECD 2004). De entre ellas, destaca por su relevancia la ausencia de voluntad política por parte de los cargos electos: la participación supone siempre, en un mayor o menor grado, compartir con la ciudadanía informaciones y poder de decisión que anteriormente quedaban en manos de los políticos y los cuerpos técnicos gubernamentales. Por ello, sólo a través del liderazgo político -que señale el punto al que se quiere llegar- y del liderazgo técnico -que indique cómo alcanzarlo, proporcionando los conocimientos, recursos y herramientas necesarios para hacerlo- será posible que estos colectivos, recelosos de cualquier cambio que suponga una pérdida de su protagonismo, acepten gradualmente los cambios (Prieto Martín 2004: pp. 21-25; Robinson 2004: pp. 10-14).

Ante esta realidad, se hacen necesarios procesos de aprendizaje que vayan poco a poco acrecentando la “cultura participativa” de los políticos, las instituciones gubernamentales y los propios ciudadanos (Prieto Martín 2004: pp. 20-26), lo que posibilitará que los marcos organizativos, institucionales y legales de las administraciones públicas evolucionen y se hagan compatibles con

⁷ El estudio analiza escenarios tan diferentes como “una Europa próspera y más justa”, “un mundo turbulento” y “recesión y re-orientación”.

⁸ Sirvan de ejemplo, para los ámbitos municipales catalán y alemán, los informes de *Salvador et al.* (2004: pp. 24-26) y de *Bräuer* (2004: p. 6), y para el ámbito estatal europeo y mundial, los de *Trechsel et al.* (2003: pp. 5, 53) y de *Rohleder y Jupp* (2003: p. 23).

formas más integradoras de política. Estos procesos de aprendizaje habrán de apoyarse necesariamente en una paulatina y creciente experimentación participativa en los diferentes espacios públicos y de socialización ciudadana⁹.

Estas barreras de tipo cultural, legal y organizacional que hemos mencionado se ven reforzadas en muchas ocasiones por otras de tipo tecnológico, que están contribuyendo a frenar el progreso de la e-participación especialmente en el ámbito municipal. Para la mayoría de los municipios de tamaño medio la realización de procesos participativos presenciales constituye ya un gran desafío, pues apenas disponen de recursos financieros y de personal capacitado para ejecutarlos (Frey 2002: p. 2). Del mismo modo, tampoco cuentan con la experiencia, los conocimientos y las infraestructuras necesarias para desarrollar sus propios entornos electrónicos de participación.

Muchas de las herramientas que potencialmente podrían utilizarse para facilitar las distintas fases de los procesos participativos, tales como foros de discusión, listas de distribución, entornos de colaboración para grupos o encuestas de opinión (Macintosh 2004: p. 98), están ya disponibles como software libre y tienen por tanto un coste muy reducido. A pesar de ello, al tratarse de sistemas independientes cuyos entornos de usuario difieren entre sí, resultaría muy difícil para un ayuntamiento integrarlos coherentemente para formar un entorno virtual con que apoyar sus procesos participativos. Un entorno “collage” de este tipo resulta obligatoriamente complejo y poco atractivo, lo que puede provocar el rechazo por parte de sus usuarios (Roeder et al. 2004: p. 7) y conlleva unos mayores esfuerzos para la formación, tanto de los técnicos municipales como de los ciudadanos que las utilizan.

La escasa disponibilidad de plataformas electrónicas que hayan sido específicamente diseñadas para el ámbito de la participación ciudadana municipal y que puedan ser fácilmente adaptadas a las necesidades de cada municipio, constituye sin duda uno de los retos más importantes que deben ser superados para que la expansión de las iniciativas de e-participación sea una realidad.

3. Experiencias de e-participación

En los últimos años se han desarrollado multitud de experiencias de e-participación en ámbitos gubernamentales que incluyen desde la consulta urbanística para un pequeño barrio hasta foros de discusión política al nivel supra-estatal en el seno de la Unión Europea¹⁰. En este artículo no pretendemos hacer balance de todas ellas sino que nos centraremos en el ámbito municipal, que es el que directamente compete a nuestra investigación. Es precisamente en este nivel donde se han realizado muchas de las experiencias más relevantes de participación ciudadana ya que, al ser el gobierno municipal el más inmediatamente cercano al ciudadano y en el que se resuelven gran parte de sus problemas cotidianos, es también en el que más indispensable se hace la participación.

Por esta razón, no resulta sorprendente el encontrar que en el nivel municipal se han desarrollado también una amplia serie de experiencias de participación electrónica. Así, han sido

⁹ Como son las escuelas, las asociaciones ciudadanas, los partidos políticos y las propias instituciones políticas municipales, regionales y estatales.

¹⁰ Puede encontrarse una interesante clasificación de experiencias de participación electrónica en (Borge Bravo 2005).

utilizados soportes tecnológicos variados para, a través de diferentes procedimientos de participación, abordar temáticas muy distintas. En los siguientes epígrafes vamos a dar muestra de tal diversidad, revisando algunas experiencias realizadas con los siguientes sistemas:

- **Consensus:** Plataforma web que ofrece diversas funcionalidades de participación ciudadana a los municipios y que es utilizada conjuntamente por un consorcio de municipios catalanes desde 2002 (Prieto Martín 2004).
- **DEMOS:** Plataforma web para la discusión sobre políticas públicas, siguiendo el proceso DEMOS de discusión *on-line*¹¹. Ha sido utilizada en varios procesos participativos, siendo el más significativo una consulta popular sobre el futuro de la ciudad de Hamburgo en Noviembre de 2002 (Hohberg y Lührs 2002; Lührs et al. 2004; Lührs y Hohberg 2003).
- **Dito & Digalo:** Plataforma web para la realización de procesos participativos, que además de incluir foros de discusión permite realizar debates en tiempo real, siendo asimismo posible la representación gráfica de las argumentaciones. Ha sido utilizada en diversos procesos, entre los que destaca la realización de un presupuesto participativo en Esslingen (Alemania) durante el año 2003 (Märker et al. 2002; Roeder et al. 2004; Roeder et al. 2005).
- **EDEN:** Conjunto de herramientas basadas en tecnologías de Procesamiento del Lenguaje Natural para facilitar la participación ciudadana municipal. Diversas pruebas piloto realizadas en ciudades de Holanda, Polonia, Austria, Italia y Alemania (Westholm 2003; Whyte y Macintosh 2004).
- **Webocracy:** Plataforma web para facilitar la comunicación entre los ciudadanos y la administración pública, por medio de foros discusión, un sistema de gestión de contenidos y un sistema de modelado del conocimiento. Las pruebas piloto fueron realizadas en la República Eslovaca, Reino Unido y Alemania (Mach et al. 2003).
- **Web del presupuesto participativo de Ipatinga (Brasil),** que permite a los ciudadanos la presentación de propuestas a través de Internet (Faria y Prado 2002; Martinez de Oliveira et al. 2003).
- **Web para la discusión del nuevo estatuto catalán:** Iniciativa desarrollada durante el segundo semestre de 2004 que proporcionaba informaciones, foros de discusión y la posibilidad de realizar preguntas y propuestas sobre la nueva ley estatutaria (Espuelas Puigdollers 2005).

Más que realizar un análisis comparativo pormenorizado de estas experiencias, que obligaría a que el artículo se extendiese más de lo debido, haremos un balance general de las áreas que consideramos especialmente relevantes para nuestro estudio: primeramente analizaremos los potenciales asociados a la utilización de TIC para la participación ciudadana que son puestos de manifiesto por estas experiencias¹², para posteriormente señalar algunos de los factores de éxito más importantes en el desarrollo de iniciativas de e-participación. Tras estudiar así los aspectos más

¹¹ El proceso DEMOS consiste en la realización de tres fases sucesivas de discusión *on-line*. La primera sirve para encuadrar la problemática general e identificar sus componentes más importantes. En la segunda fase se crean varios subforos, que profundizan y plantean propuestas para cada área identificada. La tercera fase discute y consolida las propuestas de los subforos para elaborar una propuesta general.

¹² Que básicamente se corresponden con los criterios que en el cuadro 1 aparecen marcados en cursiva.

positivos, consideraremos también cuáles son las problemáticas más importantes observadas en las plataformas de e-participación analizadas para este estudio, con el objetivo de que el proyecto *e-Participa* pueda subsanarlas.

3.1. Ventajas de la e-participación

La conclusión general más importante que podemos extraer de todas las experiencias analizadas es que **las TIC pueden, efectivamente, contribuir a que la participación ciudadana “funcione bien”**. Con funcionar bien entendemos, como afirman Font y Blanco (2003: p. 16), que “una vez completado todo el ciclo del proceso participativo, es decir, una vez aplicadas las decisiones, la mayor parte de los sectores (participantes, políticos, ciudadanos, técnicos) creen que ha valido la pena, que la participación sirve y confían más que al inicio del proceso”.

En la mayoría de los procesos de consulta analizados, los participantes estaban convencidos de su utilidad, aunque manifestaran sus dudas sobre si las conclusiones alcanzadas serían realmente tenidas en cuenta por las autoridades gubernamentales. Un buen ejemplo de este entusiasmo ciudadano en torno a la e-participación es la experiencia desarrollada en la ciudad alemana de Hamburgo (Lührs et al. 2004: p. 12), en la que la totalidad de los participantes consideraron el proceso de participación *on-line* como tan bueno o mejor que otras alternativas presenciales de participación¹³ y un 97% de los participantes mostraron su deseo de volver a participar en procesos parecidos.

Estas experiencias ponen además de manifiesto los efectos potenciales que la introducción de TIC tiene sobre aspectos más concretos, como la circulación de información, la calidad de las discusiones o el nivel de extensión de la participación. A continuación, nos detendremos un instante para analizar estos otros potenciales.

3.1.1. Distribuir y compartir informaciones

Las TIC permiten proporcionar a los ciudadanos de manera eficiente gran cantidad de información y de documentos relevantes para el propio proceso participativo, que a menudo son tenidos en cuenta y referenciados en las intervenciones realizadas por los ciudadanos (Märker et al. 2002: p. 44), que llegan a demandar activamente informaciones adicionales o incluso a convertirse en fuente de informaciones, al compartir con el resto de participantes referencias y documentos relacionados con la discusión.

Aunque se ha constatado que la mayoría de los participantes no consulta los documentos proporcionados (sobre todo aquellos que se aproximan al proceso desde la curiosidad y con un afán más “observador”, sin intención de intervenir en él), el hecho de que en la experiencia llevada a cabo por la Generalitat de Catalunya (Espuelas Puigdollers 2005: p. 12) se contabilizaran 10.996 descargas del más importante de los documentos, muestra el gran potencial de la e-participación para canalizar informaciones a ciudadanos con interés en una determinada cuestión.

¹³ Con un significativo 76% de los participantes valorando la participación *on-line* como mejor que la presencial.

3.1.2. Discusiones de calidad y mejora de la comunicación

Estas experiencias también muestran que las aportaciones recibidas de los ciudadanos suelen ser relevantes y constructivas (Märker et al. 2002: pp. 42-43; Prieto Martín 2004: p. 17). Si comparamos las discusiones mantenidas en foros electrónicos con las realizadas en asambleas presenciales, en las que por causa de las limitaciones de tiempo los participantes apenas pueden preparar o documentar sus intervenciones, queda patente que la comunicación mediada por computador permite realizar contribuciones más argumentadas y reflexivas. Es más, cuando los procesos de discusión son adecuadamente planificados y correctamente facilitados por un equipo de mediadores, es posible obtener debates caracterizados por una atmósfera constructiva y creativa, en que participantes comprometidos aportan contribuciones ajustadas y precisas (Lührs et al. 2004: p. 9).

3.1.3. Documentación, transparencia y neutralidad

En los entornos de discusión on-line, al estar todas las contribuciones disponibles en formato electrónico, se facilitan enormemente tanto las labores de análisis del proceso de discusión como las de elaboración de informes y redacción de conclusiones (Hohberg y Lührs 2002). Todas las intervenciones de los ciudadanos, incluyendo preguntas, propuestas y reclamaciones, junto con las correspondientes respuestas de los responsables políticos y técnicos, suelen quedar registradas y accesibles al público, lo que incrementa notablemente la transparencia en comparación con las formas tradicionales de comunicación con las autoridades públicas. Cuando la mediación en los procesos participativos es desarrollada por instituciones o individuos con probada autonomía respecto a las instituciones gubernamentales, es posible garantizar una mayor neutralidad para el proceso (Roeder et al. 2004: p. 667). Las TIC pueden también, finalmente, contribuir a facilitar los procesos de fiscalización y de control de la ejecución de los acuerdos alcanzados (Gordon y Märker 2002: p. 79; Martinez de Oliveira et al. 2003: p. 3).

3.1.4. Virtualidad e inclusión: extensión de la participación

El uso de TIC proporciona una mayor flexibilidad a la participación, permitiendo extenderla a sectores de la ciudadanía que normalmente no participarían, como pueden ser los jóvenes y adolescentes, personas no asociadas, personas con deficiencias, ciudadanos faltos de tiempo a causa de sus actividades laborales y familiares, etc. (Prieto Martín 2004, p. 16). A través de Internet es posible realizar contribuciones a cualquier hora del día y desde cualquier lugar geográfico (Lührs et al. 2004: pp. 9-10). De esta forma, las TIC permiten extender la participación a colectivos que difícilmente toman parte en los procesos participativos presenciales, lo que promueve una participación más inclusiva y caracterizada por un mayor pluralismo¹⁴. La experiencia del presupuesto participativo de Ipatinga (Brasil) muestra cómo, al acompañar la e-participación con medidas de

¹⁴ En países con distribuciones de renta muy desiguales, como es Brasil, ocurre frecuentemente que foros y consejos son ocupados preferentemente o bien por los más pobres o bien por los segmentos medios y empresariales, resultando difícil en ellos la negociación equilibrada y plural (Albuquerque 2004). La utilización de TIC y entornos de discusión y participación electrónica, siempre que se garantice el acceso generalizado y democrático de toda la ciudadanía a estas tecnologías, podría contribuir a favorecer este diálogo.

inclusión digital¹⁵, hasta los ciudadanos de clases humildes, que se pensaba que no utilizarían este medio, pueden beneficiarse de él (Martinez de Oliveira et al. 2003: pp. 4-5).

3.1.5. Fomento de la cultura participativa

Como se señaló en el apartado 2.1, las experiencias de democracia participativa promueven el desarrollo de una cultura cívica participativa entre los ciudadanos, funcionarios y cargos políticos participantes. La introducción de TIC en estos procesos puede servir, adicionalmente, como un estímulo extra por medio del cual iniciar en la participación ciudadana a técnicos municipales sin experiencia participativa previa. Incluso en los propios departamentos de la administración municipal que ya trabajan con participación, la introducción de TIC sirve para que puedan profundizar su conocimiento en este campo, promovándose un mayor grado de experimentación y el intercambio de experiencias con otros municipios (Prieto Martín 2004: p. 18).

3.2. Factores clave para el éxito de las iniciativas de e-participación

Los factores clave para el éxito de las iniciativas de e-participación que pueden identificarse a partir de las experiencias que hemos estudiado son muy similares a los criterios generales referidos a las prácticas de participación ciudadana que ya analizamos en el apartado 2.2.

Así, la mayoría de los autores (Hohberg y Lührs 2002; Lührs et al. 2004; Märker et al. 2002; Roeder et al. 2004) coinciden en señalar la importancia de una *planificación exhaustiva del proceso participativo*, para que éste se adecue a las características tanto de los participantes como de las temáticas a tratar. Se debe asimismo contar con el *compromiso de las instituciones políticas y de los organismos administrativos* del municipio y resulta esencial una *apropiada promoción de los procesos* para darles una gran visibilidad que movilice a la ciudadanía para participar. En los casos en que el proceso participativo incluya tanto elementos presenciales como “virtuales”, deberá ponerse especial atención en que el ajuste entre presencialidad y virtualidad se produzca de manera correcta a lo largo de todo el proceso.

Además de estos elementos clave, compartidos por la participación y la e-participación, existen otros que se aplican únicamente a las iniciativas de participación electrónica, sobre los que consideramos importante llamar la atención.

El primero de ellos tiene que ver con las características de la propia *plataforma telemática de participación*, que debe ajustarse a las particularidades del proceso participativo, proporcionando un entorno visual atractivo y de fácil uso a lo largo de todas sus fases, tanto para los usuarios participantes como para los administradores del sistema. Es importante que la herramienta potencie la búsqueda y transmisión de información, facilite la realización de debates de calidad y sea capaz de responder rápidamente a los requerimientos del usuario. En lo que al mantenimiento del sistema se

¹⁵ Por inclusión digital entendemos el esfuerzo de ofrecer acceso a la tecnología de la información a sectores e individuos que, por sus condiciones sociales y económicas, encuentran barreras para desarrollar su capacidad de utilizarla (Vaz 2002).

refiere, resulta de vital importancia que en el caso de que surja cualquier problema técnico pueda ser resuelto rápidamente (Espuelas Puigdollers 2005: p. 21).

El segundo factor crítico en las experiencias de e-participación es la **mediación** (o facilitación) **de las discusiones**. Como vimos anteriormente, todo proceso participativo tiene un objetivo principal: profundizar sobre una problemática concreta con el fin de elaborar propuestas de actuación que puedan influir sobre las correspondientes políticas públicas. Ése es también, precisamente, el objetivo de las discusiones electrónicas realizadas en los procesos de e-participación, en las que no se discute por discutir, sino que se busca alcanzar soluciones consensuadas a algún problema concreto por medio del diálogo.

Debido al gran número de contribuciones que se realizan en tales debates, resulta muy difícil que estos consensos puedan alcanzarse si no se sigue una metodología de discusión específicamente orientada a conseguirlos y si no se cuenta además con el apoyo de un equipo de mediadores. Un mediador -también denominado “facilitador” o moderador- es una persona que los distintos colectivos que participan en el foro reconocen como “neutral” y cuya misión consiste en promover la discusión para que sea lo más productiva posible y desemboque finalmente en la consecución de los objetivos establecidos. Para ello, desempeñan diversas funciones, entre las que destaca la de *interrelacionar las contribuciones individuales, con el objetivo de identificar y promover los aspectos más destacados de la discusión, intentando al mismo tiempo resaltar los diferentes puntos de vista y promover en lo posible la convergencia entre ellos*. Esto se consigue a través de continuas intervenciones para estimular el debate así como por medio de la constante publicación de resúmenes e informes que reflejen tanto el curso seguido por la discusión como sus resultados provisionales, al tiempo que dejan constancia de los temas más candentes (Lührs et al. 2004: p. 13; Roeder et al. 2004: p. 668). Los facilitadores se encargan asimismo de que se mantenga un tono respetuoso y constructivo, interviniendo en los casos en que surjan conflictos entre los participantes. Finalmente, pueden desempeñar un papel de intermediación entre los participantes y los cuerpos técnicos de los ayuntamientos, siendo los encargados de conseguir respuestas a las preguntas y solicitudes de información que los participantes dirijan al consistorio.

El tercer aspecto fundamental de los procesos de e-participación es **garantizar que todos los ciudadanos tengan un acceso adecuado a la herramienta de participación electrónica**. Este problema tiene que ver con la llamada “Brecha o Estratificación Digital” (Carracedo Verde 2004), que se refiere a la tremenda desigualdad existente dentro de las sociedades tanto en los niveles de acceso a Internet como en los conocimientos de los que disponen los ciudadanos para utilizar debidamente la tecnología. En países como Brasil se da la situación de que un gran número de ciudadanos no disponen de ningún tipo de conocimientos informáticos o de acceso a la red, existiendo además unos altos índices de analfabetismo, lo que a priori provocaría su exclusión respecto a la participación electrónica. Este obstáculo, lejos de ser insalvable, pone de manifiesto la necesidad de que todo proyecto de e-participación tenga en cuenta estas brechas sociales e incluya medidas de inclusión digital que palien el problema (Frey 2002: p. 3)¹⁶. En este tipo de contextos, el

¹⁶ Con el apoyo del tejido asociativo e institucional del municipio, pueden mantenerse puntos de acceso gratuitos en todos los barrios de la ciudad, en los que monitores-asistentes ayuden y formen a los ciudadanos para utilizar el nuevo medio (Martinez de Oliveira et al. 2003: pp. 4-5).

desarrollo de procesos mixtos de participación, compuestos tanto por elementos presenciales como virtuales, se vuelve especialmente importante (Torras y Díaz 2004: pp. 13-14).

Finalmente, podemos señalar como un factor esencial para el éxito de las iniciativas de e-participación el que todos los implicados, especialmente los servidores públicos, reciban **adecuada formación para utilizar el entorno electrónico**; en función del tipo de funcionalidades ofrecidas y de la facilidad de uso del sistema se requerirán mayores o menores esfuerzos formativos (Mach et al. 2003: pp. 49, 51).

3.3. Plataformas electrónicas de e-participación, ¿qué está faltando?

Como parte de nuestro estudio hemos realizado un análisis funcional y técnico de una muestra de sistemas de participación electrónica, con la intención de examinar sus fortalezas y debilidades más significativas. Por limitaciones de espacio, no describiremos en este artículo cada uno de los sistemas, sino que remitimos al lector interesado a consultar las referencias incluidas al pie¹⁷.

Nuestro objetivo general es valorar en qué medida estos sistemas pueden satisfacer las necesidades de las administraciones municipales con respecto al día a día de sus actividades de participación ciudadana. La conclusión general que extraemos es que, a día de hoy, no existe una plataforma que consiga hacerlo plenamente. Si bien la mayoría de ellas tiene algunos puntos fuertes en los que destaca especialmente, también presentan limitaciones que dificultan su utilización por parte de los municipios en los términos que hemos indicado en la introducción.

Estudiando los puntos fuertes de estos sistemas identificaremos aspectos importantes que serán considerados para nuestra propuesta de plataforma y que describiremos más adelante, dentro del epígrafe 4. Por ahora, comenzaremos centrándonos en caracterizar sus principales limitaciones.

La primera limitación que padecen la mayoría de estos sistemas es que **son de software propietario**, lo que dificulta extremadamente que su uso pueda extenderse e impide que los municipios puedan adaptarlos a sus necesidades específicas y contribuir con ello a la mejora continuada del sistema.

Otra importante debilidad es que en muchos casos **no se presta la debida atención al papel de los mediadores**, y no se les proporcionan las herramientas necesarias para desempeñar su función con eficacia y transparencia.

La tercera carencia que, desde nuestro punto de vista, aqueja a buena parte de los sistemas de participación electrónica, es su **excesiva orientación a la realización de eventos aislados**. Esto es: se realiza una consulta ciudadana apoyándose en Internet, pero de la misma manera que surgió, el

¹⁷ Para este estudio hemos analizado especialmente los siguientes sistemas de e-participación: Community Enabler (<http://communitye.net>), Consensus (Prieto Martín 2004; Torras y Díaz 2004), Delibera (<http://delibera.net>), DEMOS (Lührs y Hohberg 2003), Discourse Machine (<http://binary-objects.de>), Dito & Digalo (Börding 2003; Roeder et al. 2004; Salz 2003; Salz et al. 2003), e-Community Council (<http://ecomunitycouncil.org.uk>), EDEN (Whyte y Macintosh 2001; 2004), GroupServer (<http://groupserver.org>), Meetup (<http://meetup.com>), OpenSpace-Online (OpenSpace 2005), Quixote (Ríos et al. 2005; Rubio et al. 2005) y Webocracy (Mach et al. 2003).

espacio de participación vuelve a desaparecer. No se presta así atención a la importancia crítica de los procesos de aprendizaje con respecto a la participación ciudadana. Estos procesos de aprendizaje se verían muy favorecidos por la existencia de un espacio virtual permanente para la participación municipal, que agrupase todas las funcionalidades requeridas para apoyar las acciones participativas de la ciudad, sus barrios y sus colectivos ciudadanos.

Finalmente, la debilidad más importante de estos sistemas tiene que ver con su muy **limitado ajuste con respecto a las necesidades y características del ámbito municipal**. Las aplicaciones de participación electrónica deberían de adaptarse a los procesos y estructuras existentes tanto en el sistema político-administrativo municipal como entre los colectivos ciudadanos (Westholm 2003), pero esto es algo que apenas ocurre en la práctica. Un hecho que se deriva de la escasa participación que los técnicos municipales tienen en el diseño de los sistemas. En algunos casos esto es debido a que el sistema es desarrollado por iniciativa de un grupo académico con la intención de “aplicar” a la participación ciudadana conceptos y metodologías provenientes de su área investigativa¹⁸, en vez surgir como consecuencia de un análisis previo de las necesidades de las administraciones municipales que permita satisfacerlas mediante la creación de un sistema realmente adaptado a ellas. Este desacertado enfoque de diseño puede verse agravado aún más en las ocasiones en que se intenta modificar un sistema ya existente o cuando se intenta que el sistema pueda utilizarse para otros fines¹⁹.

En este tipo de sistemas frecuentemente se pretende “automatizar” procesos complejos²⁰ que en la práctica los usuarios del sistema podrían resolver por sí solos si el sistema les proporcionase las herramientas necesarias para hacerlo. Estas aplicaciones avanzadas raramente funcionan satisfactoriamente y suelen exigir un esfuerzo de mantenimiento demasiado alto, que la mayoría de las veces los administradores del sistema no pueden asumir (Whyte y Macintosh 2004: pp. 23, 28), lo que provoca que muchas de estas plataformas dejen de utilizarse tras la realización de las pruebas piloto y que su uso no se extienda a otros municipios distintos de los que participaron en la fase inicial del proyecto.

Hay también otros sistemas que, aunque pueden ser utilizados para procesos participativos municipales, no fueron diseñados específicamente para este ámbito sino para resolver problemas propios de organizaciones y colectivos de todo tipo²¹. Estos sistemas se adaptan bien a tales problemas concretos, pero no proporcionan la amplia flexibilidad funcional y procesal que los municipios requieren.

Sin embargo, si bien es cierto que las debilidades que hemos enumerado hasta ahora se encuentran muy extendidas y que los municipios todavía no cuentan con un sistema de participación electrónica que satisfaga la mayor parte de sus necesidades, es importante resaltar que la práctica

¹⁸ Como, por ejemplo, la Teoría Estadística de la Decisión (Ríos et al. 2005) o el Procesamiento del Lenguaje Natural (Whyte y Macintosh 2004).

¹⁹ Es el caso de la plataforma Zeno-Dito, utilizada tanto en consultas ciudadanas como para procesos de diseño de software (proyecto IndiGo) y como soporte para la propia web del grupo.

²⁰ Por ejemplo, el uso de asistentes para optimizar la configuración de espacios de participación (Salz et al. 2003) o para identificar participantes con ideas similares (Lühns et al. 2001).

²¹ Como la elaboración de sondeos informados y multilingües (<http://delibera.net>) o la realización de reuniones virtuales participativas (OpenSpace 2005).

totalidad de las funcionalidades requeridas ha sido ya implementada en alguno de los sistemas. Queda aún pendiente aglutinar el conocimiento técnico y metodológico que ha sido generado en los últimos años para, a partir de él, elaborar un diseño que, teniendo en cuenta los puntos de vista de todos los colectivos implicados en la participación ciudadana local, pueda adaptarse mejor a las características organizacionales, técnicas, culturales, políticas, legales y económicas del ámbito municipal (Westholm 2003).

Ningún sistema, por supuesto, puede pretender cubrir todo el sinfín de peculiaridades y necesidades específicas propias de los municipios. Pero en la medida en que se consiga dar una mejor respuesta a los requisitos compartidos por la mayoría de ellos, se estará contribuyendo a que la participación ciudadana y nuestro conocimiento de ella, puedan continuar progresando y extendiéndose.

4. Ejes conceptuales del diseño de un sistema avanzado para la participación electrónica municipal

En lo que resta de artículo procuraremos, por tanto, combinar el conocimiento que nos proporcionan las publicaciones académicas en el área de la participación presencial y virtual con los resultados de nuestro trabajo de análisis tanto de sistemas de participación electrónica como de otros sistemas para el soporte de comunidades virtuales²². A partir de ello identificamos con carácter tentativo las características y capacidades que precisa tener un sistema avanzado para la participación electrónica municipal que se pretenda poder usar en países con características socio-políticas y culturales significativamente diferentes.

Para ello, expondremos a continuación cuáles son los ejes conceptuales que consideramos que deben guiar el diseño de tales sistemas; es decir, cuáles son las temáticas más importantes que deben tenerse en cuenta y cuál es el enfoque más adecuado para cada una de ellas, describiendo asimismo de forma sumaria las funcionalidades principales que el sistema deberá incluir.

4.1. Desarrollo basado en el modelo de Software Libre

En consonancia con la tendencia general que se está dando en las administraciones públicas de promover el uso y la producción de software de código abierto y teniendo en cuenta las serias restricciones presupuestarias que constriñen la capacidad inversora de la mayoría de los municipios, consideramos como característica fundamental para una plataforma de participación ciudadana municipal que sea construida siguiendo el modelo colaborativo de Software Libre. Las instituciones que la utilicen se beneficiarán así de todas las ventajas que generalmente se consideran asociadas al código abierto (Mas i Hernández 2005), entre las que destacan un menor coste de desarrollo y de implantación, un mayor nivel de innovación tecnológica, independencia con respecto a

²² Además de las plataformas de participación ciudadana introducidas en el epígrafe 3.3, hemos incluido en nuestro análisis los siguientes sistemas: civicspace (<http://civicspacelabs.org>), conversate (<http://conversate.org>), omidyar network (<http://omidyar.net/home>), orkut.com (<http://orkut.com>) (véase también Meneses 2004), phpBB (<http://phpbb.com>), simple machines (<http://simplemachines.org>), SourceForge (<http://sourceforge.net>), vBulletin (<http://vbbulletin.com>), Wikipedia (<http://es.wikipedia.org>) y Yahoo! Groups (<http://groups.yahoo.com>).

proveedores -lo que normalmente permite utilizar desarrolladores locales-, mayores garantías de seguridad y privacidad como consecuencia del escrutinio público del código, mayor facilidad de adaptación de la plataforma a sus necesidades específicas y, finalmente, el soporte de un mayor número de lenguajes.

Siendo la plataforma de código abierto, las mejoras que cualquier municipio incorpore al sistema para atender alguna de sus necesidades específicas (como por ejemplo, la adaptación del entorno a otra lengua), quedarán disponibles para beneficio de toda la comunidad de usuarios.

4.2. Centrado en el ámbito municipal

El sistema estará diseñado para atender las necesidades de los municipios, y especialmente las de los municipios de tamaño medio, que normalmente no disponen de los recursos humanos o financieros con que desarrollar u hospedar sistemas propios.

Por tanto, la plataforma debe permitir que una sola instalación pueda dar servicio a una gran cantidad de municipios; de esta forma, será posible que el gobierno regional o una confederación de ayuntamientos puedan, desde una única instancia central, ofrecer a todos los ayuntamientos de una región su propio espacio de participación, sin que éstos deban preocuparse de los aspectos técnicos de instalación, actualización o de mantenimiento del sistema.

La plataforma debe poder acomodar y dar un soporte virtual a los barrios y otras subdivisiones administrativas típicamente establecidas dentro de los municipios, y su entorno gráfico debe ser configurable, de manera que pueda ajustarse al diseño corporativo de cada municipio y ser integrado con facilidad en la web municipal.

La administración del sistema ha de ser sencilla y descentralizada, de forma que personas sin conocimientos técnicos puedan estar al cargo de la gestión de un área determinada. Las distintas funcionalidades, que buscan complementar y apoyar los procesos participativos de carácter presencial antes que sustituirlos, podrán activarse y desactivarse selectivamente, en función de las necesidades de cada ayuntamiento, barrio o proceso participativo concreto.

4.3. Atiende a los colectivos implicados en la participación ciudadana

El sistema debe estar ajustado a las necesidades y las capacidades de los distintos actores involucrados en los procesos de participación ciudadana municipal. Para su diseño, por tanto, deberá partirse de un análisis sociológico e institucional del ámbito local, que permita identificar a todos los colectivos implicados en su funcionamiento y permita comprender los intereses, objetivos y recursos de cada uno de ellos, así como las relaciones que mantienen entre sí.

Durante las fases de diseño, construcción y prueba del sistema deberá asimismo mantenerse un diálogo y colaboración constante con los representantes de los mencionados colectivos, para ir validando incrementalmente la adecuación del sistema. Esto supone que deberá contarse

primordialmente con el apoyo de los cuerpos político-administrativos de los municipios²³ y con los propios ciudadanos²⁴, aunque sin perder de vista los intereses de otros actores relacionados, que entre otros incluirían a los medios de información locales, grupos de investigación universitarios que trabajen con temas de participación, las escuelas de enseñanza media como espacio privilegiado de educación para la ciudadanía, así como, en su caso, representantes del colectivo empresarial.

Sólo así podrá lograrse un buen ajuste inicial entre las funcionalidades ofrecidas por el sistema y las necesidades, capacidades y procesos de trabajo de sus usuarios, que posibilitará que apoyándose en el sistema se pueda establecer un nuevo canal de participación electrónica que complemente a los canales formales e informales de participación presencial ya existentes.

Una vez estabilizada la plataforma, es esperable que posteriores versiones mejoradas sean desarrolladas por iniciativa de tales colectivos municipales, que buscarán extender y ajustar cada vez más el sistema a sus requisitos especiales.

4.4. Apoyo a las prácticas participativas presenciales ya existentes

Como se ha señalado reiteradamente, la participación electrónica no sustituye, sino que apoya y complementa, los mecanismos y procesos de participación presencial a lo largo de sus diferentes *fases de iniciativa, movilización, participación y resultados* que fueron introducidas en el epígrafe 2.1. Tanto es así que una de las características más importantes del sistema es la de que pueda integrarse fácilmente con los procesos de participación presenciales.

Para ello, el sistema debe ofrecer una batería de funcionalidades que puedan activarse selectivamente dependiendo del tipo de proceso participativo que se quiera realizar y de las características y capacidades concretas de los colectivos implicados en él.

En particular, el sistema estará especialmente preparado para acomodar los procesos participativos municipales más frecuentes, que incluyen: Presupuesto Participativo, Plano Plurianual Municipal, Plano Director Municipal, Agenda XXI Local, Consejos Ciudadanos, Paneles o Jurados Ciudadanos²⁵, procesos participativos en los barrios, procesos deliberativos internos de las asociaciones ciudadanas, trabajo participativo interno de la administración municipal y elaboración participativa de los programas electorales de los partidos políticos.

4.5. Permanencia temporal del sistema de participación

El sistema puede ser usado para la realización de procesos de participación electrónica de carácter excepcional y esporádico, pero su máximo potencial se obtiene cuando es utilizado de forma continuada, proporcionando a aquellos gobiernos municipales con voluntad política de integrar la

²³ Por el lado administrativo, son especialmente importantes los técnicos del área de participación y los técnicos informáticos, aunque en general todas las áreas deben ser consideradas; por el lado político, tanto los alcaldes, la cámara municipal, los propios ediles y los partidos políticos resultan relevantes.

²⁴ Ya participen a título individual o agrupados en colectivos, como las asociaciones vecinales, culturales o cívicas, ONGs, movimientos sociales, sindicatos, etc.

²⁵ Puede encontrarse una sucinta descripción de estos y otros procesos en (Font y Blanco 2003).

participación en sus procesos de toma de decisiones un “*espacio virtual para la participación*” de carácter permanente que apoye virtualmente todos los procesos participativos de la ciudad y al que el ciudadano acuda para obtener todo tipo de informaciones relacionadas con la participación.

En la medida en que los ciudadanos y sus asociaciones, los técnicos municipales, los medios de comunicación, etc., utilicen siempre el mismo entorno virtual para recibir informaciones, comunicar con sus representantes políticos y participar en consultas, deliberaciones y procesos participativos, disminuye el esfuerzo de aprendizaje en que deben incurrir para saber llevar a cabo rápidamente tales tareas. El sistema debe incluir funcionalidades que promuevan la *identificación del usuario con el sistema de participación*, despertando en él el deseo de continuar usándolo. Un ejemplo de estas funcionalidades es la posibilidad de personalizar su propio entorno de trabajo para facilitar las tareas que realiza más frecuentemente.

Con ello, se promueve una mayor y más regular implicación ciudadana en los asuntos de la ciudad, al tiempo que se hace mucho más eficiente su participación ciudadana. A modo de ejemplo, pensemos en cómo se facilitarían las labores de promoción de los procesos participativos, la distribución e intercambio de información entre los colectivos ciudadanos, la diseminación y comunicación de los resultados y la monitorización de la ejecución de las decisiones. Cabe pensar que hasta la misma calidad y representatividad de las deliberaciones podría verse beneficiada por la existencia de un espacio virtual permanente para la participación.

Como ya fue mencionado anteriormente, tanto los organismos político-administrativos como la propia ciudadanía no están todavía preparados para modificar sus dinámicas actuales de trabajo y extender la gestión participativa a todos los ámbitos decisorios municipales. Deben todavía producirse lentos procesos de experimentación y aprendizaje que promuevan la evolución y asentamiento de formas de política y ciudadanía más participativas. A pesar de ello, consideramos de vital importancia que se dote de un carácter continuado a los canales de participación virtual. El sistema deberá ser capaz de acompañar estos procesos de aprendizaje, permitiendo inicialmente la utilización de herramientas simples para distribuir informaciones sobre las actividades participativas de la ciudad; posteriormente, a medida que el municipio vaya requiriendo de ellas, irá proporcionando funcionalidades más potentes.

4.6. Herramienta del gobierno municipal Y de los colectivos ciudadanos

El desarrollo de proyectos de democracia electrónica local por parte de los gobiernos municipales resulta muy importante para promover el fortalecimiento de la sociedad civil y el crecimiento del capital social (Frey 2003: p. 180). Pero más que centrar la atención en los ciudadanos individuales, resulta especialmente importante crear las condiciones para que las organizaciones de la sociedad civil puedan apropiarse de Internet, construyendo espacios que permitan la discusión, intercambio y diseminación de informaciones entre ellas, lo que a su vez permitirá el refuerzo progresivo de la ciudadanía (Vaz 2002: p. 21). Tales espacios deberán ser abiertos y tener una marcada vocación social, de forma que resulten accesibles para todos los ciudadanos y éstos puedan utilizarlos para aumentar su capital social (Frissen 2003: p. 50).

Estamos convencidos de que los sistemas para la participación electrónica municipal como los que venimos caracterizando hasta ahora constituyen un entorno óptimo desde el que promover la apropiación de Internet por parte de las organizaciones cívicas y así favorecer la consolidación de redes ciudadanas y del capital social de la ciudad.

Para ello, el diseño del sistema debe permitir que éste pueda estar al mismo tiempo al servicio tanto del gobierno municipal como de los ciudadanos, sus redes y asociaciones.

Como ya se ha señalado, el sistema proporciona al gobierno municipal una serie de herramientas que le permiten distribuir informaciones, facilitar a los ciudadanos el contacto con los distintos órganos administrativos, realizar consultas y crear áreas especiales de participación, con las que acompañar sus procesos participativos presenciales.

Dentro de la ciudad es posible definir barrios y otros subniveles organizativos para los que todas estas herramientas quedan también disponibles, de forma que cada barrio pueda tener su propio entorno de participación similar al del propio ayuntamiento. De manera parecida, podría permitirse que las organizaciones cívicas se registrasen dentro del sistema y así pasasen a disponer de un entorno propio de participación a través del cual interactuar tanto con los ciudadanos en general como con sus asociados y con otras organizaciones vinculadas.

Al cohabitar en el mismo sistema los espacios de participación del ayuntamiento y de las organizaciones ciudadanas, se generan un gran número de sinergias de las que todos los agentes se benefician. Los ciudadanos que, por ejemplo, se registren en el sistema para tomar parte en un proceso participativo del municipio, podrán al mismo tiempo acceder a los espacios de las asociaciones, conocer sus fines, contactar con sus miembros, leer sus discusiones, etc. Otro ejemplo sería el caso de aquellos ciudadanos que soliciten recibir periódicamente vía e-mail noticias sobre una determinada problemática social y eventos relacionados con ella; en el momento en que cualquier organización inserte en la agenda información sobre alguna actividad suya vinculada con esa área, el ciudadano sería informado sobre ella automáticamente.

4.7. Promueve la generación de conocimiento y de redes sociales

Una de las características más revolucionarias de Internet proviene de su potencial para generar, por medio de la interconexión de los recursos limitados de un sinnúmero de sujetos, redes con una capacidad agregada inmensa. Haciendo uso, por ejemplo, del ancho de banda y de la capacidad de procesamiento “sobrante” de multitud de computadores conectados a la Red, los programas *eMule* y *Skype* permiten respectivamente intercambiar archivos y realizar llamadas telefónicas a través de Internet, de un modo tan exitoso que están obligando a las industrias del audiovisual y de las telecomunicaciones a repensar sus modelos de negocio. De una manera similar, agregando en su sitio web las opiniones y el conocimiento que día a día aportan por iniciativa propia sus millones de clientes, compañías como *e-Bay* o *Amazon* están creando nuevas formas de comercio, caracterizadas por unos niveles de eficiencia y extensión hasta ahora impensables.

La *colaboración en masa a través de Internet* está, en definitiva, provocando la reestructuración radical de un número creciente de ámbitos económicos a nivel mundial (BusinessWeek 2005).

En esta línea, nuestro sistema buscará sacar provecho de esas capacidades de Internet para así favorecer la generación y difusión de conocimiento entre los ciudadanos, la extensión de sus redes sociales y la promoción de una cultura colaborativa. Las diversas plataformas que hemos analizado para la realización de este artículo proporcionan numerosos ejemplos de herramientas colaborativas que deberán ser integradas en el sistema de participación electrónica municipal. Entre ellas destacaremos:

- **Posibilidad de personalizar el sistema:** un usuario puede crear enlaces de acceso directo (*denominados “favoritos”*) a aquellas secciones que más le interesan. Por ejemplo, aquellos procesos participativos o discusiones en que esté tomando parte, los espacios de las organizaciones a las que pertenece, una determinada sección de documentos o el perfil de usuarios cuyas opiniones valora.
- **Perfiles de usuario,** por medio de los cuales los usuarios pueden presentarse e informar sobre sus propios intereses. Estos perfiles son visibles para el resto de los usuarios, pudiéndose desde ellos acceder a las contribuciones que el usuario ha realizado en los foros de discusión, consultar sus enlaces “favoritos” o incluso contactarle con un mensaje personal.
- **Reconocimiento de la participación de calidad:** a medida que se utiliza el sistema (leyendo las contribuciones de otros usuarios, interviniendo en los debates, respondiendo a sondeos, etc.) se van ganando “*puntos de feedback*”, que pueden ser utilizados para valorar positiva o negativamente las contribuciones de los otros usuarios. Cada vez que se asignan puntos, es posible introducir un comentario que justifique tal valoración. Los *puntos de feedback* recibidos por un usuario constituyen su “reputación” en el sistema, que será siempre mostrada junto a su nombre. De esta forma, se establece un mecanismo con que los propios usuarios otorgan reconocimiento a aquellas personas que, desde su punto de vista, más y mejor están contribuyendo. Los distintos foros y espacios de participación mostrarán, junto a las informaciones sobre el nivel de actividad del espacio, la lista de contribuidores más valorados.

Otro efecto positivo del mecanismo es su potencial para establecer redes entre los usuarios con alguna afinidad entre sí. Puesto que en el caso de gustar especialmente de las contribuciones de un usuario se puede consultar quiénes lo han valorado positivamente y por qué, se hace fácil localizar a personas que sintonizan con las propias ideas y descubrir cuáles son los espacios en que participan, las organizaciones de que son miembros, etc.

4.8. Deliberación de calidad, apoyada en la mediación y la transparencia

Uno de los elementos más importantes de un sistema de participación virtual lo constituyen sus espacios de discusión, que deberán incluir herramientas para promover discusiones reflexivas, informadas y de calidad. A la hora de analizar los elementos que influyen en la calidad de las discusiones electrónicas, se han señalado factores de diversa naturaleza, que van desde el propio tema de la discusión o la cultura política de los participantes hasta el nivel de apertura del foro y las características técnicas del entorno utilizado (Janssen y Kies 2004). De especial relevancia resulta el

compromiso continuado de los participantes (Graham y Witschge 2003: p. 199), que los lleve a permanecer en la discusión sin abandonarla hasta que ésta haya concluido. En un medio como Internet, en el que con un clic del ratón es posible retirarse del debate en cualquier momento, habrá de ponerse especial atención para que el entorno, la temática y la metodología de la discusión motiven a los participantes a quedarse.

El sistema, en definitiva, deberá permitir la realización de discusiones que posibiliten la toma de decisiones políticas más meditadas y enriquecidas por las contribuciones de los diferentes colectivos implicados. Para ello, deberá utilizarse una interfaz de usuario amigable, que integre la utilización de e-mails para agilizar la participación y que suministre herramientas que faciliten:

- la integración de las deliberaciones dentro de una determinada *metodología participativa orientada a la obtención de resultados*;
- el *seguimiento de la discusión*, de forma que las personas que se incorporen a la discusión después de haberse iniciado ésta puedan rápidamente saber cuáles son los temas que están siendo discutidos y cuáles los progresos realizados;
- el *acceso rápido e intuitivo a las intervenciones*, pudiéndose mostrar los mensajes ordenados por título, autor, fecha, relevancia, etc., y permitiéndose realizar búsquedas de un texto determinado entre los mensajes del foro;
- la *alta expresividad comunicativa*, al permitirse formatear los textos (uso de cursiva, subrayado, etc.) y utilizar símbolos y “emojicones”;
- las diversas labores de mediación del debate.

Este último aspecto se reviste de especial importancia. La labor de los *mediadores* resulta fundamental para que las discusiones en estos foros puedan desembocar en propuestas concretas y consensuadas. Los mediadores deben contar con herramientas que les faciliten la ejecución de todas las funciones que mencionamos anteriormente: análisis de las intervenciones, elaboración de resúmenes, creación de cuestionarios que los participantes responderán, introducción de subforos, etc.

En un sistema como éste, que será normalmente administrado por el gobierno municipal y en el cual las discusiones tendrán un carácter político, la *neutralidad* y credibilidad de los mediadores será muy importante. Como forma de reforzar tal neutralidad, se hace preciso que el propio sistema garantice la *transparencia* de los procesos. Así, aun cuando en muchas áreas del sistema los moderadores puedan rechazar mensajes que por ejemplo no respeten el código ético o que no se correspondan con la temática del foro, estarán obligados a contestar al usuario especificando la razón por la que el mensaje fue rechazado. Adicionalmente, todos los mensajes rechazados quedarán siempre accesibles en un espacio creado para tal fin.

Para garantizar la transparencia en la operación del sistema y facilitar su administración descentralizada, existirá además un sistema de registro que guarde apuntes detallados sobre todas las actividades administrativas realizadas en el sistema.

4.9. Escuela de Ciudadanía

Hemos señalado ya anteriormente lo fundamental que resulta, de cara a la generalización de formas de política más participativas, que se desarrollen procesos de aprendizaje, tanto entre los ciudadanos como entre los políticos y los técnicos de la administración, que favorezcan la implantación de una cultura cívica activa y deliberativa. Estos procesos de aprendizaje serán mayoritariamente el resultado de la progresiva experimentación por parte de los gobiernos municipales con formas participativas de hacer política. Sin embargo, no debe obviarse la necesidad de incluir en los programas educativos contenidos teóricos y prácticos que permitan a los niños iniciarse en tales prácticas y así convertirse en ciudadanos que el día de mañana ejercerán su ciudadanía de una forma más comprometida.

Una estrategia especialmente prometedora es la de desarrollar iniciativas de participación electrónica en los propios entornos escolares (Frey 2002: p. 13). Es por ello que consideramos como uno de los ejes de diseño para el sistema que se lo pueda utilizar dentro de los colegios, para favorecer la enseñanza práctica de la ciudadanía participativa.

El que los colegios y el municipio utilicen el mismo entorno para sus procesos de participación electrónica podría además constituir un estímulo para la participación de los alumnos en las discusiones municipales.

4.10. Apoya las investigaciones sobre e-participación

Uno de los problemas más comunes que encuentran los investigadores académicos del área de la e-participación se deriva de que los sistemas existentes y el uso que se hace de ellos divergen de tal forma que resulta difícil realizar estudios comparativos. Asimismo, a veces se hace imposible extraer de estos sistemas aquellas informaciones que son de interés para las investigaciones.

Es por ello que consideramos que el sistema de participación electrónica municipal debe facilitar a los investigadores sociales el análisis de los procesos participativos proporcionando funcionalidades que, por ejemplo, permitan las labores de clasificación y análisis de las intervenciones o registren los patrones de uso del sistema por parte de los ciudadanos.

Al tratarse de un sistema altamente configurable, que será utilizado en distintos entornos culturales para realizar procesos con temáticas muy diversas, el sistema podría ser especialmente valioso en estudios comparativos que analizasen cuál es el efecto de estas variaciones sobre algún aspecto de la participación como, por ejemplo, la calidad de las deliberaciones (Janssen y Kies 2004).

4.11. Esbozo de las funcionalidades del sistema

En este último eje de diseño presentaremos algunas de las funcionalidades más importantes que el sistema proporcionaría tanto al gobierno municipal y sus subdivisiones administrativas como a todas las asociaciones y colectivos ciudadanos registrados en el sistema.

Desde el punto de vista del usuario, el sistema presentará la estructura típica de un entorno de colaboración virtual. Accederá al sistema a través de la página principal de su municipio, donde además de los enlaces con los que consultar las áreas especiales del usuario, como su perfil, sus

“favoritos” o su buzón de e-mail, se le ofrecerán informaciones generales del municipio. Asimismo, el usuario tendrá acceso tanto a los espacios de participación ofrecidos por el gobierno municipal como a las páginas de otros entes del municipio, tales como barrios y organizaciones ciudadanas.

Cada uno de estos entes creará su propio espacio de participación, cuyo aspecto visual puede configurar para que se ajuste a su propio estilo corporativo y que quedará accesible a todos los usuarios del sistema. En este espacio se proporcionarán algunas informaciones generales y se podrá acceder a aquellas funcionalidades activadas por la organización. Describimos a continuación algunas de estas funcionalidades:

- **Área de documentos e informaciones** de la organización, estructuradas en categorías. Podrán difundirse en este espacio, por ejemplo, normativas legales, estatutos de la asociación, actas de reuniones, estados financieros, etc.
- **Cartas ciudadanas**, para dirigir consultas o sugerencias a las diferentes áreas dentro de la organización o ayuntamiento. Las cartas enviadas podrán ser “públicas” -de forma que queden accesibles en la web junto con sus respuestas- o privadas.
- **Canal de denuncias ciudadanas**, para que los ciudadanos informen sobre desperfectos encontrados en el espacio público, obras ilegales, etc. Podrá permitirse que estas denuncias se realicen de forma anónima.
- **Sistema de ayuda**, que explicará en un lenguaje sencillo y accesible cómo utilizar cada una de las áreas del sistema. Incluirá también una “guía para la participación” con consejos sobre cómo trabajar en grupo y participar en foros electrónicos.
- **Agenda participativa**, que contendrá informaciones sobre los eventos organizados dentro del municipio o de la organización ciudadana.
- **Listas de distribución**: cada usuario podrá registrarse para recibir vía e-mail informaciones sobre aquellas temáticas que sean de su interés. Cuando se desarrolle alguna actividad relacionada con esa temática (realización de eventos presenciales, inserción en el sistema de un nuevo documento de consulta, apertura de espacios virtuales de participación, etc.) las personas interesadas recibirán el correspondiente aviso.
- **Recogida de firmas por iniciativa popular**: permitiría que los usuarios iniciasen o se adhiriesen a una iniciativa popular, que según las diferentes normativas legales del ayuntamiento o la asociación, podría servir para pedir la inclusión de algún punto en el orden del día o para solicitar la realización de una asamblea general.
- **Consultas generales**: cuestionarios electrónicos que los ciudadanos pueden contestar para expresar su opinión sobre ciertos temas.

Además de estas funcionalidades generales, la organización puede definir lo que denominamos “espacios complejos de participación”, que son áreas especiales que se abren para tratar una temática particular o acompañar algún proceso participativo presencial, como sería el caso de un proceso de Agenda 21 o un Consejo de Salud. Estos *espacios complejos de participación* constituyen la parte más crítica del sistema, pues es a través de ellos que se desarrollan propiamente las actividades participativas.

Dentro de estos *espacios* deben poderse acomodar procesos participativos muy diversos, por lo que deberán ser altamente configurables e incorporar una serie de herramientas versátiles. En general, las características generales más importantes son:

- **Visibilidad del espacio:** el espacio puede ser visible para todos los ciudadanos o tener un acceso restringido, de forma que sólo los usuarios autorizados puedan usarlo. Esto permitirá, por ejemplo, crear un espacio de discusión cerrado, en que técnicos de diversas áreas del ayuntamiento puedan debatir privadamente sobre alguna determinada política transversal.
- **Temporalidad:** el uso del espacio puede llevarse a cabo siguiendo ciertas fases, de duración determinada -por ejemplo, para acompañar un proceso de *Presupuesto Participativo*- o tener una duración indeterminada -como en el caso de un foro ciudadano permanente.
- **Restricciones de intervención:** puede permitirse que todos los usuarios capaces de acceder a un espacio puedan intervenir y utilizar sus herramientas, o puede restringirse parcialmente su uso para ciertos usuarios autorizados. Por ejemplo, en un espacio creado para asistir un Consejo de Salud, aunque todos los ciudadanos podrían leer las discusiones y documentos, sólo los miembros de éste podrían intervenir y aportar documentos.
- **Grado de anonimato permitido:** en algunos espacios se permitirá intervenciones anónimas o con pseudónimos y en otros podrá requerirse que los usuarios estén registrados o incluso que su identidad sea garantizada mediante el uso de un certificado digital.

En estos espacios podrán activarse, en función de las necesidades del proceso, diversas funcionalidades entre las cuales destacamos:

- **Agenda del proceso:** que describe el proceso, sus objetivos y estructura, facilitando que en todo momento los participantes conozcan las actividades que se están desarrollando y cuáles serán las siguientes fases. En función de la metodología participativa que se haya definido para el proceso²⁶, su calendario y sus fases podrán diferir significativamente.
- **Glosario del proceso,** que los facilitadores mantendrán actualizado y que contribuirá a que el ciudadano entienda mejor, por ejemplo, los documentos e intervenciones técnicas del debate.
- **Sección de noticias,** donde los facilitadores informan de asuntos importantes en relación al proceso participativo.
- **Espacio de documentos y enlaces,** donde los participantes en el proceso pueden compartir con el resto informaciones relevantes.
- **Foros de debate:** en los que se podrá discutir sobre la temática general del proceso o sobre aspectos más concretos de éste. Los foros incorporarán las herramientas para facilitar la moderación y la deliberación de calidad descritas en el epígrafe 4.8.

²⁶ Dichas metodologías serán escogidas de forma que se adecuen al proceso en cuestión, pero en general incorporarán técnicas provenientes del área de la *resolución alternativa de conflictos* (Gordon y Märker 2002). Un ejemplo de tales metodología sería el proceso DEMOS, que introdujimos en el epígrafe 3.

- **Generación automática de documentación** que incluya todas o algunas informaciones e intervenciones del proceso. Esto ayudará durante la elaboración de las conclusiones del proceso y permitirá obtener copias en papel que poder compartir con personas que no utilizan el sistema.
- **Sub-espacios complejos de participación:** dentro de un *espacio de participación* podrán asimismo crearse *sub-espacios* con su propia agenda, foros, documentos, etc. De esta forma, por ejemplo, dentro del espacio general creado para acompañar la elaboración participativa del Plan Director Municipal, cada barrio podría crear su propio espacio, o incluso una asociación u ONG podrían definir un *sub-espacio* para permitir la discusión entre sus asociados, de forma que después sus representantes utilicen el espacio general para aportar y defender las conclusiones del grupo.

5. A modo de conclusión

En el presente artículo hemos hecho un repaso de la literatura y las experiencias más relevantes en el área de la participación electrónica municipal, para determinar las características que debe presentar un sistema avanzado de participación electrónica capaz de satisfacer las demandas que en el ámbito municipal plantean tanto las autoridades políticas y administrativas como la propia sociedad civil, los medios de comunicación, las universidades, etc.

Este análisis inicial, sin embargo, apenas constituye el primer paso de una larga andadura investigativa cuya meta es la construcción de un sistema que pueda ser ampliamente utilizado por municipios de todo el mundo.

La construcción de este sistema no sólo contribuirá al progreso y la extensión de la participación electrónica en el ámbito municipal, sino que también aumentará la capacidad de los investigadores para profundizar en la comprensión de las nuevas formas participativas de hacer política.

Ése es el objetivo del proyecto *e-Participa*: ayudar al desarrollo de la e-participación, para lograr así conocerla mejor. En esta dirección van a continuar desarrollándose las siguientes fases del proyecto, utilizando como referente concreto las municipalidades del estado brasileño de Ceará, aunque prestando especial atención a su capital, Fortaleza.

Primeramente se analizarán cuáles son las actividades participativas existentes en la actualidad, así como el marco socio-político en que éstas se desarrollan para, posteriormente, y con la ayuda de los representantes de todos los colectivos relevantes, buscar el refinamiento progresivo del diseño del sistema (Prieto Martín 2005).

El proyecto *e-Participa*, en sintonía con el que es su ámbito de estudio, aspira a ser participativo y plural en sus propias dinámicas de desarrollo. Por ello, todas las contribuciones, críticas y propuestas que se nos quieran hacer serán más que bienvenidas por el equipo investigador.

6. Bibliografía

- ALBUQUERQUE, M.D.C. (2004) "Participação Cidadã nas Políticas Públicas", en K. Hermanns, Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias, Fortaleza: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- BÖRDING, J. (2003) Dito User's Manual, Sankt Augustin: Fraunhofer Institut Autonome Intelligente Systeme.
- BORGE BRAVO, R. (2004) "La participación electrónica: experiencias y obstáculos". II Jornadas InfoDIEZ. "Nuevas tecnologías como herramientas en las Administraciones Públicas", Universidad de Zaragoza.
- BORGE BRAVO, R. (2005) "La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación", IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, nº 1.
- BRÄUER, M. (2004) Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004, Berlin: Initiative eParticipation.
- BROSE, M., Ed. (2001) Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos, Porto Alegre: Tomo Editorial.
- BUSINESSWEEK (2005) "The Power Of Us. Mass collaboration on the Internet is shaking up business", BusinessWeek, nº 2005 (25).
- CARRACEDO VERDE, J.D. (2004) "Explorando la Estratificación Digital (Digital Divide). Jerarquías y desigualdades en las sociedades de la Información. Software Libre". II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento? Barcelona: Cibernsiedad.
- DIAS BATISTA, E.A. (2004) Ciberong. O uso da internet por ONGs no Brasil, São Paulo: Rede de informações para o terceiro setor.
- ESPUELAS PUIGDOLLERS, J.M. (2005) Avaluació del funcionament del web del nou Estatut, Direcció General de Participació Ciutadana - Departament de Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya.
- FARIA, A. y PRADO, O. (2002) "Orçamento Participativo Interativo. Ipatinga (MG)", en G. Spanghero Lotta, H. Batista Barboza et al, 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo: FGV.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2003) Experiències de participació ciutadana. Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què? Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana, Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació Barcelona.
- FONT, J., BLANCO, I., et al. (2000) "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica", en XIV Concurso de Ensayos y Monografías "Administración Pública y Ciudadanía", Serie Documentos Debate, Caracas: CLAD.
- FREY, K. (2002) "The use of ICT for strengthening of local democracy: a Brazilian experience". III Congreso Mundial de Redes Ciudadanas, Montreal.
- FREY, K. (2003) "Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação", Revista de Sociologia e Política, nº 21 (Nov. 2003): págs. 165-185.
- FRISSEN, V. (2003) ICTs, Civil Society and Global/Local Trends in Civic Participation, Institute for Prospective Technological Studies.
- GARSON, D. (2005) Managing Public Information Technology: Policy and Management (publicación prevista para diciembre de 2005), Sudbury: Jones & Bartlett Pub.
- GORDON, T.F. y MÄRKER, O. (2002) "Mediation Systems", en O. Märker y M. Trénel, Neue Medien in Der Konfliktvermittlung - Mit Beispielen Aus Politik Und Wirtschaft, Berlin: Edition Sigma.
- GRAHAM, T. y WITSCHGE, T. (2003) "In search of online deliberation: Towards a new method for examining the quality of online discussions", Communications; European Journal of Communication Research, nº 28 (2).
- GRAMBERGER, M. (2001) Citizens as Partners: OECD handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, Paris: OECD.
- HERMANNNS, K., Ed. (2004) Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias, Fortaleza: Konrad-Adenauer-Stf.
- HOHBERG, B. y LÜHRS, R. (2002) Offline Online Inline. Zur Strukturierung internetvermittelter Diskurse, Demos Information Society Technologies (IST) Programme..
- JANSSEN, D. y KIES, R. (2004) Online Forums and Deliberative Democracy: Hypotheses, Variables and Methodologies, e-Working Papers 2004/01, Genève: e-Democracy Centre.
- KUBICEK, H., WESTHOLM, H., et al. (2003) eDemocracy, Prisma Strategic Guideline 9, Aarhus: Information Society Technologies (IST) Programme.
- LÜHRS, R., ALBRECHT, S., et al. (2004) "Online Diskurse als Instrument politischer Partizipation – Evaluation der Hamburger Internetdiskussion zum Leitbild „Wachsende Stadt“", Kommunikation@gesellschaft, nº 5.
- LÜHRS, R. y HOHBERG, B. (2003) White Paper, Demos, Hamburg: TUHH Technologie GmbH.

- LÜHRS, R., MALSCH, T., et al. (2001) "Internet, Discourses and Democracy". New Frontiers in Artificial Intelligence. Joint JSAI 2001 Workshop Post-Proceedings, Heidelberg: Springer.
- MACINTOSH, A. (2004) "Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process", en Promise and Problems of E-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement, Paris: OECD.
- MACH, M., CIZMARIK, T., et al. (2003) Project Webocracy. Edited annual report for publication IST Programme.
- MÄLKIÄ, M., ANTTIROIKO, A.-V., et al., Eds. (2004) eTransformation in Governance. New directions in government and politics, London: Idea Group Publishing.
- MÄRKER, O., HAGEDORN, H., et al. (2002) "Internet-Based Citizen Participation in the City of Esslingen. Relevance - Moderation - Software". Corp 2002 - Who Plans Europe's Future? Viena: Technical University of Vienna.
- MARTINEZ DE OLIVEIRA, F., VAZ, J.C., et al. (2003) Internet use and citizen participation in local government: Ipinga's interactive participatory budgeting Innovations in Technology and Governance Project.
- MAS I HERNÁNDEZ, J. (2005) Software libre: técnicamente viable, económicamente sostenible y socialmente justo, Barcelona: Zero Factory S.L.
- MENESES, J. (2004) "El caso de Orkut.com: una reflexión sobre la exploración de nuevos caminos para la sociabilidad online en la tradición del estudio de las comunidades virtuales". II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento? Barcelona.
- NORRIS, P. (2004) UNESCO World Report. Building Knowledge Societies: The renewal of democratic practices in knowledge societies, Cambridge: Harvard University.
- OECD (2004) Promise and Problems of E-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement, Paris: OECD.
- OPENSOURCE (2005) OpenSpace-Online. Real-time Conferencing, Series OpenSpace-Online. Real-time Conferencing, OpenSpace GmbH.
- PRIETO MARTÍN, P. (2004) "Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña". II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento? Barcelona.
- PRIETO MARTÍN, P. (2005) Proyecto de tesis: Plataformas telemáticas para la participación ciudadana municipal en países en desarrollo: análisis multidisciplinar de las necesidades en el estado de Ceará (Brasil), Fortaleza.
- REZENDE, D.A., BETINI, R.C., et al. (2003) "Governança e democracia eletrônica na gestão urbana. Position Paper". Seminário Internacional em Gestão Urbana, Curitiba: Pontificia Universidade Católica do Paraná.
- RÍOS, J.M., RÍOS INSUA, D., et al. (2005) "Participatory Budget Formation Through the Web". E-Government: Towards Electronic Democracy, International Conference, TCGOV 2005, Bolzano: Decision Engineering Lab, URJC.
- ROBINSON, M. (2004) Resources, citizen engagement and democratic local governance: a background paper Institute of Development Studies.
- ROEDER, S., MÄRKER, O., et al. (2004) "Moderation internetbasierter Planungs- und Beteiligungsprozesse". CORP 2004, Wien: Kompetenzzentrum für Stadtplanung und Regionalentwicklung.
- ROEDER, S., POPPENBORG, A., et al. (2005) "Public Budget Dialogue - An Innovative Approach to E-participation". TED Conference on e-Government. Electronic democracy: The challenge ahead, Milano.
- ROHLEDER, S.J. y JUPP, V. (2003) eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value: accenture.
- RUBIO, J.A., RÍOS INSUA, D., et al. (2005) "Quixote: Supporting Group Decisions Through the Web". E-Government: Towards Electronic Democracy, International Conference, TCGOV 2005, Bolzano: Decision Engineering Lab, URJC.
- SALVADOR, M., CORTÉS, R., et al. (2004) Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003), Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SALZ, S.R. (2003) Polling in participation systems: an exemplary integration in DITO, Sankt Augustin: Fraunhofer Institute for Autonomous Intelligent Systems.
- SALZ, S.R., MÄRKER, O., et al. (2003) "Anforderungen an E-Diskurs-Plattformen illustriert am Beispiel Dito". Informatik 2003. Innovative Informatikanwendungen, Bonn: Gesellschaft für Informatik.
- SMITH, J., KEARNS, M., et al. (2005) Power to the Edges: Trends and Opportunities in Online Civic Engagement PACE-Philanthropy for Active Civic Engagement.
- TORRAS, L. y DÍAZ, L. (2004) La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- TRECHSEL, A.H., KIES, R., et al. (2003) Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe. e-Democratizing the parliaments and parties of Europe, Geneve & Florence: University of Geneve & European University Institute.

- VAZ, J.C. (2002) "Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e desafios para a Tecnologia da Informação", en W. Hofmeister, *Governo Eletrônico - os desafios da Participação Cidadã*, Fortaleza: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- WESTHOLM, H. (2003) "'Adaptability" in Online Democratic Engagement: A Multi-Channel Strategy to Enhance Deliberative Policies", *Communications; The European Journal of Communication Research*, nº 28 (2): 205-227.
- WHYTE, A. y MACINTOSH, A. (2001) *Electronic Democracy European Network (EDEN). Report on user requirements for the EDEN Toolkit*, Edinburgh: International Teledemocracy Center.
- WHYTE, A. y MACINTOSH, A. (2004) *Electronic Democracy European Network (EDEN). Summary of D6.2 Final Tool Validation and E-Democracy Evaluation Report*, Edinburgh: International Teledemocracy Center.
- ZIEGENFUSS, J.T. (2000) "Building citizen participation: the purposes, tools & impact of involvement", en XIV Concurso de Ensayos y Monografías "Administración Pública y Ciudadanía", Documentos Debate, Caracas: CLAD.

CAPÍTULO 3.

Putting eParticipation research at the service of Civil Society

Escritura finalizada el 28.07.2006

Publicado en:

Prieto-Martín, P., 2006, "Putting e-Participation research on the service of Civil Society", European Research Workshop: Mapping the field of eParticipation. 7th Mediterranean Conference on Information Systems, Venecia (Italia).

Abstract:

eParticipation research needs to become more closely aligned with citizens and civil society needs. The unavailability of eDemocracy systems that are fully adapted to the characteristics and capacities of civil society makes difficult for civic organizations to seize the potential of ICTs to promote civic participation. Since they don't have the capacity and knowledge required to design and build those systems, as much as eParticipation researchers don't have the capacity to experiment, leverage and replicate eParticipation experiences, such an alliance between researchers and civic organizations could prove to be very fruitful. By working cross-disciplinarily, eParticipation researchers will first need to identify civic organizations' needs and then use them as guiding objectives for their research. Evaluation of the results should increasingly consider civil society feedback. This could probably be the most effective and quickest way to foster eParticipation.

Keywords:

Civic engagement, civil society, e-Participation research

In a recent conference held in Tallinn to commemorate the 5th anniversary of the Estonian eDemocracy project “Today I decide”, Prof. Stephen Coleman reflected on the role that governments should play with regard to eDemocracy initiatives:

“If you had asked me ten years ago, I would have said very firmly: ‘we need government to take the lead in this area’. I now don’t think that anymore. Cause I’ve watched government trying to do it. I take the view that the best initiatives always come from citizens himself [sic]. And the best two things governments can do are: first, get out of the way; second, give them some money. In reverse order.” (Coleman 2006)

In a similar way, we could ask ourselves: What role should eParticipation researchers and research institutions play with regard to e-Democracy initiatives? The most candid answer we could possibly give is: first, get out of the way; second, don’t take away public money that citizens could better use.

Trying to summarize this reasoning in a positive way, this paper argues that we –the community of eParticipation researchers– should increasingly adopt an innovative attitude for our research: we need to engage in a new kind of collaboration with citizens and social movements, incorporating their needs as one of our prior research objectives, and thus strive to support their participatory activities and initiatives in a practical way.

This kind of collaboration is currently specially required for the design of new tools and systems for eDemocracy and contrasts strongly with the approach taken so far in most eParticipation experiences, which have traditionally been more aligned with government’s requests than with citizens’ and civic organizations’ needs. At best, citizens and civic organizations are invited to participate in the projects’ pilot experiences and to provide some limited feed-back, but they don’t usually play a determinant role establishing the projects’ objectives, design and evaluation methods.

This tendency to disregard civil society is more extended than what we could initially think. As an example, we could have a look at some recent DEMO-Net’s documents, as the presentation that describes DEMO-Net objectives, structure and partner relationships (Fraser 2006: p. 14), where no explicit mention to civil society is included. Similarly, if we recall the objectives of this very research workshop, they aim “to identify eParticipation research challenges for both researchers and government”, apparently leaving all other players out of the game. Where has been civil society left?

Our claim on the necessity of a closer alignment of civic organizations needs and eParticipation research is based on some of the special characteristics of the eParticipation field:

- **Barriers to eParticipation** are of different nature and include legal, organizational, political, cultural and technological hindrances (Prieto Martín 2004). Most of them are extremely difficult to overcome, as participation actually aims to introduce changes in the core of our societies’ political and power institutions. Cultural attitudes, on their part, require long periods of time to evolve. Technological barriers should be the ones easier to handle, but to date they have also posed serious challenges.

Most traditional civic organizations are having tremendous difficulties to exploit the potential of ITCs for mobilizing citizen participation (Barraket 2005; Brundin 2005). This is primarily

because there are no tools available, which are adapted to the capacities, necessities and characteristics of civic participation, and civic organizations don't have the capacity to develop them themselves. It must be noted that most of the technological tools and concepts required to build citizen participation systems are already available; it's a matter of assembling them in a consistent, knowledgeable and usable way.

Moreover, even if most citizens and established civic organizations initially show some skepticism about the possibilities to use Internet for participation, they are also quick to recognize useful tools and start using them (Dutta-Bergman 2005; Stephens et al. 2006). We cannot afford not to have eParticipation tools available, as they could help to empower citizens and thus foster a generalization of civil society's eParticipation initiatives, which in turn will exercise the pressure required to overcome the other, more resilient, barriers to eParticipation.

- **Synergy building potential** is enormous. This collaborative approach will, in fact, prove very fruitful for eParticipation researchers, as we will be able to benefit from the civic organizations' capacity to autonomously experiment with, leverage and replicate eParticipation experiences. By putting ourselves at the service of civil society and contribute with our eParticipation know-how to the design of eDemocracy processes and systems that are flexible, sustainable and, in short, adapted for generalized use by citizens and civic organizations, we can actually influence them, so they can be more easily used in our research (Prieto Martín 2005: p. 23). By helping to create our object of study, we'll be able to further increase our knowledge about it, refine our hypothesis, our experimental approach, etc.
- Because of **Internet leveraging and replicating capacities**, these synergies would increasingly reach society as a whole. Getting the eDemocracy tools and processes in the hands of civil society is just one first step, but it could act as a catalytic for further developments. The current situation on the eParticipation field somehow resembles the one of computers before the first Graphical Operative Systems –specially, Windows– were made available to the general public: no wonder only geeks were using computers at that time; no wonder they are used everywhere now.

To finalize, I'd like to summarize the most important implications of this collaborative approach on our eParticipation research practices:

- **Increased emphasis on applied and practical research** is required, so that civil society needs are satisfied. We need to progressively think more in terms of tools and processes, in terms of sustainability, flexibility and reusability, in terms of impact and utility of our research. But this is actually nothing new. The eParticipation collaborative approach does not mean doing different things, but rather rebalancing their significance. If we consider that our ratio for "Theorizing / Opportunistic evaluation / Purposed experimentation / eParticipation tools development" could currently be 40/35/15/10, we could well try to attain a healthier 20/25/35/20 ratio.
- **Cross-disciplinary teams and research:** inputs and know-how from different disciplines (sociology, political sciences, systems engineering, etc.) are all required, not to be added but

to be multiplied; these teams must be able to melt different perspectives and forge innovative approaches and solutions. Their members have to be able to communicate with each other -not such an easy task as it could seem- and with civil society representatives.

- **Alliances with civil society representatives** need to be an integral part of our research agenda. We have to consider their needs -conscious as well as unconscious- as part of our research objectives and keep continuously open to their critics and suggestions. Finally, they should play a determinant role on the evaluations of the projects results and its dissemination.

References

- Barraket, J. (2005) "Online Opportunities for Civic Engagement? An examination of Australian third sector organisations on the Internet", *Australian Journal of Emerging Technologies and Society*, 3 (1): pp. 17-30.
- Brundin, P. (2005) "The Internet as a space for NGO political (inter)action". NOPSA, XIV Nordiske Statskunskaðskongres, Reykjavik, Iceland: Sigillum Universitatis Islandiae.
- Coleman, S. (2006) *Democracy in the Internet Age* (speech), Tallinn (Estonia): e-Governance Academy.
- Dutta-Bergman, M.J. (2005) "The Antecedents of Community-Oriented Internet Use: Community Participation and Community Satisfaction", *Journal of Computer-Mediated Communication*, 11 (1).
- Fraser, C. (2006) "Towards eParticipation in Democratic Decision Making". Workshop on Electronic Voting and e-Government in the UK, Edinburgh: e-Science Institute.
- Prieto Martín, P. (2004) "Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña". II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?, Barcelona.
- Prieto Martín, P. (2005) "Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño", *TEXTOS de la Cibernsiedad*.
- Stephens, S., Mccusker, P., Logue, A.M. and O'donnell, D. (2006) "On the Road from Consultation Cynicism to Energising e-Consultation". 6th European Conference on e-Government, Marburg (Germany): Academic Conferences Limited.

SECCIÓN II.

Indagación preliminar

Desentrañando la Participación Ciudadana del siglo XX

Los tres capítulos que conforman la sección previa, cuando se los contempla desde la perspectiva que otorgan los años transcurridos desde su escritura, aparecen revestidos de un cierto aire premonitor. Muchos de los análisis que se realizaban en ellos y muchas de las propuestas que se hacían respecto a la participación ciudadana municipal y a las posibilidades de fortalecerla por medio del uso de Internet y las TICs, o respecto al diseño de sistemas de participación electrónica, o en relación a las estrategias de investigación y colaboración que debían abordarse para desarrollar fructíferamente el campo de la eParticipación, siguen teniendo una validez plena.

De hecho, se podría argüir que dichos temas y propuestas han ganado en actualidad y en urgencia con el paso del tiempo. El campo de la Participación Electrónica sigue estando ahora, como ya se reconocía que estaba entonces, profundamente infradesarrollado. Tanto al nivel académico-científico como al nivel de su desarrollo práctico sus resultados son minúsculos, si se comparan con las expectativas que, originalmente, se alimentaron. El hecho de que no se alcanzara esa verdadera trans-disciplinariedad y ese trabajo conjunto de actores gubernamentales, sociales y científicos favoreció que el campo permaneciese estancado.

Otra de las razones por las que no se avanzó fue por el patente desconocimiento que se tenía en relación al campo de la participación tradicional, los movimientos sociales y la organización comunitaria. Para alcanzar un conocimiento preciso de la *Participación Ciudadana Electrónica* es necesario partir de conceptos claros acerca de la *Participación Ciudadana* entendida en un sentido tradicional y amplio. Lamentablemente, gran parte de la literatura e investigaciones germinales sobre eParticipación han desatendido esta premisa y han pretendido elaborar sus propuestas sobre la base del conocimiento proveniente del campo del e-Gobierno, sin profundizar en el conocimiento que ha sido generado a lo largo de todo el siglo XX en torno al tema de la participación pública. Una de las razones para ello es que el propio campo investigativo de la Participación Ciudadana no está tampoco exento de contradicciones e imprecisiones: diferentes corrientes y disciplinas académicas

se disputan su investigación y no se han logrado alcanzar acuerdos respecto a sus conceptos clave o la categorización de sus dimensiones de análisis.

Los capítulos que componen esta sección constituyen un intento de establecer dicha base conceptual, que aclare los aspectos más importantes de la participación tradicional y fundamente así nuestras posteriores indagaciones sobre la Participación Electrónica. Los capítulos incluidos en esta sección fueron publicados como parte de una monografía que no sólo pretendía clarificar conceptos sino también servir como un instrumento divulgativo que nos permitiese trabar contacto con informantes que pudieran participar en las fases posteriores del proyecto de creación de una plataforma para la eParticipación. Estos capítulos fueron escritos y publicados entre los años 2007 y 2010.

El primer capítulo, ***“La democracia marchita”***, presenta las nociones de gobernanza local y de participación ciudadana en el contexto de la profunda crisis de legitimidad que atraviesan nuestros sistemas democráticos representativos. El capítulo proporciona numerosos ejemplos ilustrativos y dota al lector de herramientas de análisis que explican, desde una perspectiva realista y crítica, el actual nivel de desarrollo de la Participación ciudadana en el ámbito municipal.

El segundo capítulo, ***“Participación Ciudadana del siglo XX”***, analiza en profundidad la participación ciudadana tal y como se la ha conocido a lo largo del siglo XX, explorando sus características más notables, sus modalidades, sus herramientas y las problemáticas que lleva asociadas. Expone qué es la participación, cómo se realiza, por qué y cuáles son las causas de que hasta hoy su eficacia y su capacidad de incidencia hayan estado tan limitadas.

El tercer capítulo, ***“Relatos de participación en el siglo XX. La odisea de los Presupuestos Participativos brasileños”***, aplica las perspectivas y categorías propuestas previamente para analizar un caso concreto: las experiencias de los “Presupuestos Participativos” de las grandes capitales brasileñas. Los presupuestos participativos de la ciudad de Porto Alegre son, probablemente, el mecanismo participativo sobre el que más publicaciones académicas han sido escritas. Fue en Porto Alegre donde se creó el ‘formato original’ del presupuesto participativo en el año 1989, que posteriormente sería instaurado, con infinidad de matices y variaciones, en municipios del mundo entero. Entiendo que las experiencias brasileñas de ‘Presupuesto Participativo’ proporcionan un ejemplo paradigmático tanto de lo mejor como de lo peor de la participación ciudadana. El análisis que se realiza en este capítulo sobre los “claroscuros” de estas experiencias expone claramente la naturaleza paradójica, orgánica y dialéctica que caracteriza a la participación incluso en sus experiencias más exitosas y avanzadas. Este capítulo se elaboró a partir del trabajo de campo de tipo etnográfico que se desarrolló durante el año 2005 en Brasil, gracias a una beca doctoral de la AECID. En el anexo metodológico se detallan las fuentes y técnicas investigativas que fueron utilizadas en la investigación.

El capítulo cuarto, ***“Las alas de Leo”***, se corresponde finalmente con un breve epílogo que dio cierre a la monografía. Hace un balance de todo lo expuesto sobre la participación democrática del siglo XX y plantea cómo la utilización de Tecnologías de la Información y la Comunicación para fortalecer la participación va a invalidar buena parte de nuestro actual conocimiento sobre lo que es posible conseguir por medio de la participación y de la movilización sostenida de los ciudadanos.

CAPÍTULO 1.

La democracia marchita

Escritura finalizada el 28.03.2008

Publicado en:

Prieto Martín, P., 2008, **(e)Participación en el ámbito local. Caminando hacia una democracia colaborativa**, Sololá (GTM): Asociación Ciudades Kyosei.

Prieto Martín, P., 2009, **La democracia marchita**, en *Rumbo a Ítaca. La participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*, 2º premio del XXII Concurso de Monografías del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Salvador de Bahía (Brasil).

Prieto Martín, P., 2010, **La democracia marchita**, en *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Bubok. ISBN: 978-84-614-9140-7.

Prieto Martín, P., 2010, **MÓDULO I. La democracia marchita: gobernanza local y desarrollo democrático en los albores del nuevo milenio**, en *Materiales didácticos del "Curso sobre Participación Ciudadana y Medios Digitales"*, Montreal: Organización Universitaria Interamericana.

En este primer capítulo reflexionamos sobre la grave crisis de legitimidad que padecen actualmente nuestros sistemas democráticos, prestando una especial atención al ámbito local como espacio privilegiado de innovación democrática en que se están fraguando posibles soluciones a la crisis. Los desafíos concretos que los municipios enfrentan están favoreciendo en ellos un tránsito desde los tradicionales modelos de "gobierno burocrático" hacia nuevos modelos de "gobernanza democrática", en los que el gobierno y las administraciones públicas ocupan un papel de liderazgo y mediación entre los diversos actores sociales. En este sentido, puede hablarse del surgimiento de una nueva forma de "democracia colaborativa" en la que, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continuada entre los políticos, las administraciones y la ciudadanía, se consigue crear nuevas formas de poder compartido desde las que se hace posible afrontar, conjuntamente, los crecientes desafíos sociales.

1. El viejo traje de la democracia

“Señor, a mí me da lo mismo que me tengáis por hijo de mi padre o de otro cualquiera, y por eso os digo que o yo soy ciego, o vais desnudo”
(Don Juan Manuel, “El conde Lucanor”, 1335)

Nunca hasta hoy hubo en el mundo tantos países regidos por gobiernos democráticos. Como tampoco, en el plano ideológico, se vio jamás la democracia tan poco desafiada por sistemas políticos rivales que se presentasen como alternativas. Entre los académicos, parece haberse impuesto el consenso de que son las democracias liberales representativas las que proporcionan a sus ciudadanos los niveles más altos de desarrollo y bienestar. Unos hechos que podrían llevarnos a concluir que la democracia se ha proclamado como la clara vencedora de las disputas ideológicas que caracterizaron a gran parte del siglo XX.

Sin embargo, la mayoría de la literatura política reciente coincide en señalar que la democracia, tal como la conocemos hoy en día, atraviesa una grave crisis de identidad. Algo que se ve reflejado en el hecho de que, tanto en los países de larga tradición democrática como en aquellos con democracias más jóvenes, cada día se van acumulando mayores niveles de descontento entre sus habitantes. Un descontento que no tiene tanto que ver con la adhesión de los ciudadanos a los valores y al ideal democrático, como con la desconfianza y el escepticismo generado en torno a su funcionamiento institucional y práctico. En particular, se observan bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas –como los parlamentos o los gobiernos–, que se convierten en muy bajos con respecto a sus principales actores –los partidos políticos y la propia clase política–. Este desencanto se manifiesta especialmente en los altos niveles de abstención electoral y en la creciente dificultad de los partidos para actuar como portavoces y articuladores de los intereses y preocupaciones de una sociedad que los rechaza.

Desde el campo de la sociología política se han propuesto diversas causas que explicarían este alejamiento entre el sistema político y la ciudadanía: el declive del poder de las instituciones políticas en el contexto de la globalización; la emergencia de una forma de política menos ideológica y más consensual; la aparición de una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-administrativas; y la extensión de una cultura más individualista y consumista que ha erosionado las identidades políticas colectivas. Sin pretender negar que estos hechos han contribuido a acrecentar el distanciamiento, consideramos no obstante que sus causas principales lejos de ser exógenas, se hallan en el seno de unas instituciones políticas que se han mostrado incapaces de reformarse y hacer sentir a los ciudadanos que están siendo debidamente representados (Coleman 2005).

Lo cierto es que durante los dos últimos siglos, en que se produjeron cambios insólitos y substanciales en casi todas las esferas de la actividad humana, nuestros mecanismos democráticos apenas han sido renovados. La democracia, tal como la conocemos, sigue todavía siendo el producto de una época en la que la representación efectiva se veía limitada tanto por las grandes diferencias en los niveles educativos de la población, como por el aislamiento derivado de unos sistemas de comunicación y transporte rudimentarios que acentuaban el efecto de las distancias geográficas. Nuestras democracias se basan, por tanto, en la noción de la “representación remota”, que reserva

la deliberación política a las élites y deja al pueblo la tarea de votar a sus legisladores y retirarse dócilmente hasta las siguientes elecciones (Coleman 2003).

Hace ya sesenta años que Winston Churchill afirmó que la democracia era la menos mala de todas las formas de gobierno que hasta entonces la humanidad había probado. Pero... ¿no resulta sorprendente que en el largo medio siglo transcurrido desde entonces el hombre haya sido capaz de pasarse por la luna, pero no haya logrado introducir mejoras que contribuyan a que la democracia pueda ser considerada “buena por méritos propios” en vez de simplemente “menos mala que sus alternativas”?

Tanto es así, que en esas décadas de desenfrenada innovación, que han venido a transformar radicalmente nuestras estructuras sociales, culturales y económicas, apenas se puede reconocer a las clases políticas el mérito de haberse “adaptado” a la irrupción de la televisión como forma de comunicación dominante. Este cambio sin duda ha contribuido a aumentar la transparencia y la accesibilidad de los procesos políticos para los ciudadanos, pero al mismo tiempo ha provocado el tránsito hacia una “política mediatizada” (*politainment, en inglés*), que ha adaptado sus discursos a los formatos propios de la industria del entretenimiento y que se caracteriza por la superficialidad de sus debates. Esta mediatización ha favorecido asimismo una orientación marcadamente mercadotécnica de la política y una preocupante connivencia entre los partidos políticos, los conglomerados mediáticos y los consorcios empresariales de los que éstos forman parte. Nada que ver, por tanto, con acercarse a ese ideal democrático de *igualdad política* y de *control popular* que los ciudadanos demandan.

Esta situación de alejamiento entre los deseos de la ciudadanía y las acciones de los políticos está provocando que desde la sociedad civil, los círculos académicos, las instituciones políticas e incluso algunos partidos políticos, se esté señalando la necesidad de revisar las actuales estructuras democráticas para poder avanzar en la construcción de nuevos armazones institucionales que hagan del protagonismo activo de la ciudadanía la base para la construcción permanente de la democracia (Porrás 2005) e introduzcan mecanismos que, aun preservando el marco representativo, permitan al público conservar un cierto grado de autoridad sobre sus representantes incluso en los períodos entre elecciones (Coleman 2005).

El Concilio de Europa, institución que agrupa a 47 países del ámbito europeo y cuyos fines incluyen la protección de los Derechos Humanos, la democracia pluralista y el Estado de Derecho, afirmaba recientemente en una de sus publicaciones que “el futuro de la democracia en Europa no reside tanto en fortificar y perpetuar sus instituciones formales y sus prácticas informales, sino en cambiarlas. [...] Para mantener su legitimidad, la democracia tal como la conocemos tendrá que cambiar, y cambiar significativamente” (Schmitter *et al.* 2004). En este sentido, uno de los documentos de trabajo de su *Comité Ad hoc sobre Democracia Electrónica* (2007), identifica hasta 43 deficiencias en las actuales prácticas democráticas, que abarcan desde la escasa influencia que los ciudadanos tienen en las decisiones políticas hasta el déficit democrático en las instituciones internacionales y los partidos políticos, pasando por el deficitario funcionamiento de la separación de poderes y la corrupción y falta de transparencia de los sistemas electorales, las instituciones políticas y el sector corporativo. Han sugerido asimismo hasta 29 reformas concretas que ayudarían a solventar tales problemas (Concilio de Europa 2005), entre las que se encuentran recomendaciones

tan variadas como la extensión del derecho de voto a los ciudadanos desde su nacimiento, la reforma de los métodos electorales para que reflejen mejor las preferencias de los votantes o incluso la celebración de una lotería entre los votantes que permitiera a los ganadores adjudicar pequeñas partidas presupuestarias a entidades y programas de su elección.

En el cuento de Christian Andersen, bastó con que un niño exclamase: *“¡Pero si va desnudo!”*, para que la multitud estallase en un clamor burlón y el emperador quedase abochornado para siempre. Infelizmente, no es lo que está ocurriendo ahora. El Concilio de Europa es sólo una más entre los cientos de instituciones que respetuosamente están advirtiendo de que las otrora flamantes vestiduras de nuestras democracias se ven, en estos tiempos que corren, más bien raídas y anticuadas. Pero la mayor parte de la clase política prefiere hacer oídos sordos y no darse por enterada. Ignoran las propuestas de cambio que les son planteadas y, amparándose en la “legitimidad” de que supuestamente les imbuyeron las elecciones, se esconden, como el emperador tras un traje imaginario.

Para poder entender el porqué de esta escasa disposición para el cambio, deberemos analizar nuestro sistema político desde una perspectiva institucional y profundizar así en las motivaciones, tanto declaradas como encubiertas, que rigen el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas.

2. Instituciones democráticas y actores políticos

“Los hombres son impotentes para asegurar el futuro; sólo las instituciones fijan el destino de las naciones”
(Napoleón Bonaparte, 1813)

El análisis institucional es una de las herramientas más valiosas para entender el funcionamiento de nuestros sistemas sociales, económicos, políticos y organizacionales. A pesar de tener sus orígenes en el campo de las ciencias sociales, en las últimas décadas la Teoría de Análisis Institucional ha recibido aportes fundamentales desde el área de la economía, especialmente gracias a los trabajos del Premio Nobel de Economía Douglass North (1993). En este apartado presentaremos algunos de sus rasgos esenciales, que nos servirán como guía para nuestros análisis a lo largo del libro.

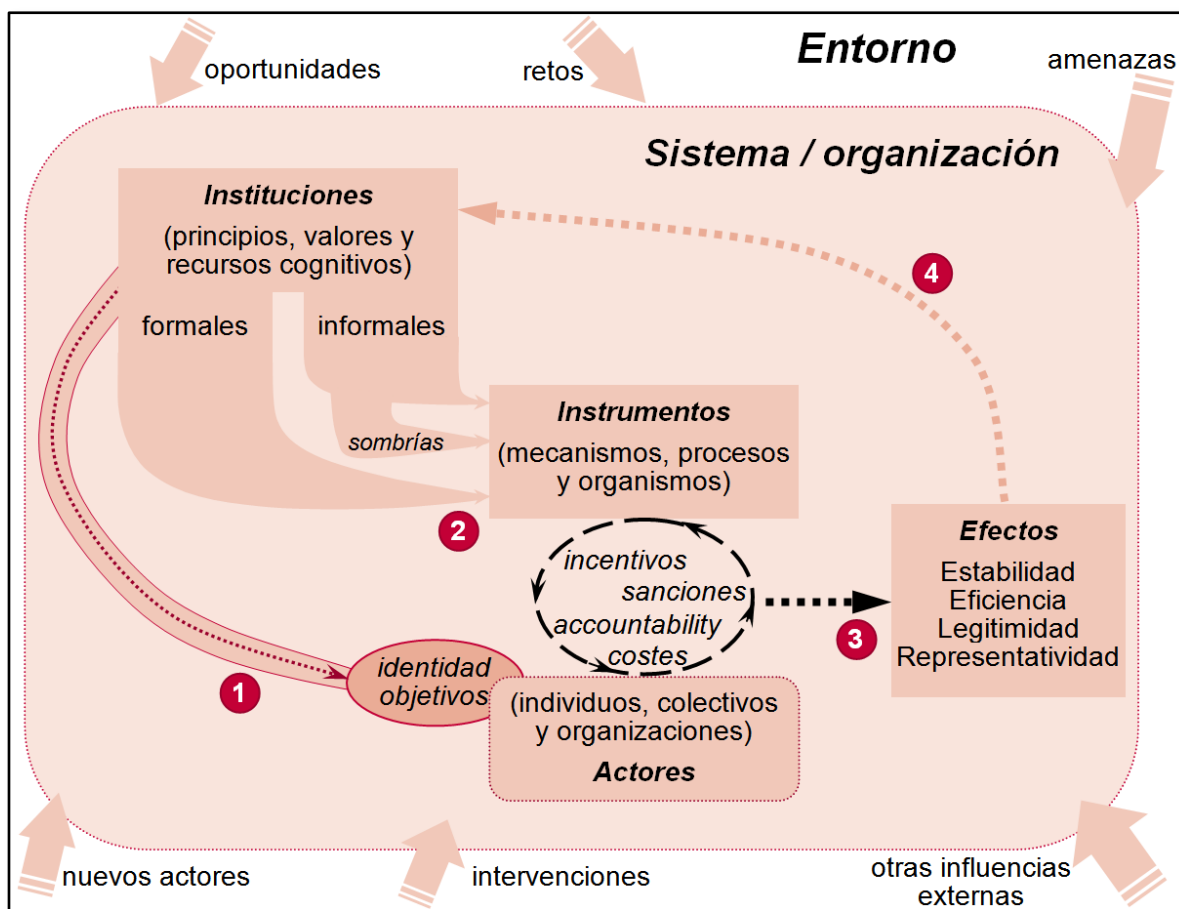
2.1. Introducción al institucionalismo

“El poder tiene raíces más profundas y estructuras más duraderas que los gobiernos que entran y salen al ritmo de las elecciones democráticas”
(Eduardo Galeano, Patas arriba: la escuela del mundo al revés, 1998)

Según la teoría institucional, los sistemas sociales funcionan por medio de la creación, mantenimiento y desarrollo de las llamadas “instituciones”. Las instituciones son el conjunto de valores, principios y normas que rigen en el sistema y que determinan los procedimientos y medios legítimos para que los actores estratégicos se relacionen entre sí, resuelvan sus conflictos y seleccionen y desarrollen las estrategias con las que alcanzar sus objetivos. Tomando esto en cuenta, podríamos decir que las instituciones son las “reglas del juego” de la interacción social, es decir, el

marco de constricciones e incentivos que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.

Figura núm. 3. Visión institucional de un sistema u organización



Fuente: elaboración propia

Tal como se muestra en la figura 1, la construcción de este marco se produce por medio de dos mecanismos diferenciados. Las instituciones, por un lado ¹, desde su rol de valores y principios soberanos del sistema, juegan un papel activo en la conformación de las preferencias e intereses de los actores, así como en la estructuración de sus modelos perceptivos, discursivos, mentales y de comportamiento. En otras palabras: al ser las instituciones las que configuran lo que los actores perciben y discurren, contribuyen con ello a modelar los objetivos que estos actores persiguen, así como sus identidades.

Por el otro lado ², las instituciones establecen y legitiman una serie de mecanismos y procesos por medio de los cuales los actores, que pueden ser individuos, organizaciones o colectivos, habrán de perseguir sus objetivos, así como los canales para que se produzca “el rendimiento de cuentas y la asunción de responsabilidades” (*accountability*) de los distintos actores. Estos mecanismos son privilegiados en el sentido de que su aceptación y utilización comportará para los actores unos esfuerzos y costes menores en sus actuaciones, debiendo en cambio sortear barreras y afrontar desgastes si optan por procedimientos alternativos; de hecho, junto con los instrumentos se establecen ciertas sanciones –reales y/o simbólicas– que se aplicarán a sus infractores.

Ocasionalmente se instaurarán también organismos que favorezcan el respeto de las normas y el correcto funcionamiento del sistema.

En lo que a la naturaleza de las instituciones se refiere, éstas pueden ser de dos tipos: formales e informales. Las formales se corresponden con las reglas del juego legal o socialmente proclamadas: son las leyes y reglamentos; las instituciones informales, por su parte, son las reglas tal como son interiorizadas y vividas: lo que los actores realmente sienten y hacen. Lo normal es que ambos tipos de instituciones, formales e informales, se encuentren alineadas, sirviendo las informales para extender y matizar a las formales, sin contradecirlas. En los casos en que no obstante difieren son las instituciones informales las que suelen tener preeminencia.

Todos estos conceptos pueden visualizarse pensando en un partido de fútbol. El reglamento futbolístico proporciona a los equipos el marco dentro del cual definir y perseguir sus estrategias ganadoras, y pauta así el comportamiento que tendrán durante el partido los delanteros, porteros, entrenadores y demás actores relevantes. Las reglas serán, no obstante, ajustadas en la práctica de acuerdo a ciertos patrones informales, que por un lado hacen percibir como aceptables ciertos niveles de “juego duro” entre los deportistas, pero que al mismo tiempo reprimen y hacen algo aborrecible del deseo de lastimar deliberadamente a la estrella del otro equipo, aunque ello pudiera llevar a la victoria. Los árbitros, por su parte, velarán por que las normas sean debidamente respetadas, aplicando las correspondientes sanciones.

2.1.1. Las élites y las instituciones sombrías

*“Leyes: Sabemos lo que son, y lo que valen. Son telarañas para los ricos y poderosos, cadenas de acero para los pobres y débiles, redes de pesca en las manos del gobierno”
(Pierre Joseph Proudhon, ~1840)*

Es muy importante señalar cómo tanto las instituciones como los mecanismos y procedimientos que éstas definen no son en absoluto neutrales, sino que, por regla general, favorecen y benefician a ciertos actores mientras perjudican o excluyen a otros. Esto ocurre porque las instituciones, si bien proporcionan el marco básico para la definición de las identidades y papeles de los actores, atribuyéndoles distintas cotas de poder, se ven al mismo tiempo afectadas por las acciones de estos actores así como por las luchas de poder que éstos mantienen entre sí.

A este respecto, se habla de las “élites” o “actores estratégicos” de un sistema para referirse a aquellos colectivos u organismos que ocupan una posición preponderante y que poseen la capacidad de afectar, en solitario o formando coaliciones, el funcionamiento del sistema y su marco institucional. En lo posible, los actores buscarán controlar y/o alterar la institucionalidad vigente para que favorezca sus intereses, facilite la consecución de sus agendas y sirva para propagar su “visión del mundo”.

En circunstancias extremas, como por ejemplo las de un régimen dictatorial, es posible para las élites someter las propias instituciones formales a sus intereses, dictando leyes y ordenamientos excluyentes y opresores. Normalmente, sin embargo, las instituciones formales requieren de la aprobación general para mantener su legitimidad, lo que lleva a que éstas garanticen unos niveles mínimos de equidad. En estos casos, los actores estratégicos han de recurrir a las instituciones informales para influenciar el funcionamiento del sistema; más concretamente, utilizan las que

hemos denominado “instituciones sombrías”. Esta subcategoría de las instituciones informales no ha recibido hasta ahora mucha atención por parte de los académicos, pero se reviste de una importancia vital ya que las instituciones sombrías son las que se encargan de gestionar la impunidad y los privilegios en el sistema, y permiten que para ciertos colectivos y organizaciones –por lo general los más poderosos o los más excluidos– no se apliquen, de facto, las normas y valores que supuestamente rigen el sistema. Aunque se pretenda que está vigente ese bienintencionado “deber ser” que dictan las normas formales, serán las instituciones informales y sombrías las que prescriban lo que “realmente es”.

En el apartado 2.2 veremos cómo estas instituciones sombrías juegan un papel primordial en la configuración y el funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos.

2.1.2. Mecanismos de evolución institucional

“El siglo XX se ha caracterizado por tres desarrollos de gran importancia política: el crecimiento de la democracia, el crecimiento del poder de las corporaciones, y el crecimiento de la propaganda corporativa como medio para proteger el poder corporativo frente a la democracia”
(Alex Carey, 1995)

La razón de ser última de las instituciones es la de garantizar la supervivencia y la continuidad del sistema social o del organismo al que pertenecen. Es decir: moldean el sistema social de forma que pueda enfrentar positivamente, por medio de la acción colectiva de sus actores, los desafíos y oportunidades que se le plantean a lo largo del tiempo; unos desafíos que podrán tanto provenir del exterior –del entorno en que el sistema social opera e interactúa– como de cambios y evoluciones internas.

En consecuencia, el marco institucional buscará ante todo proporcionar al sistema un cierto equilibrio, interno y externo. Para ello, las interacciones rutinarias que se producen entre los actores del sistema habrán de configurarse de tal forma que, indirectamente, produzcan **estabilidad** para el sistema ³. Dicha estabilidad dependerá fundamentalmente de que el marco institucional sea capaz de proporcionar (Navarro Vicente 2003):

- **eficiencia** para los actores estratégicos, en la persecución y consecución de sus objetivos;
- **legitimidad** para el propio sistema institucional, y para los roles y prerrogativas que éste atribuye a los actores;
- **representatividad** para los colectivos y organismos integrados en el sistema.

Los niveles de cada una de estas dimensiones pueden variar mucho de un caso a otro. Una dictadura, por ejemplo, puede ser extremadamente eficiente a la hora de facilitar a sus élites el cumplimiento de sus objetivos, pero en cuanto a legitimidad y representatividad puntuará bajo. En cambio, los regímenes monárquicos absolutistas medievales que recurrían a la religión para dominar la moral de sus súbditos, obtuvieron altos niveles de legitimidad aun no siendo representativos ni, necesariamente, eficientes.

En este contexto, lo importante es entender que en la medida en que alguno de estos elementos no esté presente, la institucionalidad del sistema tenderá a ser más inestable y, por tanto, será

mayor la motivación de sus actores para intentar cambiarlo y mejorar con ello su situación ⁴. De hecho, con cada cambio tecnológico, económico o social que acontezca, ya sea endógeno o exógeno al sistema, se genera un nuevo escenario de amenazas y oportunidades en el que el marco de preferencias, incentivos y costes relativos cambia para el conjunto de los actores estratégicos, lo que se traducirá en ocasiones en cambios institucionales.

El desarrollo institucional acontece, por lo general, de forma lenta y gradual. A pesar de ello, puede también ocurrir –especialmente en sistemas que presenten bajos niveles de eficiencia, legitimidad, representatividad y, consecuentemente, una frágil estabilidad– que a lo largo de períodos críticos los cambios se aceleren y se produzcan de forma repentina transformaciones sustanciales de las instituciones, los equilibrios de poder y hasta de la propia constelación de actores socialmente relevantes. Estos cambios pueden ser el resultado de algún suceso súbito y crítico – como un desastre natural o una invasión– o de la acumulación de muchos pequeños cambios incrementales, que no fueron debidamente encarados por el sistema y terminan minando su estabilidad.

Las demandas de cambio institucional serán articuladas cuando un número suficiente de actores sociales compartan la percepción de que el mantenimiento del *statu quo* no sólo podría llevarlos a perder considerables beneficios potenciales en el futuro, sino que además comprometería seriamente sus beneficios actuales. Igualmente, se hará necesario el surgimiento de nuevos liderazgos dentro de los distintos colectivos y organizaciones socialmente relevantes, que cuestionen el marco existente. Estos líderes deberán ser capaces de articular una visión y una agenda de cambio practicable, que sea apoyada por una coalición suficientemente amplia, fuerte y duradera como para resolver adecuadamente la suma de tensiones y resistencias que se producirán (Prats i Català 2003) cuando los actores sociales que se sienten amenazados traten por todos los medios de imponer una lectura de los cambios compatible con el mantenimiento del *statu quo*, dramatizando los costes y minimizando los beneficios esperables del cambio institucional en cuestión (North 1993).

Tomando en cuenta todo lo anterior debemos mencionar, por último, que nuestras modernas sociedades democráticas atraviesan actualmente un período de especial turbulencia institucional, al tener que desenvolverse en un entorno caracterizado por la complejidad y el dinamismo. Un nuevo contexto en el que los colectivos excluidos establecen con creciente facilidad coaliciones que los convierten en actores estratégicos, llevando a que las tres cualidades mencionadas anteriormente – efectividad, legitimidad y representatividad– estén sometidas a una presión y cuestionamiento constantes. El grave desenchaje existente entre la institucionalidad formal y la informal, el alto grado de exclusión reinante, la dificultad de mantener altos niveles de eficiencia y el continuo surgimiento de nuevos actores sociales hacen que aumente la incertidumbre institucional y vienen, como nunca antes, a exigir de nuestras instituciones una mayor capacidad de adaptación. Es todo un desafío.

Como veremos en el siguiente apartado –en el que analizamos la configuración interna de los regímenes democráticos– nuestros sistemas representativos están afrontando este gran reto con extrema dificultad e indecisión.

2.2. El lado oscuro de la influencia

“Las democracias suelen ser más tranquilas y están menos expuestas a la sedición que el régimen gobernado por una estirpe de nobles”
(Sir Francis Bacon, Ensayos, 1597)

Es sabido que el término democracia fue acuñado en Atenas hace cerca de dos mil quinientos años, a partir de los vocablos griegos “*demos*” –que puede traducirse como “*pueblo*”– y “*kratós*” – que se traduce como “*gobierno*” o “*autoridad*”–. Con él nos referimos, por tanto, a un sistema de gobierno en el que la autoridad reside en el pueblo. Puesto en palabras de Abraham Lincoln, es el gobierno “*del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”.

A pesar de la antigüedad del término, el ideal democrático que expresa se ha mostrado tan huidizo y tan difícil de alcanzar que podría afirmarse que a lo largo de la historia de la humanidad jamás se ha realizado plenamente. En la propia Atenas, las mujeres, los esclavos y los extranjeros no eran considerados ciudadanos; y en los centenares de regímenes que posteriormente se han atribuido un carácter democrático (actualmente hay apenas diez países en el mundo que no se consideren a sí mismos “democráticos”) hubieron siempre de alcanzarse diversos compromisos institucionales que, si bien hicieron posible la gobernabilidad, los alejaron del ideal de la democracia.

De particular relevancia para nosotros son las denominadas democracias liberales, que actualmente están presentes en la mayoría de los países de tradición occidental. Las democracias liberales se caracterizan por presentar sistemas electorales representativos, por instituir la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y por proclamar el imperio de la ley y la defensa de ciertos derechos y libertades para sus ciudadanos.

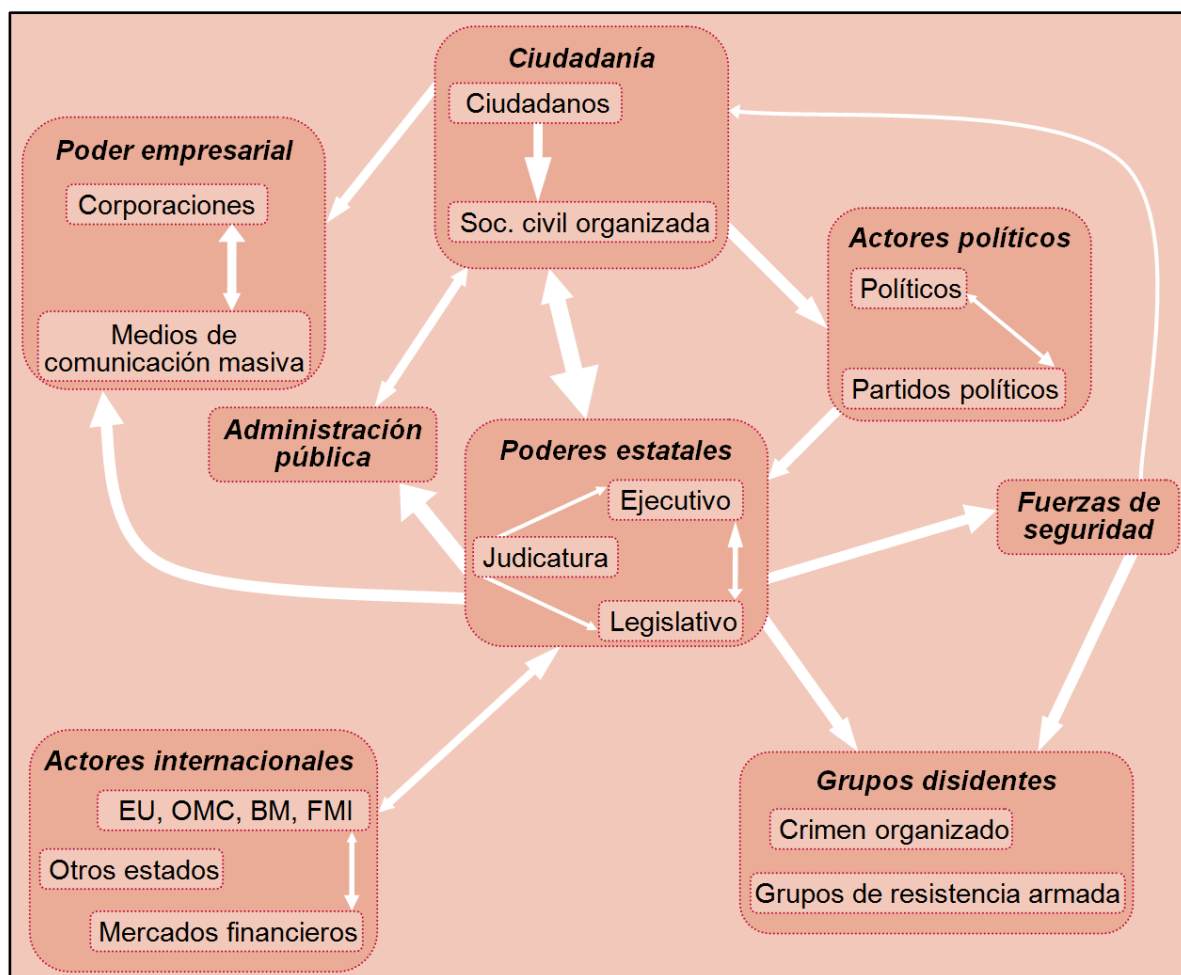
En la figura 2 se muestran los actores institucionales más importantes en las sociedades regidas por democracias liberales, así como las relaciones de influencia y poder que se dan entre ellos. Las flechas que unen a los actores indican una relación de tipo “responde ante” o “es controlado por”, y su tamaño y grosor denotan la intensidad que tiene dicha influencia. La figura, que no se refiere a ningún país en concreto, incluye únicamente aquellas relaciones que hemos considerado más relevantes de cara a estimular la reflexión del lector.

Tal como indica la figura, en las democracias liberales los poderes estatales ocupan un papel central como intermediarios y reguladores del comportamiento del resto de los actores sociales. Por medio de la promulgación y aplicación de las leyes, controlan que las actuaciones de los actores estratégicos redunden en el bienestar general. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, asimismo, preservan su independencia y se controlan entre sí mediante arreglos institucionales establecidos por la separación de poderes. Todos ellos, a su vez, rinden cuentas ante la ciudadanía, depositaria de la soberanía máxima, que ejercita su control sobre los poderes estatales tanto directamente como a través de los actores políticos. Cabe destacar cómo todas las cadenas de control e influencia social emanan en última instancia de la ciudadanía, que es el actor que goza de mayor autonomía e independencia.

La figura se refiere, claro está, a una situación ideal que muestra “cómo deberían” funcionar las democracias liberales; un ideal que, por lo general, difiere considerablemente del funcionamiento real de éstas. Lo normal es que exista en ellas una maraña de instituciones formales, informales y

sombrías que, actuando sobre el sistema de incentivos de los actores, lleva a que los intereses de éstos se desalineen con respecto al interés general e impide, de esta forma, que pueda cumplirse el ideal democrático: el “gobierno del pueblo” únicamente podrá darse en la medida en que no se contraríen los intereses de los actores estratégicos más poderosos.

Figura núm. 4. Ideal de influencia en democracias liberales



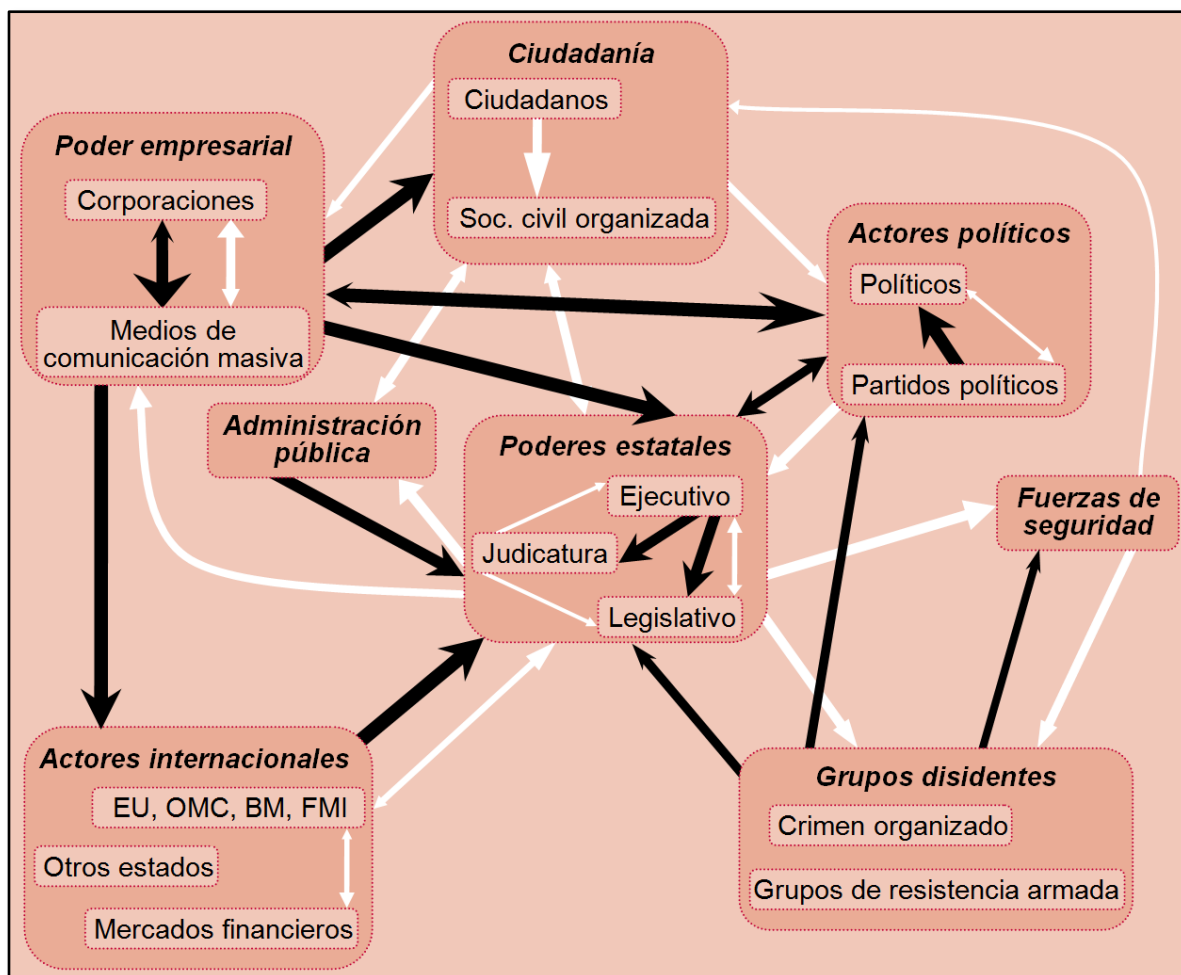
Fuente: elaboración propia

Esto no debería sorprendernos. Ha de tenerse en cuenta que nuestras democracias no han surgido de la nada. Todas ellas son el resultado de procesos de evolución institucional que las élites configuraron de acuerdo a sus necesidades. Acemoglu y Robinson (2006) sostienen que la democracia moderna emergió de una confrontación estratégica entre la minoría rica y la mayoría pobre. Los ricos prefieren siempre otros sistemas de gobierno antes que la democracia, pues el “gobierno del pueblo” conlleva un alto riesgo de redistribución de la riqueza. No obstante, confrontados con la posibilidad de que se dé una revolución –que eliminaría a las élites totalmente– están dispuestos a transigir y admitir la instauración de gobiernos con cierto carácter democrático.

El Conde de Grey, que en 1832 hubo de impulsar como primer ministro inglés la primera gran reforma de la Cámara de los Comunes, lo testimonió magistralmente: “No hay nadie más contrario que yo a los parlamentos anuales y al sufragio universal. Mi objetivo no es favorecer, sino poner fin a esos proyectos y esperanzas. [...] El propósito de mi reforma es prevenir la necesidad de una

revolución [...] reformar para preservar, no para derrocar” (Acemoglu *et al.* 2006). La composición de la Cámara de los Comunes apenas había variado en los cuatro siglos anteriores a ese discurso, pese a que su reforma venía siendo reclamada desde hacía casi doscientos años. Hizo falta que la revolución industrial alterase sustancialmente el mapa de actores estratégicos y la amenaza de una revuelta popular se hiciera tangible, para que se acometiera la reforma y con ello se iniciase el gradual proceso de cambios que llevaría al advenimiento de la democracia en el Reino Unido.

Figura núm. 5. El lado oscuro de la influencia en la democracia



Fuente: elaboración propia

Las élites, sin embargo, no están dispuestas a aceptar cualquier forma de democracia; el diseño del nuevo sistema democrático deberá incluir importantes salvaguardas contra los poderes “redistributivos” de las mayorías. Se optará así por establecer sistemas electorales representativos y sólo parcialmente sometidos al control directo de la ciudadanía, que elegirá a sus gobernantes cada cuatro o cinco años. Se limitará el uso de referendos y consultas a los ciudadanos, llegando a declararlos ilegales según para qué materias. Se favorecerá, asimismo, un diseño institucional que permita que la riqueza sea utilizada para influenciar las acciones de los gobiernos (Ferguson 1987) – mediante el cabildeo, el soborno o la corrupción– así como para conformar, manipular y silenciar a conveniencia a la opinión pública (Herman *et al.* 1988) –a través de un control casi irrestricto de los medios de comunicación de masas–. Todos ellos son mecanismos que garantizan, en conjunto, que

las opciones políticas más radicales jamás puedan hacerse con el poder y, por tanto, que la temida redistribución no pueda acontecer nunca.

A pesar de su gravedad, consideramos conveniente no juzgar con excesiva dureza estos procesos de “captura primigenia” de las instituciones democráticas por parte de las élites. Por dos motivos principales: el primero es que, en la mayoría de los casos, el panorama institucional del que se partía era tan hostil a la democracia que se hacían imposibles avances más resueltos hacia ella; el segundo motivo hace referencia al hecho de que, aún con todo, estos cambios casi siempre supusieron una mejora con respecto a la situación anterior. Debemos, asimismo, reconocer a las democracias liberales su efecto positivo sobre los niveles de educación, desarrollo y libertad de expresión de la ciudadanía y la progresiva profundización democrática que han posibilitado.

La figura 3 ilustra el funcionamiento real y conflictivo de nuestras democracias. Como puede verse, junto a los canales de legítima influencia democrática que presentamos anteriormente transcurren otros sumideros por los que la influencia oscura mana, sobreponiéndoseles muchas veces. El factor desestabilizador más apreciable lo constituye el llamado “cuarto poder” –los medios de comunicación–, que lejos de cumplir con su función de servicio al público cuestionando y controlando a los poderes fácticos, son adquiridos y utilizados por los grandes conglomerados económicos para la defensa de sus intereses corporativos. Se convierten así en un instrumento fundamental para la adulteración de la opinión pública y para ejercer presión sobre los poderes estatales y los actores políticos.

La connivencia entre los conglomerados empresariales y los actores políticos es uno de los mayores desafíos que afronta la democracia, ya que está llevando a que esa ‘búsqueda consensuada del bien común’ que debería caracterizarla degenere en confrontación interesada y partidista. A este problema se unen otros no menos graves, como la influencia del crimen organizado, la pérdida de soberanía nacional frente a organismos internacionales o potencias extranjeras, la subordinación de la acción de los políticos ante las estructuras jerárquicas partidarias, el poder ejercido por las burocracias estatales o la inexistencia de una auténtica separación de poderes. Todos ellos son desafíos que nuestras democracias habrán de afrontar si quieren acercarse cada día un poco más al ideal que las anima. Para cada uno de estos problemas podrían encontrarse multitud de ejemplos provenientes de países de todo el mundo, pero por limitaciones de espacio no podremos abordarlos. Recomendamos, no obstante, al lector interesado en conocer más sobre la influencia de las corporaciones empresariales que indague sobre la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), “lobby” que integra a 46 de las más grandes corporaciones europeas y que ha conseguido “inspirar”, más que influenciar, buena parte la agenda de la Unión Europea de las últimas décadas. Nosotros nos centraremos en esta ocasión en el análisis de un problema especialmente relevante de cara a la temática del libro: cómo los propios instrumentos de expresión democrática pueden ser transformados en herramientas de distorsión de la voluntad ciudadana.

2.2.1. Mecanismos electorales y distorsión democrática

"Si el voto cambiara algo sería ilegal"
(Escrito en una pared de San Francisco)

Las elecciones son, sin duda alguna, el acontecimiento democrático por excelencia. Es a través de ellas que el pueblo ejerce su soberanía, escogiendo a los representantes sobre los que delegará la tarea de gobierno. Por ello, no ha de extrañarnos que los sistemas y procedimientos electorales frecuentemente sean objeto de disputas institucionales y que en ellos se exprese con claridad cuáles eran los intereses de las élites en el momento en que fueron establecidos.

Debemos empezar reconociendo que no existe un régimen electoral perfecto o democráticamente neutral, ya que cada disposición y mecanismo incluido en ellos tendrá un efecto medible en las elecciones, favoreciendo a unos partidos y perjudicando a otros (Reynolds *et al.* 2006). Los mecanismos electorales son siempre, por tanto, el resultado de una negociación y un compromiso derivados de la valoración de sus efectos por parte de los actores estratégicos.

Resulta, no obstante, fascinante comprobar hasta qué punto los mecanismos electorales pueden ser deformados y alejados del ideal democrático en pro de intereses particularistas. Así, por ejemplo, en muchos estados norteamericanos impera la práctica del “*gerrymandering*”, consistente en que los propios políticos re-dibujan los distritos electorales de tal forma que quede virtualmente garantizada la elección de sus candidatos. De esta forma, en una especie de “democracia patas arriba”, son los políticos los que escogen a sus votantes en vez de al contrario. En Brasil, país cuyo régimen electoral ha favorecido una alta fragmentación partidaria y la extensión del clientelismo político, no es extraño que un cargo electo cambie de partido varias veces en un mismo año. Animamos al lector inquieto a investigar por sí mismo las características de diferentes sistemas electorales, como por ejemplo el suizo, el norteamericano y el cubano: analizando no sólo su normativa básica, sino también elementos como las normas de financiación de las campañas, la tasa de abstención de los votantes, el índice de reelección de políticos en sus cargos, las posibilidades de control ciudadano sobre las acciones de los políticos, etc., podrá constatar la disparidad que existe entre los diferentes marcos democráticos y cómo en este ámbito las primeras apariencias e impresiones suelen resultar engañosas. En lo que resta de apartado nos dedicaremos en cambio a examinar uno de los sistemas electorales más distorsionadores que existen en Europa: el sistema electoral español. Vamos a analizarlo con más de detalle, pues tanto sus características como su proceso de instauración ilustran soberbiamente los fenómenos antes mencionados.

A la muerte del general Franco, dictador que ocupó la jefatura del estado durante casi cuarenta años, se inició un proceso de reforma que, respetando los cauces de la legalidad franquista, pretendía instaurar un régimen democrático que favoreciese la modernización de España y permitiese su integración en el marco económico y político europeo. Desde el gobierno, que tenía una orientación de centro-derecha, se diseñó un sistema electoral que buscaba cumplir dos objetivos. En primer lugar, debía limitar la fragmentación partidaria y ser capaz de producir gobiernos mayoritarios y estables, pues se los estimaba como imprescindibles para el éxito de la transición. En segundo lugar, se buscó formular un mecanismo que garantizase que el que sería el futuro partido del entonces presidente pudiese alcanzar, con el 36% de los votos que esperaba obtener, una cómoda mayoría absoluta (Lago *et al.* 2005: pp. 6-7). Para ello, se abogó por un modelo

con reparto de escaño pseudo-proporcional y con pequeñas circunscripciones provinciales que, por un lado, favorecía enormemente a los dos mayores partidos de ámbito nacional a costa, principalmente, del resto de partidos nacionales, y que por otro lado amparaba a los partidos conservadores frente a los progresistas. Este diseño electoral buscaba asimismo impedir que el Partido Comunista, legalizado apenas unos meses antes de las elecciones, obtuviera una influencia parlamentaria que se correspondiese con la fuerza política que entonces se le atribuía (López Arnal 2007; Molinero 2006: p. 92; Sinova 2007).

La estratagema resultó tan exitosa que dicho sistema electoral –implantado inicialmente con visos de provisionalidad– sigue aún vigente más de 30 años después. Los dos principales partidos de ámbito nacional se vieron tan beneficiados por él –en media recibieron, conjuntamente, un 16% de sobre-representación en las tres primeras elecciones– que no pudieron menos que refrendarlo en 1985, con carácter definitivo. Desde entonces han ido acaparando un porcentaje creciente del voto total, principalmente por causa de la concentración mediática que se ha producido en torno a ambos, pero en parte también por la influencia del propio sistema electoral en el comportamiento de los votantes, que tienden a votar a los partidos mayoritarios para maximizar la “utilidad” de su voto.

Hay, sin embargo, otro componente del sistema electoral español que tiene unas consecuencias anti-democráticas si cabe aún más severas. Tras cuatro décadas de dictadura en que los partidos políticos estuvieron proscritos, se intentó fortalecer las estructuras partidarias por medio de un sistema de listas cerradas y bloqueadas, de forma que fueran las direcciones de los partidos las que elaboraran las listas de candidatos que los ciudadanos podrían votar en cada circunscripción. Sin duda, las listas cerradas y bloqueadas permiten a la dirección del partido ejercer un fuerte control y una férrea disciplina dentro de la agrupación. El problema es que al mismo tiempo vienen a quebrar el tan fundamental vínculo democrático entre el elector y el elegido, convirtiéndose la democracia en una “partidocracia”.

Quienes otorgan los cargos a los políticos no son ya los ciudadanos sino los partidos, cuyas jerarquías deciden el lugar de los candidatos en las listas electorales y, por consiguiente, si serán elegidos o no. En vez de líderes políticos sometidos al control de sus electores, con quienes mantienen un contacto y comunicación constante, lo que tenemos son profesionales de la política expertos en medrar dentro de las estructuras partidarias y acostumbrados, por tanto, a anteponer el interés y las consignas del partido a cualquier otra cosa. Sólo tomando consciencia de que no es ante los ciudadanos que los políticos deben rendir cuentas, puede llegar a entenderse que el Parlamento, que debería operar como un santuario del diálogo democrático en pro del bien común, se convierta en ocasiones en una especie de circo romano en el que Sus Señorías se comportan peor que los macarras del instituto durante la clase de literatura (Díez 2007).

Las listas cerradas y bloqueadas generan asimismo dinámicas perniciosas por el lado del ciudadano. Puesto que no es posible ejercer ningún control directo sobre los políticos, desaparece el estímulo para informarse sobre ellos, hasta el punto de que la mayoría de las personas no conocen más allá del segundo integrante de las listas electorales de su provincia. Al final, al ciudadano no le queda otra posibilidad que establecer con los partidos políticos una relación similar a la que mantiene con los equipos de fútbol: podrá alentarlos, abuchearlos y hasta identificarse con sus

colores, pero no puede aspirar a determinar su juego; eso es cosa del “presi”, del míster y, en su caso, de la voluntad y compromiso de los propios jugadores.

En medio de este proceso de degradación democrática, la confianza del ciudadano en los actores e instituciones políticas se ve más afectada cada día. Las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS 2007) muestran cómo los españoles consideran que los políticos no se esfuerzan en cumplir sus promesas electorales (60,2%), que personas como ellos no tienen influencia en las acciones del Gobierno (61,8%) y que son bastantes o casi todos los políticos implicados en cuestiones de corrupción (53,46%). Volvemos así a nuestro punto de partida: la crisis de identidad y de legitimidad que atraviesan las democracias modernas y la creciente demanda para que se reajusten sus instituciones.

Los políticos, en España y el resto del mundo, se ven por tanto obligados a enfrentar un trascendente dilema: ¿dónde encontrar la voluntad con la que cambiar las reglas actuales si son precisamente ellos quienes más se benefician de ellas? Es más, son esas mismas reglas las que les están escudando ante mayores demandas de cambio y las que por tanto posibilitan que puedan mantener sus cargos y privilegios en el corto y medio plazo. Es ésta, sin duda, una paradoja de difícil resolución, pero como veremos en el siguiente apartado, no es la única ni la más grave de las que anidan en las psiques de los políticos.

2.2.2. Política representativa y esquizofrenia “doblepensante”

“No es la conciencia de los hombres la que determina su ser; es, por el contrario, su ser social el que determina su conciencia”
(Karl Marx, Contribución a la crítica de la economía política, 1859)

La esquizofrenia es un trastorno mental que se caracteriza por una pérdida de contacto con la realidad y diversas alteraciones de la personalidad. La traducción literal del término sería algo así como “escisión de la mente”, escisión que en cierto modo permite al esquizofrénico pensar al mismo tiempo una cosa y su contraria. George Orwell (1949) planteó en su novela 1984 una variante política de la esquizofrenia, que denominó “doblepensar” y que describía como:

“la facultad de sostener dos opiniones contradictorias simultáneamente. [...] el empleo del engaño consciente conservando a la vez la firmeza de propósito que caracteriza a la auténtica honradez. Decir mentiras a la vez que se cree sinceramente en ellas, olvidar todo hecho que no convenga recordar, y luego, cuando vuelva a ser necesario, sacarlo del olvido sólo por el tiempo que convenga, negar la existencia de la realidad objetiva sin dejar ni por un momento de saber que existe esa realidad que se niega”

Pues bien, puede comprobarse que no es necesario vivir bajo la inquisidora mirada del “Gran Hermano” orwelliano para llegar a padecer de esa esquizofrenia “doblepensante”; de hecho, en el caso de los políticos de las modernas democracias representativas dicha afección casi podría ser considerada como una “dolencia profesional”.

Sendos estudios recientes sobre las actitudes de los políticos locales en el Reino Unido y en Bélgica (Copus 2007; Verlet et al. 2007) muestran cómo, con independencia de cuál sea la orientación ideológica de su partido, la mayoría de los políticos comparten una aparente

contradicción. Por un lado, son firmes defensores de las elecciones como excelente mecanismo democrático para la expresión de la voluntad de los ciudadanos, que a través de ellas otorgan a los representantes electos la autoridad y la legitimidad requerida para el ejercicio de sus cargos durante su periodo de mandato. Pero al mismo tiempo que se reconocen un producto del sistema electoral, y por tanto apenas una forma de expresión de la voluntad popular, los políticos muestran una marcada aversión ante cualquier ejercicio directo de la soberanía ciudadana que no se vea mediada por los representantes políticos y las estructuras partidarias. En particular, reniegan de la utilización de referendos locales para la toma de decisiones y les molesta que los ciudadanos se movilicen para ejercer “presión mediática” o para organizar sus propios “partidos de protesta”. Lo más adecuado y efectivo, según la opinión de los cargos electos, sería que los deseos de influencia de los ciudadanos se canalizasen a través del contacto con sus representantes o utilizando los canales de participación que éstos establecen. En cualquier caso, los políticos entienden que debe respetarse el “mandato que recibieron de su electorado para tomar decisiones reales, finales y vinculantes en instituciones legítimas” (Verlet *et al.* 2007: p. 21); pues al fin y al cabo fue para eso que “ganaron” las elecciones.

Así, ignorando las varias deficiencias que aquejan a los sistemas electorales representativos como mecanismos de expresión ciudadana que hagan primar sus intereses ante los de las élites (Fung 2006: p. 27), justifican su renuencia a los referendos y a cualquier otra forma vinculante de participación ciudadana por medio de unos de argumentos que, de facto, invalidarían también las elecciones en que ellos mismos fueron elegidos. Entre ellos destaca el de que el representante “conoce mejor” y tiene una mayor perspectiva, ecuanimidad y legitimidad que los propios ciudadanos, así como el de que las consultas reiteradas a la ciudadanía serían técnica y organizativamente inviables. Son, en definitiva, argumentos que tal vez tenían validez aplicados al siglo XIX, pero que no reflejan correctamente la realidad actual.

No obstante, no debería extrañarnos que los políticos aborrezcan aquellos arreglos democráticos en los que ellos mismos no aparezcan como elementos centrales e ineludibles de los procesos de gobierno. Su aparente esquizofrenia, de hecho, no tiene siquiera que ver con la mayor o menor bondad de nuestros representantes. En realidad es una cuestión de interés; y el “interés propio”, en una u otra medida, afecta a todos los gremios profesionales, que tienden a anteponer sus intereses, o los de aquellos de quienes dependen, frente a otro tipo de consideraciones. Seamos honestos: si un profesor universitario tuviera que elegir entre el interés general de la universidad o su interés concreto como profesor, casi siempre optaría por su interés. Lo mismo ocurrirá con cualquier hinchado de fútbol merecedor de ese nombre: jurará que vio esa falta inexistente que impidió a su delantero marcar un gol. ¿Y existen muchos redactores que consientan en publicar una noticia que atente gravemente contra los intereses de las compañías propietarias de su periódico, sabiendo que perderán por ello su trabajo? Así, cuando un político se ve confrontado entre la “corrección democrática en general” o su interés concreto como político... es comprensible que opte por su propio interés. Esa es, sencillamente, la naturaleza básica de nuestras sociedades y de sus integrantes, sobre la que construimos nuestras instituciones. Hace casi tres siglos el Doctor Mandeville ya nos advertía de que la gestión política habilidosa consiste precisamente en saber encauzar los intereses y vicios privados de tal forma que puedan redundar en el beneficio general (Mandeville 1729: p. 311).

Como sabemos, todas las instituciones promueven las condiciones necesarias para que, entre sus integrantes, prosperen justamente aquellos que aseguren la continuidad de la institución y de sus estructuras internas. Es por ello que en los partidos políticos predominan los miembros que anteponen el *statu quo* al idealismo democrático. Así, son una minoría los que, a día de hoy, se consideran a sí mismos como “agentes de cambio”, pues se ven obligados a enfrentar un sistema de incentivos y desincentivos que les dificultan promover activamente el “empoderamiento” del ciudadano y la democratización del gobierno y la administración. El resto de los políticos permanece así prisionero de una cortoplacista “lógica del poder” que les impide reconocer cómo, en el largo plazo, la introducción de cambios les permitiría realizar sus funciones de una manera más plena, satisfactoria y sostenible.

De acuerdo a los mecanismos de evolución institucional que analizamos en apartado 2.1.2, el tránsito hacia formas más maduras de democracia sólo podrá acontecer cuando proliferen nuevos liderazgos que consigan articular una convincente agenda de cambio que, ocasionalmente, consiga aliviar la “esquizofrenia doblepensante” de nuestros políticos. Conviene señalar cómo estos procesos de cambio ya han acontecido en algún país, hace más de un siglo. En Suiza, república federal dotada de un sistema representativo proporcional que incorpora numerosos mecanismos de democracia directa, la práctica totalidad de las leyes emitidas a nivel federal, cantonal y local, pueden ser rechazadas por la ciudadanía a través de un referéndum, que deberá convocarse si 50.000 ciudadanos (*i.e.*, aproximadamente un 1% del censo) firma a favor de su realización, siendo asimismo posible la presentación de enmiendas a las leyes o incluso la elevación de iniciativas legislativas populares.

La gran mayoría de las leyes suizas, por supuesto, no llegan a ser sometidas a referéndum, por lo que a efectos prácticos el trabajo de los políticos helvéticos es muy similar al de sus homónimos de países no tan democráticos. Sin embargo, la mera posibilidad de que la ciudadanía rechace las leyes que considera poco satisfactorias, introduce un sutil estímulo que viene a transfigurar el proceso legislativo y a reajustar la propia psicología de los legisladores: interiorizan que el ciudadano tiene también poder entre elección y elección, y para evitar el ocasional rechazo se establece un ciclo legislativo que incorpora procesos de discusión de los borradores con los gobiernos regionales, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y colectivos ciudadanos, entre otros. Los resultados y propuestas de dichos procesos consultivos serán tenidos muy en cuenta por los parlamentarios durante la tramitación final de la ley (Huber 2007).

Es posible, pues, disponer de arreglos institucionales democráticos que vinculen más estrechamente a los ciudadanos con sus representantes, estimulando un diálogo continuado y fructífero entre ellos y resolviendo, aunque sea parcialmente, algunas de las contradicciones democráticas que aquejan a nuestros sistemas políticos. Sin embargo, el que apenas unos pocos países en todo el mundo hayan llegado a explorar estas vías muestra que no es ésta una transición fácil de realizar. Son aún muchas las naciones que, al igual que nosotros, no han sido capaces de contestar la pregunta que planteamos anteriormente: ¿dónde encontrar la voluntad con la que cambiar las actuales reglas, si precisamente quienes deberían cambiarlas son quienes más se benefician de ellas?

Concluimos así este apartado en el que fueron presentados los rasgos esenciales de la institucionalidad democrática, para centrarnos a partir de ahora en el ámbito municipal. Como veremos, es en este contexto donde es más probable que surjan esos nuevos liderazgos –tanto políticos como administrativos y ciudadanos– que no sólo nos mostrarán de dónde extraer esa huidiza voluntad de cambio, sino que se aventurarán a forjar nuevas reglas para la política.

3. El nudo gordiano de la democracia local

“La democracia sólo parece adecuada para un país muy pequeño”
(Voltaire, Diccionario filosófico, 1764)

No es ninguna casualidad que fuese en las *polis*, las ciudades-estado de la antigua Grecia, donde cristalizó por primera vez la noción político-filosófica de democracia. Tampoco es casualidad que en numerosos idiomas, entre los que se incluye el español, el término “ciudadano”, que se refiere al “habitante de un Estado como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país” (RAE 2001), se derive precisamente de la palabra “ciudad”.

A lo largo de la historia de la humanidad las ciudades, y en general el ámbito local, se han configurado como un espacio democrático privilegiado. Es precisamente en este nivel donde se construye una relación más estrecha entre los gobernantes y los ciudadanos, pues la cercanía física que comparten –al permitir que se identifiquen y confluyan los intereses y problemáticas vitales que ambos afrontan– lleva a que los procesos de rendición de cuentas y de asunción de responsabilidades resulten más eficientes. Por lo general, es también en los municipios donde los ciudadanos se encuentran más motivados para buscar solución a los problemas que les afectan, organizando coaliciones lo suficientemente fuertes como para presionar a los gobernantes o, en su caso, sustituirlos, si es que éstos no proporcionan las soluciones y los arreglos institucionales que la ciudadanía demanda.

De hecho, analizando el proceso de “revolución democrática” suiza de finales del siglo XIX, se observa que fue en el nivel local y regional donde surgieron las innovaciones democráticas que, progresivamente, irían siendo elevadas hasta el nivel federal (Kaufmann 2005: p. 130), en el contexto de un periodo caracterizado por el descontento y la desconfianza de los cantones suizos con respecto a las instituciones políticas federales (Auer 2007). Es importante notar cómo, pese a que los mecanismos de democracia directa buscaban inicialmente desafiar y coartar los desmanes del poder central, fueron estos mismos mecanismos los que, con el tiempo, permitirían alcanzar unos niveles de armonía nunca antes vistos entre los diferentes niveles de gobierno, y entre éstos y la ciudadanía.

Los analistas políticos coinciden en señalar que las ciudades van a adquirir, en este siglo que comienza, una importancia aún mayor que la que tuvieron nunca. Tal importancia no se deriva únicamente del colosal incremento de la población urbana mundial –que en los últimos 55 años se ha cuadruplicado y engloba ya a la mitad de la humanidad– sino que está más bien relacionada con los cambios socio-políticos, económicos y tecnológicos que los países de todo el mundo han experimentado en los últimos decenios. En un momento en el que los procesos de globalización restan cada vez más margen de acción al Estado, se está depositando gran atención sobre el ámbito local, la subsidiariedad y la descentralización como fórmulas con que fomentar la eficiencia, y poder

así dar respuesta a unas demandas sociales y ciudadanas que están cada vez más diversificadas y que los estados se muestran incapaces de satisfacer.

Las ciudades están, no obstante, teniendo grandes dificultades para afrontar este desafío ya que, por lo general, se encuentran ellas mismas atrapadas en una difícil situación que se caracteriza por el exceso de atribuciones y responsabilidades, la falta de autonomía y la escasez de recursos humanos y financieros con que abordar los problemas. Desde mediados de los años ochenta se ha venido preconizando, como posible solución, una transición desde los modelos burocráticos de administración municipal hacia la llamada “nueva gestión pública”, más flexible y dinámica, y capaz de reaccionar ante las necesidades de los ciudadanos como las empresas reaccionan ante las de sus clientes. Tras más de veinte años intentándolo, cada día es más patente que tales medidas modernizadoras no se bastan para desentrañar el complicado “nudo gordiano” que atenaza a nuestros municipios. Por un lado, la inercia burocrática de las administraciones se ha mostrado muy resistente y renuente al cambio; y por el otro, no parece que un enfoque meramente “empresarial” consiga solventar unos desafíos sociales que crecen y se diversifican continuamente.

Se hace así cada vez más palpable la necesidad de que acontezca una transformación aún más profunda en el ámbito local, que alcance a modificar su mismo marco institucional y político y sustituya las tradicionales visiones de “gobierno” –de carácter tecnocrático, jerárquico y centralista– por una nueva noción relacional de “gobernanza”, que reconozca la existencia de una multiplicidad de agentes relevantes que actúan en el ámbito local y que permita a cada uno de ellos ocupar su lugar dentro de redes colaborativas y dinámicas capaces de abordar conjuntamente las problemáticas locales. En esta nueva forma de “gobernanza colaborativa” la transparencia, la rendición de cuentas, la asunción de responsabilidades y la participación ciudadana ocuparían un lugar central (Miller *et al.* 2007). Se desencadenaría así un proceso de “democratización de los municipios” que bien podría, a su vez, desembocar en una “municipalización de la democracia” que, como hemos visto, tal vez contribuiría a resolver la grave crisis de credibilidad que hoy en día aqueja a nuestras marchitas democracias.

3.1. El laberinto de lo local

“Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres.
Las instituciones municipales son a la libertad lo que las
escuelas primarias a la ciencia”
(Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 1835)

Para hacernos una idea más precisa del embrollo en que se encuentran inmersas actualmente nuestras ciudades nos remitiremos nuevamente al ejemplo español, que –al menos en el momento de escritura de estas líneas, en octubre de 2007– presenta unas características singulares que lo convierten en un caso especialmente ilustrativo e interesante.

En términos generales puede afirmarse que los municipios españoles, al igual que el resto de las urbes del mundo, enfrentan desde sus instituciones los desafíos de escasez de recursos y exceso de responsabilidades que mencionamos anteriormente. En el caso de España la situación se vuelve aún más espinosa para los consistorios por causa de una serie de vicisitudes extraordinarias que, en conjunto, podrían favorecer que en los próximos años se haga más conveniente –o cuanto menos

posible— la experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política. Sin afán de ser exhaustivos, mencionamos a continuación los factores más importantes que harían plausibles dichas mudanzas.

Inmigración y disparidad social

España está experimentando unos flujos migratorios absolutamente inauditos en el mundo entero: entre los años 2000 y 2007 el número de inmigrantes censados prácticamente se quintuplicó, de forma que actualmente más del 10% de los residentes en España provienen del exterior, con fuerte representación de regiones tan dispares como Iberoamérica, Europa Occidental, Europa Oriental, África del Norte y África Subsahariana. Este hecho no sólo contribuirá a acrecentar en los próximos años el porcentaje de población con limitados recursos socio-económicos a los que los municipios deberán servir, sino que introduce una insólita complejidad cultural y social en las hasta ahora relativamente homogéneas ciudades españolas, lo que sin duda planteará desafíos importantes para los gestores municipales.

Boom inmobiliario y finanzas municipales

Buena parte de la bonanza económica que España experimentó en la última década fue debida al espectacular *boom* inmobiliario que, amparado en la Ley del Suelo de 1998, promovió un modelo de desarrollo urbanístico de carácter no sostenible, que fomentó la especulación y generalizó la corrupción (Iglesias *et al.* 2007a). Según las cifras oficiales, los precios de la vivienda crecieron entre 1997 y 2006 un 187%, para ir estabilizándose a lo largo de 2007 y seguramente estancarse o caer durante el 2008. El fin de este auge provocará, sin duda, una ralentización general de la economía española; su efecto sobre las finanzas municipales va a ser, sin embargo, mucho más dramático.

Durante los años del “*boom del ladrillo*” la gran mayoría de los municipios españoles recurrieron a las recalificaciones urbanísticas para incrementar su recaudación y mejorar su situación financiera. Desgraciadamente, los pingües ingresos extraordinarios provenientes de las recalificaciones favorecieron la indisciplina fiscal: en muchos casos fueron indebidamente utilizados para sufragar gastos corrientes y sobredimensionar la administración municipal, cuando no para la obtención delictiva de lucro personal por parte de políticos, funcionarios y otros intermediarios. Se extendieron así, por todo el territorio nacional, las prácticas de corrupción, la opacidad administrativa y el incumplimiento sistemático de las normativas urbanísticas (Iglesias *et al.* 2007a), hasta el punto de que entre 2000 y 2007 los medios de información españoles llegaron a denunciar más de mil casos de supuestas irregularidades urbanísticas y presuntos casos de corrupción (Iglesias *et al.* 2007b).

Sin duda, este hecho no sólo ha provocado un deterioro del sistema democrático y una gran pérdida de credibilidad de sus instituciones, sino que plantea un desafío muy concreto y tenaz a los futuros gestores municipales: deberán proporcionar servicios, con unos recursos significativamente mermados, a una ciudadanía recelosa y a unas ciudades masivamente edificadas. En estas circunstancias, incluso el gestor más honesto y capaz tendrá dificultades para garantizar la gobernabilidad de su ciudad, ya que las subidas de impuestos que se verá obligado a realizar serán recibidas con suma hostilidad.

Es posible, no obstante, que esta exacerbada “conflictividad urbana” sirva para afianzar dentro de los municipios unos nuevos perfiles de liderazgo político y administrativo, que destaquen por sus dotes comunicativas y por su voluntad para coordinarse con el resto de agentes en la búsqueda de soluciones creativas para los problemas de la ciudad.

Clima político deteriorado

Por si fuera poco el desencanto democrático causado por la pandemia de corrupción urbanística, durante la última legislatura el clima político nacional se ha caracterizado por un nivel de polarización y crispación nunca antes vivido. En estos cuatro años no ha habido ninguna institución democrática, consenso cívico o política de Estado que haya quedado a salvo de la instrumentalización partidista, mediática y electoral.

Esta confrontación desmedida no sólo ha provocado discordia y hartazgo entre la ciudadanía, sino que ha puesto en evidencia para una proporción creciente de la población algunas de las deficiencias institucionales que hasta ahora apenas habían sido tematizadas, como la ausencia de una auténtica separación de poderes, la generalizada amoralidad política o la existencia de un bipartidismo encubierto, basado en el control mediático y en unos mecanismos electorales viciados. Tras treinta años de democracia, por primera vez han alcanzado resonancia cuestionamientos dirigidos hacia la jefatura del Estado –que no es electa sino hereditaria– y al propio proceso de transición democrática –cuya “incuestionable bondad” fue asentada en el imaginario colectivo por unos medios de información dedicados durante lustros a idealizarla.

El resultado es, en cualquier caso, un clima político recrudecido y una ciudadanía cada vez más escéptica. Y si bien esta situación podría, en el ámbito nacional, reforzar la polarización política en torno a los dos partidos mayoritarios, en el nivel municipal va a tener un efecto más disgregador, dificultándoles a estos partidos que puedan hacerse con una buena representación local –con cuadros capacitados y que cuenten con apoyo social– y así favoreciendo que afloren otras agrupaciones con mayor voluntad y capacidad para sintonizar con la ciudadanía.

Hostilidad institucional hacia la participación ciudadana

Pese a que la Constitución Española proclama que *“los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”*, la realidad es que su articulado se muestra declaradamente hostil a los mecanismos de democracia directa. Constituye, de facto, un importante retroceso con respecto a la anterior Constitución, que permitía impulsar referendos de revocación para leyes emitidas por el Congreso. En la actualidad, los ciudadanos disponen apenas de una sola herramienta, la *Iniciativa Legislativa Popular (ILP)*, que les permite presentar al Congreso una proposición de ley que venga avalada por al menos medio millón de firmas. Existe, no obstante, una amplia lista de temas legislativos excluidos de las Iniciativas Populares, que abarca la práctica totalidad de asuntos importantes: derechos fundamentales, libertades públicas, código penal, educación, reforma constitucional, estatutos de autonomía, asuntos y tratados internacionales, tributación, planificación económica, prerrogativa de gracia... son algunos de los temas prohibidos. No existe, asimismo, garantía ninguna de que la proposición sea tramitada por el Congreso, que puede espontáneamente rechazar su admisión, o hasta tergiversar su

contenido de forma que se acabe legislando algo distinto o incluso opuesto a lo propuesto por los ciudadanos. Así las cosas, la ILP resulta totalmente inoperante, como prueba el hecho de que ninguna de las 45 iniciativas emprendidas en casi 30 años haya sido finalmente aprobada –con la posible salvedad de una iniciativa cuyo contenido se consideró subsumido dentro de otra ley propuesta por los grupos políticos.

En cuanto a las *Consultas Plebiscitarias* a la ciudadanía, se configuran más como un mecanismo para que el Gobierno legitime sus decisiones que como un instrumento para el ejercicio de la soberanía popular: son convocadas por el Presidente del Gobierno a su conveniencia y tienen un carácter meramente consultivo, por lo que su resultado no precisa ser respetado. La experiencia de los dos plebiscitos que se realizaron en 1986 y 2005 –sobre la permanencia de España en la OTAN y sobre la Constitución Europea– muestra asimismo cómo la maquinaria estatal es utilizada, sin apenas restricciones, para favorecer el resultado deseado por el gobierno, desdeñando cualquier principio de neutralidad democrática (Demopunk Net 2005; Martínez Sánchez 2001).

De manera similar, la Constitución establece que toda consulta plebiscitaria que se pretenda realizar en los ámbitos regional o municipal deberá contar previamente con la autorización expresa del Gobierno de la Nación, mediante acuerdo adoptado en Consejo de Ministros (Ibáñez Macías 2005). Tomemos el ejemplo de un grupo de vecinos que quisiera impulsar una consulta ciudadana para decidir si se construye una fuente en la plaza de su pueblo. Estos vecinos deberían constituirse en “comisión promotora”, elaborar una propuesta legislativa que prevea la realización del plebiscito y registrarla en el Ayuntamiento, cuyo pleno valorará si la admite o no a trámite, en base al informe realizado por la Comisión de Participación Ciudadana. Podrá así iniciarse la recogida de las firmas de un 15% de los ciudadanos en pliegos debidamente autorizados por el ayuntamiento. Las firmas serán verificadas una a una por la autoridad competente, pudiendo entonces el Gobierno Municipal pasar a considerar si acepta o rechaza la propuesta, que deberá asimismo ser debatida por el Pleno una vez se hayan estudiado los correspondientes informes del Secretario y del Interventor. Si se decide aprobar la realización de la consulta, será entonces el momento de solicitar la autorización, primero al gobierno regional y posteriormente al gobierno nacional, para que puedan así finalmente iniciarse los preparativos de la consulta propiamente dicha: su convocatoria, la campaña, votación en colegios electorales, recuento de votos, etc. Puesto que, con toda probabilidad, el plebiscito tendría un carácter meramente consultivo, al final sería el propio gobierno municipal quien decida si acatar o no su resultado. En total, habrán transcurrido meses, si no años, desde que se inició el proceso. Así las cosas, a nadie sorprenderá que las escasas consultas convocadas en el ámbito local y regional se hayan realizado, hasta donde nos consta, al margen de los cauces legales y que, por tanto, hayan sido ignoradas o incluso prohibidas por las autoridades (Demopunk Net 2002).

El modelo de participación ciudadana español presenta así, sobre todo al nivel “nacional”, un carácter restrictivo y controlador que, a efectos prácticos, no difiere mucho del utilizado ocasionalmente por regímenes de tipo dictatorial. En su gran mayoría los españoles ignoran que existan otras formas de ejercer su ciudadanía que no sea a través de las elecciones, de la misma forma que no son conscientes del resto de desequilibrios existentes en el andamiaje democrático español. Cuarenta años de dictadura y, posteriormente, un notable trabajo de ‘endoculturación’ a favor del *statu quo* realizado desde el sistema educativo y los medios de comunicación masiva, han

extendido entre los ciudadanos la impresión de que la democracia básicamente consiste en elegir cada cuatro años entre las listas propuestas por los partidos políticos.

La situación tiene, sin embargo, visos de cambiar en los próximos años. El patente anacronismo de esta legislación se va a hacer más y más visible para una ciudadanía cada vez más crítica y crecientemente acostumbrada a ser consultada y a dar su opinión. Es más, una legislación obsoleta y restrictiva confiere mayor visibilidad a los movimientos críticos, cuyas campañas y acciones podrían servir para desanudar la, hasta ahora reprimida, demanda ciudadana de participación. Por poner un ejemplo que contraste con el que dimos anteriormente: sistemas de software libre que están siendo desarrollados van a permitir en breve que cualquier vecino u organización social pueda organizar, sin coste alguno y con razonables garantías procedimentales, un pseudo-referéndum virtual para su ciudad, en el que los ciudadanos que lo deseen podrán participar utilizando, desde su propia casa, su DNI digital, obteniéndose un resultado en el plazo de días o semanas. Por supuesto que esta consulta, al no haber sido autorizada por el Presidente de la Nación, no tendría validez legal alguna; pero si, por ejemplo, más de la mitad de la población de un municipio aprobase la propuesta, su legitimación moral y democrática –así como su impacto mediático– serían tan fuertes que resultaría muy costoso para el alcalde el ignorarla. Más pronto o más tarde, las autoridades locales y regionales se darán cuenta de que tales ejercicios de expresión de la voluntad popular son difíciles de reprimir –tanto desde un punto de vista técnico como democrático– y tratarán de utilizar su significativa potestad normativa (Ibáñez Macías 2007) para establecer un marco legal que introduzca mecanismos participativos sobre los que puedan ejercer una mayor influencia y sean aceptados por la ciudadanía.

Tensiones territoriales e identitarias

Una de las mayores riquezas de España la constituyen su diversidad de climas y orografías, así como las numerosas culturas y pueblos que, a lo largo de la historia, confluyeron y se desarrollaron dentro de su reducida extensión geográfica. De hecho, algunas de sus actuales comunidades lingüísticas extienden sus raíces históricas hasta los tiempos pre-románicos, por lo que puede hablarse de más de veinticinco siglos de afortunada y desafortunada convivencia entre las culturas hermanas crecidas en la Península Ibérica.

En 1936, pocos meses después de iniciarse la guerra civil española, el general Franco explicaba a la prensa extranjera la que sería su futura política territorial: *“El carácter de cada región será respetado, pero sin perjuicio de la unidad nacional, que la queremos absoluta; con una sola lengua, el castellano, y una sola personalidad, la española”* (Laínz 2004). Ni qué decir tiene que los casi 40 años de dictadura que siguieron a esas declaraciones constituirían uno de los periodos de más difícil convivencia entre las regiones ibéricas. De hecho, la sistemática represión ejercida contra los nacionalismos periféricos y la prohibición de sus manifestaciones lingüísticas y culturales exacerbaría en ellas lo que Castells (1999) denomina *identidades de resistencia*: aquellas que se conforman a través del sentir que “alguien ahí fuera” no les deja ser lo que son, y que reivindican su derecho a ser por los más diversos medios, incluidos la lucha armada y el terrorismo.

En un intento por enmendar los excesos franquistas, el modelo territorial español fue radicalmente transformado como parte del proceso de transición a la democracia: España pasó a ser uno de los estados más descentralizados de Europa, con un sistema pseudo-federal estructurado en

torno a las llamadas “Comunidades Autónomas”, que gozan de altos niveles de autogobierno. No obstante, no ha de olvidarse que los artífices de dicha “solución autonómica” provenían de ese mismo régimen que intentaban transformar. Del mismo modo en que casi seis años después de la muerte del dictador seguía aún considerándose el sueldo de la mujer casada –cuya capacidad jurídica se asimiló durante toda la dictadura a la de un niño o un demente– como un bien ganancial que debía ser administrado por su marido (Ortiz Heras 2006), la concepción patriarcal del franquismo impregnaría también el nuevo modelo autonómico, limitándolo en aspectos fundamentales y convirtiéndolo así en fuente de continuas tensiones hasta el día de hoy. Usando el símil del matrimonio patriarcal, podría afirmarse que el Estado central se reservó en su relación con las regiones una cierta *primacía marital*, que es la que le permite señalarles: “*serás lo que eres... hasta donde yo te diga, ¿sí?*”. Interpretado en estos términos, el artículo 8 de la Constitución –que atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de defender la “integridad territorial” de España– puntualiza: “...y como me hables de divorcio, te parto la cara” (Gordillo 2006; Ortiz 2007).

El proceso de revisión de los Estatutos de Autonomía –normas básicas de las regiones autónomas que fijan los márgenes de su autogobierno–, que fue iniciado en 2005 y está aún por completarse, no sólo no ha logrado disipar las tensiones entre las regiones y entre los distintos niveles de gobierno, sino que probablemente va a contribuir a que éstas se acentúen en los próximos años. La ciudadanía, tal vez preocupada por asuntos más cotidianos, apenas ha mostrado interés en la encendida disputa competencial. Los políticos nacionales y autonómicos despiertan así en los ciudadanos, por lo que parece, similares niveles de desapego. En escenarios como éste, los gobiernos de las regiones con agendas nacionalistas, que requieren legitimarse y diferenciarse con respecto al gobierno central, tienden a promocionar financiera y legislativamente mecanismos participativos al nivel regional y municipal, pretendiendo con ello un mayor acercamiento a los intereses de los ciudadanos. Éste es un proceso que, por ejemplo, se está dando en Escocia, y que en cierto modo acontece también ya en España: las comunidades con agendas más reivindicativas –Cataluña y el País Vasco– son también las que más han destacado en estos ámbitos (Borge *et al.* 2008: pp. 14-18; Generalitat de Catalunya 2006).

Generalizada falta de cultura participativa en los municipios

La democracia española es todavía muy joven. Gran parte de su población creció, de hecho, bajo un régimen de dictadura y en unas condiciones socio-económicas muy distintas de las actuales. El talante continuista con que se desarrolló la transición democrática impidió, a su vez, que se aplicase una pedagogía de auténtica regeneración democrática en la educación de las nuevas generaciones. No es por ello de extrañar que el bagaje formativo y cultural de los españoles, así como el de las instituciones que operan en el ámbito local, apenas incluya competencias democráticas y participativas.

Por un lado, tanto las administraciones municipales como los propios partidos políticos constituyen entornos compartimentados en los que todavía imperan valores organizativos de carácter jerárquico, formal y tecnocrático. Es por ello que a la gran mayoría de los alcaldes, ediles y cuadros técnicos municipales les resulta tan difícil promover la participación ciudadana, pues ellos mismos carecen de la necesaria formación, experiencia y confianza en la cultura de diálogo. Más bien ocurre lo contrario: la incertidumbre y desconfianza derivada de su falta de familiaridad con la

participación exacerba su resistencia al cambio y les hace sentirla como una innovación arriesgada, que les complica la toma de decisiones y les obliga a renunciar a sus parcelas de poder.

La ciudadanía, por su parte, presenta una cultura política desconfiada y, por lo general, se siente lejos de la administración y los políticos. Apenas existe esa confianza y complicidad entre gobernantes y gobernados que resulta fundamental para que la participación funcione. Para el escaso porcentaje de ciudadanos que estaría dispuesto a movilizarse e implicarse más allá de las elecciones, las actividades participativas municipales –que tienen un carácter eminentemente presencial– resultan casi siempre incompatibles con el resto de sus compromisos laborales, familiares y personales. Más aún: para que un ciudadano participe ha de percibir que el tema tratado es relevante y que su esfuerzo podrá realmente verse reflejado en las decisiones gubernamentales, algo que todavía apenas ocurre.

Resulta asimismo importante destacar la falta de cultura participativa de las propias asociaciones ciudadanas, en torno a las cuales se ha desarrollado tradicionalmente la participación municipal. En particular, el movimiento vecinal se caracteriza por su endogamia, su limitada representatividad y democracia interna y por su escasa capacidad de renovación, con juntas directivas que en algunos casos apenas cambiaron en 25 años (Prieto-Martín 2004). En algunos municipios las asociaciones de vecinos se constituyen en un auténtico contrapunto de poder al ayuntamiento y son cooptadas por los intereses partidarios. De hecho, las asociaciones vecinales usualmente recelan de metodologías que soliciten la participación directa de los ciudadanos, ya que preferirían que ciertos temas se negociasen sólo con ellas.

En cuanto a los medios de información local y las instituciones académicas, que deberían haber proporcionado los espacios y los referentes desde los que desarrollar en los municipios una sana crítica y experimentación democráticas, lo cierto es que raramente lo han hecho: por lo general, antes que fiscalizar a los poderes fácticos municipales han quedado puestos a su servicio y contribuido así a mitigar los efectos transformadores de la participación ciudadana.

De todo ello se deduce que, para que la participación ciudadana pueda extenderse en el ámbito municipal, hace falta que se den procesos de “aprendizaje democrático” en todos estos sectores. Hay, no obstante, indicios que sugieren que dichos procesos están ya iniciándose tanto entre los actores gubernamentales, que evolucionan hacia estilos de gobierno más “relacionales” (Brugué 2002; Pino *et al.* 2007), como en la propia ciudadanía y sus asociaciones, quienes a través de colectivos de nuevo cuño articulan demandas de carácter cada vez más reivindicativo (Morales 2005). En los próximos años cabe por tanto esperar que se produzca en el ámbito municipal español una capacitación creciente de los cuadros técnicos y políticos, una progresiva renovación del tejido asociativo y vecinal, así como la maduración y extensión del uso de herramientas y procedimientos participativos.

...el laberinto de seda

Los factores que hemos analizado convierten al caso español en un ejemplo especialmente ilustrativo de los desafíos y problemáticas que municipios del mundo entero se ven obligados a afrontar. Son problemas que por lo general se enmarañan unos con otros hasta tejer un nudo o un laberinto en apariencia insoluble. Lo que nosotros, no obstante, argumentamos es que son

precisamente estas dificultades las que podrían favorecer una mayor experimentación y la transición hacia nuevos modelos de institucionalidad política que a su vez permitan a nuestros municipios no sólo emerger del laberinto, sino hacerlo transformados (Goss 2001).

En cierto modo, estos problemas son como las hebras de seda que, convertidas en capullo, apresan al gusano durante su proceso de transformación en mariposa. Podrá argüirse que el gusano está preparado por la naturaleza para secretar el ácido que le abrirá finalmente su salida; pero igualmente podría afirmarse que, si existe un sistema político preparado para reformarse a sí mismo, introduciendo mejoras graduales en su entramado institucional, éste es el sistema democrático. Si una dictadura como la franquista fue capaz de engendrar en su seno una incipiente democracia, bien debería ésta ser capaz de seguir mejorándose y profundizando en su esencia democrática.

No hay duda de que la mayoría de los políticos y técnicos municipales recelarán inicialmente de los cambios, de una forma similar a como las patitas del gusano –acostumbradas como están a llevarlo de acá para allá– creen morir en la crisálida. Pero al igual que éstas finalmente se transforman y asumen que su función cambia al formar parte de un ser alado, entenderán también los políticos su nuevo y fundamental papel en una democracia de carácter colaborativo, en la que pasarán a ocupar el rol de líderes y coordinadores de la red de actores urbanos que trabajan en pro de la gobernanza local (Centelles i Portella 2007).

3.2. Gobernanza local y desarrollo democrático

“No hay ejército capaz de detener una idea a la que le ha llegado su momento”
(Víctor Hugo, Historia de un crimen, 1852)

En varias ocasiones nos hemos referido ya, de una manera un tanto imprecisa, a la noción de “gobernanza”, proponiéndola como el modelo que habría de imperar en los municipios y guiar las estrategias y las acciones de sus políticos y sus administradores. Tras nuestro periplo por el “*laberinto de lo local*” llegó el momento de que la definamos con mayor precisión y concluyamos así este capítulo introductorio explicando cuál es la relación entre la gobernanza local y los procesos de desarrollo político y democrático.

Una de las definiciones más extendidas para la gobernanza es la utilizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que considera la gobernanza como:

“El sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales mediante las interacciones dentro de y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones –logrando el mutuo entendimiento, acuerdo y acción. Comprende los mecanismos y procesos para que los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones legales. Es las reglas, instituciones y prácticas que establecen los límites y los incentivos para los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza, incluyendo su dimensión social, política y económica, opera en cada uno de los niveles de organización humana, ya sea la familia, el poblado, el municipio, la nación, la región o el mundo.” (PNUD 2004)

A la mayoría de los lectores les habrá llamado la atención la similitud existente entre esta definición y aquello que en el apartado segundo referimos como “marco institucional”. Lo cierto es que con ambas nociones se alude prácticamente a lo mismo: mientras que los académicos se valen de la *teoría institucional* para estudiar los sistemas sociales con una perspectiva eminentemente analítica, los consultores gubernamentales y las agencias de cooperación internacional utilizan la noción de *gobernanza* para explicar, con un enfoque más práctico y normativo, cómo influyen las instituciones en los procesos de gobierno y cómo en base a ello se podría mejorar la formulación y la implantación de las políticas públicas. El talante “normativo” que se da al término lleva a que casi nunca se hable de la “gobernanza” a secas, sino que se utilicen variaciones adjetivadas –como “gobernanza democrática”, “buena gobernanza” o “gobernanza relacional”– dependiendo de cuál sea la modalidad de gobernanza que la agencia en cuestión intente promover. Por lo general, todas estas variantes comparten un nexo esencial: el reconocimiento expreso, para un determinado ámbito social, de una diversidad de actores relevantes –públicos, privados y voluntarios– que hace necesario que se relacionen entre ellos, en una red, para negociar y comprometerse en la formulación e implementación de determinadas políticas (Brugué 2002).

Para que esto sea posible, los distintos niveles de gobierno deberán desempeñar una función coordinadora en dichas redes, para así poder liderar e influenciar unos procesos de toma de decisiones que, según el *Libro blanco de la Gobernanza Europea*, habrían de estar caracterizados por la transparencia, la coherencia, la eficacia, la apertura a la participación, la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades (Comisión Europea 2001). Recientemente se ha señalado además la necesidad de prestar una especial consideración a las minorías y segmentos más vulnerables de la sociedad (UNGC 2007).

El mayor problema de estos enfoques reside en su patente voluntarismo: describen los componentes ideales que conforman el “puzzle de la gobernanza” pero apenas aclaran los vínculos y prioridades existentes entre ellos o cómo ponerlos en práctica. Si bien es cierto que en el marco de los procesos globalizadores las autoridades gubernamentales están perdiendo su primacía en el manejo de los asuntos públicos y que por ello se ven obligados a ocupar un papel de “uno más” en redes multi-actorales de gobernanza, no menos cierto es que –como vimos al estudiar las “instituciones sombrías”– una de las principales funciones de estas redes consiste precisamente en la “gestión de la exclusión”, que facilite que aquellos que ostentan el poder en ellas puedan mantenerlo. Es por ello que, incluso en los casos en que existe un liderazgo político deseoso de abrir al máximo los espacios de decisión, resulta hartamente difícil impulsar una gobernanza realmente inclusiva, pues han de vencerse las resistencias de quienes ya integran dichos espacios. Como vimos en el apartado 2.1, los procesos de evolución institucional resultan arduos y requieren no sólo de la aparición de nuevos liderazgos sino también de la existencia de un contexto favorable al cambio. Es ley de vida que la participación, la influencia y el poder raramente son “regalados” por quienes los ostentan; por lo general, se necesita del concurso de los propios excluidos que, reclamando consistentemente su propia participación, convencen a las élites de que es mejor contar con ellos, ya que la “dispersión de poder” que provocará su inclusión estará al mismo tiempo creando las condiciones y nuevas fuentes de poder desde las que afrontar y resolver conjuntamente los desafíos planteados.

Este “proceso interactivo de aprendizaje y de toma de decisiones públicas, basado en la creación de poder y en su dispersión, mediante una progresiva incorporación en los espacios decisorios de colectivos previamente excluidos”, es lo que Julie Fisher (1998: pp. 21, 172) denomina como “*desarrollo político*”. Como puede verse, el tránsito que nosotros proponemos hacia nuevos modelos institucionales de gobernanza colaborativa representaría un estadio más en ese trabajoso proceso de *desarrollo político* que a lo largo de la historia, y a partir de los regímenes despóticos y monárquicos de la antigüedad, vino a engendrar nuestras actuales democracias liberales. De la misma forma en que hoy no podríamos calificar de democráticos los sistemas que a comienzos del siglo XIX eran tenidos por tales y que no obstante excluían a la ciudadanía en función de su raza, sexo, patrimonio y nivel de instrucción, bien podría llegar el día en que los actuales sistemas representativos sean considerados apenas como proto-democracias o democracias incipientes, todavía fuertemente impregnadas –como vimos en el apartado 2.2– de rasgos demagógicos, plutocráticos y “partidocráticos”. Lo cierto es que nuestras democracias no manifiestan aún plenamente ese genuino interés por “continuar mejorándose” que caracteriza al ideal democrático y que habría de llevarlas a construir espacios institucionales que permitan que los ciudadanos, como legítimos depositarios que son de la soberanía, la ejerzan también en grado máximo, decidiendo sobre los asuntos que estimen convenientes.

Es por ello que no bastará con que organismos como la Organización de las Naciones Unidas y el Concilio de Europa prediquen las excelencias de la gobernanza para que este nuevo paradigma se convierta en una realidad que complemente y releve a los modelos de gobierno existentes. En nuestra opinión, el “puzzle de la gobernanza” debe necesariamente empezar a resolverse desde abajo: es necesario promover el “empoderamiento” de aquellos a quienes más beneficiaría la reforma, y hacerlo precisamente en aquellos contextos y ámbitos en los que con más facilidad podrán demandar el cambio, una vez que dispongan de las herramientas que les permitan hacerlo. Estamos refiriéndonos por tanto a la “*Gobernanza Local*”, que es en la que centraremos nuestra atención en lo que resta de libro.

Y dentro de la gobernanza local, entendemos que el énfasis ha de depositarse en la consecución de una “*participación deliberativa e inclusiva*” de todos los actores interesados, provengan éstos del sector público, privado, voluntario o de la propia ciudadanía. Si la participación inclusiva consigue activarse el resto de componentes de la gobernanza, como la transparencia y la asunción de responsabilidades, se derivarán de ella. Es precisamente en el ámbito local donde más fácil resulta abrir espacios de participación, deliberación e inclusión, ya sea por iniciativa del liderazgo político sensibilizado o de coaliciones de ciudadanos organizadas en torno a sus problemáticas. El estudio comparado de las experiencias de democracia directa sugiere que, para que el uso de estas herramientas se afiance y tengan un efecto democratizador en el marco institucional representativo en que se insertan, conviene que estén entroncadas en los ámbitos local y regional (Auer 2007; Zovatto 2007). De manera similar, cabe esperar que modelos de gobernanza participativa exitosamente instaurados en el ámbito local tiendan a replicarse en otros ámbitos locales y a elevarse hacia el ámbito regional y estatal.

En cuanto a las herramientas que servirán para desencadenar y estructurar estos procesos de gobernanza, la fundamental no va a ser otra que *Internet*. Después de que esta red cibernética global haya revolucionado ámbitos tan diversos como el de las finanzas, las comunicaciones, la economía, la

investigación, las relaciones interpersonales y la pornografía... nadie duda ya a estas alturas de que la aplicación de las *Tecnologías de la Información y la Comunicación* (TIC) a los procesos democráticos de toma de decisión y a la extensión y mejora de la participación ciudadana, va a jugar un papel fundamental en la evolución de nuestros sistemas democráticos, y en la instauración y extensión de modelos colaborativos de gobernanza.

Adentrémonos pues definitivamente en ese fascinante –y todavía apenas explorado– espacio en que confluyen la gobernanza local, la participación ciudadana y las TIC. Para ello, en los próximos capítulos analizaremos en detalle en qué consiste la participación ciudadana en el ámbito local, cuáles son sus herramientas y sus problemáticas, así como la forma en que las TICs en general e Internet en particular podrán potenciarla, convirtiendo así el aldabón de la participación en un ariete que sea capaz de catalizar los procesos de desarrollo político y democrático de nuestras sociedades, y de regenerar así nuestras “democracias marchitas”.

*“Adaptarse o perecer es, hoy como siempre,
el imperativo inexorable de la Naturaleza”
(H. G. Wells, Una corta historia del mundo, 1922)*

4. Referencias

4.1. Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- AUER, A. (2007) Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. *Conferencia Internacional: Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires.
- BORGE, R., COLOMBO, C., et al. (2008) "Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Cataluña", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 6: págs. 13-31.
- BRUGUÉ, Q. (2002) "Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 7: págs. 9-37.
- CASTELLS, M. (1999) *El poder de la identidad* (Vol. 2 de *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*), Madrid: Alianza Editorial.
- CENTELLES I PORTELLA, J. (2007) *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CIS (2007) *Encuesta de opinión: Ciudadanía y estado II (ISSP)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COLEMAN, S. (2003) "The future of the Internet and Democracy. Beyond metaphors towards policy", en *Promise and problems of e-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: OECD.
- COLEMAN, S. (2005) *Direct representation. Towards a conversational democracy*, London: Institute for public policy research (ippr).
- COMISIÓN EUROPEA (2001) *La gobernanza Europea. Un libro blanco*, Bruselas: Comisión de las Comunidades
- COMITÉ AD HOC SOBRE DEMOCRACIA ELECTRÓNICA (CAHDE) (2007) *Shortfalls in democratic Practice*, Strasbourg: Council of Europe.
- CONCILIO DE EUROPA (2005) *Reflections on the future of democracy in Europe*, Strasbourg: Council of Europe.
- COPUS, C. (2007) *Public Participation in Local Representative Democracy: The Importance of Local Political elite Perspectives on Participation and Methods of Citizen Engagement to Democratic and Political Activity. Citizen Participation In Policy Making*, Bristol: CINEFOGO Network.
- DEMOPUNK NET (2002) "La democracia directa en España".
- DEMOPUNK NET (2005) "Tahúres de la democracia. El proceso constituyente europeo. El plebiscito español".

- DÍEZ, A. (2007) *Censura a los senadores*, Madrid: El País, 2007.03.13.
- FERGUSON, T. (1987) *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Politics*, Chicago: University Of Chicago Press.
- FISHER, J. (1998) *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford: Kumarian Press.
- FUNG, A. (2006) "Citizen Participation in Representative Democracy", en *Post Party Politics. Can participation reconnect people and government?*, F. Scott (Ed.), London: The Involve Foundation.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006) *La iniciativa legislativa popular: guía de uso*: Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació.
- GORDILLO, J.L. (2006) "Sobre el ignominioso artículo 8", *Mientras tanto.e*, nº 33.
- GOSS, S. (2001) *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of ChangeGovernment beyond the center*, London: Palgrave Macmillan.
- HERMAN, E.S. y CHOMSKY, N. (1988) *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Pantheon Books.
- HUBER, A. (2007) e-Democracy in a participatory form of democracy (direct democracy). *CAHDE 2007*, Sofia: CoE Ad hoc Committee on e-democracy (CAHDE).
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2005) *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2007) *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- IGLESIAS, F., AGUDO, J., et al., Eds. (2007a) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid: Fundación Alternativas.
- IGLESIAS, F., AGUDO, J., et al., Eds. (2007b) *Urbanismo y democracia. Mapa presuntas irregularidades y actos corrupción urbanística 2000-2007*, Madrid: Fundación Alternativas.
- KAUFMANN, B. (2005) "Initiatives and referendums – bringing in the people", en *Reflections on the future of democracy in Europe*, Council of Europe (Ed.), Strasbourg: Council of Europe.
- LAGO, I. y MONTERO, J.R. (2005) "'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': Manipulación política del sistema electoral", *Zona Abierta*, nº 110/111.
- LAÍNIZ, J. (2004) *Adiós, España: verdad y mentira de los nacionalismos*, Madrid: Ed. Encuentro.
- LÓPEZ ARNAL, S. (2007) *El diseño del 15-J. A los 30 años de las primeras elecciones tras la dictadura*: Rebelión, 2007.06.15.
- MANDEVILLE, B. (1729) *The Fable of the Bees or, Private Vices, Publick Benefits. With an essay on Charity and Charity Schools, and a Search into the Nature of Society*, London: J. Tonson.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.A. (2001) "El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN".
- MILLER, P. y WEBB, M. (2007) "Flesh, steel and Wikipedia. How government can make the most of online collaborative tools", en *The Collaborative State. How working together can transform public services*, S. Parker y N. Gallagher (Eds), London: Demos.
- MOLINERO, C. (2006) *La transición, treinta años después*, Barcelona: Ed. Península.
- MORALES, L. (2005) "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13: págs. 51-87.
- NAVARRO VICENTE, M. (2003) "Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local", *DHIAL*, nº 37.
- NORTH, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- ORTIZ HERAS, M. (2006) "Mujer y dictadura franquista", *Aposta, revista de ciencias sociales*, nº 28.
- ORTIZ, J. (2007) *De lo defendible a lo realizable*, Madrid: Público, 2007.10.27.
- ORWELL, G. (1949) *Nineteen eighty-four (1984)*, London: Secker and Warburg.
- PINO, E.D. y COLINO, C. (2007) *Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*, Working Papers, Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- PNUD (2004) *Strategy Note on Governance for Human Development*: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PORRAS, J.I. (2005) "Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales", *Nueva Sociedad*, nº 195.
- PRATS I CATALÀ, J. (2003) "El desarrollo como cambio institucional y la revalorización de la política", *Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15: págs. 220-227.
- PRIETO-MARTÍN, P. (2004) Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña. *II congreso online del observatorio para la cibernsiedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?*, Barcelona.
- RAE (2001) *Diccionario de la lengua española (22ª edición)*, Madrid: Real Academia de la Lengua Española.
- REYNOLDS, A., REILLY, B., et al. (2006) *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.
- SCHMITTER, P.C. y TRECHSEL, A.H. (2004) *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe*, Strasbourg: Council of Europe.
- SINOVA, J. (2007) «Por miedo a que el PCE arrasara, UCD ayudó con dinero al PSOE de Felipe». *Entrevista a Leopoldo Calvo-Sotelo*, Madrid: El Mundo, 2007.06.15.
- UNGC (2007) *UNGC, Global Hub for Good Governance*, Seoul: United Nations Governance Centre.
- VERLET, D., STEYVERS, K., et al. (2007) *Attitudes towards Citizen Involvement. Looking from Both Sides of the 'Gap'. Citizen Participation In Policy Making*, Bristol: CINEFOGO Network.
- ZOVATTO, D. (2007) *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un Balance Comparado: 1978 – 2007*, Stockholm: IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

4.2. Otros recursos y lecturas sugeridos

- GROSS, A. (2003) *The design of direct democracy: preliminary basis for assesing the suboptimal procedures of citizen lawmaking. International symposium on initiatives, referendums and direct democracy*, Taiwan.
- MADROÑAL GARCÍA, J.C. (2005) *La democracia directa en América Latina: Más democracia*.
- PARÉS, M., POMEROY, M., et al. (2007) *Observando las democracias participativas locales*, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.
- PINO, E.D. y COLINO, C. (2007) *Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España), Working Papers*, Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

CAPÍTULO 2.

Participación Ciudadana del siglo XX

Escritura finalizada el 09.04.2009

Publicado en:

Prieto Martín, P., 2009, **Participación Ciudadana del siglo XX**, en *Rumbo a Ítaca. La participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*, 2º premio del XXII Concurso de Monografías del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 27-30 Octubre, Salvador de Bahía (Brasil).

Prieto Martín, P., 2010, **Participación Ciudadana del siglo XX**, en *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Bubok. ISBN: 978-84-614-9140-7.

Prieto Martín, P., 2010, **MÓDULO II. Participación Ciudadana del siglo XX**, en *Materiales didácticos del "Curso sobre Participación Ciudadana y Medios Digitales"*, Montreal: Organización Universitaria Interamericana.

Antes de que poder entender qué es la (e)Participación, o *Participación Electrónica*, es necesario saber bien en qué consiste la participación ciudadana, a secas. En este capítulo se analiza la participación ciudadana tal y como se la ha conocido a lo largo del siglo XX, explorando sus características más notables, sus modalidades, sus herramientas y las problemáticas que lleva asociadas. Se tratará así de hacer comprensible qué es la participación, cómo se realiza, por qué se lleva a cabo y, finalmente, cuál es la causa de que, a día de hoy, no pueda decirse que haya jamás funcionado realmente.

1. La participación ciudadana

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

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

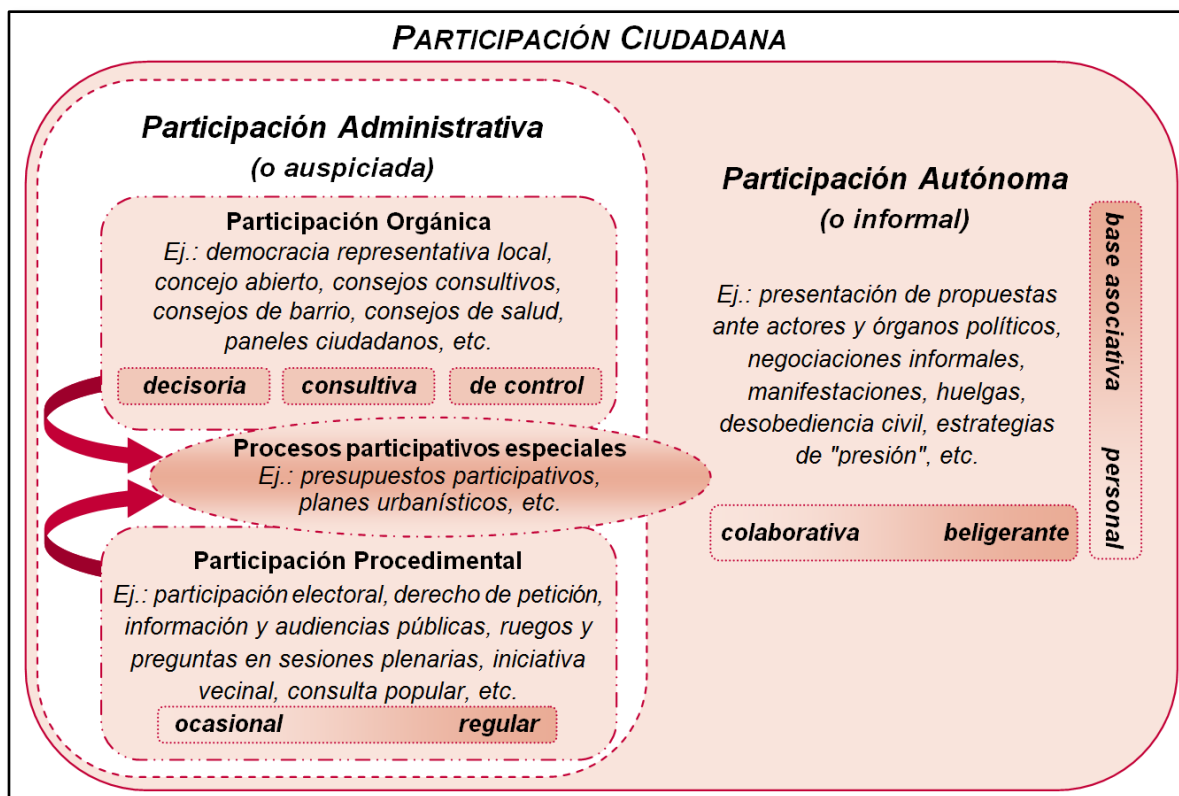
En este libro consideraremos que la participación ciudadana incluye todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente —ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones— con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones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

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

La que hemos denominado **participación autónoma** se refiere, en cambio, a una participación que surge “desde abajo”: es la ciudadanía la que, ya sea a título personal o a través de sus asociaciones, y sin que medie una convocatoria o autorización desde las instituciones públicas, plantea a las autoridades sus demandas y propuestas. Lo hace, además, en aquellos términos que se estiman oportunos, que podrán exhibir un carácter más **colaborativo** o más **beligerante** según cuál

sea el contexto en que acontezcan. Su importancia es mayúscula, pues este tipo de acción ciudadana, ejercida a través de sus propias asociaciones y de los movimientos sociales, puede tener una importancia y efectos mayores que los de la participación realizada a través de procesos formales (Gaventa *et al.* 2010). El mayor problema de este tipo de participación proviene de su carácter informal y de la escasez de recursos financieros y humanos que caracterizan a sus impulsores y que la hacen poco sustentable: se activa normalmente como reacción ante un problema grave y raras veces consigue mantenerse activa hasta su resolución¹.

Figura núm. 1. Tipología de la Participación Ciudadana Municipal



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

Volviendo a la *participación administrativa*, ésta presenta un **carácter orgánico** cuando los participantes han de integrarse en organismos públicos especiales, como consejos o comisiones. Estos organismos participativos tienen la función de orientar las políticas públicas y poseen atribuciones de tipo **decisorio**, **consultivo** o **de control**. De ellos forman parte, por lo general, tanto cargos políticos y administrativos como representantes de los colectivos cívicos –y en su caso, también empresariales– vinculados a la temática de que se ocupe el organismo en cuestión. La *participación administrativa* tiene, por contra, un **carácter procedimental** cuando lo que se habilita son mecanismos y procedimientos que permiten a los ciudadanos elevar sus opiniones y que éstas sean consideradas de cara a alguna decisión, sin que sea precisa su integración en un organismo

¹ **Nota PhD:** La diferenciación entre Participación Administrativa/Auspiciada y Participación Autónoma/Informal se corresponde con la que otros autores (Cornwall 2002, 2008; Gaventa y Pettit 2011) han propuesto para diferenciar entre “*Invited participatory spaces*” –aquellos abiertos por una autoridad o institución particular, que invita a los ciudadanos a participar– y los “*invented/claimed participatory spaces*” –aquellos que los propios ciudadanos han creado o de cuyo funcionamiento se han apropiado.

público. Si dichos mecanismos se utilizan de manera esporádica –ya sea porque su uso se subordine a los intereses del liderazgo político-administrativo o porque precisen de la iniciativa de los ciudadanos para ponerse en marcha– se los considera de **tipo ocasional**. Serán, en cambio, de **tipo regular** cuando deban acompañar reglamentariamente ciertos actos político-administrativos y, por tanto, se apliquen de forma continuada o al menos con cierta periodicidad.

Finalmente, los denominados **procesos participativos especiales** se caracterizan por combinar elementos orgánicos y procedimentales. Son convocados por el gobierno, con carácter excepcional, y tanto su objeto como su nivel de complejidad varían enormemente, pudiendo abarcar desde una modesta consulta ciudadana para la reforma de una plaza, a espacios complejos y altamente institucionalizados como las asambleas deliberativas de unos Presupuestos Participativos. Cada *proceso participativo especial* requerirá, como veremos en el apartado 3, de un marco metodológico específico y adaptado a sus objetivos y al contexto en que se desarrolle.

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

2. Herramientas y métodos participativos

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

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

Cuadro núm. 1. Mecanismos de “participación mercadotécnica”

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

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

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

transparencia y modernización administrativa, una mudanza en las prioridades de inversión a favor de sectores más desfavorecidos, la mejora de los servicios municipales y la difusión de una cultura democrática y asociativa entre la población (Wainwright 2005; Zamboni 2007).

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

Cuadro núm. 2. Mecanismos de participación administrativa municipal

	1 BASE ASOCIATIVA		3 BASE MIXTA	2 BASE PERSONAL	
	Sectorial	Territorial		Intensiva	Extensiva
Diagnóstico	Foros y mesas sectoriales	Consejos consultivos de barrio, distrito, ciudad	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos (agenda 21, plan educativo de ciudad, etc.)	Foros temáticos Círculos de estudio Conferencias de consenso	Asambleas Audiencias Tele-democracia
Toma de decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales	Consejos municipales de barrio o distrito Planes integrales	Presupuestos participativos Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuestos participativos Jurados y paneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Referendos Consultas populares Tele-democracia
Gestión	Gestión asociativa de servicios	Gestión asociativa de centros cívicos	Gestión compartida de servicios	Gestión por voluntariado de servicios o programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Brugué et al. (2003)

El cuadro 2 enumera los mecanismos participativos que son utilizados más frecuentemente en el ámbito municipal, clasificándolos de acuerdo a varios criterios que se consideran relevantes. En primer lugar, se toma en cuenta cuál es el momento, dentro del ciclo de elaboración y ejecución de las políticas públicas, sobre el que la experiencia participativa pretende incidir. Este momento puede referirse a la *fase de diagnóstico* de los problemas y de conformación de la agenda local, a la *fase de toma de decisiones* y de formulación de las políticas o a la *fase de gestión* de los propios servicios y equipamientos públicos. El cuadro considera, en segundo lugar, cuál es el destinatario objetivo de la experiencia. Así, la participación podrá orientarse: 1 a la *base asociativa* de la ciudad, ya sea siguiendo un *enfoque territorial* o un *enfoque sectorial* o temático; 2 a una participación *personal* de los ciudadanos, diferenciándose en este caso entre aquellos métodos que demandan una gran

dedicación (*intensiva*) y aquellos que requieren un esfuerzo exiguo pero que buscan implicar a un gran número de ciudadanos (*extensiva*); o finalmente, ³ a una *base mixta*, que incluya tanto a las asociaciones como a los ciudadanos.

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

3. Procesos participativos especiales

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

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

Cuadro núm. 3. Criterios a considerar en los Procesos Participativos

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

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

Se puede considerar que un proceso participativo evoluciona a lo largo de diferentes fases, en las que se hace necesario prestar atención a distintos criterios para garantizar su éxito. En la primera fase, la *fase previa o de iniciativa*, se toma la decisión de impulsar el proceso participativo y se acuerda y planifica su estructura general y su modelo de coordinación. Es un momento crítico en el

que se necesita reunir el máximo de apoyos para el proceso, que garanticen su éxito posterior. Para ello, se hace necesario alcanzar un amplio acuerdo sobre el proyecto con todos los colectivos que de alguna forma participarán en su desarrollo, implicándolos en la definición y estructuración del proceso.

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

Este acuerdo entre los agentes participantes ha de darse en distintos niveles: en primer lugar, a **nivel político**, entre los diferentes partidos con representación en el municipio, de forma que se promueva una cierta continuidad de la iniciativa aún en el caso de que el gobierno municipal cambie de manos. En segundo lugar, el acuerdo ha de establecerse a **nivel administrativo**, garantizando así un **enfoque transversal** e integrado dentro del sistema participativo municipal, que implique y aúne los esfuerzos de todas las áreas involucradas del ayuntamiento y así reduzca las resistencias de cara a la implementación de los resultados. Finalmente, será también preciso el acuerdo a **nivel social**, de manera que todos los grupos sociales concernidos en el proceso tomen parte activa en él desde su planteamiento. En conjunto, deberá garantizarse la debida **planificación** del proceso así como los **recursos** necesarios para su desarrollo. Por desgracia, esta fase de iniciativa es la que más suele descuidarse en los procesos participativos reales, quedando así desde un inicio comprometidas todas las fases subsiguientes del proceso.

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

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

La segunda etapa de los procesos participativos es la **fase de movilización**. En ella se informa y convoca a los ciudadanos para que participen en el proceso, utilizando los diversos canales a

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

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

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

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

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

4. Escaleras, espectros y sepulcros participativos

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

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

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

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

De esta forma Arnstein denuncia cómo, en el ámbito de la participación, casi nada de cuanto reluce es en verdad oro. La gran mayoría de las experiencias participativas analizadas resultan ser instrumentos sólo aparentemente participativos, que lo que pretenden es amansar la inquietud ciudadana por tener voz y ser escuchados. La auténtica participación, en cualquiera de sus tres niveles válidos, es algo más bien excepcional: así, para el escalón superior de la escalera, Arnstein no logró encontrar un solo caso de entre las 150 “ciudades modelo” que analizó, y apenas pudo citar alguna pequeña experiencia de carácter experimental.

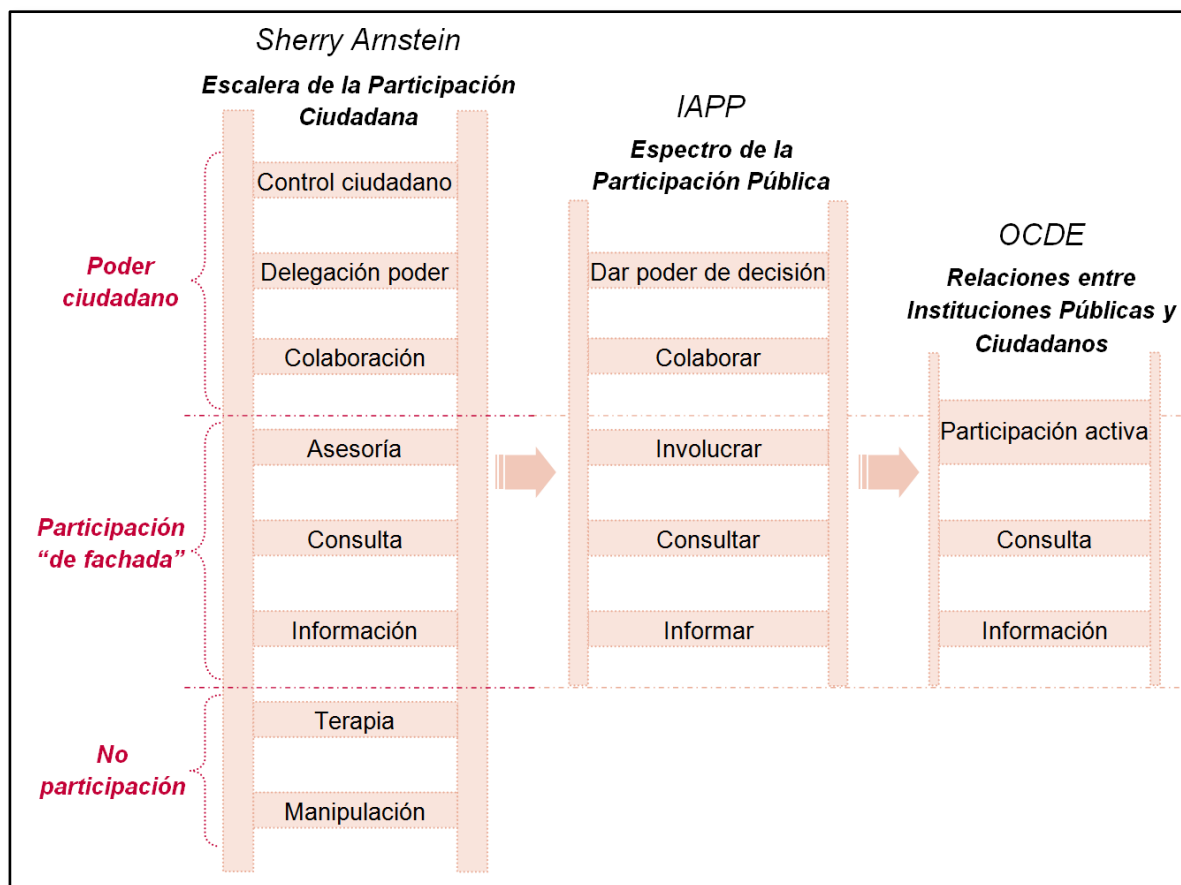
Y es que, efectivamente, a lo largo del siglo XX, buena parte de los esfuerzos políticos realizados en torno a la participación ciudadana no han ido tanto encaminados a mejorarla y a extender su autonomía y su ámbito de utilización, como a gestionarla y dirigirla desde el marco institucional representativo.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

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

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

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

Figura núm. 2. Modelos y escalas de Participación Ciudadana



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

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

“cajón de sastre” que contendrá todo aquello que no encaje dentro de las estrechas categorías de *Información y Consulta*.

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

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

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

5. El porqué de la participación

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

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

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

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

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

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

Como puede verse, la *deliberación* adquiere una gran importancia de cara a la resolución de los problemas sociales y comunitarios, especialmente en nuestras cada vez más complejas, fragmentadas y plurales sociedades modernas. Hodge (2004) define la deliberación como “*una forma particular de razonamiento y de diálogo en que ponderamos cuidadosamente los costes y consecuencias de las distintas opciones de actuación, teniendo muy en cuenta las visiones de todos los implicados*”. En nuestra opinión, es la noción de deliberación la que resulta fundamental para entender el sentido real de la participación ciudadana. De hecho, si tuviésemos que responder con una sola palabra a la pregunta que encabeza este apartado, nuestra respuesta sería “*deliberación*”. ¿Por qué la participación? Porque promueve procesos de discusión deliberativa, que a su vez permiten plantear soluciones viables para los *problemas enrevesados* que nuestras comunidades afrontan. Ése, y no otro, es el gran poder de la participación, aquello que la hace única e indispensable, y el origen de esos cuatro efectos de la participación que mencionábamos más arriba. Del mismo modo en que Arnstein aseveraba en su artículo que “*participación ciudadana es poder ciudadano*”, nosotros afirmaremos aquí que “*participación ciudadana es deliberación ciudadana*”.

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

5.1. Mecanismos democráticos de toma de decisiones

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

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

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

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

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

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

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

Lo normal es, no obstante, que para cuando se realiza una votación en un órgano legislativo, se haya hecho ya un amplio uso de *mecanismos negociativos*. Esto ocurrirá sobre todo en aquellos casos en los que quien realiza una propuesta no disponga de una mayoría que le permita sacar adelante sus iniciativas en solitario. En una negociación, por definición, cada una de las partes

implicadas ejercerá influencia y demandará concesiones de acuerdo a sus intereses y en función de su “poder negociador”. Dicho poder negociador está muy relacionado, en política, con el número de votos que cada parte puede aportar, y con lo esenciales que dichos votos resulten en la votación. Este tipo de negociaciones políticas –que por lo general no se llevan a cabo durante las sesiones parlamentarias, sino que se fraguan en pasillos y despachos– adquieren especial relevancia en aquellos sistemas democráticos en los que ejecutivo y legislativo aparecen claramente separados. Los grupos políticos formarán por tanto alianzas y acuerdos de apoyo mutuo que servirán para desarrollar sus agendas políticas. Agendas que a su vez se basarán en la defensa de los intereses de sus respectivas “clientelas políticas”, que por lo general incluyen a aquellos ciudadanos, regiones y colectivos que ayudaron a que el partido o político fuese elegido, y de cuya satisfacción depende su posible reelección.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

apartados 2 y 3. Espacios que, como sabemos, son fundamentalmente utilizados en el ámbito local, con un carácter experimental y restringido, y que en muchos casos resultan instrumentalizados como parte de las luchas de poder y las contiendas políticas que los circundan. En conjunto, no resulta un panorama muy alentador de cara a conseguir esos “buenos acuerdos de los pensamientos” que el subcomandante Marcos atribuía a la democracia.

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

5.2. Características y efectos de la deliberación

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

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

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

Mientras que en el debate se despliega el mejor conocimiento que uno tiene para defender su validez, en la deliberación se comparte ese mismo conocimiento con la intención de mejorarlo (Hodge 2004).

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

A partir de la descripción que en el apartado 3 realizamos de los “procesos participativos especiales”, y tomando en cuenta todo lo que hemos reflexionado hasta ahora, resulta fácil concluir que los procesos de deliberación pública son un plato más bien exquisito, cuya elaboración requiere no sólo de “ingredientes” especiales que casi nunca –a día de hoy– están disponibles, sino también de grandes esfuerzos políticos, administrativos y ciudadanos. Resulta por ello difícil establecer cuáles son los “efectos de la deliberación”, ya que los investigadores todavía no cuentan con certezas claras sobre sus efectos en los participantes y en sus actitudes. Ello se debe a la dificultad de comparar entre sí, sistemáticamente, unas experiencias participativas que difieren mucho en sus características y en las del entorno en que acontecen, y a que –como sabemos– muy pocas veces estas experiencias son auténticamente deliberativas. No obstante, diversos estudios vienen observando que la deliberación pública, cuando es de calidad, permite a los ciudadanos reflexionar críticamente sobre sus propias visiones, actitudes, intereses y compromisos, contribuyendo así al desarrollo de su capacidad cívica (Kadlec *et al.* 2007) y provocando transformaciones de sus preferencias, que a través de los procesos deliberativos se vuelven más informadas y estructuradas (Jorba Galdós 2008). La deliberación hace que las personas identifiquen inconsistencias entre las acciones y los discursos y razonamientos que supuestamente las sustentan, lo que motivará que se busquen perspectivas más generales, en muchos casos de carácter moral, que permitan resolverlas. Este proceso de cuestionamiento lleva a los participantes a desarrollar un entendimiento social y político más sofisticado, que motiva en ellos cambios de actitudes y refuerza sus inclinaciones sociales y cívicas (Muhlberger 2005).

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

6. Problemas y barreras de la participación

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

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

6.1. La sociedad "aparticipativa"

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

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

Muchos de los lectores habrán escuchado ya aquel viejo adagio de que "*a participar se aprende participando*"; pero resulta que es la propia dinámica de nuestras sociedades la que nos impide adquirir tal práctica. Nuestra vida se desarrolla, por lo general, inserta en estructuras jerarquizadas, como la escuela, la universidad, la empresa o las instituciones políticas representativas, donde la participación se ve muy limitada y donde se promueve antes la confrontación defensiva de las ideas, que su asociación creativa. Es por ello que nos cuesta tanto discutir de forma constructiva, reconocer

que la otra persona tiene también parte de razón o atrevernos a cambiar de opinión. Lo que enfrentamos, en definitiva, es un problema de tipo cultural y formativo: la educación que han recibido los ciudadanos, los funcionarios y los políticos no les ha preparado para discurrir de forma deliberativa. Es duro admitirlo, pero lo cierto es que nuestros sistemas educativos potencian la competitividad antes que la colaboración, las perspectivas individualistas antes que las colectivas, la inmediatez antes que la visión a largo plazo y el egoísmo antes que la responsabilidad. Así las cosas, pretender que los ciudadanos puedan ejercer de “hábil deliberadores” sería como sacar del cuadrilátero a una pareja de boxeadores profesionales y confiar en que harán un buen número sobre el trapecio de un circo.

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

“La participación no funciona” es una afirmación categórica que, sin duda, merecería ser matizada; pero conviene tenerla siempre presente para no perder de vista nuestra realidad, y que no olvidemos que la participación, en el mejor de los casos, *apenas funciona*. Lo cierto es que, a día de hoy, resulta muy difícil conseguir una participación de calidad, y demasiado fácil manipularla o hacer un mal uso de ella; para que una política participativa resulte exitosa se requieren grandes dosis de sagacidad y denuedo que permitan resolver –o cuanto menos atenuar– los muchos problemas que la participación ciudadana acarrea.

6.2. El círculo vicioso de la participación

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

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

La figura 3 enumera algunas de ellas, agrupándolas en las categorías de problemas intrínsecos y extrínsecos. Los *problemas intrínsecos* son los que emanan de la propia naturaleza dificultosa de la participación y son, por tanto, consustanciales a ella: siempre que se lleve a cabo un ejercicio

participativo, y aun en el caso de que sus impulsores y participantes lo aborden con la mejor y más virtuosa de las intenciones, estos problemas habrán de ser necesariamente enfrentados. Los “*problemas extrínsecos*”, por su parte, no tienen un carácter esencial sino que son de tipo contingente; son problemas a los que la participación es especialmente proclive, pero que acontecen sobre todo cuando ésta es realizada sin el oportuno esmero o cuando, sencillamente, lo que se busca es subvertirla, como ocurría en los cinco primeros escalones de la *escalera de Arnstein* que analizamos anteriormente.

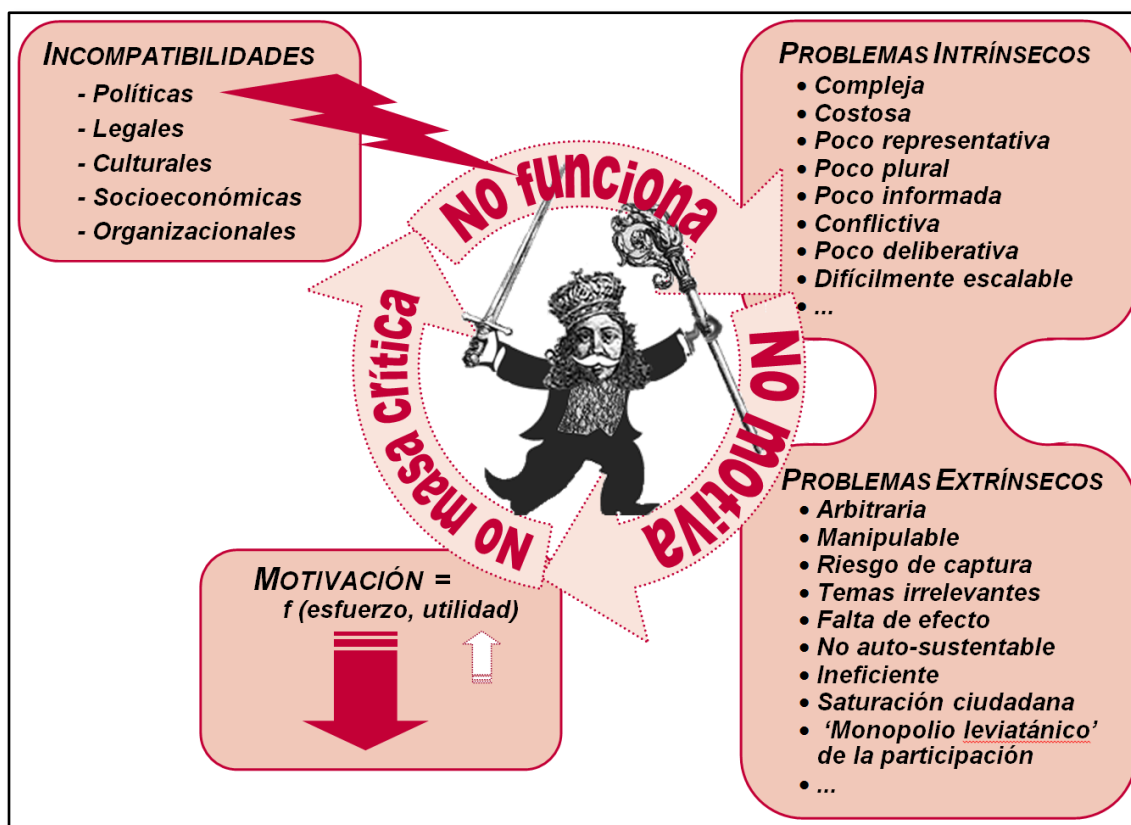
La participación ciudadana, a lo largo de todo el siglo XX, se ha distinguido por su marcado carácter presencial: por lo general se ejecuta mediante reuniones en las que los participantes se encuentran físicamente unos con otros. Como consecuencia de ello, entre los *problemas intrínsecos* de este tipo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

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

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

y sustentables; muy al contrario: los procesos participativos impulsados desde las administraciones suelen hacer un uso *ineficiente de recursos* y, en muchos casos, provocan en los ciudadanos una *saturación por malas experiencias*.

Figura núm. 3. Problemas y barreras de la participación



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

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

La causa de que no haya más participación no parece deberse, como gustan de afirmar muchos políticos, a que no exista suficiente demanda ciudadana de ella, sino más bien a ese déficit de "atractividad" que aqueja a la oferta participativa gubernamental (Klages 2007; Klages *et al.* 2008). Al demandarse de los ciudadanos un enorme esfuerzo –esfuerzo que por lo general, además, parece no

servir para nada– se mina su motivación para participar. Se dificulta así enormemente la consecución de esa *masa crítica* participativa necesaria para obtener los niveles de representatividad y legitimidad requeridos para que la participación tenga un auténtico impacto.

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

“El único bastión seguro para una libertad duradera es un gobierno lo bastante fuerte como para proteger los intereses del pueblo, y un pueblo lo bastante fuerte y bien informado como para mantener su control soberano sobre el gobierno”
(Franklin D. Roosevelt, *Sobre las condiciones económicas, 1938*)

7. Referencias

7.1. Bibliografía

- ABELSON, J., FOREST, P.-G., et al. (2001) *Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes* Research Working Paper: McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis.
- AIPP (2000) *Espectro de Participación Pública de la AIPP*, Westminster: Asociación Internacional de Participación Pública.
- ARNSTEIN, S.R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planners Journal*, nº 35 (4): págs. 216-224.
- ARROW, K. (1951) *Social choice and individual values*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
- BRUGUÉ, Q., FONT, J., et al. (2003) "Participación y democracia: asociaciones y poder local", en *Movimientos sociales: cambios social y participación*, M. Funes y R. Adell (Eds), Madrid: UNED.
- CASTELLANOS, L. (2008) *Corte de caja. Entrevista al subcomandante Marcos*, Ciudad de México: Ed. Endira.
- COLEMAN, S. (2003) "The future of the Internet and Democracy. Beyond metaphors towards policy", en *Promise and problems of e-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: OECD.
- COLEMAN, S. y GØRTZE, J. (2001) *Bowling together: online public engagement in policy deliberation*, London: Hansard Society.
- COLEMAN, S. y MOSS, G. (2006) *The Community Campaign Creator - A Sociotechnical Evaluation*.
- CONDORCET, N. (1785) *Ensayo sobre la aplicación del análisis a la probabilidad de las decisiones sometidas a la pluralidad de voces*, Paris.
- CORNWALL, A. (2002) 'Making spaces, changing places: situating participation in development', IDS Working Paper No. 173, Institute of Development Studies.
- CORNWALL, A. (2008). *Democratising Engagement: What the UK Can Learn from International Experience*. Demos.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2006) *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?*, *Papers de Participació Ciutadana*, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana, Diputació de Barcelona.
- FONT, J., BLANCO, I., et al. (2000) "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica", en *XIV Concurso de Ensayos y Monografías*, Caracas: CLAD. Serie Documentos Debate, 6.
- FUNG, A. y WRIGHT, E.O., Eds. (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y GÓMEZ FORTES, B. (2008) *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Estudios de progreso, Madrid: Fundación Alternativas.

- GAVENTA, J. y BARRET, G. (2010) So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement, Citizenship, Participation and Accountability, Brighton: Institute of Development Studies.
- GAVENTA, J., & PETTIT, J. (2011). Power Pack. Understanding Power for Social Change. Brighton: Institute for Development Studies. Recuperado a partir de www.powercube.net
- GOLDFRANK, B. (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de ciencia política (Santiago)*, nº 26 (2): págs. 3-28.
- HOBBS, T. (1651) "Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil".
- HODGE, S.S. (2004) *Deliberation in Your Community: How to Convene and Moderate Local Public Forums Using Deliberative Decision-Making*, Columbia: University of Missouri.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2007) *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- INVOLVE (2005) *People & Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*, London: Involve.
- JORBA GALDÓS, L. (2008) *Democràcia deliberativa: la transformació de preferències en el procés deliberatiu*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Tesis Doctoral.
- KAASE, M. (1992) "Politische Beteiligung", en *Lexikon der Politik. Band 3: Die westlichen Länder*, M. G. Schmidt (Ed.), München: C.H.Beck.
- KADLEC, A. y FRIEDMAN, W. (2007) "Deliberative Democracy and the Problem of Power", *Journal of Public Deliberation*, nº 3 (1).
- KLAGES, H. (2007) *Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen*, Bonn: Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat, Friedrich Ebert Stiftung.
- KLAGES, H., DARAMUS, C., et al. (2008) *Das Bürgerpanel - ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht zum Projekt "Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung"*, Speyerer Forschungsberichte 255, Berlin: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung SPEYER.
- KUBICEK, H. (2007) *Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects. Report for the Congress of Local and Regional Authorities*, Bremen: University of Bremen.
- LUKENSMEYER, C.J. y TORRES, L.H. (2006) *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, Washington: IBM Center for The Business of Government.
- MUHLBERGER, P. (2005) *Attitude Change in Face-To-Face and Online Political Deliberation: Conformity, Information, or Perspective Taking?* 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.: American Political Science Association.
- NACIONES UNIDAS (2008) *UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance*, New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- NCDD (2009) *Core principles for public engagement*, Boiling Springs: National Coalition for Dialogue & Deliberation.
- NCDD (2010) *Resource Guide on Public Engagement*, Boiling Springs: National Coalition for Dialogue & Deliberation.
- OCDE (2001) *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OCDE (2003) *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, Paris: OCDE.
- OCDE (2007) *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris: OCDE.
- OCDE (2009) *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services* Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- ORWELL, G. (1949) *Nineteen eighty-four (1984)*, London: Secker and Warburg.
- PARÉS, M., POMEROY, M., et al. (2007) *Guía práctica de evaluación de procesos participativos*, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.
- PRATCHETT, L. (2007) "Comparing Local e-Democracy in Europe: A preliminary report", en *e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future*, New York: Naciones Unidas.
- PRIETO-MARTÍN, P. (2004) *Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña. II congreso online del observatorio para la cibersociedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento?*, Barcelona.
- RITTEL, H.W.J. y WEBBER, M.M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, nº 4: 155-169.
- ROWE, G. y FREWER, L.J. (2005) "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology, & Human Values*, nº 30 (2): págs. 251-290.
- SHAH, A., Ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank Institute.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., et al. (2007) "From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting", en *Tensions between Governance and Democracy*, M. Boogerset al (Eds), London/Amsterdam/New York: Reed Business.

THE COMMUNITY ENGAGEMENT NETWORK (2005) "Book 3. The engagement toolkit", en *Effective Engagement: building relationships with community and other stakeholders*, Department of Sustainability and Environment (Ed.), Melbourne: State of Victoria.

WAINWRIGHT, H. (2005) *Construyendo la democracia participativa desde los movimientos sociales. Participatory Democracy: Political actors and Social Movements*, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana.

ZAMBONI, Y. (2007) *Participatory Budgeting and Local Governance: An evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil*, Bristol: University of Bristol.

7.2. Otras lecturas sugeridas

BRODIE, E., COWLING, E., et al. (2009) *Understanding participation: a literature review: Pathways through participation*.

CORNWALL, A. (2008) "Unpacking 'Participation': models, meanings and practices", *Community Development Journal*, 43 (3): págs. 269-283.

FUNG, A. (2006) "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, nº 66: 66-75.

GAVENTA, J. (2006) *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*, Working Paper (264), Brighton: Institute of Development Studies.

CAPÍTULO 3.

Relatos de participación en el siglo XX

La odisea de los Presupuestos Participativos en Brasil

Escritura finalizada el 21.02.2010

Publicado en:

Prieto Martín, P., 2009, **Relatos de participación en el siglo XX, la odisea del OP**, en *Rumbo a Ítaca. La participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*, 2º premio del XXII Concurso de Monografías del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 27-30 Octubre, Salvador de Bahía (Brasil).

Prieto Martín, P., 2010, **Relatos de participación en el siglo XX: la odisea de los presupuestos participativos en Brasil**, en *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Bubok. ISBN: 978-84-614-9140-7.

Prieto Martín, P., 2010, **MÓDULO III. Relatos de participación: la odisea de los Presupuestos Participativos en Brasil**, en *Materiales didácticos del "Curso sobre Participación Ciudadana y Medios Digitales"*, Montreal: Organización Universitaria Interamericana.

En este capítulo se aplican las perspectivas y categorías hasta ahora propuestas para analizar críticamente unas experiencias participativas que probablemente sean las más estudiadas y divulgadas de las últimas décadas: los "Presupuestos Participativos" (PP) de las grandes capitales brasileñas. Los presupuestos participativos de la ciudad de Porto Alegre son, probablemente, el mecanismo participativo sobre el que más publicaciones académicas han sido escritas. Fue en Porto Alegre que se creó el 'formato original' de presupuesto participativo en 1989, que posteriormente ha sido instaurado, con infinidad variaciones, en municipios del mundo entero.

Las experiencias brasileñas de 'Presupuesto Participativo' proporcionan, como se verá a lo largo del capítulo, un ejemplo paradigmático tanto de los mejores potenciales como de los peores riesgos que conlleva la participación ciudadana. Es por ello necesario que se revisen, con una perspectiva crítica, las experiencias de los Presupuestos Participativos brasileños. El entendimiento general que la literatura académica transmitió sobre los Presupuestos Participativos –especialmente de la experiencia de Porto Alegre– ha sido francamente deficitario.

Se llevaron a cabo, sobre todo, análisis de las dimensiones más atractivas de los presupuestos participativos, que además estudiaron precisamente los periodos en que dichas experiencias parecían operar de una manera netamente virtuosa. Existen, sin embargo, muchos menos estudios

que den cuenta de las partes más problemáticas de los presupuestos participativos o que analicen sus periodos problemáticos y de decadencia. Es por ello que está muy extendida una visión superficial y sesgada de los presupuestos participativos, que dista mucho de ajustarse a su realidad.

Nuestro análisis de los claroscuros de la introducción del presupuesto participativo en la ciudad de Fortaleza durante el año 2005, junto con el estudio del proceso de declive que el PP de Porto Alegre experimentó a partir de dicho año, sirven para hacer patente esa naturaleza paradójica, orgánica y “dialéctica” que, a día de hoy, sigue caracterizando a la participación incluso en sus experimentos más exitosos y avanzados.

Este capítulo se elaboró a partir del trabajo de campo antropológico que se desarrolló durante el año 2005 en Brasil, con una beca doctoral de la AECID. En el anexo metodológico se detallan las fuentes y técnicas investigativas utilizadas en la investigación.

Y lo cierto es que sigue siendo lo mismo que fue antes y que será después: forcejeos por mantener y aumentar influencia, donde cada cual aplica y ejerce el mayor o menor poder que en cada momento tiene. Poder poder y poder. Lo bueno es que estos mecanismos, con el tiempo, tienden a desplazar parte de ese poder a aquellos más legitimados para ejercerlo.

1. Introducción

Queda pendiente para trabajos ulteriores analizar en detalle la que denominaríamos “participación ciudadana del siglo XXI” y estudiar cómo los desarrollos socio-tecnológicos de las últimas décadas –especialmente los relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)– están cambiando el panorama que describimos en los apartados previos, facilitando por un lado la resolución de algunos de sus problemas, al mismo tiempo que, por el otro lado, plantean también nuevos dilemas. Conviene, no obstante, que antes de abordar cualquier análisis del “futuro inminente” de la participación ciudadana, hagamos todavía una última reflexión sobre su presente y su pasado más inmediato, y así fijemos con nitidez, visualizándolo en un caso concreto, todo lo que hasta ahora se ha expuesto sobre la participación ciudadana del siglo XX.

Para ello, vamos a revisitar las experiencias de los “Presupuestos Participativos” (PP) en aquel que fue su formato originario: el de las grandes capitales brasileñas como Porto Alegre, São Paulo o Fortaleza, donde son conocidos como “*Orçamento Participativo*” o, más abreviadamente, *OP*. En el apartado 2 del capítulo anterior ya señalamos que los PP se han establecido como uno de los más evolucionados paradigmas participativos: a lo largo de sus ya más de dos décadas de existencia no sólo han alcanzado unos niveles muy elevados de refinamiento metodológico y de madurez en su diseño institucional (Francés García *et al.* 2008; Wampler 2007), sino que han demostrado ser un instrumento eficaz para mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más excluidos, así como para promover la mejora de los servicios administrativos y la maduración democrática de la ciudadanía y de la propia administración. Es por ello que los PP han servido de inspiradores de buena parte de la “innovación” participativa que se ha producido en los últimos decenios en el ámbito local, hasta el punto de que entre los promulgadores del PP se encuentren instituciones provenientes de todo lo largo del espectro político: desde la izquierda tradicional y la denominada “nueva izquierda” que impulsó su creación en Porto Alegre, pasando por instituciones financieras internacionales con un marcado carácter liberal –como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo– e incluso muchos gobiernos locales y nacionales de carácter centrista o conservador (Goldfrank 2006).

Al permitir que los ciudadanos determinen, deliberando junto a sus autoridades, las prioridades y proyectos fundamentales de algo tan sensible y trascendente como el presupuesto anual del municipio, los PP parecen haber ascendido más escalones que ninguna otra práctica participativa en la “Escalera de Arnstein”, hacia el verdadero empoderamiento de los ciudadanos. ¿Será realmente así? En los próximos apartados buscaremos proporcionar al lector los elementos de juicio suficientes como para que se vea incapaz de responder taxativamente esta pregunta; o más bien, para que pase a responderla con un enigmático: “sí, y no”.

Y es que, como veremos, los PP nos brindan, al mismo tiempo, un ejemplo magnífico tanto de lo mejor como de lo peor de cuanto hasta ahora hemos referido en relación a la participación ciudadana. Analizando los claros y los oscuros de algunas experiencias concretas de PP podremos tomar consciencia de la naturaleza paradójica, orgánica y “dialéctica” que caracteriza a la participación, incluso en sus experimentos más exitosos y avanzados. La participación ciudadana surge y se desarrolla en medio de la tensión entre lo que “querría o debería ser” y lo que “se hace de ella”; entre ambos extremos, la participación deviene en un proceso vivaz que, a través de la progresiva resolución de sus propias contradicciones, se recrea a sí misma y se desarrolla en el

tiempo. En cierto modo, y por expresarlo pictóricamente, la participación ciudadana sería como un barco que fue botado a la mar con errores de materiales, de diseño y de fabricación, con el resultado de que constantemente se le abren vías de agua en algunas de sus estancias vitales. Un barco que, no obstante, navega camino del horizonte mientras se repara a sí mismo y, en el proceso, hace avanzar consigo a nuestras sociedades y sistemas políticos. El barco “Participación” no es, así, muy distinto de ese otro bajel, aún más grande que él, que allá en el siglo XVIII inició su renqueante andadura y que desde entonces también hace aguas y se parchea a sí mismo a la vez que navega, cuyo nombre es “Democracia Moderna”. Ambos buques parecen haberse propuesto perseguir, allá en el horizonte, un exótico destino que Platón y Aristóteles olvidaron describir en sus tratados sobre el buen gobierno; un destino que otros sabios tentativamente situaron allá por Bética, por Ítaca o por Jamaica (Fénelon 1699; Llach 1975; Ortiz 2001), pero que nosotros denominaremos “Demoneirocracia” (*δημονειροκρατία*): el “gobierno de los sueños del pueblo”.

2. Historia de dos ciudades

“Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, era la edad de la sabiduría, era la edad de la necedad, era la época de la creencia y la de la incredulidad, la era de la Luz y las Tinieblas, era la primavera de la esperanza, era el invierno de la desesperación, todo poseíamos y nada poseíamos, caminábamos todos directamente hacia el Paraíso, al tiempo que nos apresurábamos todos en la dirección contraria— era, en resumen, un periodo como el actual”
(Charles Dickens, Historia de dos ciudades, 1859)

Nuestro análisis del PP de las capitales brasileñas se basará en el estudio de los casos de las ciudades de Porto Alegre y de Fortaleza. Dos experiencias que tienen un carácter complementario y que, consideradas conjuntamente, logran dar buena cuenta del proceso de innovación participativa municipal acontecido en Brasil desde la caída del régimen militar en 1985 (Cornwall *et al.* 2008; Romano *et al.* 2007b).

Con sus ya más de veinte años de andadura, el PP de Porto Alegre es sin duda la experiencia participativa sobre la que más se ha escrito y discutido a nivel mundial. Fue creado en el año 1989, cuando el Partido de los Trabajadores (*PT*) se hizo con el gobierno de la ciudad. El PT es un partido de ideología socialista y democrática, perteneciente a la corriente de la “nueva izquierda”, que fue fundado en 1980 —cuando el régimen militar permitió la creación de nuevos partidos— por un grupo de intelectuales de izquierda y de representantes de los movimientos sociales, sindicales y de corrientes católicas vinculadas a la Teología de la Liberación. Nació con la vocación de convertirse en el partido de las masas, en el frente político de los movimientos populares, y para ello se dotó de una estructura organizacional abierta y participativa.

Por medio del PP, el PT de Porto Alegre buscó precisamente reunir a la ciudadanía y los movimientos sociales con el poder ejecutivo municipal —que en Brasil se denomina *Prefeitura*— para determinar conjuntamente las prioridades de inversión y elaborar el presupuesto del año siguiente. Para ello, establecieron una metodología deliberativa que se estructuraba en torno a los siguientes principios: participación directa, auto-reglamentación, justicia social, transparencia del proceso del presupuesto y fiscalización popular de su ejecución (Baierle 2008). El PP tuvo un gran éxito y se constituyó en el pilar fundamental de la “gestión participativa” del PT, siendo directamente responsable de que esta formación política mantuviese el control de la alcaldía durante los cinco

periodos legislativos comprendidos entre 1989 y 2004. Tras su selección en el año 1996 como una de las “Mejores prácticas de gestión pública” por el programa de Gestión Urbana de la ONU y la inmediata recomendación de su uso en la declaración final de la “Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales”, la atención internacional sobre el PP porto-alegreense fue creciendo hasta “alcanzar un nivel casi extático, siendo Porto Alegre virtualmente santificada como la capital de las políticas progresistas” (Abers 2006), o incluso la “capital mundial de la Democracia Participativa” (Blas *et al.* 2006). Debido a esta creciente fama, Porto Alegre fue elegida como sede del primer Foro Social Mundial en 2001, evento que nuevamente albergaría en sus segunda, tercera y quinta ediciones. Desgraciadamente, uno de los efectos del desmedido éxito del PP de Porto Alegre fue que muchos de sus aspectos más problemáticos apenas fueron abordados –ni, en definitiva, entendidos– en los cientos de textos y artículos que analizaron la experiencia, que en su mayor parte fueron dedicados a describir sus virtudes y los factores que permitieron su surgimiento y extensión, antes que a cuestionarla (Montecinos 2009). Resulta difícil, de hecho, encontrar fuentes que incluyan consideraciones críticas sobre el PP (Abers 2002; Baierle 2003; de Sousa Santos 1998, 2005; Dias 2002; Navarro 2003; Porras 2004; Wampler 2004b, 2008) hasta casi el momento en que, alrededor del año 2001, el PP de Porto Alegre inicia su decadencia, aquejado, entre otras dolencias, de la creciente burocratización y estancamiento de sus procedimientos y normas, su incapacidad para seguir impulsando el desarrollo de la ciudad, así como por la emergencia en su seno de luchas de poder entre las distintas facciones del PT (Abers 2006; Baierle 2008). Así, a lo largo de la década de los 90, a medida que iba aumentando su poder político, el PT fue alejándose progresivamente de los movimientos y organizaciones populares que sustentaron su nacimiento, acomodándose más y más en esa normalidad institucional de la política brasileña que inicialmente combatió. El PT corroboraba así, tanto en relación a Porto Alegre como en relación al propio Brasil –cuyo gobierno conquistó en el año 2002–, la famosa “ley de hierro de la oligarquía” que Michels enunció en 1911, según la cual los partidos políticos, y en general cualquier tipo de organización, inevitablemente desarrollan con el tiempo tendencias oligárquicas, independientemente de lo participativos y democráticos que inicialmente fueran (Michels 1915).

No es nuestra intención reiterar aquí cuanto ya se ha escrito y analizado sobre el PP porto-alegreense, describiéndolo en detalle. Remitimos al lector interesado a las fuentes arriba mencionadas, que dan buena cuenta de las circunstancias concretas que posibilitaron el surgimiento del PP, las características y motivaciones de sus impulsores, los detalles institucionales y procedimentales de su funcionamiento, así como de su desarrollo a lo largo del tiempo y de cuáles fueron las tensiones creativas y destructivas que acompañaron tal evolución. En nuestro caso, nos interesa más bien hacer énfasis en lo que apenas ha sido analizado hasta ahora, y explicar cómo las semillas que provocaron la decadencia y virtual desaparición del PP fueron sembradas ya en sus primeros años de andamiento. Para ello, recurriremos fundamentalmente al análisis del PP de Fortaleza, cuyo primer año de desarrollo tuvimos la fortuna de acompañar e investigar directamente. Nuestro trabajo de campo incluyó la realización de docenas de entrevistas en profundidad con cargos técnicos y políticos del gobierno municipal, representantes electos de la Cámara Legislativa de Fortaleza, así como con miembros de ONGs, asociaciones vecinales, sindicatos y movimientos sociales en general. Participamos en numerosos actos, reuniones y asambleas vinculadas con el proceso del PP y acompañamos durante meses los trabajos de la “*Coordenadoria do Orçamento Participativo*”, el órgano responsable de todos los aspectos técnicos y operativos vinculados al PP.

Finalmente, nuestro proceso investigativo incluyó el análisis extensivo de multitud de documentación producida por el gobierno municipal, la Cámara Municipal, ONGs, asociaciones de vecinos y medios de información.

Consideramos que nuestro análisis del PP de Fortaleza podría arrojar algo de luz para la comprensión del PP de Porto Alegre, como consecuencia de las numerosas semejanzas existentes entre las dos capitales y entre sus experiencias de PP. Y es que no sólo ambas ciudades comparten el mismo marco legal y socio-político brasileño, sino que las circunstancias de introducción de sus PP fueron muy similares, siendo en ambos casos un nuevo gobierno del PT el que abordó el desafío de implementar una “gestión participativa” en un momento de gran descrédito de las clases políticas locales. Fortaleza, con sus casi dos millones y medio de habitantes, es la quinta ciudad más populosa del Brasil, y se encuentra situada en la árida y paupérrima región del *Sertão nordestino*; Porto Alegre, por su parte, es capital del estado de *Rio Grande do Sul*, en el mucho más próspero sur de Brasil, y apenas tiene una población de un millón cuatrocientos mil habitantes. Los desafíos socio-económicos y medio-ambientales existentes en Fortaleza son, por ello, bastante más graves que los que en 1989 afrontaba Porto Alegre, pero coinciden en su naturaleza: como en tantas otras ciudades brasileñas, provienen de la extrema desigualdad en la distribución de la infraestructura y los servicios urbanos, que tradicionalmente se concentran en las vecindades de clase media –que presentan calles pavimentadas, agua canalizada, alcantarillado, escuelas, salud y transporte público– mientras que las vecindades pobres, donde la inmensa mayoría de la población vive, apenas disfrutan de tales recursos básicos (Abers 2006). Desigualdad social, exclusión, racismo, bajos niveles educativos, delincuencia, violencia... son otros tantos de los dramas del contexto urbano brasileño que se agravan mutuamente.

Para que podamos comprender los entresijos del PP de Fortaleza –y de los PP brasileños en general– es preciso que examinemos primero las causas generales de tales problemas urbanos, así como que nos familiaricemos con la idiosincrasia de la cultura política de Brasil y con el marco legal y organizativo de su ámbito municipal. Para ello, repasaremos en los próximos apartados la historia reciente de Fortaleza, así como la estructura general de su PP.

2.1. La forja de un PP: poder y política en el reino de los ismos

"Es tan orgánica la relación entre el dinero y la política, que intentar cambiarla sería como pedir a un cirujano que se hiciera a sí mismo una operación a corazón abierto"
(Newsweek, 13.12.1971)

El PP de Fortaleza se inició en el año 2005, precisamente en el momento en el que el PP de Porto Alegre entraba definitivamente “en coma” tras la pérdida de su *prefeitura* por parte del PT –aunque el nuevo alcalde había declarado en campaña que respetaría el PP, e incluso que trabajaría por mejorarlo, lo cierto es que pasó inmediatamente a sabotear su funcionamiento por medio de la sistemática desatención y desacato hacia sus órganos, procedimientos y normas (Baierle 2008; CIDADE 2006)–. El PP fortalecense es así uno de los más recientes herederos del PP de Porto Alegre, y se nutre de toda la experiencia acumulada desde 1989, en Porto Alegre y en el resto de capitales y ciudades brasileñas que en algún momento implementaron un PP. Algo que sin embargo apenas se conoce es que la experiencia de Fortaleza, además de sucesora de la de Porto Alegre, fue también su progenitora.

El Estado de Ceará, conocido con el sobrenombre de “*Terra da Luz*” por haber sido el primer estado brasileño en abolir la esclavitud, es al mismo tiempo una tierra de extremas sequías, de miseria y de desigualdad y una tierra de fe, de idealismo y de revoluciones. En su capital, Fortaleza – cuya región metropolitana alberga actualmente casi el 40% de la población del estado– los movimientos sociales y sindicalistas han tenido tradicionalmente mucho arraigo. Así, por ejemplo, en 1947, tras la dictadura de Vargas, en Fortaleza fue elegida una mayoría de *vereadores* –los legisladores municipales– del Partido Comunista, apenas unos meses antes de que el partido fuese ilegalizado nuevamente. Es también significativo el hecho de que la idea de crear el Partido de los Trabajadores fuese por primera vez lanzada por Lula, a finales del año 1978, en un viaje que hizo a Ceará, invitado por el Sindicato de Periodistas Profesionales de Ceará. No debe por ello sorprendernos que en las primeras elecciones tras el fin de la dictadura militar, las municipales de 1985, en Fortaleza se eligiese como alcaldesa a *Maria Luíza Fontenele*, la primera mujer *prefeita* de una capital brasileña, y también el único de los candidatos del PT que logró hacerse con la alcaldía de una capital. Fortaleza fue así la primera gran ciudad donde el PT tuvo la oportunidad de intentar poner en práctica sus nuevas ideas para la implementación de una “gestión participativa de las ciudades”. Y fue un auténtico desastre.

La situación financiera que se encontró la nueva *prefeita* cuando asumió el cargo era pésima, con una deuda acumulada enorme y graves retrasos en el pago de las nóminas de los empleados municipales. La coyuntura económica brasileña tampoco era buena: en aquellos años, y como resultado de la llamada “Crisis del Petróleo”, se vivía un periodo de recesión económica e inestabilidad monetaria, agravados por una incipiente hiperinflación. Pero lo más grave resultó ser el que, al no estar aún vigente el modelo fiscal descentralizado que se introduciría con la Constitución de 1988, los municipios brasileños dependían totalmente de las transferencias realizadas desde el gobierno federal o estatal para la realización de sus proyectos. Tanto la presidencia de Brasil, ocupada por Sarney, como el gobierno del Estado de Ceará activamente bloquearon la administración de Maria Luíza, denegando la liberación de los fondos que ésta solicitó. A ello ha de agregarse la postura hostil hacia ejecutivo que la *Câmara Legislativa Municipal* mantuvo y la resistencia que ejercieron los medios de información y los poderes económicos locales. La gobernabilidad de la ciudad quedó así totalmente arruinada y Fortaleza se sumergió en un caos administrativo que no cesó hasta que en 1989 un nuevo *prefeito* –“casualmente” del mismo partido que el gobernador estatal– asumió el cargo y los fondos previamente solicitados para los proyectos capitalinos fueron rápidamente liberados.

La traumática experiencia vivida en aquel desastroso primer gobierno municipal del PT sin duda fue muy tenida en cuenta por la nueva administración del PT de Porto Alegre cuando introdujeron el PP como un mecanismo que, entre otras cosas, ayudase a evitar que se llegara a una situación de bloqueo como la que se padeció en Fortaleza. La naciente administración portoalegrense se vio muy favorecida, cierto es, por los cuantiosos recursos que el nuevo modelo fiscal federal puso a su disposición, así como por el creciente prestigio y legitimación que el PP le proporcionó; su éxito como gobierno, no obstante, vino también determinado por muchos otros elementos más tradicionales de su gestión, entre los que hay que destacar las profundas reformas administrativa y financiera que abordaron. En torno a todos sus logros, el PT consiguió construir una coalición política alternativa – de la que formaban parte no sólo los militantes del PT, clases populares y movimientos sociales, sino

también sectores significativos de la clase media, importantes sectores empresariales y un suficiente número de *vereadores*– que se articulaba fundamentalmente en torno al PP y que apoyó una gestión competente, democrática, no corrupta y socialmente justa de la ciudad (Abers 2000), lo que posibilitó la permanencia del PT en el gobierno y el desarrollo sostenido de sus políticas durante quince años.

La debacle de la primera “gestión participativa” del PT en Fortaleza parece que tuvo, precisamente, el efecto contrario, alejando al PT y otros partidos progresistas del poder: durante los quince años que siguieron a la gestión de Maria Luíza los gobiernos de la capital y del estado se mantuvieron en manos de partidos conservadores vinculados con sectores de la oligarquía cearense, en los que fueron conocidos como los “Gobiernos de las Mudanzas”. La acción gubernamental se guió en aquellos años según una lógica de “grandes obras” y de reformas estructurales en la ciudad: se abrieron gran número de avenidas, parques, viaductos y vías rápidas, y se amplió su aeropuerto. Se favoreció el desarrollo de la industria en el estado –gracias a la concesión de beneficios fiscales y a la abundancia de mano de obra barata– al tiempo que un poderoso sector inmobiliario cubría de torres y hoteles la vera de las playas y las partes más céntricas de la ciudad. Fortaleza vino así a establecerse como uno de los más importantes destinos turísticos del nordeste de Brasil, favorecida también por su relativa cercanía geográfica con Europa.

No obstante, tal modelo de desarrollo vino a reforzar los patrones de extrema desigualdad urbana que mencionamos anteriormente. Mientras que el desarrollo y la infraestructura se concentraban en las partes más nobles de la ciudad, en toda la periferia se acentuaba la ausencia efectiva de servicios públicos y del propio estado, situación que se agravaba por el brutal y desordenado crecimiento de la capital nordestina. En aquel período, Fortaleza recibió cada año unos 40.000 nuevos habitantes que, huyendo de la carestía y el hambre del campo cearense, buscaban trabajo y fortuna en la capital. Entre 1980 y 2003 el número de *favelas* –barriadas marginales– aumentó de 147 a 722, pasando a estar presentes en cada uno de los 114 barrios de la ciudad y a albergar al 60% de sus habitantes, emplazándose casi un centenar de ellas en las llamadas “áreas de riesgo” –zonas especialmente peligrosas en las márgenes de los ríos o sobre las dunas, que no son aptas para la habitación humana por sufrir estacionalmente inundaciones u otros desastres–. Este desenfrenado crecimiento de la ciudad planteó a sus administradores un serio desafío que las sucesivas *prefeituras* no supieron ni asumir ni enfrentar eficazmente. A nadie sorprenderá pues que la confluencia de tanta pobreza y exclusión con el creciente turismo pronto convirtiera a Fortaleza en una de las capitales brasileñas del turismo sexual infantil, al mismo tiempo que se elevaban descontroladamente sus niveles de criminalidad.

A la llegada del PT al poder el “panorama humano” fortalecense era así, en muchos aspectos, desolador. Pero no menos importante para nosotros es la comprensión del “panorama político” de la ciudad, cuya evolución durante los sucesivos gobiernos conservadores fue convirtiendo a Fortaleza en un caso extremo e ilustrativo de las más problemáticas tradiciones políticas brasileñas; tradiciones que es preciso que entendamos para poder indagar sobre el funcionamiento y sentido íntimo de los PP brasileños.

Desde hace mucho tiempo, en las ciudades brasileñas impera una cultura política viciada y corrupta, que hace que sus instituciones democráticas permanezcan dominadas por élites populistas

acostumbradas a beneficiarse personalmente del uso de los recursos municipales (Abers 2002). Este modelo institucional hunde sus raíces en los mismos tiempos de la colonia –en los que el poder económico, político y militar aparecían unidos– pero se ha visto finalmente consagrado gracias al “diseño institucional democrático” que se introdujo al final de la dictadura militar. Un diseño que buscaba dividir a la oposición por medio de unas reglas electorales permisivas que favorecieran una baja institucionalización de los partidos políticos, su des-ideologización y una altísima fragmentación partidaria (Goldfrank 2006); se pasó así del “fuerte bipartidismo” impuesto durante la dictadura a un “multipartidismo extremo” y pernicioso (Mainwaring 1999). Este modelo sería refrendado en la nueva constitución democrática de 1988 –como era de esperar, ya que como vimos en el capítulo 1 en estos casos los “actores políticos destacados”, que son quienes toman las decisiones, buscan generalmente reforzar aquellos mecanismos que les otorgaron en primer lugar su preponderancia–. Se estableció así un sistema democrático que en sus distintos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– se caracteriza por una marcada separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, por unas listas partidarias abiertas que pueden presentarse coligadas en las disputas electorales y por la facilidad para el cambio de afiliación por parte de los políticos durante el ejercicio de su mandato popular. Los presupuestos públicos en Brasil tienen además un carácter “autorizativo”; esto es, son aprobados por el legislativo pero su ejecución es posteriormente controlada por el ejecutivo, que va liberando –o no– las diversas partidas según su conveniencia, y de acuerdo a los compromisos y alianzas que haya establecido. En conjunto, esto provoca un sistema político con una afiliación partidaria muy coyuntural, no siendo raro que en el nivel municipal los *vereadores* se elijan presentándose en alguno de los llamados “partidos de alquiler”, y que una vez elegidos cambien de partido cuantas veces haga falta durante la legislatura, para así obtener el máximo beneficio personal y/o político; algo que tradicionalmente se logra integrándose en alguno de los partidos que forman la “base de apoyo” del gobierno, desde donde será más fácil negociar con el ejecutivo la asignación y liberación de fondos que interesen al *vereador*.

Es lo que la ciencia política en Brasil denomina como **Fisiologismo**: aquel sistema político en el que el apoyo de los partidos y los parlamentarios al gobierno se realiza no tanto en base a la coherencia entre su ideología y las acciones propuestas por éste, sino de acuerdo a un sistema de intercambio de favores u otros beneficios políticos o individuales. En su versión popular este fenómeno es conocido como la **Lei de Gerson**, en recuerdo de un anuncio de cigarrillos protagonizado por aquel gran futbolista en 1976, durante la dictadura. Esta ley, que es considerada como uno de los elementos que contribuyó a definir la identidad nacional brasileña en aquella época, señala cómo el brasileño –y muy especialmente, sus políticos– tiende a querer “sacar provecho de todo”, en el sentido de aprovechar las situaciones en su propio beneficio sin prestar atención a cuestiones éticas o morales (Bruno 2009; Matos 1999).

La idiosincrasia de la política municipal brasileña es así un fenómeno complejo, que resulta difícil de entender para quienes no han tenido contacto directo con él. Son muchas las categorías académicas terminadas en “-ismo”, como la de fisiologismo, que se hacen necesarias para describirla. Repasemos brevemente las más importantes, refiriéndolas al caso de Fortaleza para hacerlas más comprensibles:

- **Cientelismo**, sistema político basado en el intercambio de favores entre los cargos electos y sus partidarios. Depende en gran medida del control de los recursos públicos y de la

habilidad de distribuir selectivamente los fondos a aquellos que movilizan apoyos políticos y son capaces de conseguir votos. Estos “movilizadores” son conocidos generalmente como “cabos electorales”, y en el caso de políticos o partidos importantes pueden formar redes complejas, con altos niveles de jerarquización interna. En el ámbito municipal el clientelismo político se instrumentaliza fundamentalmente mediante la asignación de puestos de trabajo a los cabos electorales y a los partidarios del político. Ha de tenerse en cuenta que, entre puestos de confianza y trabajo subcontratado, en una ciudad como Fortaleza hay casi 25.000 personas trabajando directamente para la administración. Pues bien, cada puesto tiene su “clientela”: el director de una escuela, los médicos o promotores de salud de un hospital... todos, pueden ejercer una cierta influencia para movilizar lealtades y ganar votos. No es extraño, por ejemplo, que para ser atendido rápidamente por un médico en un hospital, se haga necesario entregar la tarjeta de un *vereador*. Los cabos electorales de un político, por su parte, suelen ocupar puestos ficticios: figuran como empleados de alguna instancia municipal, pero en realidad trabajan a tiempo completo para su “patrón”, en muchos casos administrando redes, asociaciones y organizaciones que otorgan favores y bienes –comida, materiales de construcción, visitas médicas o incluso pequeños apartamentos, en el caso de Fortaleza– a cambio de lealtad política y votos. Se extiende así entre los moradores de los barrios la comprensión de que las inversiones y los servicios públicos recibidos no son algo que se les entrega en cuanto que ciudadanos con derecho a ellos, sino que son concedidos gracias a la intercesión del *vereador* de turno –cuyo nombre figurará en la placa conmemorativa que tradicionalmente acompaña a cualquier proyecto desarrollado por la municipalidad– al que por tanto deberán apoyar y mostrar gratitud. No debe interpretarse el clientelismo como un mero sistema utilitarista de intercambio de favores, pues en él entran en juego relaciones y emociones muy complejas: el político y cabos electorales sienten que, a través de su trabajo, están “cuidando” de los suyos, así como los “clientes” sienten verdadero agradecimiento por aquellos que se “preocupan” por ellos en los momentos de dificultad (Auyero 2002).

- **Paternalismo**, sistema de relaciones sociales, en el que una persona ejerce autoridad sobre otra combinando decisiones arbitrarias e inapelables con elementos sentimentales y concesiones graciosas, actuando en cierto modo como un padre de familia actuaría con sus hijos. El paternalismo proporciona una justificativa muy importante para las relaciones políticas clientelistas, y en muchos casos puede percibirse también en la actitud de las administraciones hacia la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos.
- **Patrimonialismo**, implica que los recursos y prerrogativas públicos son utilizados por los cargos electos y administrativos como si fuesen parte de su propio patrimonio. Se confunden así el interés público y los intereses personales, lo que por lo general supone una subordinación del interés público ante el interés personal. Con la intención de descentralizar la gestión de la *Prefeitura* en el año 1997 los 114 barrios de Fortaleza fueron agrupados en seis Regionales, haciendo responsables a sus respectivas *Secretarías Ejecutivas Regionales (SER)* de la ejecución de las políticas públicas en cada área. En poco tiempo las SER empezaron a funcionar como “pequeñas *prefeituras*” y los Secretarios Regionales, sus responsables, pasaron a actuar como *Prefeitinhos (“alcalditos”)*, respondiendo en lo imprescindible ante el *Prefeito* pero actuando en lo posible como si fueran los “dueños” de la

región y de cuantos nombramientos se dieran en ellas. En función de su fortaleza política, y del apoyo que pueden prestar al gobierno, los grupos políticos y los *vereadores* reciben a su vez el control de determinados “feudos”: un barrio, un hospital, alguna empresa pública, etc. Puesto que resulta muy caro llegar a ser *vereador* si se utilizan estrategias clientelistas para ganar el apoyo electoral, es comprensible que una vez en el cargo se busque, cuanto menos, “recuperar la inversión”. Otro ejemplo de patrimonialismo y de falta de respeto a lo público puede encontrarse en los procesos de transición entre administraciones; no es raro que al tomar posesión de la *Prefeitura* los nuevos gobernantes se encuentren con un panorama desolador: deudas descontroladas, inexistencia de suministros, sustracción de ordenadores y otros equipamientos, archivos y discos duros de los que se han eliminado las informaciones y herramientas requeridas para la gestión, etc.

- **Nepotismo**, que implica que en muchos de los nombramientos que los políticos y administradores realizan se busca beneficiar no sólo a sus partidarios y cabos electorales sino también a familiares y allegados. La tendencia a contratar al personal no en función de su capacitación técnica, sino en base a criterios familiares, emocionales o políticos –cantidad de votos que el profesional podría conseguir– repercute muy negativamente en la prestación de los servicios públicos.
- **Corporativismo**, acción de tipo político, económico, sindical, etc. en la que prevalece la defensa de los intereses o privilegios de un sector organizado de la sociedad en detrimento del interés público.
- **Burocratismo**, que contribuye también a la ineficiencia administrativa y de los servicios públicos, al imponer deliberada y arbitrariamente a la población exigencias administrativas excesivas. El burocratismo puede también observarse en el propio funcionamiento de las instituciones políticas y legislativas, como pone de manifiesto el proceso de presentación de una ley que pretendía limitar la instalación de antenas para teléfonos móviles en Fortaleza: 1º. Un *vereador* plantea el proyecto de ley; 2º. Es aprobado por la Cámara Legislativa municipal; 3º. La ley es vetada por el ejecutivo; 4º. La Cámara Legislativa impone un contra-veto, por medio de dos votaciones en las que suma los votos de dos tercios de los *vereadores*; 5º. El *prefeito* opta por no sancionar la ley; 6º. Es el presidente de la Cámara Legislativa quien la promulga; 7º. La ley no es respetada por el ejecutivo municipal; 8º. Se presenta una demanda judicial contra la *Prefeitura*; 9º. El *Prefeito* presenta una “contra-ley” que revoca la anterior; 10º. La *Cámara Legislativa* introduce enmiendas que recuperan parte del contenido de la ley original; 11º. Veto del *Prefeito* a las enmiendas; 12º. Nuevo contra-veto de la Cámara Legislativa; 13º. La ley es publicada sin las enmiendas; 14º. Nueva denuncia ante la justicia; 15º. Re-publicación de la ley; 16º. No cumplimiento de la ley; 17º. Nueva denuncia ante la justicia; 18º. ...y etcétera etcétera.
- **Oscurantismo** en relación al funcionamiento de las instancias administrativas. Existe una enorme falta de transparencia, con una “máquina pública” que en muchos casos está organizada para que no se tenga acceso a las informaciones relevantes y que sea imposible fiscalizar y acompañar la acción del gobierno. Tanto es así que en Brasil para referirse a las informaciones administrativas y presupuestarias frecuentemente se usa la expresión “caja

negra”, por resultar estas informaciones tan herméticas e impenetrables como las cajas negras de los aviones.

Podría continuarse con esta enumeración con términos como *autoritarismo* o *coronelismo* –que adquieren especial significación y presencia en la región nordeste de Brasil– pero creemos que las categorías que hemos descrito transmiten ya una impresión precisa de los serios problemas que aquejan al aparato administrativo municipal brasileño. La mayoría de la ciudadanía ve pisoteados sus derechos más básicos, de alimentación, de vivienda, de educación... pero pasan a aceptarlo como algo natural. ¿No es eso lo mismo que vivieron sus padres y sus abuelos? ¿No es así que les ocurre también a todos sus vecinos y conocidos? Desconocedor de sus derechos, desprovisto del sentimiento de ciudadanía, carente de educación, cívicamente desactivado, el pueblo prefiere ver la telenovela de la cadena Globo antes que preocuparse por cambiar su situación o la de su comunidad. Hay una absoluta falta de confianza ante los poderes públicos, pero no existe la capacidad ni la voluntad para atajar esa desbocada corrupción y cooptación que invade todos los ámbitos: sistemas de salud, transporte, empresas de construcción, medios de información local, asociaciones de vecinos, sindicatos...

2.2. Una campaña especial

"Nuestra gran misión es seducir al pueblo para que cuide de sí mismo [...] mostrarle que él puede ser protagonista de su propia historia"
(Mônica Barroso y Auto Filho, ciudadanos de Fortaleza, 2005)

Esa era, a grandes rasgos, la situación que se vivía en Fortaleza durante el año 2004. Tras casi quince años de hegemonía conservadora en el gobierno de la ciudad –la llamada “*Era Juraci*”– la situación política se hizo más y más insostenible; en aquel año fueron destapados diversos escándalos de corrupción, entre los que destacó por su valor simbólico el desvío de fondos destinados a la alimentación de los niños en las escuelas. El descrédito de la clase política y el hartazgo ante la corrupción se acrecentaron. De manera similar a como ocurriera en Porto Alegre dieciséis años antes, las elecciones municipales llegaron en un momento de indignación en que los fortalecenses demandaban cambios y votaron por el cambio¹.

En la Cámara Legislativa, apenas un 40% de los *vereadores* consiguió reelegirse. La mitad de la nueva cámara fue ocupada, de hecho, por neófitos que ejercían su primer mandato; muchos de ellos provenían de los movimientos vecinales y disponían por tanto de mayor sensibilidad para las reivindicaciones populares. El voto de castigo tuvo mucha fuerza en estas elecciones, como evidencia el hecho de que la artista de *striptease* Deborah Soft, con su eslogan “*¡vote con placer!*”, obtuviese el octavo mejor resultado.

Y en la elección para *prefeito* ocurrió algo aún más sorprendente. *Luizianne Lins*, la candidata del *Partido de los Trabajadores*, que a 10 semanas de las elecciones apenas puntuaba un 3% en intención de voto, consiguió pasar a la segunda vuelta, donde venció con rotundidad. Su gesta adquiere especial mérito cuando se considera que la dirección estatal y la dirección federal de su

¹ **Nota PhD:** La investigación de Marques (2011) proporciona informaciones sobre el desarrollo histórico de los movimientos sociales urbanos de la ciudad de Fortaleza y cómo contribuyeron a la elección de la candidata del PT.

propio partido, incluyendo al carismático presidente Lula, hicieron campaña en su contra, apoyando a otro de los candidatos. ¿Cómo es que pudo Luizianne vencer?

Desde el año 2000 venía afianzándose en Fortaleza el *Movimiento de los Consejos Populares (MCP)*, que trataba de recuperar los niveles de movilización que sindicatos y colectivos sociales habían registrado durante los años 70 y 80 y que habían ido perdiéndose a lo largo de los 90, a medida que el PT se amoldaba a los usos políticos brasileños y ganaba poder. Representantes de los movimientos vecinales y sindicales, junto con intelectuales de izquierda, ecologistas, feministas, etc. buscaban sentar las bases para una gestión democrática y participativa de la ciudad a través de la conformación de los llamados Consejos Populares, y demandaban expresamente la implantación del PP en Fortaleza. Estas “asambleas populares”, promovidas por los propios moradores de los barrios, debían permitir a la ciudadanía organizarse en torno al reconocimiento de sus propios problemas y a la búsqueda y demanda de soluciones.

Con motivo de las elecciones del 2004, los militantes del PT de Fortaleza decidieron, tras una gran disputa interna, que el PT presentase su propio candidato a *prefeito* en vez de adherirse a la candidatura del *Partido Comunista do Brasil (PCdB)*, que era la que el PT había apoyado sin éxito en las dos últimas elecciones. La candidatura recayó así sobre Luizianne Lins, oriunda del movimiento estudiantil, *vereadora* en dos ocasiones y que en aquellos momentos fungía como diputada en el Parlamento de Ceará. Luizianne tenía una sólida trayectoria de trabajo y compromiso en el ámbito de los derechos humanos, la ciudadanía, la juventud y las cuestiones de género.

El mensaje principal de su campaña fue que si se elegía *prefeita* el pueblo de Fortaleza tendría la oportunidad de participar realmente en el gobierno de la ciudad. Por ello es que la propia campaña se basó en la participación popular: apoyándose en el MCP se realizaron multitud de asambleas en los barrios, donde se discutía y elaboraba junto con los asistentes el programa de gobierno. La intención era doble: ganar adhesiones y votos sin duda, pero también reforzar con dichas asambleas el proceso de auto-organización de los moradores de los barrios, de manera que pudiese mantenerse su movilización fuese cual fuese el resultado de las elecciones. MCP y PT fueron así de la mano durante toda la campaña, reforzándose el uno al otro. Cuando Luizianne venció, se decidió establecer para el MCP los principios de independencia en relación al gobierno y de autonomía en relación al partido. Juntos pero no revueltos. Con lealtad sí, pero no sometidos a una fidelidad subordinadora. El MCP se valdría de toda vía y mecanismo participativo –como el PP– que la nueva *prefeitura* estableciese, buscando reforzarlos y contribuyendo a su correcto funcionamiento; pero al mismo tiempo el MCP también presentaría sus reivindicaciones a la Cámara Municipal y trabajaría directamente con ella cuanto fuese conveniente.

Para los movimientos sociales se inició así la “*Legislatura del mutirão*”. *Mutirão* es una palabra proveniente del *Tupi* –lengua hablada en el Amazonas– que en Brasil se refiere a la “movilización colectiva, basada en la ayuda mutua prestada gratuitamente, para alcanzar un fin colectivo”. Esta expresión proviene de las tradiciones comunales de los pueblos amerindios, y su uso es similar al de la palabra quechua *minka* –utilizada en el mundo andino– o la maya *paq’uch*. Se aplicaba originariamente a trabajos realizados por las comunidades para levantar edificios públicos, construir carreteras y canales, la ayuda en el cultivo de las tierras de incapacitados, ancianos y huérfanos, etc.

Pues bien, esta fue la actitud con la que muchísimas personas provenientes de los movimientos sociales, así como muchos profesionales que trabajaban en ONGs y en empresas privadas, se acercaron a la nueva administración. Asumiendo un significativo coste personal, dejando a un lado empleos y compromisos, acudieron a la *prefeitura* para trabajar sin descanso, mal pagados y en condiciones precarias... para contribuir así a que la gestión del PT fuese esta vez exitosa y lograrse marcar una diferencia. Intentando, según nos expresó una de nuestras informantes, “*ser la semilla del cambio a lo que siempre debió ser*”.

El desafío fue tremendo. Cuando Luizianne asumió el cargo, la ciudad se había convertido en un gran basurero gracias a que los servicios de limpieza llevaban semanas sin ser pagados ni funcionar. Como ocurriera 16 años antes en Porto Alegre (Utzig 2000), la nueva administración –que no poseía ningún tipo de experiencia administrativa previa– hubo de afrontar una situación financiera caótica, así como una difícil relación con la Cámara Legislativa, donde el PT apenas consiguió ocupar tres de los cuarenta y un escaños de *vereador*. En su primer día de trabajo se encontraron con unas dependencias literalmente saqueadas, de las que muchos de los materiales e informaciones requeridos para la gestión habían sido sustraídos o destruidos. El nuevo equipo de gobierno hubo asimismo de “ganarse” a unos trabajadores municipales sumamente desconfiados, desmotivados y poco formados, acostumbrados a ser testigos de innumerables desmanes y corruptelas sobre las que debían callar. La administración municipal, por último, presentaba una configuración muy ineficiente, totalmente compartimentada, con cada departamento y cada órgano funcionando de manera autónoma e independiente, ya que tradicionalmente cada partido o corriente de los partidos estaba al cargo de una parte de la *prefeitura*.

No obstante, Luizianne fue capaz de obtener el apoyo de una mayoría significativa de la Cámara Legislativa, al tiempo que se mostraba muy firme en las inevitables negociaciones iniciales para el reparto de puestos y cargos; las Secretarías Ejecutivas Regionales fueron, efectivamente, asignadas a personas vinculadas con los distintos partidos políticos que pasaron a apoyar a la *Prefeita*, pero se puso especial esfuerzo en reducir su poder y albedrío, de forma que la gestión de las regionales se mantuviese alineada y coordinada con el programa general de gobierno; y si bien continuó habiendo “recomendaciones” por parte de los actores políticos y más de un “hijo de” y “amante de” obtuvo su puesto en la nueva administración, se exigió al menos que los candidatos recomendados satisficiesen los requisitos formativos y técnicos del cargo en cuestión. Poco a poco fue aceptándose la “máquina administrativa” y purgándose las piezas defectuosas o corruptas que en un primer momento hubieron de mantenerse en su puesto para que la administración continuase funcionando. Se inició una ambiciosa reforma administrativa que promovía la profesionalización del funcionariado, su revalorización y su formación. Y se buscó potenciar los mecanismos participativos, que debían constituirse en la médula espinal de la “gestión participativa” de Luizianne, el eje coordinador que alinease las acciones de los distintos departamentos y secretarías municipales, pautando al mismo tiempo las relaciones del ejecutivo con la Cámara Legislativa. Para ello, se creó una *Coordenadoria do OP* dentro de la Secretaría de Planificación, que en ese primer año tuvo el encargo de poner en marcha, sin demora, los procesos de elaboración participativa del Plano Plurianual –vigente durante los cuatro años de mandato– y del Presupuesto Municipal del año siguiente.

2.3. Estructura básica del PP de Fortaleza

"Nada hay en la composición química de una uña del pie que prediga la existencia de un ser humano"
(Buckminster Fuller, Manual de uso de la nave espacial Tierra, 1963)

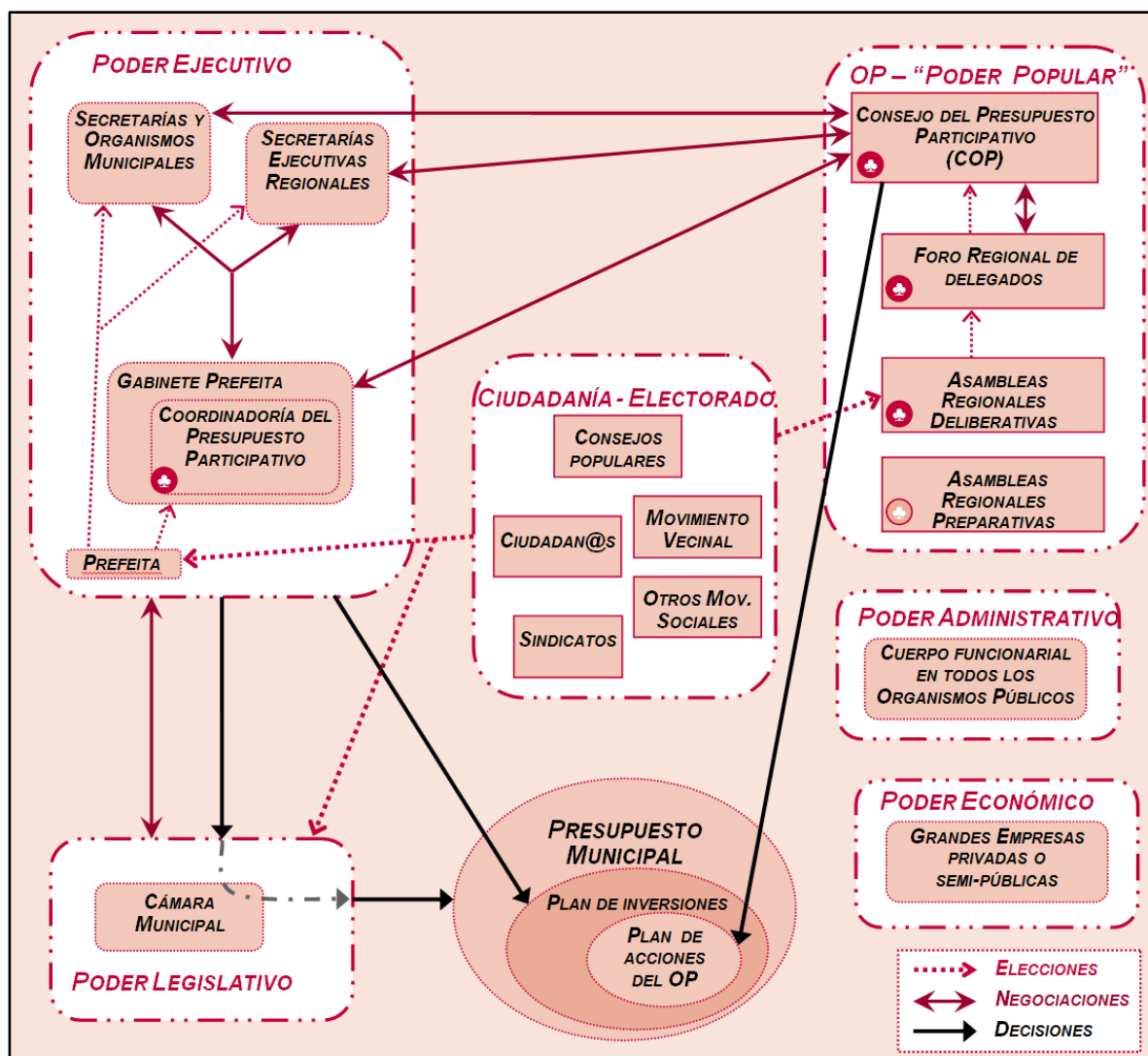
El formato del PP de Fortaleza, en aquel primer año, no difiere en mucho del aplicado en otras capitales brasileñas, que ya describimos someramente en los apartados previos. El PP fortalezense se inspiró especialmente en el PP de *São Paulo* –que había sido realizado por miembros de la tendencia del PT a la que pertenecía la *Prefeita*– y destacó, ante todo, por el esfuerzo que se hizo en dar entrada en el proceso a segmentos sociales vulnerables y tradicionalmente excluidos, como mujeres, juventud, ancianos, negros, GLBT (*Gays, lesbianas, bisexuales y transexuales*), portadores de deficiencias, etc.

La *prefeitura* manifestó en múltiples ocasiones su deseo de que el PP fuese uno de los ejes estructuradores de su gestión y que sirviera para profundizar la democracia participativa, innovar en el modo de elaboración de las políticas públicas y transformar la cultura política de la ciudad. Para ello, los cuatro principios que guiaron la realización del PP de Porto Alegre –*Participación directa, Auto-reglamentación, Justicia social y Transparencia y fiscalización ciudadana*– se complementaron con los siguientes: *Deliberación popular* –entendida como “capacidad efectiva de decisión”, de toma de decisiones vinculantes, que la *prefeitura* está dispuesta a compartir con los ciudadanos–; *Territorialidad y cercanía; Ciudadanía activa; Universalidad, autonomía y voluntariedad de la participación; Consideración especial a segmentos sociales vulnerables; Formación ciudadana; y Co-gestión de las políticas públicas.*

La figura 1 muestra esquemáticamente la estructura y las dinámicas de negociación y toma de decisiones asociadas con el proceso de PP. No es nuestra intención explicar en detalle el funcionamiento formal del PP y sus instancias, sino apenas identificar a sus actores principales y presentar aquellos aspectos básicos suyos que nos permitan interpretarlo. Así, debemos en primer lugar señalar cómo el PP conjuga elementos representativos con elementos deliberativos: a través de las *Asambleas preparatorias* y las *Asambleas Deliberativas* los *Ciudadanos*, que previamente se habrán organizado a través de las *Asociaciones de Moradores, Consejos Populares y Movimientos Sociales* en los que participan, pueden presentar sus demandas y elegir a sus *Delegados Regionales*. Éstos a su vez elegirán a los *Consejeros del PP*, que serán los encargados de negociar con las *Secretarías Temáticas* y con las *Secretarías Ejecutivas Regionales* la inclusión de las demandas ciudadanas en el “*Plan de Acciones del PP*”, tomando en consideración tanto las limitaciones de tipo legal o técnico y las restricciones presupuestarias como el propio programa de gobierno del *Ejecutivo*. Dicho plan de acciones forma parte del “*Plan de Inversiones*” de la *prefeitura*, que se establece como resultado de las negociaciones internas mantenidas entre las *Secretarías Temáticas* y *Ejecutivas* y el *Gabinete de la Prefeita*. El plan de inversiones será así la base para la elaboración del “*Presupuesto Municipal*”, un documento de carácter legal y sumamente complejo, que es elaborado por el *Gabinete de la Prefeita* y que contiene todos los gastos autorizados para el siguiente año. Este documento deberá necesariamente ser aprobado por los miembros de la *Cámara Legislativa Municipal*, que en su proceso de aprobación pueden plantear enmiendas y añadidos al presupuesto.

Éste es el momento crítico en el que, tradicionalmente, los *vereadores* plantean al ejecutivo sus exigencias y demandas, condicionando su apoyo para la aprobación del presupuesto a la inclusión de éstas. Puesto que el presupuesto municipal contiene más proyectos y partidas de los que realmente podrán ejecutarse, a lo largo del año siguiente el gobierno podrá valerse de la “liberación selectiva” de dichos fondos como parte de sus negociaciones con los *vereadores*, de acuerdo con la lógica *fisiologista* de la política brasileña. Por su parte, los *vereadores* que incurren en prácticas clientelistas gestionarán los proyectos que ellos encaminaron para sustentar sus redes de “simpatizantes” y así favorecer su propia reelección.

Figura núm. 1. Presupuesto participativo de Fortaleza



Fuente: elaboración propia, inspirada en Abers (2006).

En el contexto de un proceso de PP que compromete gran parte de los recursos disponibles para la realización de las inversiones consensuadas junto con los ciudadanos, una modificación sustancial del presupuesto por parte de los legisladores podría repercutir muy negativamente sobre la capacidad del ejecutivo para llevarlas a cabo. No debemos olvidar, además, que uno de los objetivos declarados de los PP consiste precisamente en romper con las dinámicas clientelistas, promoviendo en su lugar una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos. Por todo ello, una de las

estampas más emblemáticas de los PP brasileños acontece precisamente en el momento de la entrega de la Ley Presupuestaria a la Cámara Municipal para su aprobación: los *Consejeros* y los *Delegados del PP*, acompañados de un sinnúmero de miembros de los colectivos que participaron en el PP, atiborran literalmente las instalaciones de la Cámara Legislativa –en muchos casos, con el apoyo logístico de la *Coodinadoría del PP*– para ejercer presión sobre los *vereadores*, demandándoles la aprobación sin cambios del *Presupuesto Municipal* y, por tanto, del *Plan de Acciones* que ellos y ellas contribuyeron a confeccionar por medio del PP.

3. El presupuesto deliberativo

"Yo, nosotros"

(Muhammad Ali / Gary Belkin, 1963)

Es el 30 de septiembre de 2005. En las desvencijadas instalaciones de la Facultad de Humanidades de la Universidade Federal de Ceará, se celebra la octava sesión del Consejo del Presupuesto Participativo de Fortaleza. Por tercera tarde consecutiva los Consejeros se reúnen con los representantes de las Secretarías de la Prefeitura para discutir los planes de inversión de las secretarías y defender las demandas que los ciudadanos plantearon en las Asambleas Regionales. Aunque éste es el primer año de la gestión de Luizianne y por tanto ha estado plagado de dificultades, la Secretaría de Planificación ha hecho un ímprobo esfuerzo para organizar no sólo un proceso de elaboración participativa del Plan Plurianual de inversiones –que guiará la actuación de la Prefeitura durante los cuatro años de su mandato– sino que también se atrevió a lanzar el *PP*. Ello ha obligado a que el *PP* deba organizarse con unas considerables limitaciones materiales, organizativas y temporales, que se han compensado a base de esfuerzo e ilusión de todos los implicados. Es por estas limitaciones, en cualquier caso, que los Consejeros se han dividido estos días en Comisiones Temáticas, para así poder desarrollar al mismo tiempo varios encuentros y cumplir con el objetivo de presentar el presupuesto en la Cámara Legislativa en los plazos legales previstos.

Son unas 30 personas las que ocupan el aula. Del lado de la pizarra se encuentra el Secretario de Educación, acompañado de un par de técnicos de su secretaría que han acudido para apoyarle. Junto a ellos se encuentra Neira, máxima responsable de la organización del *PP*, que facilitará la sesión para que puedan cumplirse sus objetivos: que el Secretario y los Consejeros del *PP* revisen conjuntamente todas las demandas relacionadas con el área de educación que fueron planteadas en las asambleas del *PP*, y que se pongan de acuerdo respecto a cuáles de ellas se incluirán en el presupuesto del año próximo y cuáles no. Durante los últimos meses Neira ha trabajado a destajo, junto con el resto del equipo de coordinación del *PP*, precisamente para hacer posibles estas reuniones entre las Secretarías y los consejeros, que constituyen al fin el corazón de todo el proceso del *PP*. Cuando concluyan las reuniones y se aprueben en plenaria sus resultados, habrá de prepararse la entrega del presupuesto a los *vereadores* y... rápidamente empezar a trabajar en el *PP* del año siguiente, que ahora ya sí se podrá desarrollar sin apresuramientos y cubriendo el ciclo completo de sus actividades, desde la revisión del reglamento interno del *PP* a la organización de las tareas de fiscalización popular de los proyectos incluidos en el *PP*.

El secretario y la coordinadora se conocen bien. No en vano han pasado los últimos diez años trabajando, desde sendas ONGs, en el mismo ámbito: la defensa de los derechos humanos, y más

específicamente el derecho a la educación de los niños y adolescentes. Cuando Luizianne se hizo con la alcaldía de Fortaleza dejaron sus puestos para intentar contribuir, ahora desde la administración, a que las cosas cambien. Enfrente de ellos se encuentran los Consejeros del *PP*. Muchos de ellos de condición económica tan humilde que si no les fuera reembolsado el importe de los billetes de autobús, tal vez no podrían acudir a las reuniones desde los barrios periféricos donde residen. Humildes, sí, pero a la vez ricos en dignidad, y en muchos casos protagonistas de una biografía colmada de episodios de superación y de lucha contra la exclusión y la injusticia, tanto en lo personal como en lo colectivo. Lo que están viviendo en esa aula es algo muy especial; hace tan solo unos meses habría sido impensable que los secretarios municipales se reuniesen con cualquiera de ellos. Y mucho menos para discutir, para deliberar, sobre las demandas y necesidades existentes en sus barrios. Un secretario ha sido siempre alguien muy importante, con quien resulta difícil encontrarse si no media la recomendación previa de algún vereador. En cambio, aquí están todos ahora. El proceso del *PP* se inició, sin duda, con mucho escepticismo por parte de los representantes de los barrios, y está todavía por verse qué saldrá de todo ello. Pero a lo largo de las reuniones que se han mantenido en las últimas semanas ha ido afianzándose un sentimiento creciente de confianza entre el equipo de coordinación del *PP* y los consejeros. Ha habido discusiones, sí, y gritos, y malentendidos y desencuentros; pero también mucha escucha y diálogo, y por medio del respeto se han alcanzado *muchos acuerdos satisfactorios*.

Figura núm. 2. Imágenes del Presupuesto Participativo de Fortaleza



Fuente: elaboración propia

Se inicia la sesión con un recordatorio de la metodología que se seguirá para la discusión. El Secretario realiza entonces una breve presentación de los programas y planes de su secretaría, explicando las limitaciones presupuestarias que tienen para el próximo año, que se traducen en que, por ejemplo, el número de escuelas que se podrá construir es limitado. Se pasa entonces a revisar una por una las demandas que salieron de las asambleas ciudadanas, y para cada una de ellas se expone el parecer de la secretaría: si es posible considerarla o si hay alguna razón que impida hacerlo. A medida que va avanzando la reunión, la emoción en la sala va incrementándose; dos o tres de las comunidades que hacía años luchaban por conseguir una escuela para sus niños han recibido un “sí” y apenas pueden contener su entusiasmo.

Llega entonces el momento en que una de las consejeras debe defender la demanda de su comunidad por recibir una escuela. El problema es que el número máximo de escuelas ya ha sido asignado, y que para que su comunidad reciba su escuela habría que retirar la de algún otro barrio. La consejera percibe la necesidad extrema del resto de comunidades a las que se había asignado escuelas, pero al mismo tiempo siente que debe defender el reclamo de su comunidad, pues es por ello que la nombraron consejera. Quiere hablar, pero no puede; no consigue, no es capaz de pedir que se quite alguna de las escuelas ya concedidas, aunque sea para llevarla a su barrio; se traba, se atraganta... y finalmente rompe a llorar.

Pronto, otro de los consejeros cerca de ella, embargado de emoción y empatía, no puede contener las lágrimas. Y le siguen uno de los representantes de la secretaría de educación y la propia coordinadora del PP. Hay tanta sensibilidad en el aire, tanta alegría y desazón al mismo tiempo, que pronto casi toda la sala, secretario incluido, tienen los ojos húmedos, y ríen y lloran a un tiempo...

Aquella reunión del PP de Fortaleza tiene un carácter simbólico enorme, pues evidencia cómo por medio de la deliberación es posible conjurar el entendimiento de las necesidades ajenas, así como la solidaridad hacia ellas. Personas predispuestas a pensar desde las necesidades de sus propios barrios son así capaces de empatizar con los problemas de los demás, y en el proceso asumen también que los recursos disponibles son limitados y que la responsabilidad en la búsqueda de soluciones debe ser compartida entre autoridades y ciudadanos. Es así que, como muchos autores han analizado, puede atribuirse a los procesos deliberativos de los PP un gran efecto pedagógico, de aprendizaje ciudadano y de incremento del capital social (Abers 2006). Y esto es algo que ocurre no sólo del lado de los consejeros: los propios secretarios y técnicos de la *prefeitura*, a través de su participación en el PP, pasaron a tener una visión más holística y completa de la ciudad, y tomaron si cabe una mayor consciencia de la necesidad de trabajar junto a la ciudadanía y de promover una mejor articulación de las distintas áreas de la administración en torno al PP.

Diversos analistas de los PP brasileños han demostrado cómo éstos pueden, en ocasiones, tener efectos muy positivos sobre la calidad y profundidad de la democracia municipal, destacando especialmente su capacidad para cambiar las prioridades de inversión a favor de los barrios y sectores más desfavorecidos (Marquetti 2003), mejorar y extender la prestación de los servicios municipales (de Sousa Santos 2005), democratizar las organizaciones civiles existentes e incentivar la creación de nuevas asociaciones ciudadanas incluso en aquellas regiones donde previamente apenas existían (Abers 2000; Baiocchi 2001), incrementar la transparencia y la rendición de cuentas (Wampler 2004a), reducir el clientelismo y promover la modernización administrativa (Abers 2000),

así como aumentar la representación democrática de los excluidos (Nylen 2003) y contribuir al desarrollo de una nueva mentalidad que lleva a las personas a concebirse a sí mismas como ciudadanos activos que son acreedores de una serie de derechos sociales y no como los pasivos beneficiarios de los favores de políticos paternalistas (Legard 2007). Nuestra investigación viene así a constatar la existencia de un efecto adicional que, pese a no haber sido hasta ahora destacado por los académicos, a nuestro entender reviste una importancia capital: *los PP pueden lograr que administración y ciudadanía lloren juntas, solidaria y fraternalmente.*

4. El presupuesto manipulativo

“Todo lo humano si no avanza retrocede”

(Edward Gibbon, Historia de la decadencia y caída del Imperio Romano, 1776)

Todo lo que hasta ahora hemos expuesto podría hacer pensar al lector que los PP fueran una especie de “*Santo Grial de la Participación*”: un artilugio milagroso capaz de curar y resolver todos los problemas y contradicciones de la participación ciudadana. Esta es la impresión que, de hecho, transmiten la mayoría de los estudios publicados sobre los PP de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas; aunque estos trabajos suelen mencionar, e incluso analizar someramente, algunas de las tensiones y problemas que subyacen al funcionamiento de los PP, en la mayoría de los casos consiguen que parezcan pequeños desafíos al lado de los muchos aspectos positivos que se detallan. Y no lo son.

Una investigación de *ActionAid Brasil* cuyos resultados fueron recientemente publicados, reunió a académicos, técnicos, ciudadanos, ONGs y movimientos sociales con el objetivo de analizar desde una perspectiva crítica los significados y las prácticas de la participación en el contexto brasileño (Cornwall *et al.* 2008; Romano *et al.* 2007a, b). Por medio de una aproximación investigativa de tipo etnográfico, sus estudios de caso buscaron escudriñar más allá de la retórica y de los discursos de los organizadores y participantes en los espacios participativos analizados, para poder así comprender los significados profundos de sus acciones y prácticas, que son siempre en algún grado inconscientes e irreflexivas. De este modo, el estudio vino a confirmar algo que, si no fuese tan sistemáticamente ignorado por los investigadores sociales, resultaría una perogrullada: que los espacios de participación jamás son neutrales, pues lo que acontece en ellos tiene que ver, ante todo, con el ejercicio y las disputas del poder; y que por tanto cualquier nueva institución participativa no puede entenderse sino como el producto de los procesos de evolución institucional como los que presentamos en el apartado 2.1.2 del primer capítulo.

Los espacios participativos se originan siempre en el marco de un determinado sistema sociopolítico y son, por tanto, el resultado de negociaciones y confrontaciones –las “luchas de poder”– entre los actores estratégicos del sistema. Unos actores que tratarán de influir tanto el diseño de las instituciones participativas como sus normas de funcionamiento para favorecer sus propios intereses. Los integrantes de las instituciones participativas, a su vez, tampoco surgen “de la nada”: las personas y colectivos más proclives a participar mantienen, de hecho, vínculos estrechos con una o varias de las instituciones políticas existentes –como partidos políticos, órganos administrativos, sindicatos, movimientos sociales, redes clientelistas, etc.– (Gurza Lavalle *et al.* 2005), instituciones que en el caso Brasil mantienen unas con otras profusas ligazones y articulaciones

(Cornwall *et al.* 2008). Así, la “cultura política” de los participantes, que condiciona sus percepciones, sus concepciones y sus prácticas políticas y participativas, proviene precisamente de la experiencia y aprendizajes obtenidos dentro de estas instituciones políticas tradicionales. Es por ello que los nuevos espacios participativos no constituyen realmente un territorio situado al margen de la confrontación partidista y del clientelismo sino que, en gran medida, son su mera extensión. Al estar imbuidos de las relaciones de poder existentes, las interacciones que se producen dentro suyo pueden llegar a reproducir, antes que a desafiar, las jerarquías y desigualdades, las prácticas y dinámicas, que pretendidamente buscan superar (Bourdieu 1977; Cornwall *et al.* 2008).

Figura núm. 3. Presupuesto Participativo de Fortaleza y sus contextos



Fuente: elaboración propia

Por ejemplo: ¿cómo podrían las discusiones del PP ser “deliberativas” –en el sentido de diálogo respetuoso, racional y ponderado que describimos anteriormente– en un país como Brasil donde se entiende que “deliberativo” significa “que toma decisiones vinculantes”? No lo son, ni pueden serlo: resulta sumamente difícil encontrar en los debates del PP aquel “desapasionado y respetuoso intercambio de argumentos” que los teóricos de la democracia deliberativa predicar, y que supuestamente provocaría cambios en las posiciones mantenidas por los participantes a medida que van siendo convencidos. Lo más normal son, en cambio, los debates apasionados, en los que las posturas mantenidas por los participantes se asemejan más a trincheras desde las que enfrentarse que a puentes a través de los cuales encontrarse (Cornwall 2007). De hecho, la toma de decisiones en el Consejo del PP por lo general acontecerá “reproduciendo las dinámicas propias de ámbitos políticos convencionales cuando se votan mociones: una idea es sugerida, se debate sobre ella y se vota. El que los participantes voten a favor o en contra de la moción estará no tanto motivado por la

calidad del debate o incluso por las posiciones con las que se está de acuerdo, sino por la conveniencia política de votar a favor o en contra de la posición defendida por el gobierno municipal” (Cornwall *et al.* 2008), existiendo un reconocimiento generalizado de que la postura defendida por el gobierno terminará imponiéndose en la mayoría de las votaciones (Cornwall 2007). Lo cierto es pues que, como vemos, los problemas y barreras de la participación que fueron identificados en el capítulo anterior están todos muy presentes en los PP: junto a su dimensión transformadora y deliberativa, cohabitan siempre en ellos las sombras de la instrumentalización político-partidista e incluso el rancio vaho de algunas prácticas profundamente manipulativas.

Son diversos los estudios que han identificado este tipo de instrumentalización en los PP de Porto Alegre (Baierle 2008) y Recife (Cornwall *et al.* 2008; Legard 2007), así como en los de São Paulo y otras capitales brasileñas (Tatagiba *et al.* 2006; Wampler 2008). También nosotros pudimos constatarla en el caso del PP de Fortaleza, que investigamos a lo largo del año 2005. Nuestra observación del PP fortalezense resulta especialmente relevante porque acompañó su periodo gestación y nacimiento como un mecanismo que ayudase a enfrentar todos esos perniciosos “-ismos” que mencionamos anteriormente y que cuando el PT llegó a la alcaldía tenían todavía una vigencia plena. El primer año del PP de Fortaleza hizo patentes los enormes desafíos y dificultades que enfrenta una nueva gestión municipal, especialmente cuando busca renovar la cultura política de la ciudad sustituyendo prácticas ineficientes y corruptas por una gestión competente, democrática, íntegra y socialmente justa, que dé respuesta a las necesidades de la empobrecida mayoría de la población.

El desarrollo inicial del PP fue un tanto apresurado, pues durante aquel año se llevaron a cabo procesos participativos especiales para elaborar tanto el Plan Plurianual del Municipio –con validez de cuatro años– como el PP. La oficina de coordinación del PP era consciente de lo “osada” que era su apuesta y así lo reconoció en las primeras asambleas ciudadanas, advirtiéndole de que iban a tener que improvisar mucho y que se iban a cometer muchos errores, pero que esperaban aprender de ellos junto a la ciudadanía.

Ojalá fuera realmente así, y se aprendiera de ellos, ojalá; porque la experiencia con otros procesos de PP muestra que muchos de los errores cometidos en sus estadios iniciales no sólo no son corregidos posteriormente sino que pasan a “enquistarse” en el entramado institucional y normativo del PP, condicionando su desarrollo ulterior. Y lo cierto es que en aquel primer año se cometieron muchos errores, no sólo de ejecución sino también de diseño y hasta de concepto, que alejaron la experiencia de ese ideal deliberativo que expresaban las declaraciones iniciales de sus organizadores, del estilo de “*¡Vamos a hacer lo que el pueblo decida!*”. Tales afirmaciones han de ser consideradas, como en tantas otras experiencias de PP, más como una visión que como una realidad concreta (Legard 2007), si es que no como un ejercicio de demagogia.

4.1. Miscelánea de dificultades y deslices del naciente PP

"La apariencia prima sobre la esencia porque es más fácil saber, que hacer, que ser. Y aún más fácil creer saber "
(Del Menda, 2009)

En este apartado enumeraremos muy brevemente algunas de las dificultades y deficiencias que poblaron aquella primera andadura del PP fortalecense. Esperamos que una compilación así, pese a su carácter un tanto anárquico, complemente las descripciones que ya ofrecimos y permita al lector "tomarle el pulso" al PP e intuir las circunstancias y atributos más importantes que caracterizaron su realización.

Debemos hacer constar, antes de continuar, que en absoluto es nuestra intención la de criticar el trabajo desarrollado por los responsables del PP; consideramos, de hecho, que fue casi un milagro que en ese primer año logran abrir los espacios de participación que se crearon, sobre todo teniendo en cuenta las extremas dificultades que hubieron de enfrentar. Si algo dejaron claro nuestros meses de investigación etnográfica, acompañando la casi totalidad de sus actividades, fue la profunda entrega, idealismo y ansia de aprender que los movía. Mas, como comprobaremos a medida que progrese nuestro análisis, el equipo del PP constituye un engranaje diminuto dentro de esa enorme "máquina administrativa" municipal que funciona siguiendo inercias centenarias cuyo curso es muy difícil de cambiar.

En un intento de proporcionar a esta miscelánea un cierto orden, bajaremos desde el nivel más general al más concreto. Mencionaremos así, en un primer lugar, ejemplos de las dificultades propias del entorno en el que el PP se llevó a cabo y que a priori dificultaron que el proceso pudiera corresponderse con el ideal participativo que se pretendía lograr. Posteriormente, proporcionaremos algunos ejemplos de deslices que se cometieron durante el proceso, agrupándolos según su naturaleza en conceptuales, de diseño y de ejecución. Como "*deslices conceptuales*" consideramos aquellos aspectos del PP que entran directamente en contradicción con los principios que oficialmente se establecieron para regirlo y que fueron mencionados en el apartado 2.3. Los "*deslices en el diseño*" se refieren, en cambio, a aquellos rasgos del PP en los que la intención es correcta pero falla el diseño de los mecanismos elegidos para materializarla. Finalmente, con "*deslices en la ejecución*" nos referimos a los casos en los que se malogra la puesta en práctica de mecanismos potencialmente correctos. Debe entenderse que los deslices del nivel superior incluyen en la mayoría de los casos ocurrencias de los inferiores; cuando existe un desliz conceptual inicial, por ejemplo, tanto la virtud del diseño de los mecanismos como su misma ejecución se verán comprometidas.

4.1.1. Ejemplos de dificultades provenientes del entorno que impidieron un desarrollo ideal del PP

- Problemas derivados con la asunción del poder ejecutivo en una ciudad en crisis, que se ven agravados por la falta de experiencia gestora del nuevo equipo de gobierno y por las maniobras de sabotaje impulsadas por el gabinete saliente. Durante aquel primer año en toda la *prefeitura* hubo una tremenda escasez de medios, así como déficits de equipamiento y debilidades en el nivel de capacitación de los funcionarios. La llegada al gobierno de una candidata proveniente de los movimientos populares despertó grandes expectativas entre

las clases más humildes. Las ingentes necesidades que venían acumulándose durante años de desatención se convirtieron en un torrente de demanda reprimida, cuya mera canalización exigió un esfuerzo extraordinario por parte de un equipo municipal cuya remuneración era claramente insuficiente.

- Como consecuencia de aquella sobreabundancia de problemas, que demandó de la *prefeita* continuos desvelos y atenciones, se produjo un déficit de implicación y de apoyo político de *Luizianne* al PP, como evidencia el hecho de que no estuvo presente en ninguna asamblea ni en las reuniones del Consejo del PP.
- Existía una gran incompreensión de parte de los trabajadores municipales en relación al PP y a los cambios impulsados por la nueva gestión, que eran sentidos como una amenaza. Ello causó un fuerte rechazo y en ocasiones “sabotaje” de los propios servidores públicos hacia las actividades y el personal del PP.
- Los propios Secretarios Ejecutivos, que tradicionalmente venían actuando como *Prefeitinhos* o “*alcalditos*” de su regional –con amplios poderes para gestionar toda la máquina administrativa y controlar los nombramientos dentro de ella– recelaban también de la ocasional pérdida de autonomía derivada del PP. El mismo Secretario que en una asamblea del PP remarcaba la importancia de este proceso y que en entrevista personal entonaba loas a la democracia directa, les negaba en cambio a los articuladores del PP que operaban en su regional el apoyo que éstos requerían, dificultando con ello severamente su labor.
- Falta de medios de la Coordinación del PP. Diversos problemas legales impidieron disponer de medios con los que publicitar debidamente el proceso, y pronto faltó presupuesto incluso para hacer fotocopias de las informaciones requeridas por los Consejeros del PP para un correcto desempeño de sus funciones.
- Limitadas competencias deliberativas de los participantes del PP en aquel primer año, tendiéndose mucho a la demanda particular en el barrio de cada uno antes que a una toma de consciencia de la integralidad de la ciudad. En un mecanismo como el PP, que limita las opciones de deliberación y de reivindicación ciudadana, los participantes formaban así una concurrencia muy proclive a ser manipulada.

4.1.2. Ejemplos de deslices conceptuales

- La proclamada *autonomía de la participación* y del Consejo del PP (*CPP, en lo que sigue*) se muestra en la práctica como puramente retórica: la gran mayoría de las actividades relacionadas con el PP, desde la movilización inicial en los barrios para preparar las asambleas hasta la presencia de los Consejeros del PP en el acto de entrega del presupuesto municipal a los *vereadores*, dependen en un alto grado del equipo de Coordinación del PP. La figura 1 muestra esta influencia identificando con pequeños tréboles los ámbitos en los que el “dominio” de la Coordinación del PP es extremo. De cara a una reunión del CPP, por ejemplo, la coordinación es responsable de una variedad de tareas que incluyen: selección del local y hora de reunión; convocatoria de la reunión; logística del encuentro; definición de la agenda; definición de las metodologías que se utilizarán; control de asistencia; elaboración y suministro de materiales informativos a los asistentes; apertura, cierre y facilitación de la

reunión; gestión del turno de palabra y de la duración de las intervenciones; resolución de conflictos y búsqueda de consensos; convocatoria de votaciones, establecimiento de los términos de votación y conteo de los votos; levantamiento del acta; gestión y seguimiento de los acuerdos y peticiones; reintegro del coste de los tickets de bus; y un sinfín de cuestiones adicionales. En conclusión: el proceso del PP depende de la *prefeitura* para TODO, lo que inevitablemente se traduce también en capacidad de influencia y de “*imposición de criterios*” por parte de la Coordinación del PP.

- La supuesta *auto-reglamentación* es también deficiente. La Coordinación del PP presentó a los consejeros, para su discusión, una propuesta de reglamento más bien poco trabajada: se dedicaron tres asambleas para resolver todos los cambios planteados de los Consejeros y aprobar así un reglamento al que posteriormente no se prestó verdadera atención, por causa de la urgencia y de la escasez de recursos. La propuesta de reglamento, no obstante, tiene un patente sesgo utilitario a favor de la Coordinación del PP: los artículos responden sobre todo a sus intereses y no tanto a los intereses y necesidades del CPP y de los consejeros. El reglamento no incluye, por ejemplo, ninguna normativa sobre cómo convocar una reunión del CPP o cómo se establece la agenda de las reuniones: se da así por supuesto que es la Coordinación del PP quien se encarga de todos estos temas. El procedimiento elegido para desarrollar la capacidad de “auto-reglamentación” del CPP llevó a que, de facto, sólo se reglamentase “dentro de los límites” que eran sugeridos en el borrador proporcionado.
- La pretensión de *participación directa* queda puesta en entredicho por el escaso margen de acción concedido al ciudadano individual en las asambleas, y por la poca trascendencia que las votaciones de las asambleas tuvieron en el proceso final de negociación con los Secretarios. El CPP y los Foros Regionales de Delegados, por su parte, tienen un carácter eminentemente representativo, y son por tanto proclives a caer víctimas de la lógica clientelista. Muchos de sus integrantes son, de hecho, elegidos con el que en Brasil se denomina “voto de cabestro”: las asambleas estaban en muchos casos atiborradas de grupos que habían sido transportados en buses pagados por algún *vereador* o diputado. Grupos de personas que, sin entender ni atender a lo que acontecía en la asamblea, llegado el momento se limitaban a votar de acuerdo a la consigna transmitida por el cabo electoral. Este tipo de manifestaciones del clientelismo más rancio estaban así presentes desde el inicio del PP, viéndose así cuestionado su proclamado principio de *ciudadanía activa*.
- Se dio una marcada tendencia formalista que llevó a que en muchas ocasiones se prestase más atención a los aspectos ceremoniales y cuantitativos del PP que a su trasfondo deliberativo. Ejemplos de ello son los tiempos invertidos en cumplir con la tradicional “aprobación” del auto-reglamento, así como el dedicado a sancionar en asamblea, uno por uno, los resultados de las reuniones con las Secretarías. Otro ejemplo sería la preocupación que existe por el número de participantes y por su progresivo incremento, antes que por la calidad de su participación. Hay una patente demagogia que impregna todo el proceso de PP y que generalmente se elude afrontando recurriendo a justificativas del tipo: “*si los consejeros están haciendo aquello que conviene a la Administración del PT, yendo aquí y allá a defender lo que la Prefeitura quiere, es porque, en realidad, ése es también su propio interés: están defendiendo las decisiones que ellos mismos tomaron legítimamente en un espacio en que*

participaron. No es el caso de que estemos de algún modo condicionando o manipulando sus acciones, no”.

- Esta autocomplacencia era también visible en la actuación de los Secretarios. En muchos casos no afrontaron las “negociaciones” del PP con el debido celo: acudían a las reuniones sin haberlas preparado apenas y sistemáticamente buscaban acomodar las demandas del PP a sus propios planes –en ocasiones, desnaturalizándolas totalmente–. Aunque la experiencia del PP fue sin duda reveladora y educativa para todos ellos, en conversación personal algún Secretario reconoció que la práctica totalidad de las necesidades expresadas por los ciudadanos en el PP eran ya conocidas por su Secretaría y estaban ya siendo trabajadas. El PP serviría sobre todo para ayudar a determinar con precisión la localización de algunas inversiones.

4.1.3. Ejemplos de deslices en el diseño

- Algunas actividades que se programaron dentro del PP consumieron mucho del escaso tiempo disponible y apenas aportaron nada al proceso. La ceremonia de toma de posesión de los consejeros, por ejemplo, se distinguió por su estilo tradicional, que incluyó un encargado de protocolo, menciones de agradecimiento a cada autoridad política que llegaba, conferencia a cargo de un experto convidado, etc.; un protocolo que poco contribuyó a la creación de ese ambiente de “igualdad” deliberativa que se deseaba impulsar.
- Se buscó favorecer la presencia de colectivos vulnerables como los negros o las mujeres, pero el sistema de elección utilizado para lograrlo resultó ser un fiasco y provocó que, por ejemplo, en una asamblea resultaran elegidos varios delegados con un único voto (*podemos presumir que el suyo propio*), mientras que una mujer negra que recibió tres votos no fue elegida, precisamente porque se presentó como miembro de un colectivo vulnerable. La falta de tiempo obligó a prescindir de la reflexión y la deliberación internas en el equipo del PP que hubiesen servido para detectar y evitar con anticipación este tipo de problemas.
- Las demandas ciudadanas de las asambleas deliberativas, que supuestamente constituyen el corazón de todo el proceso de PP, eran planteadas y registradas en un formato pésimo, expresándose a menudo con frases de entre 5 y 10 palabras. En muchos casos su imprecisa formulación impedía posteriormente su uso, problema que se agrava cuando se tiene en cuenta que las demandas fueron tenidas a lo largo de todo el proceso como algo “inmutable” –especialmente en el caso de que fueran los Consejeros los que quisieran cambiarlas, permitiéndose mayor flexibilidad cuando el cambio lo requería la administración municipal.
- Se intentó utilizar criterios técnicos objetivos que ayudasen a determinar la prioridad de las demandas realizadas en las asambleas, como la población y el nivel de carestía de los barrios. Pero ni los Consejeros lograron entender los criterios ni los Secretarios en cualquier caso los consideraron, por lo que cayeron en el olvido.
- En las plenarias finales, en las que supuestamente debían discutirse y resolverse aquellas cuestiones para las que no se había logrado acuerdo con los Secretarios en las reuniones temáticas, los Secretarios no estuvieron presentes, lo que impidió que el pleno del CPP pudieran plantear para estos asuntos soluciones o compromisos alternativos. Las reuniones

se dedicaron así a ir revisando y aprobando, una por una, y de una forma u otra, las propuestas que habían sido planteadas en las reuniones temáticas.

- Se delegó en los Consejeros la responsabilidad sobre algunos aspectos fundamentales del proceso –por ejemplo, la comunicación semanal con los delegados de su región– pero no se les proporcionaron ni informaciones ni medios ni procedimientos para que pudieran hacerlo. Así las cosas, nadie debería sorprenderse de que en estos casos al final los consejeros no hicieran lo que se les pedía. Algo similar podría decirse con respecto a la labor de fiscalización que los delegados han de realizar sobre las obras del PP, ejerciendo presión sobre el ejecutivo: en el marco del PP se la considera una tarea muy importante, pero no se le da un acompañamiento comparable con el prestado en otros ámbitos.

4.1.4. Ejemplos de deslices en la ejecución

- La gestión de la información fue deficitaria: los Consejeros prácticamente nunca dispusieron de información extensa, fiable, recibida con la debida antelación, etc. que hubiese sido fundamental para preparar las reuniones. En muchos casos no se conocía la agenda de una reunión hasta estar en ella, y se cometieron muchos errores de comunicación y de gestión de la información. Se identificaron asimismo graves deficiencias en la propia comunicación interna del equipo del PP.
- Sistemáticamente se incumplieron los horarios establecidos para las reuniones, lo que contribuía a que muchas de las decisiones del CPP se acabasen tomando por “desgaste”, con votaciones planteadas con urgencia y a última hora en una sala en la que cada vez iban quedando menos Consejeros. Ha de tenerse en cuenta que la inmensa mayoría de los Consejeros dependen del transporte público para volver a sus hogares, que suelen estar situados en zonas con altos índices de criminalidad y en ocasiones a más de dos horas del local de la asamblea. En varias ocasiones la imposibilidad de cubrir una agenda excesivamente ambiciosa obligó a convocar nuevas reuniones con carácter de urgencia.
- Elecciones erróneas de la localización y de las instalaciones en que tenían lugar las actividades del PP, que dificultaban el acceso por parte de la población, así como el desarrollo de las propias reuniones (malas condiciones acústicas, de temperatura, etc.).
- El desarrollo de las asambleas dista mucho de ser deliberativo. Por el lado de los Consejeros, es patente su falta de formación y experiencia en entornos de discusión como los que el PP busca generar. Cuando se tratan temas concretos lo normal es que el debate sea centrado y las contribuciones sean pertinentes y reflexivas; pero tampoco es extraño que un Consejero utilice su turno de palabra para reclamar, en un tono propio de un mitin electoral, que la edad de jubilación se rebaje a los 50 años, que no se fume en los terminales de autobús o que tal o cual telenovela de la Globo deje de dar un tratamiento racista a sus personajes negros. Por el lado de la Coordinación del PP, es claro también que ésta ejerce sin timidez ese “margen de control de la reuniones” que se deriva del papel de facilitador que desempeña en ellas. No hay duda de que su intención es positiva, pues buscan siempre que las reuniones progresen y se cumplan sus objetivos, pero los medios utilizados distan mucho de ser “deliberativos”. Ejemplos de ello son la gestión del turno de palabra –al que la propia

Coordinación no está sujeta y que en ocasiones se limita a 120 segundos para las intervenciones de los Consejeros–, el control de la agenda, la determinación de cuándo y bajo qué términos se vota, o incluso la capacidad para aducir –sacándolas virtualmente de la chistera– razones de tipo técnico, legal o procedimental que no eran del todo ciertas para así salir de un “atasco” o para encaminar la reunión. No era tampoco infrecuente que la Coordinación asumiera compromisos que por diversos motivos difícilmente podía cumplir – como por ejemplo verificar y/o proporcionar informaciones específicas o profundizar la discusión de algún tema en un momento posterior–, que más tarde simplemente no eran atendidos y caían en el olvido.

- Las conversaciones mantenidas con algunos Secretarios distaron mucho de ese ideal de “diálogo honesto y cercano en que se encontraran y aunaran las visiones de la administración y de la población”. En algunos casos se reprodujeron dinámicas tradicionales, en las que parece que al pueblo le correspondiera solicitar con humildad y fuera el gobierno quien concediese o denegase según estima conveniente. La metodología que se siguió durante las negociaciones, que se centraba en la revisión de las demandas provenientes de las asambleas, favoreció en parte estas dinámicas. En cualquier caso, expresiones del tipo de *“ésta se puede hacer... ésta sí... ésta no... para ésta se hace un proyecto y se ve qué porcentaje va para el año próximo...”* distan mucho de cualquier modelo de deliberación imaginable.

5. El presupuesto instrumental

“Una de las lecciones más claras de la historia, incluida la historia reciente, es que los derechos no son graciosamente concedidos, sino conquistados”
(Noam Chomsky, Presidencia Imperial, 2004)

A estas alturas de la exposición no sería de extrañar que más de un lector se sintiese confuso y no lograse conciliar esas dos caras del PP que hemos presentado: de un lado, una embriagadoramente deliberativa, del otro, otra tenebrosamente manipulativa. A fin de resolver tal paradoja plantearemos en este apartado una explicación que medie entre ambas caras, conectándolas entre sí como en cierto modo hace el metal que da cuerpo a una moneda. Podremos así entender cómo es que la convivencia de esos dos extremos aparentemente contradictorios de los PP brasileños no sólo es posible sino que resulta casi ineludible. Nuestra explicación se apoyará sobre buena parte del andamiaje teórico que hasta ahora fue presentado en el texto, y buscará aportar sentido tanto a nuestras observaciones del “naciente” PP de Fortaleza como a las que otros investigadores hicieron sobre el PP de Porto Alegre, una experiencia participativa que atraviesa actualmente –tras ya más de veinte años de funcionamiento– una fase de prolongada agonía. Creemos que el contraste de estos dos momentos antagónicos, de nacimiento y decadencia de un PP, proporciona valiosas claves para poder desentrañar la esencia de los PP brasileños.

Empezaremos pues recordando lo que aquel discurso del Conde de Grey nos enseñó en el apartado 2.2 del primer capítulo: que las reformas democráticas, y en general los desarrollos democráticos de nuestras instituciones políticas, nacen en muchos casos con la intención de prevenir otros cambios de mayor calado –del estilo de las revoluciones francesa o rusa– que pondrían en

peligro la conservación del *statu quo* –tanto Luis XVI como Nicolás II darían, si pudieran, y no sin disgusto, fe de ello–. La democracia puede así entenderse como una concesión que los poderosos se ven obligados a hacer ante los impetuosos avances de una racionalidad humana que, por un lado, perfecciona progresivamente sus ideales de justicia y, por el otro lado, produce los avances tecnológicos y sociales que posibilitan el surgimiento y empoderamiento de nuevos actores que rechazan el *statu quo* y ansían trascenderlo.

Como vimos, el diseño institucional de este tipo de democracias permite que la riqueza y el poder económico sean utilizados para orientar el comportamiento de sus órganos de gobierno, al tiempo que se introducen diversas restricciones –en los niveles de sufragio, la proporcionalidad del sistema electoral, el sistema de partidos, la posibilidad de uso de referendos y el acceso a informaciones fiables y plurales por parte de los ciudadanos– que dificultan una verdadera formación y expresión de la voluntad popular. Se crean así unas “democracias apocadas” que, *de facto*, garantizan que las opciones políticas más transformadoras y radicales –entendido este último término en su sentido de “*partidario de reformas extremas, especialmente en sentido democrático*” (RAE 2001)– jamás puedan hacerse con el poder. De esta forma, los poderes redistributivos de las mayorías, de la ciudadanía en general, se ven “radicalmente” reducidos.

No es que en este tipo de democracias se impida todo progreso o cambio, pero sí que se ralentiza mucho su tempo: a medida que los partidos críticos van obteniendo una mayor representación dentro de las instituciones democráticas, tenderán a moderar sus cuestionamientos del *statu quo*, al tiempo que sus estructuras partidarias van jerarquizándose y burocratizándose más y más. Sometidos como están a una inexorable lógica de “carrera electoral continua”, se atenuará progresivamente el carácter renovador de sus propuestas, con el objetivo de aumentar su base electoral para así obtener mayores cuotas de poder. De hecho, lo normal es que se produzca un paulatino alejamiento con respecto a las “bases” del partido y a los movimientos sociales que le dieron nacimiento, cuya influencia sobre las decisiones de la agrupación irá reduciéndose para otorgar primacía al conocimiento de los “expertos” –y muy especialmente de los expertos en mercadotecnia política–. Si alguno de estos partidos consigue finalmente hacerse con el poder, el proceso de asimilación institucional se acelera aún más, si cabe, cuando sus líderes comprueban las limitaciones existentes para el ejercicio de la acción de gobierno y lo difícil que resulta manejar una “máquina administrativa” absolutamente burocratizada. Éste fue el caso, por ejemplo, del *Partido dos Trabalhadores* en Brasil: para cuando este partido se hizo con el gobierno federal en el año 2002, se vio obligado a dar continuidad a la mayoría de los programas y políticas que el gobierno anterior había impulsado –y que tanto había criticado el PT desde la oposición–, así como someterse a las inevitables prácticas corruptas del parlamento federal, que incluyen el pago de sobornos a parlamentarios para asegurar los votos requeridos para la aprobación de las iniciativas legislativos gubernamentales –un comportamiento contrario a los preceptos fundacionales del PT–. Podrían darse otros ejemplos, pues éste ha sido el destino común al que han sucumbido muchos otros “partidos alternativos” en todo el mundo, incluyendo los partidos ecologistas o incluso la socialdemocracia europea (Legard 2007). Cuando Friedrich Nietzsche recomendó a quienes luchan contra monstruos cuidarse de que tal enfrentamiento no les convierta a su vez en monstruos (Nietzsche 1886), hubiera debido advertir –especialmente a los políticos reformistas– de que la

metamorfosis resulta prácticamente ineludible cuando se los combate en su propia guarida y ateniéndose a sus reglas e instituciones.

El ámbito político local constituye, a este respecto, un espacio muy singular, ya que aquello que resulta casi imposible a nivel nacional –que un partido crítico se haga con el gobierno– acontece frecuentemente en los municipios. En estos casos, lo que suele ocurrir es que el antagonismo existente entre el ideario radical del nuevo *prefeito*, la corrupta cultura política imperante y unas instituciones democráticas más bien inertes, contribuyan a que la ciudad se vuelva ingobernable. Es el caso, por ejemplo, de *Maria Luíza Fontenele* en Fortaleza: el periodo de “desgobierno” que siguió a su elección como *prefeita* –relatado en el apartado 2.1– pone de manifiesto la difícil situación que enfrenta cualquier *prefeito* que, rompiendo con el *statu quo*, pretenda impulsar un proyecto que enfrente los vicios de la cultura política reinante. Si los poderes fácticos de la ciudad se organizan para hacerle frente, resultará virtualmente imposible que tal proyecto pueda siquiera ponerse en práctica. De hecho, tal y como pone de manifiesto un estudio comparativo realizado por Goldfrank (2006), una de las condiciones que han de darse para que un proceso de PP pueda ejecutarse con éxito consiste precisamente en que la oposición al nuevo alcalde no esté lo suficientemente articulada como para sabotear su proceso de PP, valiéndose para ello de su influencia sobre las empresas y los medios de información de la ciudad así como sobre el propio órgano legislativo, los funcionarios de la municipalidad y las asociaciones y redes clientelistas leales a la oposición.

En ambientes institucionales como el de Brasil, con una cultura y unas prácticas políticas profusamente corruptas, la única forma en que un gobierno innovador puede implementar su programa es creando estrategias e instrumentos que le permitan “burlar” las normas institucionales existentes. Sólo así se podrán obstruir parcialmente los mecanismos de reparto de poder que imperan en la ciudad, especialmente aquellos que implican a los *vereadores* y a los secretarios regionales –que con su capacidad de demandar del ejecutivo el control de los nombramientos para alimentar sus redes clientelares impiden un buen funcionamiento de la administración municipal–. Se hace pues necesario establecer un mecanismo que permita incrementar la *governabilidad* de la ciudad; esto es, aumentar la capacidad del gobierno para hacer que el resto de los órganos municipales se sometan a sus deseos (Legard 2007).

El PP es el artilugio más efectivo inventado hasta la fecha para lograr ese objetivo: por medio del control extremo que el ejecutivo municipal mantiene sobre el diseño y el posterior funcionamiento de esta institución participativa (Cornwall *et al.* 2008; Kadlec *et al.* 2007), se podrá fácilmente persuadir a los participantes para que aprueben un “Presupuesto del Pueblo” que esté *mucho más que alineado* con las iniciativas y proyectos que el propio gobierno desea impulsar. Debemos tener presente que los proyectos del ejecutivo forman parte de un programa de gobierno que, por lo general, contempla ya un cambio en las prioridades de inversión que otorga preponderancia a las necesidades de los ciudadanos más desfavorecidos y de las regiones más vulnerables; no es por ello de extrañar que las propuestas del gobierno sintonicen con las demandas de los propios ciudadanos, y que el CPP tienda a asumir como suyos los planteamientos de la *prefeitura*. El PP se convierte así en una “herramienta de gran valor instrumental para burlar el control del poder legislativo de la ciudad en las grandes reformas que se desea llevar a cabo” (Porrás 2004). La ventaja que el PP proporciona con respecto a un presupuesto elaborado de la manera tradicional proviene del “poder moral” del PP (Legard 2007) y de la “presión popular” y mediática que el PP es capaz de convocar. Los *vereadores*,

en primer lugar, deseosos de evitar la impopularidad que acarrearía votar en contra del “*Presupuesto de los Ciudadanos*” –algo que no sólo les llevaría a granjearse la enemistad del ejecutivo sino que incluso podría hacer peligrar su futura re-elección– tendrán que aceptar su tramitación sin apenas cambios, aunque sea a regañadientes (de Sousa Santos 2005). Las secretarías regionales y ejecutivas, por su parte, se verán también moralmente obligadas a dar preeminencia a los proyectos que los ciudadanos demandaron –y que el Gabinete de la Prefeita impulsó– por medio del PP (Abers 2002). Se consigue así, por un lado, minar el poder de los *vereadores* y los secretarios municipales, al mismo tiempo que se mitigan las tradicionales prácticas clientelistas y el tráfico de los cargos administrativos. Gracias a todo ello, el gobierno dispondrá de un mayor margen de acción en su empeño por profesionalizar y hacer más eficaz la gestión del municipio. El PP servirá, adicionalmente, para que el partido gobernante organice y potencie aquellos movimientos sociales y comunitarios que más se identifican con su proyecto político, lo que redundará frecuentemente en una mejora de sus perspectivas electorales (Porras 2005). Puesto que la ciudadanía es invitada a canalizar sus pedidos a través del PP, implícitamente quedan deslegitimadas otras formas tradicionales de expresar sus demandas –como las peticiones, el cabildeo o las protestas– (Cornwall *et al.* 2008), algo que se traducirá en una menor capacidad de los movimientos populares de entorpecer la acción del gobierno municipal.

Vemos así cómo esas tres facetas del PP –la deliberativa, la manipulativa y la instrumental–, que en un primer momento parecían ser incompatibles, van poco a poco enlazándose para desvelar la esencia de este singular mecanismo participativo. En el corto plazo, la imperiosa necesidad del nuevo gobierno por dotarse de un mínimo margen de acción que le permita desarrollar su programa de gobierno (Baierle 2008; Legard 2007) otorga claramente primacía a la vertiente *instrumental* del PP frente a cualquier otra consideración. Las características del entorno socio-cultural y político en que se implantan los PP brasileños, a su vez, obligan a que su diseño y su funcionamiento inicial exhiban un talante manifiestamente *manipulativo*, que permite a la *prefeitura* ejercitar sin apenas restricciones su enorme capacidad de influencia. Pese a los nobles y elocuentes discursos que acompañan el nacimiento de cualquier PP, lo cierto es que éstos generalmente promueven un modelo de participación que dista mucho de aquel ideal de una “*participación de los ciudadanos, hecha por los ciudadanos, para los propios ciudadanos*”; lo que el PP permite, más bien, es una “*participación de ‘algunos ciudadanos’, controlada por los ‘políticos’, para ante todo promover su propia agenda política y partidista*”.

Sería erróneo, sin embargo, considerar como mera retórica el ideario participativo radical del gobierno municipal. No hay duda de que en la mayor parte de los casos las “buenas intenciones” del nuevo ejecutivo son sinceras: tanto el equipo del PP como buena parte de los cargos de la *prefeitura* comprenden que el PP constituye una importante innovación democrática para la formación cívica ciudadana y para la interacción entre la ciudadanía y sus representantes políticos y desearían que este espacio lograra desarrollarse, poco a poco y en la medida de lo posible, su potencial *deliberativo*. Lo desean, no obstante, con más voluntarismo que determinación, y por ello no consiguen sustraerse de esa ávida y adictiva naturaleza que tiene el poder político. Uno de nuestros informantes nos reveló, en un derroche de humor negro, que “*el negocio éste de la participación ciudadana –como la misma política y buena parte del resto de los asuntos humanos– al final trata de cuatro cosas: poder, dinero, poder... y después, todo lo demás*”. Pues bien, parece que incluso a los reformistas políticos

más radicales les desagrada tener que compartir su pequeña “cuota de poder”, y recelan así de crear ese auténtico “poder ciudadano” que, según Arnstein (1969), construye la verdadera participación. Así, lo que más frecuentemente ocurre en casos como éste es que la *prefeitura*, cada vez más aquejada por esa “esquizofrenia doblepensante” que analizamos en el apartado 2.2.2 del primer capítulo –que le provoca al mismo tiempo sentimientos de atracción y de repulsa hacia la participación ciudadana– termine por reforzar la lógica instrumental del PP antes que su autonomía y su dimensión deliberativa.

Esto es, al menos, lo que sugiere el análisis histórico de la experiencia de Porto Alegre.

Cierto es que la dimensión deliberativa del PP portoalegreño fue fortaleciéndose con el paso del tiempo, y que los colectivos ciudadanos, a medida que fueron adquiriendo una mayor experiencia con el PP, incrementaron también su capacidad para defender sus posicionamientos frente a las propuestas del ejecutivo (Abers 2006). También es cierto que el PP exhibió una notable capacidad autocrítica, al introducir cambios en sus normas de funcionamiento y en el diseño de sus instancias deliberativas que permitieron dar respuesta a muchos de los problemas y desafíos que fueron encontrándose (Hahn Lüchmann 2002). Ejemplos de ello serían, entre otros, la introducción de criterios objetivos para orientar el reparto de los recursos, varias iniciativas para mejorar el nivel de capacitación de los delegados y consejeros o la introducción de mecanismos que permitieran un mayor control de los mandatos.

Pero al mismo tiempo que eso ocurría se fueron también reforzando las facetas más instrumentales y manipulativas del PP. Diversos analistas han constatado una marcada tendencia a la rutinización del PP –cuyas reglas y procedimientos fueron tornándose cada vez más rígidos– (Abers 2006; Navarro 2003; Porras 2005), la gestación de relaciones clientelistas entre el PT y los movimientos vecinales (Baierle 2009; Porras 2004) e incluso el desarrollo de luchas intestinas entre las distintas facciones del PT por el control del PP en las regiones (Baierle 2008). Resulta especialmente significativo observar cómo el PT, a medida que fue acomodándose en el poder, pasó a desconsiderar cada vez más las decisiones del CPP, incrementando también significativamente las inversiones municipales acometidas al margen del proceso de PP (Abers 2006). De hecho, muchas de las limitaciones y problemas fundamentales del PP, que venían siendo criticados ya desde sus primeros años, no han sido aún resueltos –ni, en muchos casos, siquiera afrontados– en los veinte años de vida con los que ya cuenta la experiencia (Abers 2006). Todo ello evidencia cómo la capacidad de auto-reglamentación otorgada al CPP al comienzo de cada ciclo anual, que supuestamente es la garante de la autonomía del PP, en la práctica no se bastó para desarrollar plenamente la capacidad del PP para extender y mejorar la calidad de su participación. En ocasiones aconteció incluso lo contrario. Cuando en el año 2001, por ejemplo, se planteó utilizar las nuevas posibilidades que Internet ofrecía, para mejorar el PP y extender la participación a nuevos estratos sociales pertenecientes a las clases media y alta, la mayoría de los implicados en el PP rechazaron de plano cualquier cambio innovador: la versión electrónica del PP (*e-OP*) debía únicamente servir para *reforzar los mecanismos presenciales existentes*, y no para sustituirlos o complementarlos de ninguna forma (Porras 2005).

Resulta patente, en cualquier caso, que en Porto Alegre el ejecutivo buscó mantener su capacidad de influencia sobre el PP antes que favorecer su maduración deliberativa y su autonomía.

En vez de dotar a las instancias ciudadanas del PP de los medios financieros y logísticos que hubiesen posibilitado su auto-gestión y hubiesen trasferido realmente el control de la innovación a los ciudadanos –reduciendo al mismo tiempo la presencia y la influencia de la *prefeitura* en todo el proceso de toma de decisiones–, se mantuvo a estos organismos en un estado dependiente e “infantilizado”, hasta el punto de que, por ejemplo, tras dieciocho años de existencia del PP los consejeros todavía dependían directamente de la Coordinadora del PP para recibir el reembolso del coste del bus (CIDADE 2007).

Se imposibilitó así el desarrollo de una auténtica autonomía del PP y se ratificó su papel como instrumento político partidario (Navarro 2003). Es así como ha de interpretarse la vacilación –cuando no abierta hostilidad– mostrada por las administraciones del PT para inscribir el PP en la ley orgánica del municipio. Suele argumentarse que tal institucionalización formal reduciría la flexibilidad del PP y podría ser usada por la oposición para obstaculizar la radicalización del proceso democrático. Pero esta explicación es sencillamente falaz. Ningún gobierno municipal en su sano juicio, de hecho, querría crear una suerte de “segunda cámara legislativa” de carácter popular, dotada de verdadera autonomía y que tuviese una capacidad real para influenciar y condicionar los presupuestos municipales: un órgano así forzosamente padecería los mismos vicios *fisiologistas* que dominan hoy por hoy las Cámaras Legislativas de los *vereadores*, y las ineludibles negociaciones con ella dificultarían aún más si cabe la acción del gobierno municipal. Es así que la negativa del PT a legislar sobre el PP se entiende mucho mejor como una consecuencia de su temor a perder el dominio sobre el PP y sobre todo el proceso presupuestario (Legard 2007).

Un eventual proceso de institucionalización del PP hubiera obligado a establecer un consenso con el resto de fuerzas políticas para crear un marco legal que atribuyese ciertas atribuciones y garantías, así como limitaciones, a los órganos del PP. Algo que hubiera ayudado a garantizar la continuidad del PP cuando, inevitablemente, se produjese un relevo en el gobierno de la ciudad. Su no institucionalización, por contra, supone asumir que la pérdida del gobierno implicará la desactivación del PP, ya que el ejecutivo entrante lo considerará –con toda razón– como un espacio de poder de la administración anterior.

6. El presupuesto ceniciento

"No hay nostalgia peor que añorar lo que nunca, jamás, sucedió"
(Joaquín Sabina, Con la frente marchita, 1990)

Y es que eso fue lo que, efectivamente, aconteció en Porto Alegre: pese a todo el esplendor y la fama internacional que el PP llegó a atesorar durante sus años dorados, la llegada al poder de una nueva administración dio inicio a un doloroso purgatorio institucional que, a día de hoy, todavía dura (CIDADE 2009b). Aunque el PP no fue directamente eliminado, el nuevo ejecutivo utilizó su capacidad de influencia para desactivarlo y hacerlo funcionar de acuerdo a su propia conveniencia. *José Fogaça*, el nuevo alcalde, había declarado en campaña que conservaría el PP e incluso que trabajaría por mejorarlo, pero una vez se hizo con la alcaldía pasó inmediatamente a sabotear su funcionamiento por medio de la sistemática desatención y desacato hacia sus órganos, procedimientos, normas y decisiones (Baierle 2008), reduciendo asimismo drásticamente los recursos dedicados a los proyectos priorizados por el PP (Baierle 2009; CIDADE 2009d). Según declaraciones del propio alcalde, “en

nuestro gobierno hicimos un gran esfuerzo para que esa trayectoria [del PP] no fuese interrumpida. Y no lo fue" (SMGL 2009), "se mantuvo el PP sin mudar absolutamente nada, por respeto a su autonomía" (Olivier et al. 2008). Hay, sin embargo, analistas que consideran que en la actualidad el PP continúa sólo como una "parodia" de cuanto fue (Baierle 2009), y es significativo observar que el porcentaje de participantes que consideran que la población es siempre o casi siempre quien realmente decide sobre las obras y servicios en el PP se redujo desde el 69,3% hasta el 53,3% entre el 2002 y el 2009, incrementándose el porcentaje de los que opinan que eso no ocurre nunca del 1,6% al 3,8% (Fedozzi et al. 2009).

Lo cierto es que el PP pasó de ocupar el papel "protagonista" de la gestión del PT –aunque lo hiciera, como acabamos de ver, con un carácter marcadamente instrumental– a actuar como un mero "figurante" en la nueva gestión (CIDADE 2009c). La política y la gestión de la *prefeitura* se orientó, en lo que tiene que ver con la profundización democrática y participativa, de acuerdo a una nueva concepción denominada "*Gobernanza Solidaria Local*" (Busatto 2005), que busca "*unificar las fuerzas de las comunidades [ciudadanos, asociaciones y ONGs], de la iniciativa privada [empresarios] y del poder público, en torno a proyectos colectivos de desarrollo, inclusión social y sustentabilidad [...] articular redes de participación democrática y comunitaria alrededor de sueños colectivos de un futuro solidario, inclusivo y sustentable*" (PGSL 2008). Es ésta una concepción que –al menos sobre el papel– resulta muy interesante; se asemeja, incluso, a la exposición que sobre la gobernanza local hicimos en el primer capítulo. No podemos menos que alegrarnos de que una municipalidad tan importante como la de Porto Alegre esté apostando por promoverla, y contribuya así a que experimentemos y aprendamos más sobre ella. Conviene, no obstante, tener presente que las críticas que hemos planteado anteriormente a las concepciones de la "gobernanza" –su patente voluntarismo y falta de concreción práctica, así como su proclividad a ser instrumentalizadas para la "gestión de la exclusión" por parte de las élites políticas y económicas– tienen plena vigencia en un entorno político tan *fisiologista* como el brasileño, donde el discurso y la práctica de los políticos casi nunca se corresponden.

Como hemos visto, en el caso de los PPs se hace muy necesario un análisis crítico –como el que hemos intentado verter en estas páginas– que diferencie entre, por un lado, la "visión" y los discursos idealistas sobre el PP, y por el otro la realidad de sus dimensiones deliberativa, manipulativa e instrumental. De manera similar, el funcionamiento de la "*Gobernanza Solidaria Local*" en Porto Alegre requeriría de análisis críticos detallados, que no podemos abordar en esta ocasión. Pese a ello, sí que debemos señalar que las primeras evaluaciones sobre su puesta en práctica son ciertamente poco favorables (Baierle 2009). Si el PP de Porto Alegre, de acuerdo con nuestra interpretación, en esencia resultó ser un mecanismo de valor eminentemente instrumental que, a la llegada del PT al poder, permitió romper con las dinámicas clientelares y fisiologistas que impiden que un gobierno progresista pueda siquiera aspirar a realizar su proyecto político, hay mucho que indica que el enfoque de la "*Gobernanza Solidaria Local*" podría en esencia constituir un impreciso "andamiaje discursivo y publicitario" que enmascara precisamente una vuelta a los tradicionales arreglos fisiologistas, clientelares y populistas propios del ámbito municipal brasileño: justo aquel contubernio entre los poderes político, económico y mediático con el que el PP trató de romper. Todo ello, como no dudamos que ocurre en el caso del PP, sin menoscabo de que sus ideólogos e impulsores estén cargados de las mejores intenciones.

Lo relevante ahora, de cara a nuestra exposición, es advertir cómo, con una facilidad que sólo cabe calificar como pasmosa, el nuevo *prefeito* fue capaz de degradar cuatro veces al PP, desde ese escalón de “*Colaboración*” que habría ocupado en la escala de Arnstein (1969), hasta el de mera “*Terapia*”.

¿Ofrecieron alguna resistencia las instancias y actores del PP? Puesto que no se las había dotado de la necesaria autonomía financiera y logística, ni habían sido realmente fortalecidas orgánica y formativamente, no pudieron tampoco oponerse a lo que se hizo de ellas. El descarado irrespeto mostrado por la nueva administración apenas motivó, en un primer momento, más que la distribución de un panfleto anónimo de protesta. La creciente indignación de la mayoría de los consejeros –expresada múltiples veces durante los años siguientes en las encendidas discusiones que se mantuvieron en el CPP– nunca llegó a traducirse en respuestas concretas y contundentes (Baierle 2008; CIDADE 2006; Thatcher 2007). La *prefeitura* supo jugar bien al “*divide y vencerás*”, y pronto el CPP se volvió inoperante, víctima de las disputas entre un sector –el más vinculado con el PT– abiertamente hostil a la nueva administración, y otro más servil al nuevo gobierno –y posiblemente también puesto en su nómina (CIDADE 2008)–. El PP había sido diseñado para funcionar, en gran parte, como una bocina que amplificase la voz del gobierno del PT, tras agregarle algún que otro matiz proveniente de la ciudadanía. Lamentablemente, casi todo el poder amplificador del PP emanaba precisamente de su estrecha conexión con las instancias de gobierno; los consejeros descubrieron por las malas cómo una vez perdida la complicidad del ejecutivo de turno su capacidad para dar algo de voz a la ciudadanía se desvanecía. Y así en Porto Alegre, como también ocurriera en muchos otros espacios participativos (Cornwall 2007; Cornwall *et al.* 2008), la confrontación partidista y las prácticas clientelistas impusieron su dominio sobre ese innovador y delicado experimento democrático que fue el PP de Porto Alegre.

Innovador y delicado experimento democrático que el PP de Porto Alegre fue... y que, por cierto, sigue siendo. Porque no sólo sigue el PP existiendo todavía, sino que seguramente lo vaya a seguir haciendo por bastante tiempo.

Al comienzo de la última contienda electoral, a mediados de 2008, los siete candidatos a la alcaldía de Porto Alegre coincidían en considerar al PP como un importante patrimonio de la ciudad que debía ser preservado o, en todo caso, ser ampliado y/o complementado (Zero Hora 2008). Tal sintonía de pareceres a lo largo del heterogéneo abanico político-ideológico portoalegreño no debe sorprendernos, pues en aquellas mismas fechas las encuestas de opinión mostraban que un 74% de los ciudadanos consideraban al PP como algo positivo para la ciudad (IBOPE 2008). Así las cosas, un candidato que se posicionase en contra del PP estaría echando por la borda sus posibilidades de ser elegido, ¿y de qué sirve tener principios si no se consigue primero el cargo desde el que poder ejercerlos? Se aplica en estos casos aquel lema de la mercadotecnia política de tendencia groucho-marxista que reza: “*estos son mis principios; pero si las encuestas muestran que al electorado no le gustan, tengo otros*”. De una u otra manera, cada candidato debe así elaborar un discurso que no indisponga a sus potenciales votantes por cuenta del PP; otra cosa es que –como de hecho ha ocurrido– una vez en el poder se opte por reducir al máximo su relevancia, se lo mantenga en un estado inane o se busque cooptar a los participantes para condicionar su funcionamiento. Pero la existencia del PP, en cualquier caso, no es cuestionada abiertamente; y cuanto más tiempo

sobreviven las instancias que lo componen, aumentan también las perspectivas de que el PP pueda resurgir de sus cenizas.

Ni el control de las instituciones participativas es nunca completo, ni lo es tampoco la manipulación y “cooptación” que las instancias de gobierno ejercen sobre los movimientos sociales. Como señalan Cornwall *et al.* (2008) en su análisis de la participación ciudadana en Brasil, los espacios participativos pueden ser creados con un propósito en mente pero ser utilizados más tarde por quienes los integran para algo muy diferente; si bien al implantar una institución participativa como el PP se establecen los parámetros fundamentales que condicionarán su funcionamiento futuro, no se agotan con ello los efectos de lo que puede ocurrir a través de las acciones y visiones de quienes se implican y participan en ella. El periodo de crisis que atraviesa el PP ha servido para estimular procesos de reflexión que buscan comprender mejor sus limitaciones y debilidades, para poder mejorarlo y acrecentarlo (Banco Mundial 2008; CIDADE 2009a). Se ha aprendido también mucho a partir de los cientos de experiencias de PP que el polen irradiado desde Porto Alegre ha hecho germinar en todo el mundo; unas experiencias crecidas en entornos con unas culturas políticas y unos condicionantes socioeconómicos radicalmente diferentes de los brasileños, y que por tanto exhiben, en todos los niveles imaginables, unas características totalmente ajenas de las que tuvo la experiencia de PP de la capital riograndense (Ganuza Fernández *et al.* 2008; PB Unit 2009; Shah 2007). Toda esa riqueza y variedad constituye un abono fecundo que bien podría, junto al arduo y entregado trabajo de los movimientos sociales y vecinales de Porto Alegre, promover una progresiva refundación de su PP. No será, en ningún caso, un hada madrina quien con su varita mágica venga a transformar la “calabaza manipulativa” de nuestro ceniciento PP en un lustroso “carruaje deliberativo”. El desarrollo político del ámbito municipal brasileño, y la consiguiente evolución de sus mecanismos de PP, será obligatoriamente el resultado de graduales y complejos procesos de disputa institucional como los que fueron analizados en el apartado 2.1.2 del primer capítulo. Es la propia ciudadanía quien, reclamando consistentemente una auténtica participación, deberá convencer a las élites políticas y económicas de que es mejor contar con ella, ya que la “dispersión de poder” que provocará su participación en los procesos de gobierno de las ciudades servirá para crear las condiciones y las nuevas fuentes de poder desde las que afrontar y resolver conjuntamente los desafíos existentes.

7. Un balance provisional sobre la fortaleza participativa

“El futuro de nuestra ciudad comienza ahora. Es el fruto de la acción colectiva consciente y organizada de los que en ella trabajan, viven y sueñan”
(MCP de Fortaleza, Principios, directrices políticas, programa y estructura, 2005)

Nuestro análisis de los PP brasileños ha intentado proporcionar al lector un ejemplo práctico lo bastante palpable e ilustrativo como para permitirle visualizar con claridad el tipo de dificultades y contradicciones que la participación ciudadana siempre acarrea. Ha llegado finalmente el momento en que debemos concluir nuestro examen de los PP brasileños, y queremos hacerlo retornando brevemente, por una última vez, a la capital de la nordestina “*Terra da Luz*”, Fortaleza, para así cerrar

nuestra particular *“Historia de dos ciudades”* dando cuenta de algunos sugerentes acontecimientos que en aquel año 2005 todavía pudimos observar allá².

Debemos aclarar, en primer lugar, que en ningún momento ha sido nuestra intención equiparar los PP de Porto Alegre y Fortaleza, ni sugerir la existencia de ningún determinismo que obligue a que lo acontecido en Porto Alegre deba ocurrir ahora también en la capital cearense. Puesto que ambas ciudades son grandes capitales brasileñas es claro que muchos de los rasgos, dificultades y dinámicas de sus experiencias de PP serán semejantes; pero a partir de ahí, todo está en juego: son las acciones de los fortalecenses y las de sus representantes políticos las que determinarán cuál será el devenir de su PP. Nuestro análisis de su primer año de funcionamiento hizo patente, en cualquier caso, que pese a sus muchos aspectos sombríos y criticables, el PP de Fortaleza resultó ser un gran éxito y una experiencia innovadora. Prueba de ello es que aquel primer año el prestigioso *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa* le otorgó una distinción especial como *“Buena Práctica de Participación Ciudadana”* (OIDP 2006), resaltando sus esfuerzos por favorecer la participación efectiva de sectores socialmente excluidos, su énfasis en los aspectos formativos del PP y su voluntad de crear herramientas que promuevan la transparencia y la fiscalización de la ejecución de los proyectos por parte de la ciudadanía.

El éxito del PP de Fortaleza –que fue presentado en numerosas ocasiones por la administración del PT como *“el buque insignia”* de su *“gestión democrática y popular”* (Lins 2004)– sin duda contribuyó a que en las siguientes elecciones *Luizianne Lins* fuese re-electa como alcaldesa, y que esta vez lo hiciera ya en la primera ronda y como líder de una amplia coalición de partidos que, a su vez, consiguieron elegir a 26 de los 41 *vereadores* de la *Câmara Municipal de Fortaleza*. Una situación muy distinta de la que *Luizianne* enfrentó cuatro años antes, cuando ni siquiera los *vereadores* de su propia formación apoyaban su candidatura y su mayor sostén provino del *Movimiento de los Consejos Populares (MCP)* y de las asambleas ciudadanas que se desarrollaron en los barrios.

¿Qué fue del MCP tras la victoria del PT? Hasta donde pudimos observar, tanto el MCP como el propio ejecutivo municipal hicieron valer los principios de independencia y de autonomía que habían acordado, aunque dentro de ese marco continuó habiendo una cierta colaboración y coordinación entre ambos. De hecho, el apoyo del MCP resultó fundamental durante la puesta en marcha del PP, sobre todo en las labores de difusión y de convocatoria a la ciudadanía. Asimismo, muchos integrantes del MCP lograron ser elegidos como Consejeros del PP, y de esta forma pudieron defender ante los Secretarios Municipales las demandas de sus comunidades. Pese a todo, se mantuvo la autonomía del MCP, que no renunció a la posibilidad de presentar sus reivindicaciones por otras vías –incluyendo las movilizaciones y las protestas ciudadanas– o de hacerlo ante otras instituciones, como la Cámara Municipal.

Tras las elecciones el MCP concentró inicialmente sus energías en consolidar su impulso y extender su implantación por la ciudad. Para ello, organizó asambleas populares en casi todos los barrios de Fortaleza, así como asambleas regionales, en las que se discutía el programa y los principios del MCP, y se elaboraban pliegos de *“reivindicaciones inmediatas”* para cada barrio y

² **Nota PhD:** Marques (2011) proporciona un análisis de la evolución posterior del PP Fortalecense, prestando especial atención a la pervivencia de prácticas políticas clientelistas-electoralistas en el seno del PP.

región. Este proceso culminó en una Asamblea Popular de la Ciudad que tuvo más de seis mil participantes y a la que fueron convidados la *Prefeita* y la Cámara Municipal para recibir sendos programas de reivindicaciones para la ciudad.

Y de nuevo en Fortaleza ocurrió algo inesperado: paradójicamente, los legisladores se mostraron más receptivos ante las reivindicaciones del MCP que ese mismo ejecutivo al que acababan de ayudar a aupar al poder. Teniendo en cuenta que el primer compromiso del programa electoral de Luizianne era precisamente “reconocer, dialogar y respetar los consejos populares [...] como una de las posibles formas de control social democrático del Estado” (Lins 2004), el MCP había esperado disponer de canales de interlocución fluida tanto con la *prefeita* como con los órganos de la *prefeitura*; y lo cierto es que aquel año no los hubo. Sin duda, tales dificultades tuvieron que ver con los grandes desafíos que los nuevos gestores hubieron de enfrentar para poner en funcionamiento la maquinaria administrativa municipal, así como con las energías que se dedicaron a implantar el PP desde el primer año. El MCP se mostró comprensivo y paciente al respecto, y en cierto modo consoló su decepción en relación al ejecutivo con la enorme sorpresa de comprobar que esa Cámara Municipal de la que apenas esperaban nada respondía afablemente a sus propuestas.

Se recordará que, en un período revuelto y marcado por el hartazgo de la ciudadanía con respecto a los políticos y sus corruptelas, en aquella legislatura fueron elegidos un gran número de *vereadores* primerizos, que por tanto estaban muy deseosos de exhibir su sensibilidad ante los problemas de sus conciudadanos. Fue por ello que la cámara legislativa se mostró aquel año tan dispuesta a coordinarse con el nuevo ejecutivo, evitando obstaculizar sus planes y defendiendo –al menos de cara al público– iniciativas participativas como la del PP. La Cámara reforzó también sus iniciativas de comunicación y de transparencia, potenciando su TV legislativa y su programa de sesiones itinerantes por los barrios de la ciudad, denominado “*Cámara Ciudadana*”. Así, cuando el MCP propuso como su reivindicación principal al legislativo que se abordase el proceso de revisión de la Ley Orgánica del Municipio de manera participativa, a través de un gran proceso de discusión denominado “*Ciudad Constituyente*”, los *vereadores* se mostraron encantados con la idea. Aceptaron crear una comisión de expertos en democracia participativa que asesorase el proceso y se diseñó una metodología abierta a la participación popular: se realizaron 28 audiencias públicas, que contaron con la participación de ciudadanos y entidades de todo tipo, y que fueron transmitidas por la televisión. En ellas se recolectaron 1.032 propuestas de corrección que desembocaron en 162 enmiendas a la ley; el resultado fue que de los 298 artículos originales que contenía la propuesta de ley, 214 fueron modificados, 55 añadidos y 14 suprimidos.

El MCP no sólo tomó parte en la Comisión de Expertos, sino que hizo amplio uso de las audiencias para presentar sus propuestas. Todo ello llevó a que la Ley Orgánica incorporase múltiples mecanismos de democracia semi-directa como plebiscitos, referendos, iniciativas legislativas populares, el propio presupuesto participativo e incluso el denominado veto popular: la posibilidad de que las firmas de un 5% de los electores fueren la convocatoria de un referendo revocatorio de las leyes aprobadas por la Cámara así como de los proyectos y obras autorizados por el ejecutivo (CMF 2006). Otra de las reivindicaciones fundamentales del MCP, la de que el municipio reclamase atribuciones para promover la radiodifusión comunitaria y garantizase la divulgación en ella de las ideas y actividades de los movimientos populares locales, fue también considerada en la ley. De acuerdo al editorial del más importante periódico de Ceará, la “constitución municipal” de Fortaleza

pasaba a ser la más avanzada y democrática de todo Brasil y se convertía en un referente para el país y el continente entero (O Povo 2006). Al igual que ocurre en muchos otros países, en Brasil no suele bastar con que las leyes sean promulgadas para que se hagan efectivas; en muchos casos se hace necesaria una continua movilización y pugna para que los derechos legales reconocidos “sobre el papel” sean de facto respetados y cumplidos (Cornwall *et al.* 2008). Pero no hay duda de que el reconocimiento legal de todos estos mecanismos participativos en la ley orgánica de la ciudad tendrá un poderoso valor instrumental para la acción de los movimientos sociales en los años venideros.

Durante aquel año 2005 se dio así en Fortaleza una situación bastante insólita, en la que los poderes legislativo y ejecutivo, en cierto modo, competían entre sí por mostrar sus “credenciales participativas” y su voluntad por trabajar junto a la ciudadanía. Una situación que se combinó con el surgimiento de un nuevo tipo de “movimiento popular de barrio” de carácter asambleario, transparente, abierto a la participación de amplios estratos de la población y extremadamente celoso por conservar su autonomía. En conjunto, pareció así formarse una especie de “entente virtuosa” que, desde el respeto mutuo de las diferencias entre sus integrantes, fue capaz de canalizar las demandas y la presión ejercidas por la población a través del MCP para convertirlas en un “catalizador colaborativo” que favoreció –aunque fuera modestamente– el que los poderes públicos trabajasen en pro de los intereses populares.

La situación que se vivió en Fortaleza podría pues considerarse como un ejemplo concreto de cómo esas escurridizas nociones de “*gobernanza local*” que hemos mencionado en numerosas ocasiones a lo largo del texto podrían realmente ponerse a funcionar. Es probable, de hecho, que para que la gobernanza local pueda “activarse” resulte necesario contar con alguna forma de organización de la ciudadanía que tenga un carácter autónomo y autosostenible, y que expresa y consistentemente reclame de las instancias políticas una efectiva “democratización del poder” (MCP 2005). Ésa es probablemente la base desde la que favorecer, a comienzos del siglo XXI, un desarrollo positivo de la cultura política democrática de nuestras ciudades (Fisher 1998).

Los procesos de auto-organización ciudadana resultan siempre extremadamente difíciles, por causa de múltiples impedimentos, entre los que destacan los problemas y barreras a la participación ciudadana que fueron expuestos en el capítulo anterior. Está por verse, de hecho, si el MCP de Fortaleza logrará afrontar exitosamente los grandes retos que se le presentarán en primer lugar de cara a su supervivencia y afianzamiento, y posteriormente en relación a su necesaria expansión para integrar otras capas sociales de la ciudadanía fortalezense. Por de pronto, nos consta que durante el año 2009 el MCP continuaba con su trabajo; un trabajo que por supuesto incluyó la organización de protestas para reclamar a la *Prefeitura* la ejecución de algunos proyectos de inversión que, pese a que fueron aprobados en aquel primero PP del año 2005, cuatro años después todavía no habían sido realizados.

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

8. Anexo metodológico: recogida de datos e informantes

Este capítulo fue elaborado a partir del trabajo de campo desarrollado en Brasil a lo largo del año 2005, gracias a una beca de la Agencia Española de Cooperación Internacional. La investigación se llevó a cabo con el apoyo de la Universidade Estadual de Ceará, bajo la orientación del Prof. Francisco Horacio da Silva Frota –coordinador del Máster en Políticas Públicas y Sociedad de la UECE– y del Prof. Alberto Teixeira.

La pesquisa, que tenía un carácter exploratorio y cuyo tema general era el “*fortalecimiento de la Participación Ciudadana por medio de Tecnologías de la Información y la Comunicación*”, se referenció teóricamente en el ámbito disciplinario de la Sociología Política. Su enfoque metodológico fue eminentemente cualitativo, combinando el análisis documental y el uso de cuestionarios con técnicas propias de los estudios de campo antropológicos, un método de investigación especialmente apropiado para este tipo de análisis exploratorio.

Se llevaron a cabo diversas actividades de observación participante para investigar los procesos participativos desarrollados, por un lado, por organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales de la ciudad (*Consejos Populares, Red de Socioeconomía Solidaria, Federación de Barrios y Favelas, diversas ONGs, etc.*) y por el otro lado por las autoridades municipales (*Presupuesto Participativo, Plan Director Participativo de la ciudad de Fortaleza, etc.*). De entre todas las actividades de observación participante cabe destacar la labor investigativa que el autor desempeñó dentro de la alcaldía de la ciudad de Fortaleza. El investigador se integró, durante toda la segunda mitad del año, en el equipo de la “*Coordenadoria do Orçamento Participativo*”, grupo responsable del diseño y ejecución de las iniciativas participativas más importantes de entre las promovidas por el gobierno municipal. Ello le permitió seguir muy de cerca el proceso de gestación, introducción y gestión de tales iniciativas.

La tabla siguiente indica los componentes más importantes que formaron la base de la investigación:

Cuadro núm. 1. Principales fuentes de análisis

Fuentes de análisis documental	<ul style="list-style-type: none">- Medios de información, en su cobertura sobre procesos e iniciativas participativas:<ul style="list-style-type: none">- Prensa local, radio y televisión. TV de la Cámara Legislativa Municipal.- Notas de prensa de la Alcaldía y de la Cámara Legislativa Municipal.- Videos promocionales sobre PP y PPA.- Documentos de trabajo internos de la alcaldía.- Folletos y documentos de trabajo de ONGs.- Folletos y documentos de movimientos sociales.- Documentos formativos usados en las capacitaciones.- Reglamentos de Instituciones Participativas.- Leyes federales y locales con influencia sobre la participación.- Ley orgánica de Fortaleza.- Actas de reuniones de la Oficina de Coordinación del PP.- Actas de los plenos de la Cámara Legislativa Municipal.
---------------------------------------	---

<p>Observación Participante</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 6º Encuentro de la Ciudad de Fortaleza - 5º Foro Social Mundial (Porto Alegre) - 7ª Capacitación en Masa para el Plan Director Participativo, organizada de la ONG CEARAH-Periferia <ul style="list-style-type: none"> - Reuniones de planificación y preparación de la Capacitación en Masa - Acto de apertura de la Capacitación en Masa - Sesiones de la Capacitación en Masa - 2ª Conferencia de la Ciudad - Reuniones del “Pacto de Cooperación de Ceará” - Reuniones de la “Red de Socio-Economía Solidaria” de Fortaleza - Sesiones de la ‘Cámara Legislativa Municipal’ de Fortaleza - Trabajo en la oficina de un Secretario Regional, responsable de una Secretaría Ejecutiva Regional (SER) - 2ª Conferencia Estatal de las Ciudades - Conferencia de cultura de la SER III - Reuniones del Consejo Regional de Salud de la SER VI - Movimiento de los Consejos Populares (MCP) <ul style="list-style-type: none"> - Plenaria General del Movimiento de los Consejos Populares. - Asambleas de Consejos Populares de barrio - Plano Plurianual Participativo (PPA) <ul style="list-style-type: none"> - Asambleas preparatorias del PPA - Asambleas deliberativas del PPA - Reunión sobre el PPA de la Oficina de Coordinación del Presupuesto Participativo con los Secretarios Ejecutivos Regionales. - Sesiones formativas de los Delegados del PPA - Foro de Delegados del PPA: reuniones preparatorias. - Foro de Delegados del PPA: jornadas de negociación con las Secretarías Municipales - Acto de entrega del PPA a los <i>Vereadores</i> en la Cámara Legislativa Municipal - Presupuesto Participativo (PP): <ul style="list-style-type: none"> - Diversas reuniones de planificación, evaluación y diseño metodológico de la Oficina de Coordinación del PP (OCP) - Reuniones del “Grupo de Trabajo sobre Participación” del Gabinete de la Alcaldesa - Reuniones del equipo de informática del Gabinete de la Alcaldesa - Jornadas de formación para Movilizadores y Articuladores del Presupuesto Participativo en las regionales - Reunión de planificación de los articuladores del PP en las regionales con Jefe de Gabinete del Secretario Regional y el personal de las Regionales - Asambleas preparatorias del PP, para segmentos vulnerables - Asambleas preparatorias del PP en las diferentes regionales de Fortaleza - Reuniones de evaluación de la OCP con los articuladores y movilizadores de las SERs, para evaluar andamio del PP en las regionales - Asambleas deliberativas del PP en las SERs, pues para el PP cada SER fue dividida en Áreas de Participación más pequeñas - Foros de delegados (de cada SER). - Consejo del PP: sesiones preparatorias y de autorregulación (cinco jornadas) - Consejo del PP: sesiones de negociación con las Secretarías Municipales Temáticas y Regionales (cuatro jornadas) - Consejo del PP: sesiones plenarias de aprobación de acuerdos (cuatro jornadas) - Reunión de la OCP con los articuladores y movilizadores para evaluación final del PP. - Acto de entrega del Plan de Obras y Servicios a los <i>Vereadores</i> en la Cámara Legislativa Municipal - 1ª Asamblea Popular de Brasil: “Mutirão por um novo Brasil” (Brasilia)
--	--

Las tareas de análisis documental y de observación participante fueron complementadas con la realización de “entrevistas semi-estructuradas y en profundidad” con miembros de diversas instituciones relacionadas con la participación ciudadana. A lo largo del segundo semestre de 2005 se

llevaron a cabo una serie de entrevistas personales, realizadas en la mayoría de los casos en las dependencias de la institución de trabajo del informante, así como en sus residencias o en las instalaciones donde estuviese desarrollándose algún evento participativo.

Además de innumerables entrevistas informales, se llevaron a cabo 41 entrevistas de “tipo semi-estructurado”. Éstas fueron conducidas por el investigador siguiendo un guion básico, aunque manteniéndose abiertas a los temas que los entrevistados incorporaban por su propia iniciativa. Al comienzo de cada entrevista se expusieron brevemente los objetivos del estudio, se les informó del carácter confidencial de sus declaraciones y se solicitó permiso para grabarlas. En total, fueron registradas de esta forma 36 entrevistas, con una duración total de 33 horas. Las entrevistas fueron posteriormente transcritas y se llevó a cabo una labor de análisis, agrupando los componentes conceptuales más relevantes para el presente estudio.

El conjunto de entrevistas incluye informantes provenientes de distintas instituciones, con perfiles muy diversos y con diferentes niveles de experiencia y de responsabilidad técnica y política. Se buscó expresamente que la variedad de integrantes del grupo entrevistado fuera suficiente como para proporcionar todas las perspectivas relevantes para el estudio.

La muestra de informantes incluyó: 6 *vereadores*³ de la cámara legislativa fortalecense, adscritos todos ellos a diferentes partidos políticos; 4 secretarios⁴ o ex-secretarios municipales; 2 responsables de institutos municipales⁵; 5 técnicos municipales del área de la participación ciudadana, con distintos niveles de responsabilidad; 6 técnicos de otras áreas municipales; 6 representantes de asociaciones de vecinos; 4 representantes de sindicatos; 3 representantes de asociaciones municipales (no vecinales); 3 responsables de ONGs; 5 representantes de movimientos sociales municipales; y 5 ciudadanos participantes en el Presupuesto participativo.⁶

³ Los *vereadores* son los cargos electos al cargo del poder legislativo en el ámbito municipal. Son los “legisladores municipales”. En uno de los casos el entrevistado fue el jefe de gabinete del *vereador*, lo que aportó perspectivas nuevas y enriquecedoras.

⁴ Los *secretarios* forman parte del equipo del *Prefeito*, y son los máximos responsables del gobierno municipal en relación a un área de gestión –salud, planificación, etc.– o en relación a uno de los distritos de la ciudad.

⁵ En ocasiones, una determinada área de gestión no dispone de rango de secretaría –e.g.: cultura, transporte, vivienda– pero es administrada desde una institución creada para gestionarla, que funciona como una mini-secretaría.

⁶ Téngase en cuenta que algunos de los informantes son considerados en varias de estas categorías. Por ejemplo: un *vereador* cuya ocupación principal se haya desarrollado previamente en un sindicato.

9. Referencias

9.1. Bibliografía

- ABERS, R. (2000) *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*: Lynne Rienner Publishers.
- ABERS, R. (2002) "Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre", *Espaço e Geografia*, nº 4 (1): 169-188.
- ABERS, R. (2006) "Porto Alegre and the participatory budget: civic education, politics and the possibilities for replication", en *Building global and local democracy*, D. Laberge (Ed.), Ontario: Carold Institute.
- ARNSTEIN, S.R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planners Journal*, nº 35 (4): 216-224.
- AUYERO, J. (2002) "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", *Perfiles latinoamericanos*, nº 20.
- BAIERLE, S. (2003) "The Porto Alegre thermidor? Brazil's 'Participatory Budget' at the crossroads", *Socialist Register*.
- BAIERLE, S. (2008) "Shoot the citizen, save the customer: participatory budgeting and bare citizenship", *Soberania Popular Sovereignty*, nº 1 (1).
- BAIERLE, S. (2009) "Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo", *Cadernos da CIDADE*, nº 12 (15).
- BAIOCCHI, G. (2001) "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, nº 29 (1).
- BANCO MUNDIAL (2008) *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, Washington: Banco Mundial.
- BLAS, A., IBARRA, P., et al. (2006) *La participación: estado de la cuestión*, Cuadernos de trabajo (39), Bilbao: Hegoa.
- BOURDIEU, P. (1977) *Outline of a theory of practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BRUNO, C. (2009) *Como é difícil revogar a Lei do Gérson*, Brasília: Revista Pátria Latina, 2009.12.02.
- BUSATTO, C. (2005) *Governança Solidária Local - desencadeando o processo*, Porto Alegre: Prefeitura Porto Alegre.
- CIDADE (2006) *Reuniões do Conselho do OP perdem o foco*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2006.09.08.
- CIDADE (2007) *Conselheiros do OP reivindicam audiência com o prefeito* Cidade, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2007.01.11.
- CIDADE (2008) *Prefeitura enrola: não entrega o Regimento, nem o Plano de Investimentos de 2008 para Conselheiros do OP*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2008.03.14.
- CIDADE (2009a) *Delegates and Councillors evaluate PB and indicate goals to improve the process*, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2009.01.14.
- CIDADE (2009b) *Depois de 20 anos, OP agoniza em Porto Alegre* Porto Alegre: Cidade Notícias, 2009.03.27.
- CIDADE (2009c) *"OP: de protagonista a figurante"*, *Jornal De Olho no Orçamento*, nº 26.
- CIDADE (2009d) *"Qual vai ser a desculpa para não investir no OP em 2009?"* *Jornal De Olho no Orçamento*, 25.
- CMF (2006) *Lei Orgânica do município de Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza*.
- CORNWALL, A. (2007) *Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council*, Working Paper, Brighton: Institute of Development Studies.
- CORNWALL, A., ROMANO, J., et al. (2008) *Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look*, Discussion Paper, Brighton: Institute of Development Studies.
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics & Society*, nº 26 (4): págs. 461-510.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2005) "Two Democracies, Two Legalities: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil", en *Law and globalization from below*, B. de Sousa Santos y C. A. Rodríguez-Garavito (Eds), Cambridge: Cambridge University Press.
- DIAS, M.R. (2002) *Sob o signo da vontade popular. O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, Belo Horizonte: UFMG.
- FEDOZZI, L. y FURTADO, A. (2009) *Observando el PP de Porto Alegre - perfil social y asociativo, evaluación, formación de una cultura política democrática y posibles innovaciones*, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- FÉNELON, F. (1699) *Les aventures de Télémaque*, Paris.
- FISHER, J. (1998) *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford: Kumarian Press.

- FRANCÉS GARCÍA, F. y CARRILLO CANO, A. (2008) *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*, Alicante: Colectivo Preparación.
- GALEANO, E. (1984) *Memoria del fuego II. Las caras y las máscaras*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y GÓMEZ FORTES, B. (2008) *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Estudios de progreso, Madrid: Fundación Alternativas.
- GOLDFRANK, B. (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de ciencia política* (Santiago), nº 26 (2): págs. 3-28.
- GURZA LAVALLE, A., ACHARYA, A., et al. (2005) "Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil", *World Development*, nº 33 (6): págs. 951-964.
- HAHN LÜCHMANN, L.H. (2002) *Possibilidades e limites da Democracia Deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Tesis Doctoral.
- IBOPE (2008) *Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos*, Porto Alegre: IBOPE.
- KADLEC, A. y FRIEDMAN, W. (2007) "Deliberative Democracy and the Problem of Power", *Journal of Public Deliberation*, nº 3 (1).
- LEGARD, S. (2007) "Democratizing the Municipality. The Promise of Participatory Budgeting", *Communalism*, nº 10.
- LINS, L. (2004) *Programa de Governo. Por amor a Fortaleza: Propostas para uma cidade bela, justa e democrática*, Fortaleza: Partido dos Trabalhadores de Fortaleza (CE).
- LLACH, L. (1975) "Ítica", en *Viatge a Ítica*.
- MAINWARING, S.P. (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*: Stanford University Press.
- MARQUES, E. (2011). *Movimentos Sociais Urbanos no Orçamento Participativo: entre a participação popular e o clientelismo-eleitoral* (Tesis de grado). Universidad Federal do Ceará, Fortaleza.
- MARQUETTI, A. (2003) "Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre", en *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, L. Avritzer y Z. Navarro (Eds).
- MATOS, I. (1999) *Lei de Gerson*: Revista Isto é, 1999.12.29.
- MCP (2005) *Movimento dos Conselhos Populares. Princípios, Diretrizes Políticas, Programa e Estrutura*, Fortaleza: MCP.
- MICHELS, R. (1915) *Political Parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, New York: Hearst's International Library Co.
- MONTECINOS, E. (2009) "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?" *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 44.
- NAVARRO, Z. (2003) "O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico", en *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, L. Avritzer y Z. Navarro (Eds), São Paulo: Cortez.
- NIETZSCHE, F.W. (1886) "Más allá del bien y del mal. Preludio de una filosofía del futuro".
- NYLEN, W.R. (2003) *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York: Palgrave Macmillan.
- O POVO (2006) *Editorial*, Fortaleza: Jornal O Povo, 2006.12.15.
- OIDP (2006) *Buena Práctica en Participación Ciudadana. I Distinción del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa*, Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.
- OLIVIER, D. y KUHN, D. (2008) "Porto Alegre está pacificada". *Entrevista a José Fogaça*, PMDB, Porto Alegre: Zero Hora, 2008.10.11.
- ORTIZ, J. (2001) *El viaje a Jamaica: Apuntes del natural*, 2001.07.14.
- PB UNIT (2009) *Unpacking the Values, Principles and Standards*, Manchester: Participatory Budget Unit.
- PGSL (2008) *Programa de Governança Solidária Local*, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- PORRAS, J.I. (2004) "Internet, Política y Democracia Local", *Documentación social*, nº 133: págs. 53-76.
- PORRAS, J.I. (2005) "Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales", *Nueva Sociedad*, nº 195.
- RAE (2001) *Diccionario de la lengua española* (22ª edición), Madrid: Real Academia de la Lengua Española.
- ROMANO, J., ANDRADE, M., et al., Eds. (2007a) *Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local* São Paulo: Expressão Popular
- ROMANO, J., ANDRADE, M., et al., Eds. (2007b) *Olhar crítico sobre participação e cidadania: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil*, São Paulo: Expressão Popular

- SHAH, A., Ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank Institute.
- SMGL (2009) *Revista OP 20 Anos*, Porto Alegre: Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL), Prefeitura de Porto Alegre.
- TATAGIBA, L. y CHAVES TEIXEIRA, A.C. (2006) "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas: CLAD.
- TATCHER, C. (2007) PB in Porto Alegre Continues to Disappoint Under New Administration, Porto Alegre: Cidade Notícias, 2007.01.11.
- UTZIG, J.E. (2000) El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental, Porto Alegre: Banco Mundial.
- WAMPLER, B. (2004a) "Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities", *Latin American Politics & Society*, nº 6 (2): 73-99.
- WAMPLER, B. (2004b) "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo", en *A Participação em São Paulo*, L. Avritzer (Ed.), São Paulo: UNESP.
- WAMPLER, B. (2007) "A Guide to Participatory Budgeting", en *Participatory Budgeting*, A. Shah (Ed.), Washington, DC: World Bank Institute. Public Sector Governance and Accountability Series.
- WAMPLER, B. (2008) "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil", *Comparative Politics*, nº 41 (1).
- ZERO HORA (2008) Orçamento Participativo é tema polêmico, Porto Alegre: Zero Hora, 2008.07.12.

9.2. Otras lecturas sugeridas

- BAIERLE, S. (2008) Del Poder Popular a la Exclusión Participativa: Presupuesto Participativo y Ciudadanía Desnuda en Porto Alegre. *VI Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos*, Sevilla.
- BLANCO, I. y BALLESTER, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 117-144.
- CABANNES, Y. (2005) *Documento Base de la red URBAL 9: Presupuesto Participativo y finanzas locales, segunda versión ampliada*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- CUMBRE IBEROAMERICANA (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública: XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*.
- FALCK, A., y PAÑO YÁÑEZ, P. (Eds.). (2011). *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*. Málaga: CEDMA.
- SANTANDREU, A. y BETANCOURT, A.C. (2005) *La Revolución Silenciosa. Procesos de información y comunicación en los Presupuestos Participativos*, La Paz: Red de participación ciudadana y control social (SNV-GTZ).
- SCHNEIDER, A. y BAQUERO, M. (2006) *Get Wat You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre*, Brighton: Institute of Development Studies.
- SINTOMER, Y. (2005) "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Reforma y Democracia*, nº 31.
- SINTOMER, Y. y GANUZA, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. TNI.

CAPÍTULO 4.

Las alas de Leo

“Al principio creía que luchaba por salvar los árboles del caucho, luego que lo hacía para salvar la selva amazónica. Ahora comprendo que lucho por la humanidad”
(Chico Mendes, 1988, meses antes de su asesinato)

Hace algo más de 23 siglos Aristóteles afirmó que la velocidad de caída de los cuerpos dependía de su peso; lo hizo, sin duda, tras haber analizado el fenómeno en numerosas ocasiones con objetos ligeros, cuyo descenso ralentiza el rozamiento con el aire. El caso es que se equivocaba. Y habría bastado con que cualquiera de nosotros hubiésemos observado con atención la caída de una manzana y una sandía desde una cierta altura para invalidar su teoría. Mas, por lo que sabemos, durante nada menos que mil novecientos años nadie se molestó en hacer el experimento; los eruditos y sabios que vivieron todos esos siglos dieron por válida la opinión del Filósofo, hasta que un buen día Galileo Galilei cometió la irreverencia de refutarle.

Esta breve anécdota nos recuerda cómo, en ocasiones, la humanidad tarda mucho más tiempo del necesario en percatarse incluso de las cuestiones más obvias. Éste es, sin embargo, un fenómeno que ocurre también, para nuestra fortuna, en el sentido contrario: de tiempo en tiempo viven entre nosotros individuos geniales y visionarios que son capaces de percibir con nitidez esas otras realidades posibles que el resto de los humanos todavía ni difusamente captamos; personas excepcionales que “saben ver el vuelo en cada pájaro que duerme” (Galeano 1984).

Es el caso de un compatriota de Galileo, un tal Leonardo, del que cuentan que siendo bebé fue acariciado en el rostro por las plumas de la cola de un halcón que bajó del cielo a sobrevolar su cuna. Leonardo creció, y creció su genialidad tanto como su amor y su fascinación por las aves, capaces de zambullirse en pleno cielo y empequeñecer así, allá abajo, el lúgubre y pesado mundo de los humanos.

Tal vez sea ese amor por los pájaros el que explica que Leonardo renunciase a comer cualquier tipo de carne, o que acostumbrase a comprar en los mercados aves enjauladas, que liberaba y echaba a volar. De lo que no hay duda es que fue la fascinación por su vuelo la que llevó a que Da Vinci fuese, por lo que sabemos, la primera persona que en occidente diseñó algo parecido a un avión, y algo parecido a un helicóptero, y también algo parecido a un paracaídas. El 3 de enero de 1496, Leonardo trató de hacer volar una de sus máquinas. No tuvo éxito. Por lo visto, el mundo en que vivía no estaba todavía preparado para el desarrollo de una aviación comercial como la que en estos momentos sobrevuela cada recodo del planeta. Pero aunque Leonardo no consiguió volar él mismo sí que logró infectar con su sueño a muchos de sus congéneres, que en los siglos sucesivos darían también lo mejor de sí mismos para hacerlo posible. Hasta que en 1903, hace poco más de un siglo, fueron finalmente los hermanos Wright los que aullaron de júbilo al conseguir elevarse a tres metros del suelo en el primer vuelo de un avión autopropulsado.

Quién sabe si, en un futuro no muy lejano, podrá contarse sobre la participación ciudadana, tal como fue conocida en el siglo XX, un relato parecido a éste. Es posible que, como hemos descrito a lo largo del capítulo, dicha participación no funcione hoy en día; que no consiga todavía elevarse por encima del peso de sus propias contradicciones. Pero sí que se basta, no hay duda, para mantenernos soñando a la espera de tiempos mejores.

Apenas habían transcurrido nueve décadas desde que el arzobispo Fénelon (1699) los uniera por primera vez en un párrafo de sus *Aventuras de Telémaco*, cuando aquellos tres ideales de “*Libertad, Igualdad, Fraternidad*” incendiaron la historia al convertirse en el más famoso lema del París revolucionario. Cierto es que los tres términos son parcialmente contradictorios entre sí; como cierto es también que los sublevados les agregaron un lúgubre y premonitorio “*¡o la muerte!*” inmediatamente detrás; pero ello no impidió que la tríada se estableciese pronto como el conjunto de ideales “*par excellence*” por medio del cual podrían “humanizarse” las sociedades de esos humanos que entonces, como hoy en día, se trataban unos a otros como bestias.

No es en absoluto casualidad que, hasta ahora, nuestros sistemas de gobierno, nuestras democracias, no hayan sido capaces de desarrollar realmente tales principios, apenas logrando cultivar tímidamente los dos primeros de ellos. Si examinamos con atención la tríada revolucionaria resulta fácil establecer vínculos entre tales ideales y los mecanismos democráticos de toma de decisión que fueron examinados en el apartado 5.1 del capítulo segundo: la *libertad* y los *mecanismos negociativos* (junto con los *corruptivos*) tienen que ver ante todo con el “*Yo, como individuo*”, que persigue sus propios intereses tanto como le es posible; la *igualdad* y los *mecanismos agregativos*, por su parte, aluden al “*Yo en relación a los otros*”, que equipara las necesidades e intereses de los ciudadanos al atribuir el mismo valor a sus votos; la *fraternidad* y la *deliberación* se refieren finalmente al “*Yo CON los otros*”, que por medio del diálogo nos permite abordar “problemas enrevesados” trabajando en equipo, para así encontrarles soluciones que sean al mismo tiempo buenas para la mayoría y consideradas con las minorías.

En su imaginaria descripción de las Tierras Béticas, Fénelon (1699) mencionó muchos otros rasgos y valores que caracterizaban a las buenas gentes que las habitaban, pero que lamentablemente no fueron considerados por los panfletistas parisinos. La mayoría de dichos valores, no obstante, en cierto modo se derivan de los tres principales que acabamos de mencionar. Pero en los albores del siglo XXI se hace, sin embargo, cada vez más patente que necesitamos releer al arzobispo para convertir en una tétrada la tríada francesa, agregándole un ideal fundamental no contenido en los otros tres, a saber: “*Libertad, Igualdad, Fraternidad... y Sostenibilidad*”. Una sostenibilidad que remitiría, según el modelo que acabamos de esbozar, a un “*yo por mi entorno y por las generaciones futuras*”.

Según nos advierten los científicos, la especie humana se ha convertido en una suerte de virus terráqueo que está haciendo enfermar al organismo planetario. Nuestras acciones e industria están alterando los múltiples y delicados equilibrios que a lo largo de los últimos 3.500 millones de años permitieron el desarrollo de la vida tal como la conocemos, y que hace 2 millones de años dieron nacimiento a nuestro género *Homo* y hace apenas 200.000 años a nuestra especie. Es por ello que, cada vez más, en todos nuestros quehaceres humanos habremos de considerar la cuestión de la sostenibilidad como algo fundamental, sustituyendo las pautas “depredadoras” que actualmente

caracterizan nuestra conducta –tanto en relación con el resto de la humanidad como con esa “madre tierra” que nos contiene y da sustento– por otros patrones de comportamiento más sostenibles, simbióticos y colaborativos (Earth Charter Commission 2000).

La sostenibilidad es también un aspecto vital de la participación ciudadana. La existencia de lo que en el segundo capítulo denominamos como el “*monopolio político-administrativo de la participación*” da cuenta de lo difícil que resulta desarrollar fórmulas de *participación autónoma* que sean realmente auto-sostenibles. Nuestro análisis del PP nos ha mostrado, asimismo, cómo incluso en las experiencias más maduras y profundas de *participación administrativa* los gestores municipales no consiguen promover un empoderamiento real y sincero de la *participación autónoma*. Más bien ocurre lo contrario: atrapados en su red de intereses políticos y electorales, los responsables municipales hacen primar un funcionamiento instrumental, subordinado e inocuo de la participación ciudadana.

En un análisis de la “*participación ciudadana del siglo XXI*” que quedará pendiente para ulteriores estudios podremos comprobar cómo, de entre los muchos efectos derivados de la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la participación –que denominaremos (*e*)*Participación*–, destaca especialmente su efecto sobre esta “deficiente sostenibilidad” de la *participación autónoma*. Las TIC vendrán así a cuestionar casi todo nuestro conocimiento actual sobre lo que es posible conseguir por medio de la participación y de la movilización sostenida de los ciudadanos y ciudadanas. Para bien y para mal, el cambio tecnológico que acarrea la (*e*)*Participación* generará un nuevo escenario institucional de amenazas y oportunidades, en el que el marco de preferencias, incentivos y costes relativos cambiará para el conjunto de los actores estratégicos, permitiendo probablemente que emerjan nuevos actores que deban ser tenidos en cuenta, como una ciudadanía crecientemente autoorganizada en torno a demandas legítimas. Como vimos en el capítulo primero, es probable que una mudanza así conlleve, más pronto que tarde, cambios profundos en nuestras instituciones y sistemas sociales y políticos.

Cabe por ello preguntarse: ¿será tal vez que estamos, poco a poco, arribando a Jamáitaca, aquella tierra mítica donde la democracia deviene en *demoneirocracia*, el verdadero “gobierno de los sueños del pueblo”? ¿será que está llegando, finalmente, ese tiempo de fraternidad en el que nuestra especie dejará atrás aquella etapa de su evolución a la que los historiadores del futuro se referirán como la “Era pre-humana”? ¿Será?

“Nadie es una isla, completo en sí mismo; cada hombre es un pedazo del continente, una parte del todo. Si un terrón es arrastrado por el mar, toda Europa queda disminuida, tanto como si lo fuese un promontorio, o la casa solariega de uno de tus amigos o la tuya propia: la muerte de cualquier hombre me disminuye, porque estoy ligado a la humanidad; por consiguiente, nunca hagas preguntar por quién doblan las campanas: doblan por ti”
(John Donne, *Devociones para ocasiones emergentes y duelos de muerte*, 1624)

Referencias

- EARTH CHARTER COMMISSION (2000) La Carta de la Tierra, San José: Earth Charter Initiative.
FÉNELON, F. (1699) Les aventures de Télémaque, Paris.
GALEANO, E. (1984) Memoria del fuego II. Las caras y las máscaras, Buenos Aires: Siglo XXI.

SECCIÓN III.

Creando la 'Ciudad Simbiótica'

Propuestas para la construcción de la Participación Ciudadana del siglo XXI

El conocimiento articulado en las secciones previas permite abordar desde una perspectiva crítica el análisis de la Participación Ciudadana. Como señalara Arnstein hace más de cuarenta años, “la participación ciudadana es poder ciudadano”¹. La verdadera participación ciudadana siempre implica otorgar voz e influencia a colectivos previamente ausentes, algo que inevitablemente afecta a las relaciones de poder existentes y que, por tanto, habría de generar algún conflicto². Sin embargo, gran parte de la literatura académica elude precisamente abordar la “cuestión del poder” en sus estudios sobre la participación ciudadana³, y en sus análisis no muestran ningún recelo respecto a fórmulas y experiencias participativas en las que el conflicto está claramente ausente.

Lo que nuestros anteriores análisis sugieren, en cambio, es que las dinámicas fundamentales de funcionamiento de la participación ciudadana siguen siendo las mismas que ya fueron en el pasado y las mismas que, probablemente, seguirán siendo en el futuro inmediato. La participación ciudadana es ante todo una forma de pugna social y política entre distintos actores y colectivos sociales, en su afán por mantener o aumentar su influencia. Para ello, cada cual ejerce la fracción de poder de que dispone en cada momento, tanto para influenciar el diseño de las instancias de diálogo y participación como para afectar los procesos de toma de decisiones que se da en ellos y su posterior implementación³. La participación es así poder y es también pugna por el poder; una pugna virtuosa que, en muchos casos, promueve el desarrollo político⁴ de las sociedades y ayuda a desplazar cuotas

¹ Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *American Institute of Planners Journal*, 35(4), 216–224.

² White, S. C. (1996). Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 6 (1).

³ Talpin, J. (2007). Who governs in participatory democracy institutions? A comparative study of the decision-making processes in three European cases of participatory budgeting (pp. 1–30). CINEFOGO Conference, Citizen Participation in Decision-Making, Bristol.

⁴ ‘Desarrollo político’ entendido como un “proceso interactivo de aprendizaje y de toma de decisiones públicas, basado en la creación de poder y en su dispersión, mediante una progresiva incorporación en los espacios decisorios de colectivos previamente excluidos”. Fisher, J. (1998). *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press. pp. 21, 172

crecientes de poder decisorio hacia aquellos más legitimados para ejercerlo. Aunque la participación ciudadana atraviesa un momento muy especial, en que el están surgiendo nuevas tecnologías con un alto potencial para reforzar su impacto, su esencia sigue siendo la misma. Esta sección final de la tesis aborda su tema y preguntas de investigación centrales: la comprensión de las nuevas formas de participación ciudadana apoyadas en Internet y las posibilidades de construcción colaborativa de sistemas de software cívico. Esta es la parte más prospectiva de la tesis, en la que se plantean las propuestas, tanto teóricas como aplicadas, que han sido fruto de todo el proceso investigativo.

El primer capítulo, ***“The e-^(R)evolution will not be funded. A transdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation”***, es un artículo que fue escrito y publicado entre los años 2011 y 2012. Reflexiona crítica y transdisciplinariamente sobre las razones que explican el decepcionante desarrollo del campo de la eParticipación en Europa durante la década previa, pese al decidido apoyo financiero que recibió de la UE. El artículo se escribió con el objetivo de llamar la atención de la Comisión Europea, para que –reflexionando a partir de nuestro análisis– pudiese mejorar la forma en la que están “promoviendo” la innovación en este campo. Gracias a que el artículo fue discutido en numerosos blogs y mencionado en varios Workshops con representantes de la Comisión, nos consta que acabó siendo leído en las más altas instancias de la “Dirección General para la Sociedad de la Información”.

El segundo capítulo, ***“La participación ciudadana del siglo XXI. Conceptos y modelos para entender una participación emancipada”***, hace una revisión exhaustiva de los avances producidos en el campo académico de la (e)Participación⁵, analizando especialmente sus fortalezas y sus debilidades, así como las sendas más novedosas y prometedoras que los investigadores y profesionales han abierto en los últimos años. Sobre esta base conceptual se explica en qué consiste realmente la (e)Participación y cuáles son sus características, dinámicas, justificación y efectos más importantes. El capítulo presenta dos modelos conceptuales que fueron desarrollados como parte de la investigación y que revisten especial importancia de cara a orientar el posterior diseño de sistemas de (e)Participación. El primero consiste en una tipología de actuaciones participativas y el segundo es la que denominamos “Matriz de la Implicación Cívica”, que permite analizar las dimensiones más importantes de los procesos y mecanismos participativos.

El tercer capítulo, ***“Construcción Colaborativa de Sistemas de Software Cívico”***, aborda los procesos de diseño y construcción colaborativos de sistemas de Software Cívico, que constituyen el objetivo final de esta investigación doctoral. El capítulo se inicia con una revisión de la literatura académica relacionada con el diseño y construcción de sistemas de participación electrónica. Se revisan así los últimos avances producidos en los campos de diseño participativo, diseño centrado en el usuario, informática comunitaria, HCI (*Human Computer Interaction*) y diseño de sistemas de deliberación, entre otros. Sobre el andamiaje proporcionado por esta revisión se presenta entonces nuestra propia propuesta para el abordaje de los procesos colaborativos de diseño ‘bottom-up’ para crear sistemas de Software Cívico, esbozando y justificando sus características esenciales, su estructura y sus fases.

⁵ En el capítulo se explica en detalle la razón de que la (e) aparezca entre paréntesis. Por ahora baste saber que el término “(e)Participación” se refiere al conjunto que incluye “Participación y eParticipación”.

CAPÍTULO 1.

The e-(R)evolution will not be funded

A transdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation

Escritura finalizada el 10.05.2010

Publicado en:

Prieto-Martín, P., De Marcos, L., Martínez, J. J., 2012, **The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation**, European Journal of ePractice, 15, 62-89. ISSN: 1988-625X

Prieto-Martín, P., De Marcos, L., Martínez, J. J., 2012, **A critical analysis of EU-funded eParticipation**, en Charalabidis, Y., Koussouris, S. (eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for On-line Citizen Engagement in Public Policy Making*, Heidelberg: Springer. ISBN: 978-3642272189.

Prieto-Martín, P., De Marcos, L., Martínez, J. J., 2012, **An assessment of EU-funded eParticipation**, artículo aceptado para la 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV12), 22-25 Octubre, Albany (NY, USA).

Abstract:

This article reflects, from a holistic and interdisciplinary perspective, on the challenges surrounding the development of eParticipation in Europe, with special focus on EU programs. To this end, first, we assess the field's practical and theoretical achievements and limitations, and corroborate that the progress of eParticipation in the last decade has not been completely satisfactory in spite of the significant share of resources invested to support it. Second, we attempt to diagnose and shed light on some of the field's systemic problems and challenges which are responsible for this lack of development. The domain's maladies are grouped under three main categories: (1) lack of a proper understanding and articulation with regard to the 'Participation' field; (2) eParticipation community's 'founding biases' around e-Government and academy; and (3) inadequacy of traditional Innovation Support Programmes to incentivize innovation in the eParticipation field. In the context of the 'Europe 2020 Strategy' and its flagship initiative "Innovation Union", the final section provides several recommendations which should contribute to enhance the effectiveness of future European eParticipation actions.

Keywords:

eParticipation, EU, Preparatory Action, Innovation Support Policies, Europe 2020

Spanish Abstract:

Este artículo reflexiona, desde una perspectiva holística e interdisciplinaria, sobre los desafíos que rodean el desarrollo de la eParticipación en Europa, poniendo un foco especial en los programas de la Unión Europea. Con este objetivo, en primer lugar evaluamos los logros y carencias, tanto teóricos como prácticos, del campo. Corroboramos así que el progreso de la eParticipación en la última década no ha sido completamente satisfactorio, a pesar de los muchos recursos financieros que se han invertido en ella. En segundo lugar, procuramos diagnosticar y arrojar luz sobre algunos de los problemas y desafíos del campo, que tienen un carácter sistémico y son parcialmente responsables de la falta de desarrollo. Los problemas del dominio de la eParticipación son agrupados en tres categorías principales: (1) ausencia de una apropiada comprensión y articulación en relación con el campo de la 'Participación'; (2) los marcados 'sesgos fundacionales' hacia el e-Gobierno y el mundo académico, de los primeros integrantes de la comunidad de la eParticipación en la UE; y (3) inadecuación de los Programas de Promoción de la Innovación tradicionales para incentivar la innovación en el campo de la eParticipación. En el contexto de la estrategia 'Europe 2020' y su iniciativa principal 'Innovation Union', la sección final proporciona algunas recomendaciones que ayudarían a mejorar la eficacia de los futuros programas europeos sobre eParticipación.

1. Setting the 'wider context': Public Participation in the 21st century

"The only way to avoid that our [artistic] proposal is folklorized, is to create it from a political sense" (Lisandro Guarcax, 2006)

Leonardo Lisandro Guarcax serves as the head teacher of a primary school in Sololá, one of the poorest departments in Guatemala, with 95% of indigenous population. Since its foundation in 2001, he has also been the leader of the '*Sotz'il Jay*' –the 'House of the Bat'–, an indigenous Cultural Centre devoted to the research and promotion of pre-Columbian Mayan arts. By uniting ancestral forms of theatre, music, dance and Mayan spirituality, *Sotz'il Jay* has transcended previous folkloric approaches to create a new kind of "holistic performing art", which aims to convey a deeply political message: it vindicates the very existence, and the evolving vitality, of the Mayan culture (Thelen, 2008). In the last years Lisandro led *Sotz'il* to perform throughout Guatemala, as well as in Venezuela, Norway, France and several Central American countries. *Sotz'il Jay* is thus regarded as an important driving force for the revitalization of Mayan culture and consciousness (Thelen, 2010). Since 2008, *Sotz'il* has been directly cooperating with several municipalities in Sololá, using new media and arts training as a means to raise young people's awareness on subjects like political participation, gender equality, environmental sustainability and the Mayan worldviews (*Sotz'il Jay*, 2009). Last August 25th, just three days after the birth of his second child, on his way to work, Lisandro was forced by strangers into a car. Next morning, his lifeless body was found, showing signs of severe torture (Corcuera, 2010). Just turned 32, Lisandro has thus become a '*tat*' –a respected wise Mayan ancestor– who will continue to inspire and guide the paths of his folk. And indeed: his death sparked a civic outcry against violence and impunity in Guatemala, and his memory stirs up the work of a new generation of indigenous artists and leaders, which will maintain and re-generate Lisandro's legacy.

This sad and compelling story reminds us how 'citizen participation' –understood in the broad sense of 'engaging with public authorities to assist them in the development of policies that promote social justice'– continues to be a dangerous occupation in many of our modern democracies. In most countries however, and particularly in European liberal democracies, public participation turns out simply to be 'almost irrelevant': its practical use is so low that few citizens feel motivated to make any use of it. To comprehend why this happens, we need to consider that participatory arrangements have always played a subordinate role within representative democracies' decision-making mechanisms. Representative democracy, meanwhile, is best understood as a form of "thin democracy" (Barber, 1984), which does not rely much on citizens for actual decision-making, except perhaps on election day. In fact, most historical moves toward democracy only took place in the face of significant social conflict and the threat of revolution (Acemoglu *et al.*, 2006). The case of the UK provides us with a very good example: the First and Second Reform Acts, which were passed in 1832 and 1867 and introduced wide-ranging changes to the electoral system, were indeed surrounded by mass political agitation. Earl Grey, the Prime Minister sponsoring the first reform, declared: "There is no-one more decided against annual parliaments, universal suffrage, and the [secret] ballot than I am. My object is not to favour, but to put an end to such hopes and projects... The principle of my reform is to prevent the necessity for revolution" (Acemoglu *et al.*, 2006). In the run-up to the 1867

Bill, Lord Salisbury –himself an expert in electoral statistics, who later served as Prime Minister for almost 14 years– stated: “The test by which a good Reform Bill may be distinguished from a bad one is that under it the working classes shall not now, or at any proximate period, command a majority in this House” (Osborne, 2006). These assertions serve to illustrate the intentions of democratic reforms’ proponents: reforms are rarely devised as a way to bestow voice and power on the common people but to restrain their achievement. Democratic system’s ‘good behaviour’ is secured by including in its institutional design some checks against the redistributive powers of majorities (Easterly, 2007) and by making sure that money can be spent to influence its performance through lobbying, bribery and corruption (Ferguson, 1987; Prieto-Martín, 2010, pp. 13-19). Although these Reform Acts initiated the gradual process of changes that would lead to the advent of modern democracy in the UK, in the short term they always favoured the interests of the elites over those of the common citizen. This is, in fact, the way in which peaceful ‘political development’ –understood as “an interactive, public decision-making and learning process, within and between government and civil society, based on power creation and dispersion” (Fisher, 1998, p. 21)– usually happens: political development is only achieved when an important share of the elites realises that it is in their own interest to progressively incorporate into decision-making some previously excluded groups, as a way to create the new forms of ‘shared power’ deemed necessary to cope with societal challenges.

And if this is the case for liberal democracy as a whole, it should come as no surprise that ‘participatory mechanisms’ were not really functional or relevant during the 20th century. Given the difficulty of sustaining autonomous forms of citizen participation, governments have exercised a quasi-monopoly on the citizen engagement avenues. Political representatives, precisely the actor less interested in developing independent and real citizen influence (Mahrer *et al.*, 2005; Verlet *et al.*, 2007), are in charge of promoting and channelling public participation. As a result, participatory mechanisms are typically conceived as a means to provide legitimacy for power-holders without really compromising their leeway and prerogatives to administer public resources. Participatory spaces are thus not usually shaped as special “deliberative arenas” sheltered from partisan politics, but as instruments that allow them to subtly bolster their political agendas (Cornwall *et al.*, 2006; Kadlec *et al.*, 2007). Even the most celebrated participatory practices, like the Brazilian Participatory Budgeting experiences, have been called into question because of their manipulative and instrumentalist essence (Prieto-Martín, 2010, pp. 56-66; Wampler, 2008).

It was against this gloomy backdrop for public participation that the first web browser –named ‘WorldWideWeb’– was created by Tim Berners-Lee at the end of 1990: the World Wide Web came into existence. As a result, the last 20 years have witnessed dramatic changes affecting most economic and social spheres: communications, education, finance, entertainment... became changed forever thanks to the integration of ICT. Strange as it may seem, politics stands as the field least impacted by the Internet, with representative institutions still closely resembling those established during the 19th century. But delay does not mean immunity: social computing and the extension of social networks are expected to have a profound impact on governmental institutions and practices in the next years (Punie *et al.*, 2009; van den Broek *et al.*, 2010). There is a widespread expectation of increased opportunities for citizens and businesses to participate in public decision-making using ICT. Consequently, the pressure on the public sector to prepare for these changes does nothing but grow, and official declarations in favour of transparency, open government and a culture of engagement

succeed each other through the world. The recent ‘Ministerial Declaration on eGovernment’ stated, as a shared objective of EU countries, that by 2015:

“Citizens and businesses [will be] empowered by eGovernment services designed around users needs and developed in collaboration with third parties, as well as by increased access to public information, strengthened transparency and effective means for involvement of stakeholders in the policy process.” (European Commission, 2009, p. 2)

This declaration also set the base for a new *European eGovernment Action Plan 2011-2015* (European Commission, 2010b), whose first priority is precisely to promote ‘user empowerment’ and the collaborative production of innovative services. In this context, the question concerning the extent to which these intentions are being transformed into real changes, becomes very relevant: *How are ICT affecting the development of public participation in a region like Europe, which prides itself as a beacon of democracy and social and political rights? Is participation becoming any more effective thanks to the Internet?* During the last ten years, fruitful experimentation and research in the area of electronic Participation has been carried out in Europe, mostly funded by the EU (Panopoulou *et al.*, 2009). This paper critically reflects on the progress of eParticipation in the European context, with a special focus on the EU actions and projects, aiming to identify and explain, beyond conventional thinking, the main reasons explaining the development and underdevelopments of the field. The paper is organized as follows: section 2 aims to identify and examine the main achievements and limitations of EU programs in relation to the practice and theory of eParticipation, section 3 attempts to diagnose and illuminate some of its most pressing troubles and challenges, while section 4 provides some final recommendations which could contribute to enhance the effectiveness of future European eParticipation actions.

1.1. Research Methods

To address this wide-ranging explanatory objective, our research design was based on grounded theory methods (Bryant *et al.* 2007). Grounded Theory is a qualitative research method that emphasizes triangulation among multiple data sets and fosters an iterative, comparative process of theory-building and explorative analysis-testing, in a context of theoretical and purposive sampling. It is especially suited to generate theories regarding social phenomena in domains without a dominant theory. By comparing data from a variety of settings, sources, and perspectives, this type of trans-disciplinary research aims to illuminate the complex interrelationships among political, legal, historical, social, economic and cultural elements (Muller *et al.* 2010), developing a higher level understanding that is “grounded” in, or derived from, a systematic analysis of data.

Our appraisal is thus based in the extensive analysis of distinct sources and datasets, which included:

1. The most recent reports, articles and literature reviews dealing with eParticipation research, practice and theory;
2. Documentation and data sources related to EU Innovation Support Programmes and their evaluation;

3. Data on more than a hundred EU-funded projects with some relation to the eParticipation field, mostly from FP5, FP6, FP7, eTen, INTERREG and CIP programmes (European Union 2011);
4. For some of the projects, especially those included in the eParticipation Preparatory Action and the ICT-PSP programme, an extensive analysis of projects' documentation was performed, which included brochures, newsletters, project websites, deliverables, evaluations and academic publications;
5. Research from other scientific domains, like economic theory, sociology, civic engagement and systems design, whose insights and theories could be applied to advance our research;
6. Direct examination, interaction and technical analysis of the eParticipation platforms developed as part of the projects;
7. Finally, the data employed in the analysis includes feedback on the preliminary findings collected from experts, practitioners, participants in EU-funded projects and EU officials involved with the Innovation Support Actions, in order to confirm and clarify emerging themes.

The iterative and purposive analysis of these data sources progressively engendered and substantiated the explicative theories that are presented in the 'assessment' and 'diagnosis' sections, as well as the recommendations included in the final 'treatment' section.

2. Assessment: the unsettling development of eParticipation in Europe

"It scratches. And scratches a lot, and scratches very well.
But it scratches where it doesn't itch" (Galeano, 1992)

eParticipation can be defined as the use of ICT to enable, broaden and deepen people's capacity to influence the decisions and get involved in the actions that affect their lives. Researchers have primarily associated eParticipation with political participation in democratic decision-making processes, and related it to people's capacity to connect with one another and with administration officials, elected representatives and public leaders. The transformative potential of eParticipation is being increasingly acknowledged by governments and international institutions, as illustrated by the ever growing attention that eParticipation receives in the UN e-Government reports (United Nations, 2008, 2010). The development of eParticipation is, however, proving to be harder and slower than expected (United Nations, 2007). Over the past years, many experiments have been carried out worldwide that intended to use ICT to strengthen democratic processes (Coleman *et al.*, 2009b; Peart *et al.*, 2007; Sasaki, 2010), but their overall impact has been quite modest. This is not surprising: many different challenges and barriers that hinder eParticipation's advances have been identified, including political, organizational, technological, legal, economic, social and cultural hurdles (CoE, 2009; Kubicek, 2007; Prieto-Martín, 2006b). To help to deal with these challenges, the EU has promoted several eParticipation programs as part of its research agenda. The 5th, 6th and 7th Framework Programmes, the 'eTEN' and the 'ICT-PSP' Programmes and the 'eParticipation Preparatory Action' have funded a significant number of eParticipation development, trial and

deployment actions (Chrissafis *et al.*, 2010). Since year 2000, the EU has thus financed at least 76 projects in this field, whose total cost amounted to 190 million euros (European Union, 2011). These aimed to address very different goals at the local, regional, national and European levels, by applying various technologies and methodologies. As it is usual in EU funding programs, the execution of these projects was mostly channelled through consortiums, which were created ad hoc to implement each project and included governmental, academic and business partners coming from several EU countries. A Network of Excellence for eParticipation Research, DEMO-net⁶, was established in 2006 with 6 million euros funding, and was later complemented with several research and evaluation studies, including the European eParticipation study⁷, Momentum⁸ and Crossroad⁹, and with further initiatives to establish networks of eParticipation stakeholders and experts, like Pep-Net¹⁰. In addition to supporting pilot and demonstration projects, the overall aim of the EU programs was to strengthen and consolidate the eParticipation research landscape, bring together key stakeholders and enable a more structured cooperation. These general objectives have indeed been achieved: an active European scientific and practitioner community has emerged, which is made up of academia, governments and solution providers (Molinari, 2010) and actively exchanges ideas, practices and tools through informal networks as well as through personal relationships and joint projects. Several journals and international conferences are now devoted to eDemocracy and, more recently, important studies and reports have been published, aiming to disseminate eParticipation knowledge to political actors and the citizenry (Albrecht *et al.*, 2008; CoE, 2009; European eParticipation, 2009e).

2.1. Practical achievements of eParticipation actions

No systematic appraisal of the EU eParticipation actions, as a whole, has been performed so far. But a special evaluation effort was applied to the *eParticipation Preparatory Action*, a programme that supported 20 ‘real-life’ trial projects at local, regional and national levels, between 2006 and 2010 (Bicking *et al.*, 2010; Chrissafis *et al.*, 2010; Momentum, 2010; Rambøll Management, 2008). It is thus possible for us to depict its ‘archetypal project’ as follows (Momentum, 2010): it involved 7 different partners from 4 countries, including some academic, governmental and business partners. In some cases, NGOs or organizations with eDemocracy expertise were part of the consortium too. Each initiative typically tested its own technological and methodological approaches by means of 3 pilot projects that were executed in 3 different countries. These trials were devoted to one or various issues with some kind of ‘transnational relevance’, like waste management or smoking regulation, and often incorporated a mix of offline and online activities. The project focus was on experimentation rather than on supporting theoretical research. Development effort was limited, with most projects merely adapting or integrating several existing technologies, such as an open source CMS, data mining and a visualization tool, into a website. Each project lasted two years, had a medium cost of 715000 euros and paid special attention to promotion and dissemination actions like press releases, online activity, social networks and events organization. The number of participants was however very low compared to the expectations, with just 450 registered users that submitted

⁶ <http://www.demo-net.org>

⁷ <http://islab.uom.gr/eP>

⁸ <http://www.ep-momentum.eu>

⁹ <http://crossroad.epu.ntua.gr>

¹⁰ <http://pep-net.eu>

around 1300 contributions (posts or signatures on petitions). The trials also failed to attract the interest of representatives and decision makers, and rarely had any measurable impact on the policy.

The evaluation reports mentioned above are unanimous in regarding the projects –as well as the whole Preparatory Action– as a success. And indeed the trials have supported wide-ranging practical experimentation and helped to improve some valuable open source eParticipation platforms (like Gov2OSS¹¹, Demos@work¹² and CitizenScape¹³). But a critical reading of the project deliverables and evaluations, as well as the direct interaction with the systems, does not paint such a flattering picture. Some recurring deficiencies in many of the trials suggest that there are systemic problems in place, which need to be honestly acknowledged and tackled in order to increase the effectiveness of future EU eParticipation programmes. Due to space limitation, in this ‘assessment’ section we will mention just some examples of the technical, organizational and evaluation issues, which will later serve as the basis for the ‘diagnosis’ section.

Project reports and deliverables claim that “state-of-the-art” technologies are being used, but the eParticipation systems were normally built upon tools and features that had already been available for several years, mostly as general purpose tools not specifically designed for eParticipation (Panopoulou *et al.*, 2010). Very short development cycles, multi-language pilots, and a failure to integrate ‘agile’ development methodologies made the systems error-prone, with many minor bugs reaching production (e.g.: not working hyperlinks, missing documents, issues with some browsers, obscure error messages, news section with no date-stamp, wrong or mixed translations, etc). The sites’ layout and logical structure are often confusing for a casual visitor, especially when the project integrated different tools into one site. Web 2.0 mindset and tools (Chadwick, 2009), though often trumpeted in the project plans, have not been successfully integrated into the systems’ design and into the participatory methodologies (CitizenScape, 2010a, p. 26). For example, the decision to pre-establish the discussion topics –taken by most of the eParticipation Preparatory Action projects– (CitizenScape, 2010c) clearly contradicts the most basic Web 2.0 notions. As a result of all this, the pilot websites look quite rigid and unappealing, lacking the friendliness of modern successful sites. Even in cases where an administrator keeps regularly posting updated information, the discussion or petition areas may seem to be non-operational when a ‘critical mass’ of participation is not achieved, as is frequently the case. Consequently, it should come as no surprise that few users make a real and continuous use of the sites: why should they be willing to invest their scarce time and energy in an unfriendly web, if it does not even clearly state how or even whether their participation will have any influence on the policies at hand? In many cases, indeed, the projects had not devised any process to ensure political impact. Moreover: getting familiar with a system, extending its user-base and building trust in a novel participatory avenue always takes time (CitizenScape, 2010b; De Cindio *et al.*, 2009). The very short period stipulated to complete all project’s activities made it very hard to achieve those objectives. And hard becomes impossible when we recognize that each pilot is executed in a different country and the whole project is managed by a big international consortium, which needs to devote much energy to coordinate its work and to comply with the bureaucratic requirements associated to EU grants (European Commission, 2010a). Although the support action

¹¹ <http://www.gov2u.org/gov2DemOSS/index.htm>

¹² <http://www.demosatwork.org>

¹³ <http://citizenscape.org>

'Momentum' was introduced to monitor and coordinate the projects and to consolidate their results, significant overlapping of the methods, concepts and tools tested by the projects couldn't be avoided (Ferro *et al.*, 2010).

It is also interesting to notice that project owners frequently stated accessibility levels that were not really attained (Bicking *et al.*, 2010; Momentum, 2010, p. 141-142). For example, for the FEED project an AAA level was claimed, but according to experts not even A level was reached. Considering that accessibility is just one of the 69 requirements established for the FEED system –and actually: the one that is easiest to verify– (FEED, 2009) the following disturbing question arises: how many of the projects' planned requirements and aims were really completed? It is quite difficult to evaluate this kind of question, because many projects' deliverables are not available for public scrutiny. What is more: the project evaluations are frequently performed by the project managers, or are based on interviews and workshops attended by them. Reports thus tend to be rather shallow and self-indulgent, and disregard the examination of certain uncomfortable questions. For example, when measuring the achievements of the Ideal-EU project, the registered and active users at its 'Social Networking Platform' are counted, as well as the visits to the site (Ideal-EU, 2009); but no analysis is performed on the visits' high bounce rate (72%) or their very low permanence (less than two minutes), which could possibly indicate a failure of the platform to achieve its aims. In order to assess the user satisfaction, ease of use and the perceived utility of the systems, most projects relied on surveys applied to system users, which invariably showed reasonable satisfaction levels with the system's functionalities. It was not taken into account that such surveys are biased and do not show the real appreciation of the target users: in order to understand the systems' very low rate of participation, insights on the opinion of 'those who chose not to participate' would have been much more valuable. One final example is that, despite requests to "incorporate rigorous evaluation and cost-benefit analysis into all [eParticipation] implementation and research initiatives" (European eParticipation, 2009e) no report has ever mentioned the fact that, based on the data provided by 'Momentum' (2010, p. 145), the cost of each users' contribution (post or petition's signature) was around 550 euros. This figure is too high, especially when compared with other systems operated by non-governmental organizations, whose technical standards and operational efficiency tend to be much higher (Albrecht *et al.*, 2008, p. 72). Most of the trials were clearly conceived to last just as long as the funding lasted, and even if many projects included deliverables analysing its potential sustainability, we are afraid that –as in the case of former government-initiated eParticipation applications (Macintosh *et al.*, 2006a, p. 38)– the political and social impact, scalability and sustainability of these systems seems questionable.

To close this section, which assessed the practical achievements of eParticipation actions, it should be noted that subsequent EU's eParticipation calls, included under the ICT-PSP and FP7-ICT programs, continued with the trend we just showed. The calls' provisions and guiding principles have not changed much and, actually, most of the leading institutions behind the analysed projects are currently implementing projects under the new calls. Therefore, many of the aforementioned reflections maintain their validity for the present moment. Current projects pay indeed much more attention to scalability and attempt to take advantage of citizens' interactions in the existing social networking services –like Facebook– to support the policy formulation processes, instead of inviting them to visit government websites. But their organizational and institutional arrangements are

essentially the same. The most visible difference would actually be the projects' size: the twelve projects approved in 2009 and 2010 have increased their average cost to 2964000 euros (European Union, 2011).

2.2. Theoretical and academic achievements

eParticipation, understood in a broad sense as 'ICT-enhanced civic engagement that empowers citizens to influence political decisions', is considered a very dynamic and transformative area with an increasing capacity to disrupt existing power balances (van den Broek *et al.*, 2010, p. 11). In Europe it has also been regarded as an 'emerging research field'. As we mentioned before, in the last years several European initiatives, sponsored by the EU, the Council of Europe and European national governments, have contributed to the consolidation of this field as a scientific and research domain (Albrecht *et al.*, 2008; CoE, 2009; European eParticipation, 2009e; Panopoulou *et al.*, 2009, 2010). A big share of recent eParticipation research papers has been linked, in one way or another, to these initiatives and/or the eParticipation trials funded by the EU.

However, recently published literature reviews which analysed several hundreds of scientific articles related to eParticipation (Freschi *et al.*, 2009; Medaglia, 2007; Sæbø *et al.*, 2008; Sanford *et al.*, 2007) give us reasons for concern. They depict eParticipation as an incipient field still characterised by fragmentation and lack of common definitions, theories, methods and tools. Its research and reporting standards are quite low, with a large share of eParticipation research consisting of 'anecdotal' and speculative case studies, with little theoretical foundation and no comparative value. All relevant 'agendas' of eParticipation research (theoretical, methodological, normative, instrumental, technological, descriptive and evaluative agendas) are reported to be underdeveloped. Despite the significant amount of public resources invested to support eParticipation trials and experiments, the field does not seem to have advanced as much as expected in the last years. Most initiatives apparently worked on their own to discover, once and again, a set of basic 'lessons learnt' that, in fact, should better have been the projects' starting point (Prieto-Martín, 2006b). Some examples of these lessons are: eParticipation should be analyzed in the context of other forms of participation; usability of the eParticipation websites as well as dedicated moderation of the sites are critical success factors; new media supplement traditional forms of participation rather than replacing them, and often reinforce the traditional patterns of participation; serious involvement of decision-makers throughout the participation process is a critical (and often missing) success factor; building trust with the citizens takes time; politicians are reluctant towards eParticipation; etc. (Freschi *et al.*, 2009). Thus, to our knowledge, no real breakthrough or even any significant research milestone can be reported for the field (Sæbø *et al.*, 2008; Freschi *et al.*, 2009; Kubicek, 2010).

In an article that appraises the development of eParticipation over the last decade, Prof. Ann Macintosh and Prof. Stephen Coleman (2009), two renowned eParticipation scholars, reflect on what they call eParticipation 'research gaps'. Their aim is to identify the field's main challenges and barriers in order to establish future research directions. According to them, eParticipation research is suffering from being seriously under-theorised, with analysis often lacking critical distance and conceptual clarity. Some basic elements that would be required to consolidate eParticipation as a functional research field –like agreed definitions for eParticipation or a basic understanding of its

dual nature as something that can be driven by administrations or by citizens themselves– are still missing. The paper also acknowledges an “institutional and political resistance to introduce, use and act on eParticipation applications”, as well as frequent methodological shortcomings in the research designs that, all the same, tend to focus upon government initiatives and undervalue the importance of spontaneous participation driven by citizens, voluntary organisations and pressure groups. No clear demarcation has been established between the conduct of eParticipation and its study: the same team that designs, promotes and manages a project is often responsible for observing, researching and reporting on it. Traits like disinterestedness and critical distance –which are essential for researchers to question the political, technological and cultural assumptions upon which projects are based, as well as the empirical claims made by project managers, politicians, technology vendors, journalists and interest groups– are thus often missing. Nevertheless, the most pressing and important challenge of the field is the fragmentation and dispersion of research, which is considered responsible for triggering a number of other obstacles. This fragmentation is closely related to the interdisciplinary character of eParticipation, which has a very technical foundation but at the same time encompass mainly political, cultural and social implications. Consequently, its research is necessarily linked to a wide range of disciplines, like democratic theory, political science and communication, information and technology studies. But alas, literature reviews show that inter-disciplinarity is not really working: cross-fertilization between disciplines is still rare (Freschi *et al.*, 2009, p. 66) and works that refer several disciplines do not as much combine them, but gather them together. Even though all eParticipation researchers no doubt praise inter-disciplinarity, “paying more than lip service to interdisciplinary research” (Westholm *et al.*, 2007, p. 57) continues to be too hard a challenge.

It must be recognized that DEMO-Net, and in general the eParticipation scientific community, has done a hard work trying to establish methodological, analytical and theoretical frameworks for the field, as well as providing ontologies and evaluation models, which aim to guide research, design and practice (European eParticipation, 2009a; Lippa, 2008; Tambouris *et al.*, 2007; Westholm *et al.*, 2007). The fact is, though, that these frameworks are still too exploratory and it is difficult to apply them to ‘real-world’ initiatives (Aichholzer *et al.*, 2009; Ricciardi *et al.*, 2010). eParticipation research seems thus to be trapped in a kind of vicious cycle: since there are no truly functional eParticipation systems or experiences, it is very difficult to research empirically or to perform comparative analysis to test hypotheses; at the same time, the lack of clear concepts and theories means that experiences’ and systems’ designs are not adequate.

Propelled by the boom of social networks, the autonomous advances in eParticipation practice are speeding up, and eParticipation research and theory may soon not be able to keep pace with them (Handler *et al.*, 2008). Experts are increasingly conscious that the approaches used by governments for promoting and implementing eParticipation need to change, and are making different proposals as to what should be done (e.g.: Bannister, 2009; Bruns *et al.*, 2011; Chadwick, 2009; Charalabidis *et al.*, 2010; Hermida, 2010; Howe, 2009; Johnston, 2010; Linhart *et al.*, 2010; Maier *et al.*, 2010; Smith *et al.*, 2009). But the sole willingness to reform, if not informed by a proper understanding of ‘*what went wrong and why*’, may very well leave the problems’ root causes untouched. For this reason, the next section will present some institutional and holistic explanations

that, in our view, partially account for the current situation and thus shed light on the best ways to move forward.

3. Diagnosis: Untying eParticipation troubles and challenges

“It is tempting, if the only tool you have is a hammer, to treat everything as if it were a nail” (Maslow, 1966)

The previous assessment of eParticipation theory and practice suggests that some of the problems that have hampered its progress have a systemic, institutional and overarching character. Handling this kind of ‘elephant in the room’-issue is always problematic, as their very existence tends to be denied because of their complexity or the embarrassment they cause and, as a result, they cannot be acknowledged or discussed, let alone get properly sorted out.

This ‘diagnosis’ section will concentrate on identifying and illuminating some of these ‘*relevant but unspoken*’ eParticipation problems, as a way to complement and deepen the valuable reflections that were previously referred to (Albrecht *et al.*, 2008; European eParticipation, 2009e; Freschi *et al.*, 2009; Macintosh *et al.*, 2009). To enquire how these problems relate to each other and how they jointly contributed to lower the profile of eParticipation research and practice during the last years, the assumptions of eParticipation researchers, practitioners and promoters will need to be scrutinized and challenged. This task demands from us not only an inter-disciplinary and critical approach, but also a healthy dose of humorous irreverence. For that reason, we beg our readers, in advance, to excuse our impudence, and at best consider it as an essential tool in our quest for understanding.

3.1. The missing foundation of the e research domain

As odd as it may sound, most problems of eParticipation’s research and practice, as well as most of the paradoxes afflicting eParticipation as a scholarly domain, are ultimately related to a very special repeating decimal, whose relevance has not been sufficiently recognized, so far, by the eParticipation scientific community: $0,076923$.

This rational number expresses the mathematical relation existing between the ‘e’ and the ‘Participation’ portions of the term ‘eParticipation’, as measured by their amount of letters: one thirteenth. $1/13$. This means that 92.9% of the domain’s name corresponds to ‘Participation’, while the ‘e’ represents just a 7.1% of its extension.

Based on these figures, the natural expectation would be that eParticipation, as an academic domain, would maintain a close and privileged relationship with the Participation (or ‘Civic Engagement’) domain (Brodie *et al.*, 2009). In fact, it would make a lot of sense to consider eParticipation as a sub-domain of ‘Civic & Political Engagement field’. A sub-domain which concentrates its research on those specific issues related to the utilization of ICT for participation, while relying upon the bigger, older and more developed domain for all the rest. This way, it would

not be necessary to create for the field, from scratch, a whole corpus of concepts, theories, methods, evaluation approaches, etc. By accepting all knowledge on 'participation' as its own legacy and inspiration, the new field would not need to solve on its own issues that are probably better approached from the main field. After identifying its specific areas of competence –those where eParticipation can comparatively offer more value– a lot of creative cooperation and knowledge exchange between researchers and practitioners from the core 'Participation' field and the peripheral 'eParticipation' field would be easily attained.

Let's take, for example, the problem of 'fragmentation of research' that was mentioned previously as the main barrier for the domain. Inter-disciplinarity is clearly not a problem restricted to eParticipation, but rather an issue that has affected the whole Participation domain for decades. With the emergence of the World Wide Web and eParticipation, new ICT domains need to be added to this interdisciplinary landscape. Nobody doubts that ICT components are acquiring a critical relevance for the future development of the field. Public participation without an 'e' backing will soon become a 'contradiction in terms', as any credible participatory exercise will need to include some 'e(lectronic)' supporting infrastructure. Consequently, the eParticipation scholars' task of articulating these new ICT fields into the Participation domain is truly essential. But in order to accomplish this mission they clearly need to comprehend and leverage all previously accrued knowledge about Participation and inter-disciplinarity. Ignoring all these advances would possibly lead to a disappointing situation like the one we described in the previous section.

Paradoxically enough, a critical analysis of last years' eParticipation experiences and literature reveals some kind of undeclared –and possibly unconscious– attempt to develop the eParticipation domain as if the "Citizen Participation" domain would not exist as such. From the moment it emerged, eParticipation was presented by its proponents as a new and eclectic research field that brings together a number of different disciplines, fields and research areas (Macintosh *et al.*, 2006a; Sæbø *et al.*, 2008), with frequent mentions to sociology, political sciences, law, information systems, psychology and other social sciences (Freschi *et al.*, 2009). In spite of this, 'Participation' or 'Civic Engagement' are very rarely mentioned as a pre-existing research field that requires special consideration. It could be argued that this kind of relation goes without saying, that it does not need to be explicitly mentioned. However, this seems dubious. In fact, the special connection between Participation and eParticipation should be one of the initial topics to be explicitly clarified in any attempt to establish eParticipation as a (sub-)research field. But no matter how many related fields are identified –Kubicek *et al.* (2007) mention 41 different disciplines as relevant for eParticipation– participation itself is never mentioned as an established research domain to be taken into account. It is indeed remarkable that the relationship of eParticipation with the e-Government domain is more frequently mentioned than the linkages with the Participation field. Article selection strategies used to perform literature reviews for the field are also revealing, as they tend to exclude any work on participation that do not include 'e-', 'electronic' or 'e-Government' attached to it, no matter how 'highly relevant' its reflections, theories and methods could be for the whole (e)Participation area (Freschi *et al.*, 2009; Sæbø *et al.*, 2008; Sanford *et al.*, 2007).

What is more: the weaknesses that literature reviews have repeatedly attributed to most eParticipation works –conceptual vagueness, dominance of descriptive approaches, lack of theoretically grounded contributions, etc.– are at best explained as resulting from a poor

understanding of the problems and dynamics associated with traditional 'offline' Participation. Thus far, the most important theoretical influences in eParticipation literature came from political philosophy and political science, mainly referring to the Habermasian ideal of a deliberative public sphere and to some theories on democracy models (Macintosh *et al.*, 2009; Sanford *et al.*, 2007, p. 416). However, this kind of 'romanticized' and rudimentary understanding of participation has contributed to narrowing the debate and has burdened eParticipation research and practice with unrealistic assumptions (Chadwick, 2009), which are in turn partially responsible for the unsatisfactory results obtained so far.

The Participation field has indeed a lot of useful concepts, theories, methods, etc. that could benefit eParticipation researchers; but these understandings have so far been just partially and inconsistently transferred to the eParticipation literature (Sæbø *et al.*, 2008, p. 419). Most of the knowledge developed lately –in the areas of participatory processes' evaluation, typologies of public engagement mechanisms, or the critical appraisal of participatory governance schemas, to name but a few (Cornwall, 2008; Cornwall *et al.*, 2008; Gaventa *et al.*, 2010; NCDD, 2009; OECD, 2007; Parés *et al.*, 2007a, b; Prieto-Martín, 2010; Pruitt *et al.*, 2007; Rowe *et al.*, 2005; Wampler, 2008)– have a direct application for the eParticipation domain, and cannot be neglected any longer. This need to reach out becomes even more apparent when one considers that the own European Union has been investing, as part of its 'Socio-economic Sciences and Humanities (SSH) Programme', a lot of resources to develop this field: within the last ten years at least 37 projects with direct relation to the (e)Participation field could be identified, with a total investment of around 74 million euros (European Union, 2011). It makes no sense that eParticipation scholars and practitioners keep trying to re-invent the field in isolation, ignoring these crucial advances.

3.2. The Founding Biases of a brave new domain

How could it be that the insights and expertise coming from such an adjacent and crucial domain have not been properly considered and leveraged by the eParticipation community, more than ten years after the first EU's eParticipation initiatives were launched? The most revealing explanation for this is the one that regards Innovation Support Programmes as 'path dependent' processes, much influenced by phenomena like institutional inertia and self-serving and self-reinforcing dynamics (Pierson, 2000; Sydow *et al.*, 2009). Path dependency means that choices made on the basis of transitory conditions can persist long after those conditions change. In order to understand the present situation it is thus necessary to pay attention to past conditions and choices, rather than simply looking at current conditions and preferences. In regard to the eParticipation research field, it is critical to consider how its first seeds were sown and, equally important, by whom.

The first European eParticipation projects were started in the late nineties, long before terms like e-Democracy, eParticipation or Social Software became fashionable. These initiatives were mainly funded as part of EU's e-Government research agenda, which had a marked technical and academic character. Not surprisingly, the initial projects were thus implemented by scholars and companies that were formerly working in e-Government and e-Business fields, who already had experience of working in EU research programmes and were willing to transfer their knowledge and expertise to the incipient and promising 'e-Voting and e-Democracy' fields.

e-Government policy has for a long time been characterised by its focus on individualistic service delivery, a technocratic top-down approach, a proclivity towards system deployment without much previous theoretical reflection and a measurement strategy based on supply-side benchmarking of e-Services availability and sophistication (Verdegem *et al.*, 2010). e-Government has thus traditionally lacked the user-centricity and the broad understanding of governance (Zouridis *et al.*, 2003) that underlie eParticipation as a research field. And indeed, most of the institutions that first ‘colonized’ the eParticipation field had less knowledge and/or research experience in relation with the socio-political dimensions surrounding democratic and participatory practices, and were also lacking in connections with social movements, participation practitioners or elected representatives, the stakeholders more interested in benefiting from the incorporation of ICT into their participatory practices. The way in which “[e-Government and eParticipation initiatives] are implemented and the factors that might be used to evaluate their success should be significantly different. In this respect, e-government and e-democracy are incompatible processes that should be subject to very different strategies” (Pratchett, 2006). As eParticipation is “counter-cultural to the prevailing ethos in e-Government” (Scherer *et al.*, 2008), it is not surprising that most EU projects did not properly consider ‘Participation’ and its troubles: the social, political, organisational and technology issues associated with public engagement contexts were rarely integrated in an holistic view of the design, application and research of eParticipation technologies (Macintosh *et al.*, 2009, p. 9). Thus, European programmes were not able to promote a ‘citizen-oriented / people-empowerment-centred’ eParticipation. Instead, they adopted a ‘government-oriented / tools-centred’ approach which envisaged civil society as an “external factor” (European eParticipation, 2009e, p. 14), asymmetrically focused on government-driven eParticipation (Kubicek *et al.*, 2007) and did not succeed in devising “analytical frameworks that took into account the values and preferences of the various stakeholders and civil society groups involved in eParticipation” (Freschi *et al.*, 2009).

The effect of these e-Governmental and academic ‘*founding biases*’ was maintained, or even reinforced, over the years. The case of DEMO-net, the eParticipation “Network of Excellence” funded by the European Commission (EC), is quite revealing. DEMO-net operated between 2006 and 2009¹⁴, aiming to strengthen the scientific, technological and social research excellence in the field, with respect to quality, efficiency, innovation and impact. Astoundingly, Civil Society and Citizens were not mentioned in DEMO-net’s brochures and presentations as relevant actors/partners to be involved in the project (DEMO-net, 2006a, b). Renowned institutions or leading scholars in the field of Participation were also not explicitly considered nor included in the consortium. It seems that, in order to develop this nascent discipline, DEMO-net and the EC only perceived as necessary the cooperation between the usual suspects of e-Government: the academia (technical and socio-technical researchers) as well as government and industry specialists (Fraser, 2006).

In this way, European e-democracy experiments were typically “more aligned with the requests and requirements of formal political bodies than with those of citizens’ and civil society organizations” (Maier *et al.*, 2010), even though these actors have shown their initiatives are more innovative, agile and mobilizing than top-down projects initiated by governments (Albrecht *et al.*,

¹⁴ The project aimed to last one more year but was discontinued after a negative evaluation from the EC. It is worth mentioning, however, that no news or information about this cancellation can be found neither in DEMO-Net’s or any of the EC’s websites.

2008). As Stephen Coleman expressed it in a speech: "If you would have asked me ten years ago, I would have said very firmly: 'we need government to take the lead in this area'. I now don't think that anymore. Cause I've watched government trying to do it. I take the view that the best initiatives always come from citizens themselves. And the best two things governments can do are: one, get out of the way; and two, give them some money... In reverse order" (Coleman, 2006).

Despite the increasingly perceived need to change the research approach and partners, the institutional inertia affecting innovation programmes made it very difficult to attend any call to align eParticipation research and funding with citizens and civil society needs (Prieto-Martín, 2006a). It has taken several years till projects like 'Crossroad' gain enough momentum as to propose essential changes in the ways 'ICT research in Electronic Governance' is conducted (Crossroad, 2010, 2011). *Crossroad* final deliverables overtly recognize, for example, that the current public support programmes do not match the rapidity of today's innovation processes, do not remunerate novel and risky ideas, do not take into account the citizen's (end-client) views, are too technology-led and tend to favour bigger and more experienced organisations rather than the best ideas and implementation. The aforementioned "Ministerial Declaration on eGovernment" recently called, similarly, for an "active collaboration with businesses, civil society and individual citizens in order to develop user-driven eGovernment services" (European Commission, 2009). It is thus becoming more and more clear that "traditional policy tools to stimulate public innovation do not work very well in the context of 2.0 public services" (Osimo, 2009), where innovation is very much bottom-up, emergent, design-driven, serendipitous and multidisciplinary.

This kind of problem not only affects eParticipation, but many other research fields. However, because of its multidisciplinary, nascent and disruptive nature, eParticipation arises as one of the fields that better exposes the limitations of the broad European innovation landscape. In fact, it is the entire European 'Research and Innovation Funding Programmes' which are currently being scrutinized as part of the 'Europe 2020 strategy'. The 'green paper' recently presented by the EC to launch the overhaul of its funding programmes openly recognizes that existing instruments are too complex, over-bureaucratic and lacking in transparency (European Commission, 2011a). It also acknowledges the limitations of collaborative networks of researchers "in achieving the necessary flexibility, creativity and cross-disciplinary research needed". On its part, the 7th Framework Programme interim evaluation recommends that the research agenda is set by Civil Society Actors for those areas mostly related to "society", like eParticipation (European Commission, 2010a). The next years will show to what extent this new awareness is translated into meaningful policy changes. Aiming to support this reflection process with practical observations, we now finalize this 'diagnosis' section by identifying some dynamics and characteristics of EU programs that, in our view, have contributed to lowering the profile of the eParticipation research field in the last years.

3.3. Horse and cart, stick or carrot: framing (dis)incentives for civic digital innovation

In marketing, as with innovation policies, two basic approaches can be used to develop a 'market', namely push and pull strategies. Pull strategies attempt first to understand final users' characteristics and needs as a basis for tailoring the products to their necessities, and then try to

motivate users to demand these products from the 'providers'. Push strategies, on the contrary, concentrate the incentives on distributors, stimulating them to provide users with the products that better suit the producer's interest. European innovation policies have traditionally followed this kind of top-down 'push strategy': the research aims and the range of expected results are established upfront, conditions to access the funding are determined, and thus a certain kind of participants -in most cases, established organizations with resources allocated to write proposals and cope with EU programs' bureaucratic requirements (Crossroad, 2011)- are commissioned to provide the research products, which are later fed to the final users.

But money is not the most relevant factor in order to promote web 2.0 and eParticipation initiatives. No matter how much public funding is made available, it will not stimulate innovation if it is not channelled in a way that is consistent with the research topic and with the objectives, motivations and the environment in which the domain's 'trendsetters' operate. Moreover, the availability of too much money could be counterproductive, as it often "attracts the wrong kind of applicants, the opportunists, and the consultants able to build any kind of project by paying lip service to the right buzzwords" (Osimo, 2009, p. 100). Hence the way in which monetary and non-monetary incentives are framed to align the stakeholders' efforts and to catalyse advancements is by far more important than "how much" funding is pooled.

As the previous assessment section evidenced, EU's mechanisms have not been very successful in attracting and incentivizing the assortment of projects and participants that would have been required to boost innovation in the eParticipation field, despite having invested millions of euros. During the last decade, most government-driven eParticipation projects have typically shared several important weaknesses (Charalabidis *et al.*, 2010), like topics being distant from people's priorities, websites unknown to the general public, tools not appropriate, methodologies not scalable, usage much lower than expected, very limited impact, poor evaluation, unrealistic assumptions all-around, etc. The assessment section provided many examples of these kinds of generalized and systemic problems, which seem to derive from a severe inconsistency between the constraints established for the projects and the character of the field being supported. Important project characteristics, like the project size and duration, the multi-country consortium requirements, the kind of partners involved, the dispersedness of the trials, the pilot projects topics or the focus on "experimentation" that is disconnected from theoretical research, are better understood as an expression of EU programmes' idiosyncrasy than as a conscious attempt to optimise and align the program incentives with the state and characteristics of the eParticipation field.

Thus, the 'push strategy' dominated, and forced the 'cart to be put before the horse'. At the same time, several critical project dimensions -like the sustainability, scalability, replicability and comparability of the tools and experiences developed- were not properly considered, what in turn seriously hampered innovation and scientific progress in the field. For example, a common complain about eParticipation experiences is that they differ so much that it is very difficult to perform empirical and comparative research (Kubicek, 2010). This 'inherent difficulty' is worsened because of the soft spot EU programmes have for multi-country consortiums. These consortia frequently implement their pilot projects in distinct countries and, as a result, their topics, partners, methods, resources, etc., are all different. In many cases they diverge so much that even the comparison of trials within the same project becomes "*like comparing apples and oranges*" (Aichholzer *et al.*, 2009).

The projects' short duration and the focus on initiatives and consortia that depend on the funding to remain operational prevent the projects from nurturing the trust and learning-processes that eParticipation requires to blossom (CitizenScope, 2010b; De Cindio *et al.*, 2009) and also make longitudinal research impossible (European eParticipation, 2009b).

Innovation in '*ICT for Governance*' fields –such as eParticipation– has been characterized as being demand- and user-driven, highly multidisciplinary, serendipitous and tightly amalgamated with research; all of them are characteristics which are “not always fully compatible with existing FP7 type of research” (Crossroad, 2011, p. 23). Attracting the best innovators and researchers for the field and motivating them to perform superbly requires funding programmes that provide them with appropriate lures and bridles. But the ‘sticks and carrots’ supplied by the existing mechanisms have not been framing incentives fittingly nor have been really attracting the right kind of innovators (Osimo, 2009).

eParticipation is certainly an area that would benefit especially from the involvement of creative ‘activist-researchers’, heartily committed to advance and develop their projects and the field “*no matter what*”, even if this means setting aside their own personal interests. But current funding programmes appeal more to scholars and to a kind of ‘consultant-researchers’. As analysed in the assessment section, project managers in EU programmes are often not just responsible for writing the project proposals, designing, promoting and managing the project, and additionally coordinating the consortia, the partners and the stakeholders. They are furthermore expected to observe, evaluate, research and report on the whole project (Coleman *et al.*, 2011; Astrom *et al.*, 2011). Accordingly, participants frequently have “difficulties in distinguishing between areas of their work in which they were establishing and running eParticipation projects and aspects of their work in which they were researching such projects” (Macintosh *et al.*, 2006a, p. 10). Researchers are clearly burdened with too many and too conflicting responsibilities: they are asked, on the one hand, to manage the projects ‘successfully’, but on the other hand they are requested to critically report on the projects’ failures and mistakes. The kind of hands-on ‘activist-researcher’ we previously mentioned, when confronted with some unexpected problem, is motivated to openly acknowledge the issue, as the best way to trigger a change of route, quickly adjust the system and its procedures, and thus continue advancing with no delay. “Build early and fail fast to succeed sooner” is a mantra for web 2.0 entrepreneurs (Crossroad, 2011, p. 29). But confronting failure is much more difficult for ‘consultant-researchers’, as they are committed to fulfilling the project plan and do not want to jeopardize their future funding and/or their academic publications. If the project ends up not fulfilling its objectives –as is frequently the case– they will need to recognise it; but there is always enough room in evaluations to present additional reasoning and evidence that justify a moderate satisfaction with the results obtained.

Actually, one of the most important obstacles for the development of eParticipation as a scientific domain is the virtual inexistence of sound evaluations. Although its need has been stressed for years, “evaluations are very rare and, at best, carried out in a methodologically questionable manner, so that there is neither well-founded knowledge of success factors nor any quality standards” (Albrecht *et al.*, 2008, p. 138). The first reason for this under-development derives from the intrinsic difficulty of evaluating eParticipation: all evaluation methodologies that have been proposed so far are quite complex and have not provided satisfactory results (Aichholzer *et al.*, 2009;

Panopoulou *et al.*, 2010; Ricciardi *et al.*, 2010). Nevertheless, the aforementioned ‘misaligned and conflicting incentives’ provided by the innovation support programmes have also contributed to strongly aggravate this problem. Not just because of the practice of commissioning the project’s evaluation to someone affected by conflict of interest –*the consortium responsible for implementing the project, generally*–, but also because the research programmes have frequently not demanded – nor, consequently, really desired– critical and insightful evaluations as a standard tool to measure the cost-effectiveness of the investments performed. In the same way that traditional funding mechanisms tend to favour the best-written proposals rather than the best ideas and implementation (Crossroad, 2011), they also seem to lay more importance on receiving and filing all agreed project deliverables and outputs rather than on obtaining rigorous evaluations and significant impacts.

The case of the ‘VoicE’ project, funded under the ‘eParticipation Preparatory Action’, illustrates these aspects very well. The project’s quite ambitious initial goal was to “establish an internet platform with the objective to promote the dialogue between citizens from European regions and policy makers from the European parliament, the Assembly of Regions, other EU institutions as well as regional assemblies” (Schneider *et al.*, 2008). More concretely, the project aimed to “test an eParticipation model based on the regions, with a thematic focus on consumer protection legislation”, planning to achieve “high acceptance and participation by both citizens and EU decision-makers”, by “establish effective communication channels between citizens and their representatives” (Marco, 2009). With a budget of 812000 euros, the project was implemented by a consortium of 9 partners from 3 countries, and lasted for two years. As part of its dissemination strategy, diverse aspects of the project were presented in many conferences and academic journals (e.g.: Holzner *et al.*, 2009; Marco, 2009; Scherer *et al.*, 2009; Scherer *et al.*, 2010a; Schneider *et al.*, 2008). One of the declared project’s intents was to “critically evaluate the approach and compare its results with other eParticipation initiatives” (Schneider *et al.*, 2008), and indeed, for the project’s iterative evaluation strategy, one of the most elaborated evaluation frameworks was used (Macintosh *et al.*, 2006b, 2008). Thus, their final evaluation report (Scherer *et al.*, 2010a) provided a great deal of information analyzing sixteen different criteria, which were grouped under three main perspectives: project, democratic and socio-technical. On a first look the report seems to provide an honest and comprehensive evaluation, in spite of being a little vague and over-ambitious in some of its claims. An attentive and critical reading, however, reveals that it fails to point out the most significant conclusion that should be derived from the data provided: that the whole platform failed to work as an eParticipation system.

The evaluation informs that neither citizens nor politicians were willing to use the communicative features provided by the system: Forums, Twitter or Social Bookmarking functionalities remained “rather unused”. In fact, the only interactive feature that obtained some attention was the monthly poll, which asked questions like “Are you satisfied with the Lisbon Treaty? Yes / No / Not much”, and cannot reasonably be considered as an ‘eParticipation tool’. Because of the 100 daily –“mostly short”– visits that the platform received, the report judges the system as a good source of up-to-date information and news, which “enhanced the scope of expertise of informing citizens”. But even this statement seems dubious: blogs and information sources that are considered useful and relevant are usually subscribed via RSS, and the report informs that this feature remained “rather unused” too. In

practical terms, the behaviour and effect of the system was that of a standard ‘informative blog’ with not many followers or influence, which would be ran on a ‘pro-bono’ basis by several EU officials who would regularly update it with information about consumer protection and the EU. The main difference would be the cost: 0 to 812000 euro.

The contrast between the ambitious objectives that were set for the project and its final ‘less than meagre’ results is manifestly evident, but the project evaluation managed not to pay any attention to it: by simply not acknowledging the relevance of the issue or even its very existence, there was no need to confront it. And for all the peripheral small issues that, alternatively, did receive some criticism, their responsibility can be alleged to lie out of the project’s reach. For example, to explain why politicians did not use VoicE, the report claims they “are overcharged with their usual work and a huge amount of participation possibilities that ask them to contribute”.

All in all, the project’s evaluation missed its stated objective of examining “to what degree the approach chosen in VoicE delivers suitable tools for establishing successful e-participation platforms on a European level”, as it failed to appraise the most significant thesis, that “there were fundamental flaws in the project’s proposal and assumptions that made the project fail”. And indeed, it would not have been appropriate to voice that kind of concern, because a follow-up project – ‘VoiceS’, with one million euro extra budget– was already approved, to enhance the VoicE platform by incorporating three new disparate functionalities: serious games, semantics and social networks (Holzner *et al.*, 2009). As part of VoiceS a "step-by-step guideline for management, development and deployment of e-participation endeavours" would be written, which would provide "guidance on how to successfully implement e-participation initiatives" (Scherer *et al.*, 2010b). The functionalities introduced to the VoicE system had actually no relation with the various issues that afflicted it, and thus did not really improve its performance. Nonetheless they allowed the consortia to claim that “VoiceS goes beyond web 2.0 and provides eParticipation 3.0” (Gil *et al.*, 2009)¹⁵. Marketing replaced science and buzzwords took the place of innovation and impact evaluation. Not having been able to make Web 1.0 eParticipation work, having failed to even conceptualise Web 2.0 properly... Web 3.0 eParticipation got advertised. And the EU bought it. Once again.

4. Treatment: The ‘yellow tricky’ road ahead

“There are a thousand hacking at the branches of evil to one who is striking at the root” (Thoreau, 1854)

The aim of the previous section was to diagnose the most relevant weaknesses and problems of European eParticipation, and thus focused more on ‘lacks’ than on ‘haves’. Needless to say, there were also remarkable experiences and projects that offered a significant ‘value for investment’ like, for example, the ‘CitizenScape’ project (CitizenScape, 2010a, b) or ‘Pep-NET’, an informal network of eParticipation practitioners and researchers swarming around a collaborative blog. But it must be acknowledged that, in general, the innovation environment promoted by the EU was not conducive to incentivize similar good results. The objective of this final ‘treatment’ section is to present several

¹⁵ Interestingly enough, this claim appears too in the project’s page in the Wikipedia; the page has been tagged for deletion because of “being written like an advertisement” and “lacking neutrality”.

recommendations for improving the research and innovation policies in the field, and thus provide some guidance for the tricky and challenging road ahead of us, which –like the yellow road of Oz– will demand a big deal of courage, intelligence, good-heartedness and empathy of the EC and the whole eParticipation community.

As we have mentioned before, during recent years a lot of self-questioning has been already happening in Europe. In fact, the EC is currently appraising and reframing –as part of the overarching ‘Europe 2020’ strategy and its flagship initiative ‘Innovation Union’– not just its eParticipation initiatives, but the whole European research and innovation programmes. Its aim is to develop a radically new approach to EU’s research and innovation funding (European Commission, 2011b), “bringing together current funding instruments under a Common Strategic Framework that will offer a seamless set of financing instruments, supporting the whole chain from blue sky research to demonstration and financing of SMEs”. A key element of this strategy will be a radical simplification and harmonisation of rules and procedures across the board, as well as a stronger focus on tackling societal challenges and the mobilization of public procurement as a driver of innovation (European Commission, 2011a, b). An additional declared goal is to attract the brightest researchers, social innovators and most inventive organizations –be them from industry, academia, SMEs or Civil Society–, boosting cross-border mobility and research collaboration through Europe.

And indeed, a great deal of attention and reflection has been specifically devoted to the eParticipation field. In addition to the array of proposals advanced by scholars and experts –which we have referenced through the paper– we want to stress the relevance of four far-reaching studies which aimed to inform and orient public action in the eParticipation domain. They are: (1) the “Recommendation on electronic Democracy” commissioned by the Council of Europe (CoE, 2009); (2) the study on the “Electronic Participation of Citizens and the Business Community in e-Government”, conducted on behalf of the German federal government (Albrecht *et al.*, 2008); (3) the “Study and supply of services on the development of eParticipation in the EU” (European eParticipation, 2009c, d, e); and finally, (4) the “Crossroad project: a participative roadmap for ICT research in electronic governance and policy modelling” (Crossroad, 2010, 2011). These studies concur in their general analysis and conclusions, like considering that e-democracy should be inclusive, deliberative and empowering; that its focus should not lie so much on technology, but on “democracy” and its many stakeholders; that it is necessary to integrate electronic and non-electronic forms of democratic engagement; etc. All studies come somehow to evidence the unsatisfactory development of the field in the last years, and together supply more than seventy wide-ranging guidelines and recommendations for policy-makers; fortunately, many of these recommendations are, again, aligned among the studies.

Their most important conclusion, for the purposes of this paper, is the corroboration that current European funding models, such as FP and CIP, are not working well for the eParticipation field. Research in such rapidly developing, complex and demand-driven applied research fields cannot be planned linearly, several years in advance (Crossroad, 2011, p. 23). But European instruments are typically characterized by tedious bureaucratic procedures, long selection processes and lengthy documents required to be submitted. They thus tend to favour bigger, established research organisations, grouped in wide international consortia –which “spend a big portion of budget for coordination and travel”, and “may not necessarily have the right skills to power the participatory

paradigm”—, rather than the agile and small ‘pioneer organizations’, which are garnered with the best ideas and are capable to plough and harvest the serendipitous innovation that characterises the domain (Crossroad, 2011, p. 31; European eParticipation, 2009c, p. 64). European programs have also favoured a top-down vision of eParticipation, much centred in one-shot government-oriented initiatives, which rarely generate ground-breaking advancements, because of their lack of technical competence and because of the strong level of administrative and political coordination required, that hinders innovation (Albrecht *et al.*, 2008, p. 162). In such a context, existing mechanisms must be reformed and complemented with more flexible and open funding models, applied both to basic and applied research (Crossroad, 2011).

Thus, the policy recommendations demand the creation of “specific funding programmes that tap the innovative energy of NGOs”, ensuring that at least low-level financial support is available to innovators on the periphery and funds are not monopolised by the major research centres (European eParticipation, 2009b, p. 31, 2009c, p. 64). Many of these initiatives typically suffer from limited visibility and face funding problems to ensure sustainable operations (Albrecht *et al.*, 2008, p. 162; European eParticipation, 2009e, p. 27). The EU should devise mechanisms for identifying and supporting such exceptional initiatives and help to subsidise the creation and experimentation with new system and tools which could then be replicated within Europe (European eParticipation, 2009e, p. 55). Governments should consequently be proactive in order to integrate, and eventually support, bottom-up social innovation initiated by new emerging actors, like individuals, formal and informal civil society organisations, start-ups, and civil servants (Punie *et al.*, 2009).

Since web-based innovation does not require extensive investment, it is now possible to start up projects with small development teams and tiny budgets—even in the case where no public funding is available—that can be presented to financiers as a ‘proof of concept’. Through competition-based funding, the innovators and researchers can be incentivised to achieve stretching targets through the prospect of securing a financial award (European Commission, 2011a), a follow-up grant, a temporary fellowship or some kind of institutional support for the project. Public funding should thus be used to encourage the creation of basic prototypes, and subsequently to integrate the best ones in a multi-staged process of improvement, deployment, replication and sustainability, conditioned to the achievement of progressively more demanding outcomes. In this way, small grants could be given to a large number of applicants to enable them to develop advanced prototypes of the proposed applications, and following waves of funding would only be available for the most promising applications. This kind of ‘create-then-fund’ mechanism makes money follow results, not the opposite, crowding away the ‘experts in proposal-writing’ and attracting the innovative ‘doers’ (Crossroad, 2011, pp. 30-31; Osimo, 2009, p. 101). These instruments allow much open-ended innovation, as they do not normally demand any specific solution but simply define the problem to be solved. With no money provided upfront they reward the best actual result and not the best-written proposal, and thus “open up the often self-referential circles of government-funded projects” (Crossroad, 2011).

Governments are finally encouraged to help establish and/or support independent and trusted third party services for eParticipation, better than attempting to run them on their own (Albrecht *et al.*, 2008; Coleman *et al.*, 2009a; Millard *et al.*, 2010; Smith *et al.*, 2009). This way, the credibility and neutrality of the participatory processes are increased, encouraging public acceptance and wider

participation, which are both necessary to get valuable outcomes. Governments should therefore provide and support frameworks for building citizen participation from the bottom, and maintain a strong commitment to participate in the citizen engagement process and to seriously consider its outcomes as potential policy initiatives, but avoid any attempt to directly control the eParticipation avenues (Bruns *et al.*, 2011).

Most of the recommendations provided by the studies are thus, overall, consistent with the analysis we have performed in previous sections. We would like, nevertheless, to supplement them with several succinct suggestions, which stem directly from the issues we highlighted in our diagnosis section.

Our first recommendation is quite obvious: in order to promote the development of the (e)Participation field, the European Commission should stop considering Participation and eParticipation as different things. They are not just the two sides of the same coin; in the 21st century they are simply one and the same thing. If the European (e)Participation dwarves hope to see farther than ever before, they must be willing to stand on the shoulders of the Participation giants. Existing research and project funding silos need to be mixed together: EU programmes should encourage sociologists and political scientists to devote a significant part of their energies to integrate ICT at the core of the citizen engagement initiatives they devise; correspondingly, technical and socio-technical researchers should not be allowed to impersonate participation practitioners, but forced to dialogue and partner with them. Experimentation needs to be linked to theoretical reflection and research: the strategy of ‘short pilots’ that the EU intensively promoted has proved unable to advance the field. At the same time, cross-disciplinarity must become real and kaleidoscopic, and scholars need to recognize that academia cannot be the source of agile innovation in this field. Yet researchers, once released from the burden of having to design, manage and report on whole projects, can nevertheless play an essential role for maturing the eParticipation field, by acting as advisers, theorists, inquirers and evaluators of real world eParticipation systems and experiences. The best way to make eParticipation research effective is to open it up to social innovators, giving them the lead and putting research and projects to the service of Civil Society needs (Prieto-Martín, 2006a). By nurturing and supporting this kind of experiences, the EU could influence them to better accommodate the kind of empirical, longitudinal and comparative experimentation that is required to scientifically advance the domain (European eParticipation, 2009b, e).

Accordingly, the EU would need to abandon its previous ‘push’ approach, in which it acted as the field’s biggest contractor and main driving force. It now needs to favour a ‘pull’ scheme in which the EU plays a supporting –but still essential– role. Instead of directly leading –by ‘sub-contracting innovation’ to multi-country consortiums, which implement ultra-expensive projects that, in many cases, do not make any sense– the EU should become the ‘catalyst’ of the dialectical and endogenous change processes happening within the eParticipation domain. EU’s aim should paradoxically be ‘to achieve much more, by spending much less’. In order to achieve it, it should cultivate a profound understanding of the field –of the stakeholders involved, the capacities and expertise of each of them, their motivations and potential conflicts of interest, etc.– and devise an innovation support framework that effectively articulates the various actors and aligns their incentives, with the explicit intention of shaping their behaviour toward an effective cooperation that

truly advances the field. Each actor should concentrate their work in the areas where they have real value to add –e.g.: the Innovator should create, the Scholar design experiments and evaluate them, the Consultant manage projects, Civil Society Organizations and Governments should disseminate and use the tools, etc.–. Ideally, each actor should work in the topics that intrinsically motivate them, i.e., those tasks that they would be willing to do even if they were not paid for them. Each stakeholder would mind its part of the business, but all of them would need to share a common vision and thus, for once, “sing from the same hymn-book” (Kolsaker et al., 2009).

A focus on impact evaluation is also required: the contributions of each actor need to be regularly assessed by independent evaluators with metrics that adequately measure their performance and impact (eGovMoNet, 2010). Evaluations cannot just be a collection of hardly comparable measurements, that supposedly “identify strengths, weaknesses and improvement opportunities”, but finally fail to provide enough insight as to detect the projects’ core problems (Loukis *et al.*, 2010a; Loukis *et al.*, 2010b). Impact evaluations should, actually, be the foundation for decision-making; most particularly, the decision to continue –or discontinue– the funding of a project or an action within a project, would be derived from the evidence concerning its impact. New data-driven evaluation models need to be devised, that go beyond the benchmarking strategies used to date in the e-Government domain (eGovMoNet, 2010; Verdegem *et al.*, 2010), and are able to better capture and judge the goals and achievements obtained. For the area of social web applications, for example, evaluation models could be borrowed from the epidemiologic field, to assess the ‘viral growth’ and ‘infectious quality’ of the system’s user base, and verify whether the desired diffusion rates were met or not.

To establish this incentivizing ‘innovation environment’, the EU should remain open-minded, act agilely and be willing to partner with any institution that can provide relevant expertise and capacities. For example, the kind of innovative mechanisms mentioned above, like fellowships for social innovators, competition-based funding, code-camps or conditional support for projects, could possibly be more efficiently developed by institutions like the *Ashoka* foundation, which already possess the infrastructure, processes and experience required to carry them out. Another promising tool that the EU should be willing to experiment with, are the ‘crowd-funding’ platforms like ‘Kickstarter’ or ‘Flattr’, as a way to support the engagement of end-users and promote more demand-driven innovation (Crossroad, 2011).

4.1. Concluding remarks

All in all, what we have been describing so far corresponds, to some extent, with an attempt to apply the notions of ‘positive deviance amplification’ (Pascale *et al.*, 2010; Waugh *et al.*, 2001) to the research and innovation support landscape. This approach, which has been successfully developed in the international cooperation and health-policy fields, requires that the ‘positive deviants’ operating within a system are firstly identified. In our case, positive deviants are those institutions and individuals that are already embodying the kind of innovation and/or research excellence that the EU desires, and that have results and working prototypes to show. The quality, depth and the potential –especially in terms of scalability, sustainability and replicability– of these projects and achievements would need to be assessed to determine whether or not they deserve support. Then, the focus

would be placed on increasing the visibility and impact of positive deviants, by helping them to make their projects successful and facilitating the establishment of empowering partnerships for them.

In summary: what the EU somehow needs to do is ‘to commit itself, assume its responsibility for *‘putting the horse before the cart, hanging the carrot in the right direction and holding the stick close to the rump’*, and thus start acting as a catalytic force that stimulates eParticipation change-makers, links them together and empowers them to boost their most relevant scientific and creative endeavors, both theoretical and applied. Only in this way the EU will be able to influence, for the better, the holistic development of this crucial research domain.

5. Back to the ‘wider context’: Waiting for the barbarians

“Our lies reveal as much about us as our truths”
(J.M.Coetzee, “The slow man”, 2004)

Meanwhile, in Guatemala, *Sotz’il Jay* has presented its new staging, which not only dances the myths of the *‘Book of the People’* –the sacred Mayan *‘Popol Wu’uj’*– but also conveys a “vivid evocation of hope”, by showing how “the [forthcoming] inauguration of a new cycle of the Mayan calendar offers a chance for humanity to seek balance and equality in the spiritual, social, cultural, political, and economic realms” (Neff, 2011). Through their artistic and cultural work, through their courageous fight on the stages, the *Sotz’ils* encourage their fellow citizens to believe in their own capacity to progress and to materialise that ideal of a multi-cultural and democratic nation, which so many Guatemalans dream of (Zardetto, 2011).

Europe is currently, on its part, facing its own democratic challenges. The traditional political class is losing the respect of the citizens and, with it, the democratic legitimacy of their mandates is vanishing too. Despite all official declarations of concern about the growing political apathy of European citizens, no significant changes have been introduced in the European or national levels, and the abstention rates continue to grow. In 1994 participation still defeated abstention by 56,7% to 43,3% in the European Parliament elections. 15 years later the situation has reversed: in the last elections it was 57% of voters who chose not to participate. And although voting is legally compulsory in Greece, 57% was also the percentage of citizens that refused to vote in the mayoral elections of the city which is considered as “*the birthplace of democracy and western civilization*”; thus, fewer than 4 in 10 Athenians voted for any of the contenders. The new mayor was finally elected, in the second round, with the votes of 15,81% of citizens; a quite meagre share, when compared to 69,57% not voting for him nor his opponent. In this troubled times of financial calamity, growing inequality and euro-scepticism, nationalist and far-right parties have also been gaining ground in several European countries: the recent cases of the Netherlands, Hungary, Sweden, Denmark, France and Finland are all examples of this tendency. If these dissenting parties achieve a sizeable influence in their national governments, EU’s governance arrangements –much based on consensus– could soon become ineffectual. The whole European integration project is, as never before, deemed to be “cracking” (Torreblanca, 2011).

There has been talk about reducing the ‘democratic deficit’ of European institutions always since the term was coined 34 years ago (JEF, 1977). But even the reforms introduced with the ‘Lisbon

Treaty' did not mean a significant change in the eyes of citizens. On the contrary, the process of enacting the Treaty has damaged the democratic credentials of the EU, as it implied a factual disdain for the referenda from the Netherlands, France and Ireland that rejected the European Constitution and the Treaty. To make things worse, the first hundreds of US diplomatic cables released by Wikileaks already sufficed to "reveal comprehensively [...] to what extent the political classes in advanced Western democracies have been deceiving its citizens" (Moreno, 2010). They have exposed, as never before, the 'theatrical' nature of our representative democracies: politicians that say one thing publicly but do the opposite behind the scenes; governments that claim to adhere to high spirited principles, but are willing to contempt democratic and international laws whenever it suits their interest, if they have the power to do it; double-standards on human-rights, and thus the encouragement in 'friendly' countries of the same acts that are harshly criticized in others; etc.

Democracy was the product of an age where effective representation was constrained by disconnections of time and distance. As these barriers are transcended by communication technologies, democratic institutions can only flourish if they become more porous, accessible, accountable and rooted in public space (Coleman, 2003). It is understandable that, in the 18th century, remote political representatives were considered by the Founding Fathers of the United States as "the only defence against the inconveniences of democracy consistent with the democratic form of government" (Farrand, 1911). But a lot has changed since then, and those representative arrangements are becoming more and more ineffective and illegitimate. Nowadays, a much better informed, educated, active and connected citizenry is becoming tired of interpreting the figurant role in a "democratic play" where their interests are not properly protected nor taken into account. Will this dramatic farce continue if the choir refuses to perform?

Existing political power balances are already shifting due to the empowerment of groups of citizens using social computing applications (Huijboom *et al.*, 2009; Punie *et al.*, 2009). Eight years ago neither *Twitter*, nor *Facebook* nor even the *Web 2.0* existed. The 'Cablegate' leaks –of which 95,5% are still pending to be released by Wikileaks– are considered as instrumental in triggering the Tunisian revolution, the first of many uprisings that are currently convulsing the political landscape in the Middle East. One week before the last regional and municipal elections, the Spanish youth took also the streets, after organizing themselves via social networks, to demand –as was previously done in Tunisia and Egypt– a "Real Democracy NOW".

'Avaaz', an organization that aims "to close the gap between the world we have and the world most people everywhere want" by means of citizen mobilization actions worldwide, was born in 2007. It has now 9,3 million members and is getting twelve thousand new each day. Its extraordinary advocacy capacity has been recognized by media as *The Economist*, *Süddeutsche Zeitung* or *The Times* (Bentley, 2011). In Europe Avaaz was able, for example, to present to the EU Commissioner for Health the first 'one million signatures petition', more than a year before the legislation on the European Citizens' Initiative enters into force. And they claim to have obtained several significant victories in the last four years, "from establishing the world's largest ocean preserve and protecting the bans on whale hunting and ivory trading, to passing strong forestry and anti-corruption laws in Brazil, to shifting Japanese, German and Canadian policies on climate change".

Like it or not, the 'Facebook of civic engagement' is about to be created somewhere, probably at a negligible cost and with less official support. For the first time in history, public participation will become a reasonably useful occupation. Or even worse: by means of these platforms, civic engagement could turn into an amusing activity, or even an addictive and fashionable endeavour. The usage of these systems will spread, virally, and its accumulated effect will grow exponentially (Reed, 2000). Taking roots in local politics, it will empower citizens everywhere to increasingly cooperate one with another, and to collaborate with those politicians sensible enough as to care and listen. Insensitive politicians and parties, on their part, will be held to account for their deeds much more easily, and in many cases they could be curtly 'replaced'. Internet will thus finally impact political structures, and representative institutions will –after centuries of relative stagnation– evolve.

To "sustain its legitimacy, democracy as we know it will have to change, and to change significantly" (Schmitter *et al.*, 2004). The time has come for European institutions to decide if they want to be architects of the future or defenders of decline; to resolve whether they are willing to play a leading role in the political and democratic developments that our representative institutions demand, or rather prefer to wait until social unrest, once more, makes the transformations towards balance, equality and efficacy unavoidable.

But the democratic e^(R)volution won't be EU-funded, will it?

Acknowledgement: To Lisandro, in Memoriam. *Ri ak'u'x niktz'ijan.*

6. References

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aichholzer, G. & Westholm, H. (2009). Evaluating eParticipation Projects: Practical Examples and Outline of an Evaluation Framework. *European Journal of ePractice*, 7, 1-18.
- Albrecht, S., Kohlrausch, N., *et al.* (2008). eParticipation - Electronic Participation of Citizens and the Business Community in eGovernment. Bremen.
- Astrom, J., & Grönlund, Å. (2011). Online consultations in local government: What works, when and how. En S. Coleman & P.M. Shane (Eds.), *Connecting democracy: Online consultation and the flow of political communication*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bannister, F. (2009). ICT Hyperbole and the Red Queen Syndrome: e-Participation Policy and the Challenge of Technology Change. In R. Lucarini *et al.* (Eds.), *E-Gov. 2.0: pave the way for e-Participation* (pp. 115-125). Roma: EuroSpace.
- Barber, B.R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bentley, S. (2011). *Can Avaaz change the world in a click?* London: The Times, 2011.02.09.
- Bicking, M., & Wimmer, M. A. (2010). Tools and Technologies in eParticipation: Insights from Project Evaluation. *Fourth International Conference on Online Deliberation*, Leeds.
- Brodie, E., Cowling, E., *et al.* (2009). Understanding participation: a literature review: Pathways through participation.
- Bruns, A. & Swift, A. (2011). g4c2c: Enabling citizen engagement at arms' length from government. *EDem 2010*, 3(1), 57-69.

- Bryant, A. & Charmaz, K. (Eds) (2009). *The Sage handbook of grounded theory*. Thousand Oaks: Sage.
- CitizenScape (2010a). D2.1.2: CitizenScape Monitoring & Evaluation Report: CitizenScape Consortium.
- CitizenScape (2010b). D3.4: Final Report: CitizenScape Consortium.
- CitizenScape (2010c). *Lessons learnt from CitizenScape Pilot trials*: CitizenScape Consortium.
- CoE (2009). *Electronic democracy (e-democracy). Recommendation CM/Rec(2009)1, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 February 2009*. Strasbourg: Council of Europe.
- Coleman, S. (2003). *The future of the Internet and Democracy. Beyond metaphors towards policy, Promise and problems of e-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD.
- Coleman, S. (2006). *Democracy in the Internet Age* (speech). Tallinn (Estonia): e-Governance Academy.
- Coleman, S. & Blumler, J.G. (2009a). *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, S. & Kaposi, I. (2009b). A study of e-participation projects in third-wave democracies. *International Journal of Electronic Governance*, 2(4), 302-327.
- Coleman, S., & Moss, G. (2011). Under Construction: The Field of Online Deliberation Research. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 1–15. doi:10.1080/19331681.2011.635957
- Corcuera, L. (2010). *Cuando el arte cuesta la vida*. Madrid: Diagonal, 2010.09.24.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283.
- Cornwall, A., Romano, J., et al. (2008). *Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look*, Discussion Paper. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cornwall, A. & Schattan Coelho, V., Eds. (2006). *Spaces For Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Crossroad (2010). *Final Roadmap on ICT for Governance and Policy Modelling*. Leicester: Crossroad Project.
- Crossroad (2011). *Final Policy Recommendations on ICT for Governance and Policy Modelling*. Leicester: Crossroad Project.
- Chadwick, A. (2009). Web 2.0: New challenges for the study of e-Democracy in an era of informational exuberance. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 5(1), 9-41.
- Charalabidis, Y., Gionis, G., et al. (2010). Towards a Systematic Exploitation of Web 2.0 and Simulation Modeling Tools in Public Policy Process, in *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010*, Lausanne.
- Chrissafis, T. & Rohen, M. (2010). European eParticipation Developments: From ad hoc Experiences towards Mass Engagement. *Journal of eDemocracy*, 2(2), 89-98.
- De Cindio, F. & Peraboni, C. (2009). Fostering e-Participation at the Urban Level: Outcomes from a Large Field Experiment in *LNCS 5694. Proceedings of ePart 2009*, Linz.
- DEMO-net (2006a). *DEMO-net: Overall Project Presentation*: DEMO-net.
- DEMO-net (2006b). *DEMO-net: The eParticipation Network (Presentation Brochure)*. Thessaloniki: University of Macedonia.
- Easterly, W. (2007). *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Press.
- eGovMoNet (2010). D 3.3: *eGovernment Monitor Network, Impact Measurement Methodology*: eGovMoNet Consortium.
- European Commission (2009). *Ministerial Declaration on eGovernment*. Malmö.
- European Commission (2010a). *Interim Evaluation of the Seventh Framework Programme. Report of the Expert Group*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010b). *The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011a). *Green Paper. From Challenges to Opportunities: Towards a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation funding*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011b). *Innovation – key issues for the European Council*. Brussels: European Commission.
- European eParticipation (2009a). D1.1: *Major factors shaping the development of eParticipation*: European eParticipation Study.
- European eParticipation (2009b). D1.3: *Main benefits of eParticipation developments in the EU - a contextualisation with reference to the EU governance regime and the European public sphere*: European eParticipation Study.

- European eParticipation (2009c). D5.1: eParticipation recommendations - focusing on the European level: European eParticipation Study.
- European eParticipation (2009d). D7.5: Final Report: European eParticipation Study.
- European eParticipation (2009e). Summary Report, Study and supply of services on the development of eParticipation in the EU. Brussels: European Commission.
- European Union (2011). Online database of EU research projects, CORDIS. Retrieved May 01, 2011, from <http://cordis.europa.eu>
- Farrand, M. (1911). *The Records of the Federal Convention of 1787*. New Haven: Yale University Press.
- FEED (2009). D1.1: End-User Characteristics and System Actors: FEED Consortium.
- Ferguson, T. (1987). *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Politics*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Ferro, E. & Molinari, F. (2010). Framing Web 2.0 in the Process of Public Sector Innovation: Going Down the Participation Ladder. *European Journal of ePractice*, 9, 20-34.
- Fisher, J. (1998). *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press.
- Fraser, C. (2006). Towards eParticipation in Democratic Decision Making. Workshop on Electronic Voting and e-Government in the UK, Edinburgh.
- Freschi, A.C., Medaglia, R., et al. (2009). eParticipation in the institutional domain: a review of research. Bergamo: DEMO-Net.
- Galeano, E. (1992). *The book of embraces*. New York: Norton & Company.
- Gaventa, J. & Barret, G. (2010). So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement, Citizenship, Participation and Accountability. Brighton: Institute of Development Studies.
- Gil, S., Scherer, S., et al. (2009). Giving citizens from the regions their voiceS in EU legislation with WEB 3.0 tools. In R. Lucarini et al (Eds.), *E-Gov. 2.0: pave the way for e-Participation* (pp. 134-140). Roma: EuroSpace.
- Handler, J., Shadbolt, N., et al. (2008). Web Science: An interdisciplinary approach to understanding the web. *Communications of the ACM*, 51(7), 60-69.
- Hermida, A. (2010). E-democracy remixed. Learning from the BBC's Action Network and the shift from a static commons to a participatory multiplex. *Journal of eDemocracy*, 2(2), 119-130.
- Holzner, M., Schepers, J., et al. (2009). Beyond Web 2.0 - What Serious Games, Semantics and Social Networks can Contribute to eParticipation, in *Proceedings of the eChallenges e2009 Conference*, Istanbul.
- Howe, C. (2009). Building the Virtual Town Hall: Civic Architecture for Cyberspace. Hove: Public-i.
- Huijboom, N., van den Broek, T., et al. (2009). Public Services 2.0: The Impact of Social Computing on Public Services: ipts - institute for prospective technological studies.
- Ideal-EU (2009). D6.9: Final Dissemination Report: Ideal-EU Consortium.
- JEF (1977). JEF Manifesto. Berlin: Congress of Young European Federalists.
- Johnston, P. (2010). Transforming Government's Policy-Making Processes. Why encouraging more and easier citizen input into policy-making is not enough. *JeDEM*, 2(2), 162-169.
- Kadlec, A. & Friedman, W. (2007). Deliberative Democracy and the Problem of Power. *Journal of Public Deliberation*, 3(1).
- Kolsaker, A. & Lee-Kelley, L. (2009). Singing from the Same Hymnsheet? The Impact of Internal Stakeholders on the Development of e-Democracy. *Electronic Journal of e-Government*, 7(2), 155-162.
- Kubicek, H. (2007). Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects. Report for the Congress of Local and Regional Authorities. Bremen: University of Bremen.
- Kubicek, H., Lippa, B., et al. (2007). Report on state of the art approaches, relevant disciplines, key researchers, and socio-technical research issues. Bremen: DEMO-Net.
- Kubicek, H. (2010). The Potential of E-Participation in Urban Planning: A European Perspective. In C. N. Silva (Ed.), *Handbook of Research on E-Planning*. IGI Global, 168-194.
- Linhart, J. & Papp, L. (2010). Bridging the gap between bottom-up and top-down e-Participation approaches. e-Participation as active citizenship. EDem 2010, Krems.
- Lippa, B. (2008). eParticipation Evaluation and Impact. Bremen/Leeds: DEMO-Net.
- Loukis, E., Xenakis, A., et al. (2010a). An evaluation framework for e-participation in parliaments. *International Journal of Electronic Governance*, 3(1), 25-47.

- Loukis, E., Xenakis, A., *et al.* (2010b). Using Gis Tools to Support e-Participation – A Systematic Evaluation, in *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010*, Lausanne.
- Macintosh, A. & Coleman, S. (2006a). Multidisciplinary roadmap and report on eParticipation research: DEMO-Net.
- Macintosh, A., Coleman, S., *et al.* (2009). eParticipation: The Research Gaps, in *LNCS 5694. Proceedings of ePart 2009*, Linz.
- Macintosh, A. & Whyte, A. (2006b). Evaluating how eParticipation changes local democracy, in *eGovernment Workshop '06 (eGOV06)*, London.
- Macintosh, A. & Whyte, A. (2008). Towards an evaluation framework for eParticipation. *Transforming Government: People, Process & Policy*, 2(1), 16-30.
- Mahrer, H. & Krimmer, R. (2005). Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the 'middleman paradox'. *Information Systems Journal*, 15(1), 27-42.
- Maier, E. & Reimer, U. (2010). Process Support for Increasing Participation in eParticipation. *Journal of eDemocracy*, 2(1), 46-55.
- Marco, C. (2009). VoicE - Giving European people a voice in EU-legislation, in *Proceedings of 7th International Eastern European e/Gov Days*, Prague.
- Maslow, A.H. (1966). *The Psychology of Science: A Reconnaissance*. New York: Harper & Row.
- Medaglia, R. (2007). The challenged identity of a field: The state of the art of eParticipation research. *Information Polity*, 12, 169-181.
- Millard, J. & Meyerhoff Nielsen, M. (2010). European Status of E-Participation and what is needed to optimise future Benefits? EDem 2010, Krems.
- Molinari, F. (2010). On sustainable participation, in *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010*, Lausanne.
- Momentum (2010). D2.7: eParticipation Projects Consolidated Results: Momentum Consortium.
- Moreno, J. (2010). *Lo que de verdad ocultan los Gobiernos*. Madrid: El País, 2010.12.19.
- Muller, J. M. & Kogan, S. (2010). *Grounded Theory Method in HCI and CSCW*. Cambridge: IBM Center for Social Software.
- NCDD (2009). *Core principles for public engagement*. Boiling Springs: National Coalition for Dialogue & Deliberation.
- Neff, P. (2011). Oxlaju B'aktun: Grupo Sotz'il dances the Maya calendar. Ciudad de Guatemala: Cascadia Solidaria.
- OECD (2007). *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Osborne, R. (2006). *Civilization: a new history of the Western world*. New York: Pegasus Books.
- Osimo, D. (2009). A Short History of Government 2.0: From Cool Projects to Policy Impact. In J. Gøtze & C. B. Pedersen (Eds.), *State of the eUnion. Government 2.0 and Onwards* (pp. 97-107). Copenhagen: 21gov.net.
- Panopoulou, E., Tambouris, E., *et al.* (2009). eParticipation initiatives: How is Europe progressing? *European Journal of ePractice*, 7.
- Panopoulou, E., Tambouris, E., *et al.* (2010). eParticipation Initiatives in Europe: Learning from Practitioners, in *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010*, Lausanne.
- Parés, M., Pomeroy, M., *et al.* (2007a). *Observing the local participatory democracies*. Barcelona: IOPD.
- Parés, M., Pomeroy, M., *et al.* (2007b). *Practical Guide for Evaluating Participatory Processes*. Barcelona: IOPD.
- Pascale, R., Sternin, J., *et al.* (2010). *The Power of Positive Deviance*. Boston: Harvard Business Press.
- Peart, M.N. & Ramos Díaz, J. (2007). *Comparative Project on Local e-Democracy Initiatives in Europe and North America*. Zürich: e-Democracy Centre.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pratchett, L. (2006). *Understanding e-Democracy in Europe*. Strasbourg: Ad-hoc committee on e-democracy (CAHDE), Council of Europe.
- Prieto-Martín, P. (2006a). Putting e-Participation research on the service of Civil Society, in *European Research Workshop: Mapping eParticipation, MCIS 2006*, Venice (Italy).
- Prieto-Martín, P. (2006b). Virtual Environments for Citizen Participation: Principal Bases for Design, in *ECEG 2006: 6th European Conference on e-Government*, Marburg (Germany).
- Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Panajachel: Asociación Ciudades Kyosei.
- Pruitt, B. & Thomas, P. (2007). *Democratic Dialogue - A Handbook for Practitioners*. Stockholm: IDEA, OAS & UNDP.

- Punie, Y., Lusoli, W., *et al.*, Eds. (2009). *The Impact of Social Computing on the EU Information Society and Economy*. Seville: ipts - institute for prospective technological studies.
- Rambøll Management (2008). *Evaluation of the e-Participation preparatory action*: European Commission.
- Reed, D. (2000). *That Sneaky Exponential: Beyond Metcalfe's Law to the Power of Community Building*.
- Ricciardi, F. & Lombardi, P. (2010). Widening the Disciplinary Scope of eParticipation. Reflections after a Research on Tourism and Cultural Heritage, in *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010*, Lausanne.
- Rowe, G. & Frewer, L.J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290.
- Sæbø, Ø., Rose, J., *et al.* (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25, 400-428.
- Sanford, C. & Rose, J. (2007). Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Management*, 27(6), 406-421.
- Sasaki, D., Ed. (2010). *Technology for Transparency: The role of technology and citizen media in promoting transparency, accountability and civic participation*. Amsterdam: Global Voices.
- Scherer, S., Karamagioli, E., *et al.* (2009). Usability Engineering in eParticipation. *European Journal of ePractice*, 7, 79-91.
- Scherer, S., Schneider, C., *et al.* (2008). Studying eParticipation in Government Innovation Programmes: Lessons from a Survey, in *21th Bled eConference - eCollaboration: Overcoming Boundaries through Multi-Channel Interaction*, Bled.
- Scherer, S. & Wimmer, M. (2010a). A Regional Model for E-Participation in the EU: Evaluation and Lessons Learned from VoicE, in *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010*, Lausanne.
- Scherer, S., Wimmer, M., *et al.* (2010b). Hands-on guideline for e-participation initiatives, in *E-Government, E-Services and Global Processes: Joint IFIP TC8 and TC6 International Conferences, EGES 2010 and GISP 2010*, Brisbane.
- Schmitter, P.C. & Trechsel, A.H. (2004). *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Schneider, C., Holzner, M., *et al.* (2008). Giving European People a VoicE in EU-Legislation: Methodology and strategy of the VoicE project, in *LNCS 5184. Proceedings of EGOV 08*, Turin.
- Smith, S. & Dalakiouridou, E. (2009). Contextualising Public in the Governance of the European Union. *European Journal of ePractice*, 7, 1-11.
- Sotz'il Jay (2009). *Maya' Xajoj Kojom Richin Jaloj - Mayan music and dance for change: Mayan youth recovers the wisdom of our ancestors*. Sololá: Lagun Artean-DED.
- Sydow, J., Schreyögg, G., *et al.* (2009). Organizational path dependence: opening the black box. *Academy of Management Review*, 34(4), 689-709.
- Tambouris, E., Liotas, N., *et al.* (2007). A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools, in *Proceedings of the 40th Hawaii International Conference on System Sciences*, Hawaii.
- Thelen, C.A. (2008). Our ancestors danced like this: Maya youth respond to genocide through the ancestral arts. In R. Solingeret al (Eds.), *Telling stories to change the World: Global voices on the power of narrative to build community and make social justice claims*. New York: Routledge.
- Thelen, C.A. (2010). *The significance and brilliance of Sotz'il: Embodying Maya Liberation*. Oakland: Nisgua.
- Thoreau, H.D. (1854). *Walden; or, Life in the Maine Woods*. Boston: Ticknor and Fields.
- Torreblanca, J.I. (2011). *Five reasons why Europe is cracking*. Madrid: El País, 2011.05.15.
- United Nations (2007). *e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future*. New York: UN.
- United Nations (2008). *UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance*. New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- United Nations (2010). *E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- van den Broek, T., Frissen, V., *et al.* (2010). The impact of Social Computing on Public Services: a rationale for Government 2.0. *European Journal of ePractice*, 9.
- Verdegem, P., Stragier, J., *et al.* (2010). Measuring for Knowledge: A Data-Driven Research Approach for eGovernment. *Electronic Journal of e-Government*, 8(2), 227-236.
- Verlet, D., Steyvers, K., *et al.* (2007). *Attitudes towards Citizen Involvement. Looking from Both Sides of the 'Gap'. Citizen Participation in Policy Making*, Bristol.

- Wampler, B. (2008). When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1).
- Waugh, B. & Forrest, M. S. (2001). *The Soul in the Computer*. Makawao: Inner Ocean Publishing.
- Westholm, H. & Wimmer, M. (2007). Interdisciplinary framework to address the socio-technical and political challenges of eParticipation. Bremen: DEMO-Net.
- Zardetto, C. (2011). *El grupo Sotz'il en escena*. Ciudad de Guatemala: El Periódico, 2011.03.18.
- Zouridis, S. & Thaens, M. (2003). E-Government: Towards a Public Administration Approach. *Asian Journal of Public Administration*, 25(2), 159-183.

CAPÍTULO 2.

La participación ciudadana del siglo XXI

Conceptos y modelos para entender una participación emancipada

Presentado en:

Prieto-Martín, P., 2011, "Putting Open Data Initiatives into context: The Matrix of Civic Implication", Open Government Data Camp 2011, 20-21 Octubre, Varsovia (Polonia).

Publicado en:

Algunas nociones de este capítulo fueron utilizadas para elaborar unos materiales docentes en formato multimedia: 2010, **MÓDULO IV. Participación Ciudadana del siglo XXI**, en *Materiales didácticos del "Curso sobre Participación Ciudadana y Medios Digitales"*, Montreal: Organización Universitaria Interamericana.

En este capítulo se lleva a cabo, en primer lugar, una contextualización de los principales avances producidos en el campo académico de la (e)Participación en los últimos años, analizando sus fortalezas y sus debilidades, así como las sendas más prometedoras que los investigadores y profesionales han abierto recientemente. Sobre esta base conceptual se elaboran una serie de elementos que permiten comprender los aspectos esenciales de la (e)Participación. En particular, se analiza qué es la (e)Participación y cuáles son sus características, dinámicas, justificación y efectos. A continuación se presentan dos modelos conceptuales que fueron desarrollados como parte de la investigación doctoral. Estos modelos además de aportar claridad conceptual tienen un gran valor instrumental de cara a orientar el posterior diseño de sistemas de (e)Participación. El primero consiste en una *'tipología de actuaciones participativas'* que a partir de la consideración del "quién" y el "para qué" de las actividades participativas identifica distintos tipos de implicación ciudadana. El modelo considera asimismo el efecto de las tecnologías de Internet sobre dichas actividades participativas. El segundo modelo es el que denominamos *'Matriz de la Implicación Cívica'*. Se ha construido tratando de superar las limitaciones que presentan otras tipologías participativas que han sido frecuentemente utilizadas hasta ahora. La matriz facilita el análisis de los mecanismos y procesos participativos considerando cuatro dimensiones esenciales que los caracterizan: (1) Intensidad de la colaboración, (2) Nivel de institucionalización, (3) Actores implicados, y (4) Intensidad deliberativa. La matriz permite visualizar de una manera informal estas cuatro dimensiones y, de esta manera, facilita la comparación de unos procesos participativos con otros.

1. La infructuosa relación entre eParticipación y ciencia

“Para guiar a las personas, camina tras ellos”
(Lǎozǐ, “Dao De Jing”, siglo VI adC.)

Charalabidis y Koussouris (2012) acaban de editar un tomo titulado “*Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*” cuya intención es proporcionar un análisis sistemático del dominio de la ‘gobernanza abierta y la participación ciudadana on-line’ que informe sobre los últimos avances de la investigación en este campo, incluyendo “los fundamentos teóricos, principios, metodologías, arquitecturas, *frameworks* técnicos, casos relevantes y lecciones aprendidas”.

En su prefacio, dos destacados investigadores de la eParticipación caracterizan este ámbito como un campo científico aún infradesarrollado. Por un lado, la profesora Ann Macintosh reconoce que “el dominio carece de la comprensión sobre qué es lo que realmente funciona, cuándo y por qué, y de las relaciones de poder que subyacen a la participación política”. Macintosh señala cómo, tras años de investigación, muchas cuestiones básicas todavía no han sido resueltas: la interdisciplinariedad no está funcionando, los diseños de las investigaciones tienden a ser defectuosos, sus problemas socio-técnicos no han sido abordados con éxito, no se ha afrontado tampoco la resistencia institucional y política hacia la participación, etc. David Osimo, por su parte, advierte de que existe una “extrema necesidad de un diálogo franco y de una amplia ‘re-evaluación’ del debate científico sobre la participación electrónica que, en esta etapa, continúa siendo más un arte que una ciencia”. Según Osimo, el abordaje académico de la participación electrónica no ha logrado mantener el ritmo marcado por la evolución tecnológica y social: no fue capaz de anticipar –ni mucho menos influir o liderar– eventos como la Primavera Árabe o movimientos como “*Occupy*” y el 15M, fenómenos que emergieron gracias a procesos de auto-organización descentralizada y a gran escala facilitados por las plataformas de redes sociales (Tufekci y Wilson 2012; Moreno-Caballud 2012).

La mayoría de los investigadores y expertos en iniciativas de eParticipación lamentan el escaso impacto que éstas han tenido y el escaso interés y participación que han despertado en la ciudadanía. Ello se debe, principalmente, a que estos sistemas y experiencias han estado más alineados con los intereses de los actores gubernamentales y políticos –que tradicionalmente desconfían de la participación ciudadana empoderada y semi-autónoma– que con los de los ciudadanos. Es por ello que estas iniciativas, en muchos casos, están condenadas al fracaso desde el mismo momento de su concepción. Los expertos van asumiendo así que las mejores iniciativas en este ámbito son las que provienen de la sociedad civil, y han surgido llamamientos para que se abandone el tradicional planteamiento “*top-down*” para incorporar las necesidades de la ciudadanía y la sociedad civil en el mismo diseño de los sistemas e iniciativas de *eParticipación* (Linhart *et al.* 2010; Maier *et al.* 2010; Fuchs 2006). En el marco de esta investigación doctoral hace años que fue reclamado dicho cambio, por medio del artículo “Poniendo la investigación sobre eParticipación al servicio de la Sociedad Civil” (Prieto-Martín 2006), que señalaba cómo el mismo campo de estudio de la eParticipación “no existía” todavía, que a lo sumo era como un bebé o como un cultivo de bacterias que uno necesita, en primer lugar, hacer crecer, para poder realmente estudiarlo. Así, si se aspira a superar las desafíos y barreras que afronta la eDemocracia –de todo tipo: político, organizacional, tecnológico, etc. (CoE 2009b; Prieto-Martín 2005)–, aprovechar potenciales sinérgicos

y sacar partido de las capacidades multiplicadoras que Internet ofrece... la mejor estrategia es precisamente alinear la investigación con las necesidades de los ciudadanos y la sociedad civil, "llevando el debate sobre la e-democracia fuera de los espacios elitistas y academicistas en los que se está desarrollando" (Porrás 2005). Esas alianzas con representantes de la ciudadanía, junto con un mayor énfasis en la investigación aplicada y práctica y la conformación de equipos de investigación realmente interdisciplinarios serían la manera más efectiva y práctica de desarrollar el campo de la eParticipación. Lamentablemente, este tipo de recomendaciones cayeron en saco roto.

Durante los últimos diez años la Participación electrónica –y, más en general, la llamada Ciencia Web, que entre otras cosas estudia los cambios sociales promovidos por las tecnologías de Internet– ha sido repetidamente caracterizada como un "objetivo de investigación en movimiento" (DiMaggio *et al.* 2001; Beierle 2003; Romsdahl 2005; Handler *et al.* 2008; Bannister 2011, 2012), cuyo desarrollo acontece a un ritmo más veloz del que pueden seguir la investigación y los investigadores tradicionales. Cada vez está más claro que si los investigadores aspiran a mantenerse 'en la cresta de la ola' de estos desarrollos, es necesario integrar la investigación con las agendas y necesidades de las instituciones y actores sociales que lideran dicha innovación, utilizando aquellas como objetivos y guía que orienten la investigación (Prieto-Martín 2006). De esta manera pueden establecerse coaliciones y compromisos que retro-beneficien a todos sus integrantes y que, en particular, permitan que las metodologías investigativas, los diseños experimentales y las propias herramientas de investigación puedan avanzar y desarrollarse junto con su objeto de estudio, moviéndose con él. Los académicos deberían tomar consciencia de que para investigar en el campo de la participación electrónica han de trabajar en una estrecha relación con el resto de actores relevantes del campo. No hay duda que la mejor manera de motivar a estos actores para que contribuyan al máximo con las investigaciones es precisamente que los proyectos de investigación y desarrollo estén alineados con sus necesidades.

Tal y como argumenta Ursula Maier-Rabler (2011), el enfoque interdisciplinar que todos los académicos alaban y reconocen como necesario para abordar la investigación de la eParticipación (Westholm y Wimmer 2007; Macintosh *et al.* 2009) no resulta sin embargo suficiente¹: se necesita avanzar hacia una auténtica 'trans-disciplinariedad', que debe ser entendida no sólo como una combinación de disciplinas académicas y enfoques de investigación, sino como una colaboración real y activa con el resto de instituciones, actores y fuentes de conocimiento e innovación fuera de la academia que estén también involucrados en el campo (Akkermans *et al.* 2011), como por ejemplo organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales, empresas, hackers y emprendedores sociales. En base a la experiencia acumulada en los últimos años, parece que sólo este tipo de coaliciones podría provocar esa 'revolución copernicana' que la eParticipación necesita con urgencia, pasando de los equivocados enfoques "gobierno-céntricos" actuales hacia paradigmas "sociedad-céntricos" (Prieto-Martín *et al.* 2012a, p. 71). Es también lo que, en palabras de Osimo (Charalabidis y Koussouris 2012, p. vii), conllevaría una transición desde el "arte" a la "ciencia": el

¹ La interdisciplinariedad sigue, de hecho, sin funcionar en los proyectos académicos sobre eParticipación. Esa es precisamente una de las principales conclusiones a las que llegaron Freschi *et al.* (2009) tras una extensa revisión bibliográfica que incluyó más de 290 artículos sobre eParticipación. Señalaban, además, la necesidad de desarrollar conceptualmente el campo, potenciar su análisis empírico y estudiarlo desde un contexto amplio que vincule la participación electrónica a otras formas de participación y a los entornos institucionales en que ésta se lleva a cabo, prestando especial atención al hecho de que los políticos recelan de la eParticipación.

paso del estado actual, caracterizado por un estudio oportunista y cuasi-anecdótico de experiencias participativas dispersas y apenas comparables entre sí, a enfoques más experimentales y empíricos basados en la investigación comparativa de escenarios participativos deliberadamente diseñados y controlados.

En un capítulo previo se analizó cómo en el ámbito europeo el desarrollo del campo académico de la eParticipación se ha visto limitado por causa de significativos condicionantes fundacionales (Prieto-Martín *et al.* 2012a). Tres de estas limitaciones fueron identificadas como especialmente relevantes: (1) el predominio inicial de actores e instituciones provenientes del área del Gobierno electrónico y del *establishment* académico; (2) el marcado desconocimiento y lejanía de estos en relación al campo de la “Participación Cívica”; y (3) la inadecuación e inoperancia de los programas tradicionales de fomento de la innovación establecidos por la Comisión Europea para este ámbito. Este tipo de cuestiones deben a su vez referenciarse dentro de una problemática que afecta al ámbito académico en general, que se encuentra todavía en proceso de adaptación a las nuevas posibilidades abiertas por Internet. Sus operativas tradicionales vienen evidenciando una limitada capacidad para validar, articular y difundir satisfactoriamente el torrente de conocimientos (científicos) que se generan cada vez desde más fuentes y más aceleradamente (Burgelman *et al.* 2010). En el marco de nuestro estudio, cabe mencionar como elementos especialmente problemáticos que lastran el rendimiento del ámbito académico moderno los siguientes: (1) unos planes de carrera profesional que evalúan los logros de científicos y departamentos en base a su capacidad para publicar pródigamente en revistas ‘de prestigio’, otorgándose las promociones, el reconocimiento y las subvenciones de acuerdo a ello (The Economist 2010, 2012); (2) un sistema de publicación académica dominado por un número reducido de editoriales que generalmente hacen primar su interés económico antes que la libre difusión del conocimiento (Lessig 2011); (3) la calidad científica de dichas publicaciones se promueve mediante un sistema de “*peer-reviews*” de carácter honorario, que está mostrando una capacidad limitada para detectar los errores incluso en las revistas prestigiosas (Horrobin 2001; Smith 2006, 2010; Prinz *et al.* 2011; Kravitz y Baker 2011); y finalmente (4) un sistema desfasado de medición del ‘impacto’ de las revistas que es muy impreciso y manipulable (Neylon y Wu 2009). Todo ello viene a generar un sistema distorsionado de incentivos y recompensas que, en un entorno hiper-competitivo como el actual, puede motivar en ocasiones a los académicos a optar por “atajos” e incurrir en negligencias, inexactitudes o tergiversaciones como una forma de hacer avanzar sus carreras (Begley 2012).

Los problemas institucionales del paradigma científico moderno se engloban, a su vez, en problemáticas de carácter epistemológico que afectan a la ciencia como un todo, pero que inciden especialmente en las ciencias políticas y sociales (Ravetz 1971, 2006; Flyvbjerg 2001) y particularmente en el área de la llamada Ciencia Web² (Akkermans *et al.* 2011). Hace 24 siglos, en su estudio sobre las ‘virtudes intelectuales’ que dan acceso al conocimiento, Aristóteles diferenciaba entre “*episteme*” –referida al conocimiento analítico de las leyes universales y naturales–, “*techné*” –la racionalidad y habilidad instrumentales– y “*phronesis*” –la sabiduría práctica, que permite pensar cómo y por qué debe actuarse para cambiar las cosas (Akkermans *et al.* 2011). Tradicionalmente, la

² La ciencia web es un campo de investigación de carácter interdisciplinar que abarca todas las dimensiones socio-técnicas relacionadas con la Web, buscando en particular “understand what the Web is, engineer its future and ensure its social benefit” (Berners-Lee *et al.* 2006). El ámbito de la eParticipación forma parte de ella.

ciencia occidental se ha concebido a sí misma de acuerdo a la imagen de la 'episteme', incorporando la 'techné' crecientemente en sus dimensiones aplicada y tecnológica. La 'phronesis', por contra, ha permanecido descartada todo este tiempo, pues incluso las llamadas ciencias sociales han tratado de ajustarse al modelo de las ciencias naturales. Como ya reconociera Aristóteles, en los asuntos humanos el contexto y 'lo particular' tienen una importancia inusitada e importan menos las leyes universales. El modelo de las ciencias naturales no se aplica bien en el dominio de lo social, y por ello las ciencias sociales han fracasado en su intento de proporcionar teorías sociales predictivas. Es la 'phronesis' la que –apoyándose en la 'techné' y la 'episteme', que en cierto modo la constituyen (Akkermans *et al.* 2011; Aristóteles)– podría aportar inteligibilidad y orientar la acción social y política. Para tener relevancia las ciencias sociales deberían así aspirar a informar la sabiduría práctica, concentrando su atención en el estudio de los contextos, y dentro de ellos de los valores y las estructuras de poder (Flyvbjerg 2001); más allá de lo que se dice y hace, es preciso comprender desde dónde se dice, qué estructuras de poder, qué comunidades discursivas, qué expectativas de sentido sostienen la posibilidad de que alguien diga y haga algo (Moreno-Caballud 2012). Como sabemos, los tiempos están cambiando y con ellos también la propia ciencia. La cuestión de la 'relevancia social' del conocimiento, que sea además demostrable en sus contextos de aplicación, está pasando a ocupar un lugar central en la investigación científica (Akkermans *et al.* 2011; Schram y Caterino 2006), que debe ponerse, cada vez más, "al servicio de los resultados considerados, primariamente, en términos sociales" (Healy 2011).

En el caso de la eParticipación lo que todo esto provocó fue el florecimiento de un ámbito académico poco permeable, auto-referenciado y más centrado en el desarrollo de proyectos financiados y en la publicación apresurada en congresos y revistas que en tomarle realmente el pulso a su objeto de estudio (Prieto-Martín 2006). Así, nuestra revisión de la literatura de los últimos años sugiere que los 'pioneros' del campo se mostraron más interesados en 'apropiarse' del ámbito en cuanto que 'dominio académico' que en compartirlo con académicos y profesionales de otros ámbitos y disciplinas que pudieran aportar perspectivas y conocimientos valiosos. Como veremos a lo largo del capítulo, este tipo de sesgos iniciales actuaron como una suerte de 'daltonismo' que, afectando los patrones de percepción, actuación e investigación, impidieron percibir y profundizar en las dimensiones más fructíferas de la participación. Y así es que la comunidad académica construida en torno a la eParticipación no ha sido capaz de alcanzar ningún hito reseñable o de encontrar respuestas satisfactorias para las preguntas que hace ya quince años estaban abiertas. Tal y como Macintosh y Osimo señalan (Charalabidis y Koussouris 2012) incluso las cuestiones más obvias, como por ejemplo "qué es la eParticipación", siguen aún sin respuesta (Gibson y Cantijoch 2011).

No hay duda que en todos estos años se han planteado ideas y propuestas valiosas, y que los cientos de artículos y estudios que han sido publicados atesoran mucho conocimiento valioso. A nuestro entender, sin embargo, este conocimiento no ha sido suficientemente resaltado, integrado o articulado, de manera que el campo se asemeja a un enorme pajar donde las agujas se encuentran desperdigadas entre la mucha paja. A lo largo de la primera década del siglo XXI el mayor fracaso del campo ha provenido de su escasa inclusividad y auto-cuestionamiento, y de su incapacidad para plantearse preguntas estructuradoras que hubieran podido guiar fructíferamente su desarrollo. Afortunadamente, muchos de estos aspectos están cambiando en los últimos años. A medida que el dominio madura y se hace importante, nuevos actores han ido aproximándose al campo.

Investigadores provenientes de otras disciplinas, innovares de todo tipo e instituciones financiadoras, entre otros, vienen a enriquecer el panorama investigativo, al forzar un mayor mestizaje de visiones y perspectivas. Con ello, se están abriendo nuevas posibilidades para la eParticipación, y especialmente nuevos potenciales de análisis y refuerzo de ésta por parte de la comunidad científica.

2. eParticipación, un campo entre luces y sombras

“A singer may be innocent; never the song”
(John Berger, “and our faces, my heart, brief as photos”, 2005)

El que acabamos de describir es un panorama un tanto sombrío en el que, no obstante, cabe destacar atisbos de luz y buen hacer. En este apartado se lleva a cabo un breve balance crítico de la bibliografía del campo de la eParticipación, en el que se resaltarán algunos de sus temas más importantes. Se prestará especial atención a las debilidades y carencias que diversos autores han identificado para el campo, así como a las propuestas que se han presentado para intentar superarlas. Este proceso de revisión permitirá construir en los siguientes apartados la base esencial de conocimiento ‘teórico-aplicado’ que necesitamos para abordar con criterio la construcción de software cívico.

La mayoría de estas limitaciones ya han sido mencionadas, de una manera u otra, en el resto de textos que componen esta investigación. Vamos a tener ahora la oportunidad de presentarlas con un poco más de detalle y refiriéndolas a las fuentes que han tratado cada una de ellas, de manera que el lector interesado en profundizar en algún área disponga de una selección inicial de textos relevantes con los que orientar inicialmente su estudio. Ejemplos de estas problemáticas serían la debilidad de los abordajes teóricos y conceptuales, la ausencia de tipologías consistentes, realistas y asentadas, la falta de comunicación entre las distintas disciplinas relevantes, la tendencia a los análisis y especulaciones de tipo normativo antes que a la experimentación empírica o el desmesurado alineamiento de la investigación con las agendas de los actores más influyentes, como gobiernos y financiadores.

2.1. Panorama general del dominio de la eParticipación

“Más puede negar un asno que probar un filósofo”
(Adagio escolástico)

Lo primero que debe señalarse en relación al campo de la eParticipación –considerándolo en un sentido amplio, junto a campos como la e-Democracia, el Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas 2011b) o, en general, la aplicación de TIC a los procesos de gobernanza– es que se trata de un ámbito con una creciente vitalidad y que mes a mes cobra mayor importancia. Eventos recientes como la crisis financiera –*que está erosionando la legitimidad de las instituciones representativas*– o la Primavera Árabe –*que ha mostrado el poder de la ciudadanía cuando se organiza autónomamente y apoyándose en las plataformas de redes sociales*– no han hecho sino aportarles mayor significación y actualidad. El acelerado desarrollo y la creciente influencia de herramientas y plataformas construidas en torno a las redes sociales también contribuyen a aportarles visibilidad y relevancia. Por todo ello, no son ya únicamente los académicos y los activistas quienes se plantean preguntas acerca

de cómo va a cambiar la democracia con la integración de Internet en los procesos políticos; ahora lo hacen también los medios de información generalistas y, con ellos, un porcentaje creciente de los ciudadanos de a pie.

Es este un campo investigativo y académico en el que, consecuentemente, crece la comunidad de investigadores, van surgiendo y asentándose congresos y revistas especializadas, y en el que se están publicando volúmenes compilatorios cada vez más maduros (eg: Coleman y Shane 2011; Charalabidis y Koussouris 2012). En los últimos años se han elaborado y publicado, asimismo, importantes estudios temáticos (Kubicek 2010; Albrecht *et al.* 2008), e incluso documentos y declaraciones institucionales de gran importancia. En Europa, el fomento de la participación ciudadana fue incluido como parte de su ambiciosa “Estrategia de Lisboa”, que aspiraba a convertir a Europa en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. La expectativa era que una participación ciudadana apoyada en medios electrónicos serviría para acercar a gobiernos y ciudadanía y facilitaría la colaboración en el desarrollo de servicios públicos más útiles y eficientes (Comisión Europea 2001). Así, la temática de la eParticipación ha estado así siempre presente –aunque con distintas denominaciones y énfasis– en los sucesivos planes sobre gobierno electrónico que la Comisión Europea ha suscrito a lo largo de la última década (eg: Comisión Europea 2006, 2010). El Consejo de Europa, institución que agrupa a 47 países del ámbito europeo y cuyos fines incluyen la protección de los Derechos Humanos, la democracia pluralista y el Estado de Derecho, también ha dedicado singular atención a estas temáticas (CoE 2004, 2005, 2009a, 2009b). Del otro lado del Atlántico es especialmente conocido el “Memorando Presidencial sobre Transparencia y Gobierno Abierto”, publicado por el gabinete de Barack Obama al poco de acceder al cargo (Obama 2009). Este memorando dio inicio a una agenda de innovación a nivel federal que en estos momentos sigue desarrollándose y cuyo futuro desarrollo e impacto resulta todavía incierto (Bingham 2010; Lukensmeyer *et al.* 2011; Shane 2011; Stromer-Galley *et al.* 2012).

Debe reconocerse que los objetivos contemplados en las declaraciones institucionales no fueron verdaderamente alcanzados en ningún caso: en las políticas europeas de Gobierno Electrónico, por ejemplo, el componente de la e-Democracia fue sistemáticamente relegado a un segundo plano y fue también el que logró un menor grado de implementación (Comisión Europea 2007, 2009a). Sin embargo, se puede observar una tendencia positiva en el tratamiento gubernamental del campo de las “TIC para la gobernanza”: si bien la e-Democracia es mencionada cada vez con menor boato en las declaraciones institucionales, lo hace también con mayores visos de realismo y seriedad. Esta evolución está comenzando a afectar también a los propios programas de financiación. En los EUA se está experimentando con “competiciones” y otras fórmulas innovadoras que facilitan el acceso a fondos de I+D a los actores más innovadores, mientras que en Europa la ineficacia de sus tradicionales programas se hace cada vez más patente y más pronto que tarde van a introducirse nuevos instrumentos para este ámbito (Comisión Europea 2011; Osimo 2012).

Por todo ello, puede afirmarse que el campo de la eParticipación está pasando, en estos momentos, de su primitivo estadio de ‘desarrollo embrionario’ hacia su verdadera primera infancia (Coleman y Moss 2012). Así, es probable que lo que se avance, innove y publique en los próximos cuatro años deje obsoleto casi todo lo dicho hasta ahora. La tendencia del campo es, en cualquier caso, positiva. Se están abandonando las asunciones ingenuas y/o idealistas que caracterizaron su desarrollo inicial. De manera similar, se está retirando el énfasis de los componentes más

tecnológicos para pasar a entroncar los análisis académicos en unos planteamientos más amplios e interdisciplinarios, que otorgan primacía a variables de carácter institucional y que tienen cada vez más en cuenta los intereses e incentivos de los distintos actores políticos implicados en los procesos de gobernanza (Chadwick 2009). Este énfasis institucional debe buscar, en primer lugar, una comprensión profunda de cómo los actores políticos utilizan Internet como un instrumento “para hacer valer sus intereses dentro de un conjunto de arreglos institucionales que condiciona tanto el proceso de formación de sus preferencias como sus comportamientos, pero que a la vez son susceptibles de ser modificados como resultado de las acciones directas o indirectas de estos actores” (Porrás 2005). Se toma así conciencia de la necesidad de integrar los procesos de participación electrónica dentro de los mecanismos políticos (Kubicek *et al.* 2007; Liston *et al.* 2011), considerando con especial cuidado las barreras de tipo cultural, organizacional, económico, técnico y legal que subyacen a ellos (Kubicek 2007; Albrecht *et al.* 2008). Sólo tomándose en serio estos condicionantes es posible sacar provecho de las nuevas herramientas e “identificar las formas en que tales innovaciones podrían ayudar a conectar más efectivamente con los ciudadanos en el marco de procesos de consulta democráticos y para el diseño y suministro de servicios públicos” (Duton y Peltu 2007), algo que hasta ahora raramente se ha logrado hacer.

Debilidad Conceptual y Teórica

Hemos mencionado ya, en múltiples ocasiones, la debilidad conceptual y teórica que sucesivas revisiones bibliográficas atribuyen al común de las publicaciones y proyectos sobre eParticipación: dominio de enfoques descriptivos, vaguedad conceptual y teórica, análisis de tipo especulativo y normativo, falta de experimentación empírica y comparativa, etc. (Freschi *et al.*, 2009; Sæbø *et al.*, 2008; Sanford *et al.*, 2007; Albrecht *et al.*, 2008; Macintosh *et al.*, 2009). Esta debilidad conceptual y teórica es la que ha favorecido que los experimentos y proyectos de eParticipación realizados en la última década hayan planteado unas propuestas participativas con un carácter eminentemente “simbólico” y superficial (Herzberg 2011; Smith 2009), en vez de crear espacios de verdadera innovación administrativa y democrática (Ganuza y Francés 2011; Sintomer y Ganuza 2011).

Un ejemplo de esta superficialidad teorizadora lo proporciona el tratamiento que se ha dado a las teorías Habermasianas sobre democracia deliberativa y su modelo de esfera pública deliberativa (Habermas 1984, 1998). Las propuestas de Habermas, junto con algunas teorías sobre modelos de democracia, han proporcionado los fundamentos teóricos más importantes al campo investigativo (Macintosh *et al.* 2009; Sanford *et al.* 2007, p. 416; Coleman y Moss 2012). La idea central de las teorías de democracia deliberativa es que las decisiones políticas sólo son legítimas cuando son el resultado de una amplia deliberación democrática que implica, por una parte, la participación de todos los potenciales afectados y, por otra, la posibilidad de presentar, discutir y aceptar o rebatir los argumentos que cada uno pueda presentar a favor y en contra de las diferentes alternativas de decisión (Martí 2008). Expresado en términos más analíticos, la deliberación sería una “discusión que busca resolver un conflicto o establecer una coordinación entre individuos que sinceramente desean encontrar la solución racional más universalmente defendible” (Muhlberger 2007). Se imponen así a la deliberación una serie de estrictas condiciones, como Racionalidad, Coordinación, Universalidad, Sinceridad, Igualdad, Libre participación y Persecución del bien común. Es ésta una teorización con una fuerte carga normativa que ha sido frecuentemente criticada por su patente desconexión con la

realidad social y política, su notable idealización en relación al comportamiento ciudadano y los procedimientos democráticos basados en la deliberación, y por su escaso afán de articularse con el marco institucional representativo (Arias Maldonado 2007; Martí 2008; Engelken 2011).

Para resolver estos problemas, en los últimos años se han presentado propuestas que han buscado ‘desidealizar’ los modelos deliberativos. Young (2000), por ejemplo, cuestionó la noción del “bien común”, un supuesto normativo que difícilmente puede acomodarse con la pluralidad y complejidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas. Otros autores han tratado subsecuentemente de superar esta limitación mediante la introducción de nociones como la del ‘meta-consenso’ (Niemeyer y Dryzek 2007; Dryzek 2010) o proponiendo la aplicación de un enfoque secuencial para la deliberación que facilite el alcanzar acuerdos parciales (Bächtiger *et al.* 2010). También se han avanzado propuestas que analizan la deliberación de manera concreta y empíricamente (Esterling *et al.* 2010; Karpowitz y Mendelberg 2011) y se han planteado análisis más pragmáticos de los distintos estilos de deliberación existentes en los procesos participativos (Manin y Lev-on 2005; Levine y Nierras 2007; Jorba Galdós 2008; Moore 2011).

Sin embargo, los estudios sobre eParticipación frecuentemente han partido de una comprensión rudimentaria e ‘idealizada’ de las teorías de Habermas, y en general de la participación y la deliberación, lo que ha contribuido a restringir el debate y ha cargado de asunciones irreales la investigación y los proyectos de eParticipación (Chadwick 2009). Como resultado de este desfase los espacios deliberativos incluidos en dichos proyectos se han diseñado de acuerdo a unas lógicas operativas, políticas y funcionales que en muchos casos impiden que, de facto, éstos puedan funcionar (Wright y Street 2007). En vez de integrar la deliberación con el funcionamiento de las instituciones representativas de forma que representación y deliberación se refuercen mutuamente (Arias Maldonado 2007; Dovi 2007, 2009), se han relegado los componentes deliberativos a posiciones periféricas y meramente simbólicas. Lo normal es que los responsables de establecer las políticas públicas no estén obligados a responder, o siquiera considerar, los resultados de los procesos de deliberación pública (Kadlec y Friedman 2007). En los últimos tiempos, afortunadamente, se han planteado propuestas interesantes que buscan precisamente facilitar la integración de deliberación y política representativa por medio del uso de tecnologías de la información (Liston *et al.* 2011, 2012). No obstante, incluso estas propuestas no dejan de evidenciar un cierto sesgo ‘idealizador’: por mucho que las maticen siguen partiendo desde teorías abstractas y normativas como las de Habermas, y es desde ellas que abordan la realidad (Smith 2009). Una realidad, por cierto, que en el caso de la eParticipación constituye un objeto de estudio muy dinámico, que se resiste a ser aprehendido mediante categorías conceptuales rígidas.

No deja de ser paradójico que en una época en que esa ‘esfera pública’ habermasiana está cerca de convertirse en realidad –y por tanto podría ser observada directamente, con el objetivo de bosquejar a partir de su observación las categorías conceptuales y metodológicas desde las que analizarla– se siga no obstante referenciando la deliberación en unos modelos que la concibieron como un ente arcano y abstracto. Se pone así de manifiesto algo que en el apartado 2.3 se mostrará con mayor claridad: que al sistema de ciencia contemporáneo le cuesta mucho asumir que los cambios y evoluciones en el objeto de estudio puedan dejar obsoletos los modelos previos y demandar categorías analíticas nuevas que, tal vez, convendría desarrollar desde cero. Los sistemas de investigación y publicación actuales se organizan en torno a tradiciones disciplinarias y tienden a

prestar más atención a la idiosincrasia de la propia disciplina investigativa, antes que a considerar las especiales características del objeto y ámbito de estudio. Se tiende así a investigar y a publicar con pasos pequeños, referenciando siempre los nuevos análisis en las teorías previas –sin que importe mucho el carácter especulativo de éstas– evitando desligarse del bagaje teórico y metodológico proporcionado por las respectivas disciplinas de referencia del investigador.

Falta de diálogo interdisciplinar y entre teoría y praxis

Ése es, de hecho, otro de los problemas fundamentales del campo: que la interdisciplinariedad y la interconexión entre teoría y praxis no está funcionando (Macintosh 2008; Macintosh *et al.* 2009). Son muchos los campos de saber que han sido identificados como importantes de cara a la eParticipación (Macintosh y Coleman 2006; Westholm y Wimmer 2007; Kubcek *et al.* 2007), incluyendo ámbitos socio-técnicos tan distintos como sociología, computación, politología, ingeniería y diseño web, sistemas de información, gobierno electrónico, derecho y la psicología. Resultaría, asimismo, esencial incorporar todo el conocimiento que se ha atesorado sobre la participación tradicional, incluyendo los conocimientos y perspectivas provenientes del área de la cooperación internacional (*eg:* Gaventa 2004, 2006; Retozala 2011) y la organización comunitaria (*eg:* Mason 2009; Kubisch *et al.* 2010). Muchos de los errores cometidos hasta ahora se deben a que las investigaciones y proyectos pretendieron entender y desarrollar la eParticipación (*eg:* Zissis *et al.* 2011) sin profundizar primeramente, con una perspectiva crítica, en los entresijos de la participación tradicional. Si se parte de una comprensión rudimentaria de la participación y de la teoría democrática difícilmente puede uno prevenirse ante muchos de los problemas que la participación tradicional conlleva y que, por norma general, afectan igualmente a la participación electrónica. En relación al ámbito del e-Gobierno, que ejerció una gran influencia en el desarrollo inicial del campo académico de la eParticipación (Prieto-Martín *et al.* 2012), influyentes autores han señalado que la forma en que “[las iniciativas de e-Gobierno y eParticipation] son implementadas y los factores que podrían usarse para evaluar su éxito deberían ser significativamente diferentes. A este respecto, e-Gobierno y e-Democracia son procesos incompatibles que deberían ser objeto de estrategias [de investigación] muy diferentes” (Pratchett 2006). Los conocimientos y experiencia provenientes del ámbito del e-Gobierno (Grönlund 2008) claramente no bastan para abordar la complejidad intrínseca de la eParticipación, cuya esencia puede ser considerada como “contra-cultural en relación al *ethos* dominante en el e-Gobierno” (Scherer *et al.* 2008).

No hay ningún investigador que trabaje en el área de la eParticipación que no alabe la interdisciplinariedad, y muchos de ellos incluso afirmarían que es la interdisciplinariedad lo que caracteriza su trabajo. Lamentablemente, lo normal es que, en la práctica, se entienda ‘interdisciplinariedad’ como ‘multi-disciplinariedad’: una mera agregación o superposición de enfoques disciplinares que no materializa los efectos multiplicadores que resultarían de un verdadero mestizaje (Dini *et al.* 2011). En ocasiones, con la excusa de la interdisciplinariedad se elaboran *papers* que solapan sin mucho concierto, como en un collage, pedazos de varias teorías, para aportar apenas nada (*eg:* Sæbø *et al.* 2011); también en nombre de la interdisciplinariedad los proyectos de investigación son divididos en “paquetes” apenas conexos, que a su vez son repartido a equipos que apenas comunican después entre sí. Así, al mismo tiempo que se alaban los enfoques interdisciplinarios se desprecia esa ‘disciplina primigenia’ denominada “sentido común” que es la

primera que debería validar cualquier propuesta científica. Más que interdisciplinariedad, lo que muchas veces acaba primando es una especie de ‘a-disciplinariedad’ del todo improductiva.

En otras ocasiones las investigaciones sobre eParticipación se plantean desde un enfoque excesivamente monodisciplinar, que hace primar la adherencia a tradiciones temáticas y metodológicas de la disciplina en cuestión antes que el sentido crítico, con el resultado de que se llegan a plantear propuestas que en el mejor de los casos resultan banales y, en el peor, no tienen apenas sentido o utilidad (Smith 2009). Un ejemplo de ello se da cuando los politólogos se exceden en su afán por extraer conocimiento a partir de encuestas –en muchos casos, no expresamente diseñadas para realizar la investigación– por medio de la aplicación de técnicas estadísticas. No hay duda que con estos métodos se pueden descubrir relaciones muy valiosas (*eg*: Gurza Lavalle *et al.* 2005; Anduiza *et al.* 2010), pero en muchas ocasiones el investigador pierde de vista la realidad que supuestamente aspira a explicar y confunde la interpretación de sus ‘resultados numéricos’ con la explicación de aquella, formulando así afirmaciones que al fin no tienen verdadero sentido ni mucho sostén (*eg*: Gurza Lavalle *et al.* 2005; Gibson y Cantijoch 2011; Gibson *et al.* 2011).

Además de por esta deficiente interdisciplinariedad, el desarrollo del campo de la eParticipación se ha caracterizado por una patente falta de interconexión entre los investigadores y los actores más importantes de su campo de estudio: profesionales de la participación, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y los propios ciudadanos y sus colectivos (Lee 2011). Resulta cuestionable que se pretendan plantear “nuevas arquitecturas de participación y desarrollar las nuevas tecnologías que les den soporte sin vincularlas con las estrategias, agendas y modos de trabajo de los actores que las utilizarían” (Berdou 2011), especialmente cuando se tiene en cuenta que en los ámbitos eminentemente socio-técnicos, como el de la eParticipación, es al fin el contexto de aplicación el que otorga la validez y la relevancia social a las propuestas académicas (Akkermans *et al.* 2011; Healy 2011). Multitud de elementos que resultan importantes para todos estos actores, así como sus propias visiones y propuestas de análisis (*eg*: Green 2010; Fernández-Savater 2011) han ocupado un lugar marginal en la investigación hasta fechas recientes (Escobar 2011; Cooper y Smith 2012; Levine y Nierras 2007; Fuchs *et al.* 2006). La producción científica ha estado así más orientada a satisfacer las necesidades e inquietudes de la propia comunidad científica, lo que ha creado así un ‘vacío’ en cuanto a conceptos y metodologías orientados hacia la práctica que otros actores y productores de conocimiento han debido ocupar (Arbter *et al.* 2007; Dobson 2007, 2009; Dederich *et al.* 2006; Delany 2008; Faulkner 2011; KU WorkGroup 2012; Fawcett *et al.* 2012).

2.2. Deficitario desarrollo teórico, tipológico y evaluativo

“No vemos el mundo que es, vemos el mundo que somos”
(atribuida a Immanuel Kant, 1724-1804)

Como resultado de estas desconexiones, a lo largo de la última década el campo de la eParticipación ha mantenido un patente infradesarrollo de sus agendas de investigación más importantes³ (Sæbø *et al.* 2008). En este apartado revisaremos y referenciamos algunas de las

³ Incluyendo las agendas teórica, la metodológica, la normativa, la instrumental, la tecnológica, la descriptiva y la evaluativa (Sæbø *et al.* 2008).

propuestas conceptuales más importantes planteadas hasta ahora, analizando breve y críticamente sus aspectos fundamentales.

En general, puede afirmarse que las principales debilidades del campo provienen de su distanciamiento con sus contextos de estudio y, consecuentemente, de su incapacidad para ofrecer guías fiables que puedan fundamentar experiencias prácticas. El debate académico se ha mantenido muy volcado en sí mismo y se ha caracterizado por altos niveles de teorización especulativa, análisis de tipo descriptivo y una prácticamente nula intencionalidad empírica. La mayoría de las propuestas realizadas no tienen carácter *'testable'* o falsable y, por tanto, a poco que sean moderadamente razonables no resulta factible cuestionar su validez. Las descripciones de casos, tipologías participativas, análisis de retos y problemas, etc. que constituyen el núcleo de la literatura tienen un carácter eminentemente reflexivo y argumentativo: básicamente dan cuenta de las cavilaciones realizadas, con mayor y menor fundamento, por sus autores. Aún en el caso de que estas elucubraciones sean poco sustanciales, o incluso inconsistentes, no es posible refutarlas. La lógica de la publicación académica favorece, asimismo, los trabajos propositivos antes que las impugnaciones críticas de otras publicaciones. Teniendo en cuenta la gran cantidad de propuestas fatuas que se publican, no tiene sentido aspirar a enmendarlas todas. Así, el campo no evoluciona por medio de una revisión crítica de sus fundamentos, que activamente seleccione las bases más sólidas para su construcción, sino fundamentalmente por la agregación de más y más capas de literatura: las nuevas publicaciones en cierto modo *'cubren'* el trabajo previo, y por medio de acumulación dejan caer en el olvido la gran mayoría de las propuestas, mientras –supuestamente– se conservan, reiteran y desarrollan las más valiosas. El campo de la eParticipación no se ha edificado, por tanto, como una catedral, sino más bien como las pirámides mayas, que acrecientan su tamaño al cubrir la pirámide anterior con nuevas capas de piedra.

Así, por ejemplo, se han planteado multitud de definiciones y tipologías desde las que acometer el estudio de la participación y la participación electrónica. Cada una de estas tipologías presenta matices y contextos de aplicación y es acompañada por argumentaciones que la justifican. Algunas de ellas son claramente más maduras y aportan mayor inteligibilidad; otras exhiben un alto grado de consistencia interna; otras, en cambio, parecerán más flojas. En conjunto, no obstante, forman todas parte de una cacofonía teórica donde no es posible descartar ninguna de ellas como incorrecta o demostrar que sean incompatibles entre sí. Ello contribuye a que se mantenga la confusión e infradesarrollo que ha caracterizado al campo de la (e)Participación. Esta situación no sólo afecta a las definiciones y tipologías sino que se repite para cada uno de los ámbitos temáticos importantes del campo. A continuación vamos a revisar algunos de ellos. Para cada temática vamos pues a recopilar en un cuadro algunas de las contribuciones más significativas, cuyas características más notables serán resumidas y, en ocasiones, valoradas críticamente. A partir de esta compilación el lector interesado podrá referirse a las fuentes originales para profundizar. No se pretende proporcionar una revisión exhaustiva de todo lo publicado sino indicar puntualmente distintos aspectos especialmente significativos.

En primer lugar se presentarán en el cuadro 1 una serie de modelos que se han propuesto para categorizar la participación y sus dimensiones esenciales. Estas tipologías son, por lo general, o demasiado sencillas y entonces apenas aportan capacidad analítica, o demasiado complejas y especializadas, lo que hace dificultosa e inviable su aplicación generalizada. Muchos de estos

modelos evidencian un enfoque excesivamente teórico, más cercano al despacho universitario que a las plazas públicas y salones de actos donde los procesos participativos acontecen. Por lo general, estos modelos tienden a identificarse con la perspectiva de las autoridades públicas que quieren impulsar iniciativas participativas, en vez de adoptar una visión amplia del fenómeno participativo que permita abarcar al mismo tiempo la participación administrativa y la participación autónoma (Prieto-Martín 2010). Hay una serie de requisitos que sería deseable encontrar en cualquier tipología o modelo clasificatorio (Kubicek 2010). Por ejemplo, las dimensiones propuestas para el análisis de los casos no deberían escogerse de acuerdo a criterios arbitrarios o de mera conveniencia, sino que deberían reflejar realmente las dimensiones más importantes del objeto de estudio. Estos ejes analíticos deberían ser independientes entre sí, evitando en lo posible que una misma característica tenga reflejo en varios ejes. Asimismo, los valores propuestos como posibles para cada eje deberían ser todos consistentes entre sí y permitir clasificar unívocamente todos los casos posibles. Lamentablemente, como se verá, rara vez están presentes estas características en los modelos clasificatorios que se presentan a continuación.

Cuadro núm. 1. Recursos sobre conceptos y tipologías participativas

Arnstein 1969	<p>La “Escalera de la Participación” Arnstein es el modelo más profusamente referenciado y utilizado tanto por académicos como por profesionales de la participación, en ámbitos que, de hecho, rebasan el contexto concreto para el que fue concebido, el análisis de programas federales de los USA para contextos urbanos marginales. Muchas de las tipologías planteadas posteriormente pretenden complementar o extender este modelo.</p> <p>La escalera de Arnstein representa la intensidad de la participación ciudadana urbana, que transcurriría desde la “no participación” al nivel máximo de “poder ciudadano”. Sus escalones son: 1. Manipulación; 2. Terapia; 3. Información; 4. Consulta; 5. Asesoría; 6. Colaboración; 7. Delegación de poder; y 8. Control ciudadano.</p> <p>Es una tipología con una carga normativa muy fuerte, que no tiene en cuenta que gobierno y ciudadanos son entidades complejas que aglutinan intereses y sub-grupos muy diversos y que sugiere que cuanto mayor sea el control ciudadano y menor el poder ejercido por el gobierno, mejor. El modelo ha sido criticado, aunque la mayoría de esas críticas son resultado de una interpretación des-contextualizada (eg: Grönlund 2009).</p>
Glass 1979	<p>Este modelo bidimensional relaciona, en el contexto de la participación ciudadana urbana, los objetivos perseguidos con diferentes categorías de herramientas participativas. Los Objetivos considerados son cinco: 1. Intercambio de información, 2. Educación, 3. Acrecentamiento del apoyo público, 4. Complementar la toma de decisiones y 5. Obtener <i>feedback</i> representativo.</p> <p>Las categorías de herramientas son: A. No estructurada, B. Estructurada, C. Proceso Activo y D. Proceso Pasivo.</p> <p>A partir de estas dos dimensiones Glass analiza una serie de mecanismos participativos concretos.</p>
Connor 1998	<p>Su “Nueva escalera de la participación” pretende actualizar la escalera de Arnstein a la complejidad de los tiempos modernos. Contempla categorías de naturaleza diversa que, de hecho, no pueden considerarse ‘niveles’ de una escala: 1. Educación; 2. <i>Feedback</i> informativo; 3. Consulta; 4. Planificación conjunta; 5. Mediación; 6. Litigación; 7. Prevención/Resolución de conflictos.</p>
AIPP 2000	<p>El “Espectro de la participación” presentado por la Asociación Internacional para la Participación Pública consiste, básicamente, en una simplificación de la escalera de Arnstein que incluye los siguientes niveles: 1. Informar, 2. Consultar, 3. Involucrar, 4. Colaborar; y 5. Dar poder de decisión.</p> <p>Es un modelo menos crítico y menos normativo que la escalera Arnstein, ya que no incluye los niveles de falsa participación y así considera todos los niveles como positivos, entendiéndolo que el uso de unos u otros depende del contexto y los objetivos de la participación.</p>
OECD 2001	<p>Otro de los modelos clásicos, la escala de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es, de hecho, el más referenciado en los estudios gubernamentales sobre eParticipación (UN 2008, 2010; Comisión Europea 2007, 2009b). Es una hiper-simplificación de la escalera de Arnstein, que queda reducida a los niveles de: 1. Información; 2. Consulta; y 3. Participación Activa. Como los modelos previamente mencionados, la escala proporciona una visión centrada en la administración, que siempre es la que convoca y controla la participación.</p>
Bishop y Davis 2002;	<p>Otras adaptaciones y desarrollos de Arnstein, que intentan atenuar la fuerte carga normativa de éste con un mayor afán analítico. El modelo considera los siguientes “niveles de influencia”: 1. Procesos Informativos</p>

<p>Anttiroiko 2004;</p>	<p>unidireccionales; 2. Procesos comunicativos bidireccionales; 3. Consultas ‘instantáneas’; 4. Consultas deliberativas con ‘moderadores’; 5. Planificación Participativa; 6. Prácticas Colaborativas de Participación; 7. Delegación y 8. Control Ciudadano Directo.</p>
<p>Fung 2003, 2010; Fung y Wright 2003</p>	<p>Para estudiar las características definitorias de los espacios de participación, Fung considera distintas opciones de diseño de estos ‘espacios de gobernanza empoderada’ y los vincula con los efectos que estas tendrán sobre la participación en ellos.</p> <p>Las ocho Opciones de diseño que plantea son: 1. Tipo de espacio deliberativo (a. Foro educativo; b. Panel consultivo participativo; c. Colaboración participativa en la resolución de problemas; d. Gobernanza democrática participativa); 2. Tipo de selección de participantes (a. Auto-selección; b. Acción afirmativa; c. Incentivos estructurales para colectivos marginales); 3. Tema y extensión de la deliberación; 4. Modo de deliberación (a. Formación de preferencias individuales; b. Generación de consenso; c. Resolución de problemas concretos); 5. Frecuencia de encuentros de estos espacios; 6. Interés de los participantes (a. Reducido; b. Alto); 7. Nivel de empoderamiento de los participantes; 8. Tipo de monitoreo que se practica.</p> <p>Fung analiza los efectos que estos diseños tienen sobre las siguientes Características de la participación: 1. Carácter de la participación; 2. Cómo se informan los funcionarios y ciudadanos; 3. Promoción de habilidades cívicas; 4. Conexión entre la deliberación pública y la acción estatal; y 5. Movilización pública.</p> <p>Es una tipología compleja y que es citada con frecuencia, pero que al mismo tiempo ilustra el tipo de problemas que anteriormente se señaló que afectaban a este tipo de elucubraciones tipológicas. Analizando con cuidado la propuesta de Fung se hace patente que tanto las ‘opciones de diseño’ seleccionadas como la casuística desarrollada dentro de cada una de ellas resultan un tanto arbitrarias, mientras que sus niveles de completitud y consistencia interna son insuficientes. Así, por ejemplo, las ‘opciones de diseño’ planteadas no son independientes entre sí y se ocupan dimensiones muy distintas cuya trascendencia varía enormemente. Las consecuencias funcionales que Fung identifica posteriormente tampoco son meramente consecuencias, ya que podrían haberse considerado igualmente como ‘opciones de diseño’. Finalmente, los vínculos para con el diseño de estas consecuencias en muchos casos son confusos y cuestionables.</p> <p>Algunas asunciones subyacentes a sus análisis son asimismo cuestionables y le restan veracidad y robustez al modelo. Por ejemplo: Fung aborda exclusivamente la participación de tipo administrativa, lo que supone una limitación muy importante para el modelo, y muchas de las posibilidades que presenta como incompatibles en muchos casos no lo son. De facto, para el diseño de espacios de gobernanza empoderada el mayor limitante no es tanto una escasez de recursos que obligase a buscar compromisos y aceptar limitaciones –como Fung sugiere–; mucho más determinantes son la “voluntad”, intereses e idiosincrasia de los impulsores, que Fung no analiza en profundidad.</p> <p>Fung presenta, finalmente, una tabla que compila todas sus observaciones causales que, debido a la multiplicidad y variedad de los factores incluidos en el modelo, resulta necesariamente compleja y poco específica, por lo que es difícil utilizarla de una forma operativa o desarrollarla ulteriormente.</p>
<p>Brugué et al. 2003</p>	<p>Se categorizan los mecanismos participativos de acuerdo a la 1. Fase del ciclo de elaboración y ejecución de políticas públicas, pudiendo la participación afectar a: a. Diagnóstico, b. Toma de Decisiones o c. Gestión. La segunda dimensión que se considera es el tipo de 2. Destinatarios del mecanismo participativo (a. Base Asociativa [sectorial/territorial]; b. Base Personal [intensiva/extensiva]; c. Base Mixta). Dentro de la matriz resultante de cruzar estas dos dimensiones, se sitúan distintos mecanismos de participación ciudadana municipal.</p>
<p>Rowe y Frewer 2005</p>	<p>Es de una tipología compleja que aspira a clasificar más de cien mecanismos participativos identificados en una extensa revisión bibliográfica. Para ello, en primer lugar consideran que la participación puede ser de tres tipos: 1. Información pública; 2. Consulta pública; y 3. Participación pública, que básicamente se corresponden con las categorías propuestas por la OECD, aunque ellos consideran especialmente el tipo de flujo de información que se produce mono-direccional o bi-direccional, y el sentido que este flujo tiene. La base para establecer la tipología consiste en estudiar una serie de variables clave que afectan a la efectividad (<i>o eficiencia, ya que en el artículo se las considera –erróneamente– como equivalentes</i>) de dichos flujos comunicativos.</p> <p>Analizando estas variables para los distintos mecanismos participativos será posible adscribirlos a una serie de “categorías participativas” esenciales. Los “atributos clave” de los mecanismos participativos que se estudian son de cinco tipos, de acuerdo a su asociación con: 1. Maximización de los participantes relevantes; 2. Maximización de la información relevante de los participantes; 3. Maximización de la información relevante de los patrocinadores; 4. Maximización de la transferencia efectiva de la información y su procesado por parte de los receptores; 5. Maximización de la agregación de la información relevante.</p> <p>Tras analizar esas variables para su muestra de mecanismos establecen cuatro clases esenciales de mecanismos de comunicación, seis clases de mecanismos de consulta y cuatro clases de mecanismos de participación.</p>

	<p>Pese a ser un artículo frecuentemente referenciado, está lacrado por limitaciones muy importantes. En primer lugar, una tipología que abarque desde mecanismos informativos (<i>eg</i>: TV) a complejos procesos participativos resulta problemática: las variables que serían relevantes para analizar los distintos tipos no son necesariamente las mismas. Una vez más, consideran únicamente las formas de participación administrativa, en las que el público es invitado a participar por un impulsor, y no abordan la complejidad de intereses y colectivos que se integran en las categorías de ‘<i>sponsor</i>’ y ‘público’.</p> <p>Su análisis de la participación como un mero mecanismo que articula flujos de información es asimismo muy cuestionable, pues lo más interesante de la participación proviene precisamente de su capacidad para promover la combinación y evolución de las opiniones y visiones por medio de la interacción, algo que este modelo ignora plenamente. Resulta especialmente preocupante que consideren eficiencia y eficacia como sinónimos. Su selección de “variables clave” y sus valores no se ha hecho con gran criterio; en ocasiones reconocen que se eligieron unas y no otras debido a que las primeras eran más fáciles de medir, no porque fueran más importantes.</p> <p>Finalmente, los autores rechazan considerar siquiera la noción de “<i>fairness</i>” –las percepciones de los participantes y el público sobre si el ejercicio participativo se condujo con seriedad y honestidad– pues la estiman irrelevante para hacer una tipología: consideran que los mecanismos no son intrínsecamente justos o injustos, sino que se vuelven así en función de cómo se los use. No toman así en cuenta que hay mecanismos y contextos más proclives a ese mal uso, y que sería necesario buscar “variables clave” que permitieran identificar este aspecto. Bajo la pretensión de realizar un análisis más imparcial y empírico, desconsideran elementos esenciales para la comprensión de la participación (como la noción de “poder”) y con ello su ambiciosa propuesta clasificatoria termina no aportando mucha inteligibilidad sobre la participación.</p>
<p>Fung 2006</p>	<p>Por medio de un “Cubo democrático” se consideran tres dimensiones diferentes de los mecanismos participativos, que responden a las preguntas: ¿quiénes participan y qué representatividad ostentan? ¿Cuál es el método de comunicación o de toma de decisiones? ¿Cuánta influencia o autoridad se atribuye a la participación? Para cada dimensión se definen distintos niveles de ‘intensidad’: 1. Métodos de selección de participantes (a. Administradores expertos; b. Representantes electos; c. ‘<i>Professional Stakeholders</i>’; d. ‘<i>Lay Stakeholder</i>’; e. Selección aleatoria; f. Reclutamiento abierto, intencionado; g. Reclutamiento abierta, auto-selección; f. Esfera pública difusa); 2. Modo de comunicación y decisión (a. Escucha como espectador; b. Expresión de preferencias; c. Desarrollo de preferencias; d. Agregación y ‘regateo’; e. Deliberación y negociación; f. Despliegue de técnicas y conocimiento experto); y 3. Nivel de Autoridad y Poder (a. Beneficio personal; b. Influencia comunicativa; c. Aconsejar y consultar; d. Co-gobernanza; e. Autoridad directa). Estas dimensiones son representadas como ejes de una matriz tridimensional que permitiría visualizar mecanismos participativos, así como extraer conclusiones sobre la Legitimidad, Justicia y Eficacia de los distintos mecanismos.</p> <p>El cubo es un intento audaz para añadir detalles a los análisis de Arnstein, pero lamentablemente resulta muy poco operativo. Una vez más, se centra en la participación administrativa o “invitada”, dejando fuera cualquier consideración de la participación autónoma o “inventada” (Cornwall 2002, 2008a). Otra deficiencia importante es que su segundo y tercer eje están estrechamente interconectados. El eje de modos de comunicación y decisión, además, intenta incluir sobre una escala lineal dos elementos (modos de comunicación y modos de decisión) que claramente se refieren a fenómenos diferentes. El análisis pierde también de vista el énfasis crítico que el modelo de Arnstein tenía, y su énfasis en la cuestión del “poder”. El intento de representar visualmente los mecanismos participativos en una matriz tridimensional no acaba de funcionar debido a las carencias de los ejes elegidos: incluso los ejemplos proporcionados en el artículo no consiguen ser representados satisfactoriamente.</p> <p>Finalmente, el análisis que hace Fung de cómo la participación ayuda a mejorar la legitimidad, justicia y la eficacia se basa en un análisis de un número limitado de casos a partir de referencias académicas (<i>eg</i>: los presupuestos participativos de Porto Alegre) que no resulta del todo convincente. Intentos posteriores de aplicar este modelo al análisis (<i>eg</i>: Östling 2010) hacen patentes sus limitaciones.</p>
<p>Warburton et al. 2006</p>	<p>Este trabajo incorpora un modelo interesante, que vincula los tipos de participación con los distintos momentos del Ciclo de elaboración de políticas públicas: 1. Visión Política - Participación para el establecimiento de la agenda; 2. Formación de la política pública - Discutir y dar forma a las propuestas de política pública; 3. Propuestas de Política Pública – Participación para comentar los borradores de las propuestas; 4. Toma de decisión - Seguir el proceso de toma de decisión; 5. Implementación de la política pública - Proporcionar <i>feedback</i>.</p>
<p>Stewart 2007</p>	<p>Presenta una matriz que contrapone la Influencia en la toma de decisiones (informativa, consultativa y delegativa) con los tipos de Influencia de cara al establecimiento de la agenda (operacional, estratégica y normativa). Dentro de la matriz delimitada por estas dos dimensiones, sitúa hasta 26 tipos diferentes de mecanismos de participación extra-electoral.</p> <p>El modelo tiene un marcado carácter confrontacional entre administración y ciudadanía, y nuevamente no</p>

	considera expresamente que ambos agrupan dentro de sí multitud de intereses y colectivos.
Offenbacher et al. 2008	Es un estudio que trató de analizar las prácticas y significados de la participación en países de todo el mundo, por medio de entrevistas a expertos. Su sección bibliográfica recoge varias dimensiones que se han considerado relevantes de cara a entender y discutir sobre la participación: 1. Dimensiones de la participación política; 2. Modos de participación; 3. Objetivo de la interacción; 4. Modo de la interacción; 5. tipo de participantes; 6. Método de participación; 7. Fase; 8. Relación con el gobierno; 9. Motivación para la participación política; y 10. Base para la participación política. El estudio clasifica y analiza las distintas formas de participación pública que han documentado diferenciando entre las: 1. Iniciadas por el gobierno; 2. Iniciadas por los ciudadanos y comunidades; y 3. Iniciadas por el gobierno o comunidades.
Francés García y Carrillo Cano 2008	Para realizar su análisis de experiencias de presupuestos participativos consideran tres dimensiones: 1. Inclusividad (a. Representantes electos; b. Expertos, c. Técnicos de la administración, d. Asociaciones y colectivos formales, e. Ciudadanía); 2. Intensidad (a. Escuchar como espectador; b. Expresar y desarrollar preferencias; c. Deliberar; d. Negociar y votar; e. Adquirir conocimientos técnicos); 3. Influencia (a. Información, b. Consulta, c. Decisión, d. Co-gestión, e. Co-gobierno). Es un modelo sencillo e interesante, aunque presenta pegos en cuanto a su consistencia interna y completitud. Las dimensiones de Influencia e Intensidad en cierto modo se confunden, pues analizan fenómenos muy relacionados. La dimensión de Intensidad, por su parte, parece mezclar elementos de distinta naturaleza.
Wilcox 2008	Su <i>'Framework for participation'</i> considera tres dimensiones para conceptualizar las iniciativas de participación de tipo administrativo: 1. Nivel de participación (a. Información, b. Consulta, c. Decidir juntos; d. Actuar juntos; e. Apoyar intereses comunitarios independientes), todos estos niveles se consideran apropiados, en función de las circunstancias y de la disposición del organizador a ceder control a los participantes; 2. Fase dentro del proceso participativo (a. Inicio; b. Preparación; c. Participación; d. Continuación); y 3. Participantes (a. Políticos, b. Trabajadores públicos; c. Activistas; d. Residentes; e. Empresas; f. Grupos locales).
Digital Dialogues 2009b	Esta 'Guía para la participación digital efectiva' dedicada a los organismos gubernamentales ingleses incluye una categorización que considera: 1. Objetivo de la participación (a. Escuchar; b. Compartir; c. Conversar; d. Colaborar; e. Consultar); 2. Fase dentro del ciclo de políticas públicas (a. Establecimiento de la agenda; b. Análisis; c. Creación de la política pública; d. Implementación; e. Monitoreo); y 3. Herramientas electrónicas sugeridas (a. Blogs; b. ePetitionen; c. Foros; d. Webchats; e. Redes sociales; f. Simuladores; g. Archivos compartidos; h. Wikis; i. Encuestas online).
Barrutia et al. 2009 Barandiaran 2009	Estos trabajos provienen de la experiencia participativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y por tanto sus propuestas tienen un carácter aplicado. De cara a la elaboración de una base de datos sobre prácticas participativas se propone la siguiente clasificación: 1. Participación Ciudadana propiamente dicha; 2. Prácticas cívicas; 3. Prácticas consultivas; 4. Prácticas de participación restringida (colectivo concreto, técnicos o políticos); 5. Precondiciones para la participación (a. Instrumentos técnicos; b. Formación y sensibilización de técnicos; c. formación y sensibilización de ciudadanos); 6. No participación. Para la Participación Ciudadana propiamente dicha, consignan asimismo los siguientes criterios relevantes y necesarios para una buena participación: 1. Información; 2. Representatividad; 3. Proceso deliberativo; 4. Proceso vinculante; 5. Apoyo del bien común; 6. Cohesión social.
CoE 2009a	Este 'Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones' elaborado por la conferencia internacional de ONGs del Concilio de Europa, propone una 'Matriz de la participación ciudadana' que considera: 1. Etapas del proceso de toma de decisiones políticas (a. Elaboración de programas. b. Formulación; c. Decisión; e. Aplicación; f. Supervisión; g. Reformulación) y 2. Niveles de participación (a. Información; b. Consulta; c. Diálogo general o de colaboración; d. Alianzas). En la confluencia de estas dos dimensiones se proponen 3. Instrumentos y mecanismos de participación adecuados.
Prieto-Martín 2010; Font y Blanco 2006	Font y Blanco presentan un modelo sobre los Criterios que deben considerarse para la ejecución de procesos participativos, diferenciando entre criterios generales que deben imperar a lo largo de todo el proceso y otros criterios que deben aplicarse a las diferentes fases. En su versión actualizada por Prieto-Martín, los criterios generales son: 1. Neutralidad y Apertura; 2. Visibilidad y Transparencia , mientras que las fases de los procesos y los criterios que llevan asociados son: A. Fase de Iniciativa / Coordinación (1. Acuerdo político; 2. Acuerdo social; 3. Acuerdo administrativo; 4. Transversalidad; 5. Planificación y recursos; 6. Objetivos claros y realismo); B. Fase de Movilización (1. Extensión; 2. Representatividad / Pluralismo; 3. Propósito colaborativo compartido); C. Fase de Participación (1. Información; 2. Deliberación; 3. Influencia efectiva); y D. Fase de Efectos / Resultados (1. Influencia en las políticas; 2. Coherencia institucional; 3. Aprendizaje y Generación de cultura participativa; 4. Mejora de las relaciones entre actores; y 5. Devolución de los resultados).

	<p>Prieto-Martín presenta a su vez un modelo clasificatorio de los distintos tipos de mecanismos participativos, que considera dos tipos fundamentales de Participación Ciudadana: 1. Participación Autónoma o informal⁴, impulsada por los propios ciudadanos o colectivos ciudadanos, que podrá tener una Base Asociativa/Personal y carácter más Colaborativo / Beligerante. Y la 2. Participación Administrativa o auspiciada, aquella en la que las administraciones públicas son las impulsoras iniciales que invitan al ciudadano y sus colectivos a participar. Esta participación puede tener un carácter: a. Orgánico (participación decisoria, consultiva o de control), b. Procedimental (ocasional o regular) o c. Mixto (con procesos participativos complejos diseñados ad-hoc).</p>
<p>Brodie et al. 2011, 2009</p>	<p>Estos valiosos estudios llevan a cabo una detallada revisión bibliográfica en torno a la participación ciudadana y analizan los procesos que llevan a la gente a implicarse y participar a lo largo de su vida. Consideran tres tipos de participación (1. Participación Individual; 2. Participación Pública; y 3. Participación Social). Proponen un ‘Marco de la Participación’ para explicar los factores que explican la práctica participativa individual. Esta se ve afectada, en primer lugar, por un marco general de 1. Fuerzas configuradoras (a. Poder; b. Acceso; c. Desigualdad/Igualdad; d. Relaciones). La participación de una persona se ve influenciada, asimismo por otras circunstancias personales, como 2. Momentos Vitales (a. Infancia; b. Juventud; c. Madurez; d. Madurez tardía; e. Vejez); 3. Lugares (a. Hogar; b. Espacios al aire libre; c. Instituciones; d. Organizaciones comunitarias; e. Entorno de trabajo; f. Entorno comercial; e. Entorno virtual); y 4. Actividades (a. Implicación política y pública; b. Campañas y grupos de presión (<i>lobbies</i>); c. Servicios a otros y cuidado del medio ambiente; d. Grupos de autoayuda y ayuda mutua; e. Donaciones y recaudación de fondos; f. Consumo Ético; g. Deporte, actividades culturales y hobbies). Finalmente, consideran 5. Dimensiones Múltiples que caracterizan y cualifican a la participación (a. Formal/Informal; b. Remunerada/Voluntaria; c. Ocasional/Regular; d. Eventos singulares/Continuo; e. Individual/Colectiva; f. Local/Global; g. Online/Offline; h. Motivada por interés propio/Altruismo; i. Activa/Pasiva; j. Miembro/Organizador; k. Instrumental/Transformadora; l. Consultiva/Empoderadora; m. Proactiva/Reactiva; n. Impulsando el cambio/Resistiendo al cambio).</p> <p>A partir de un amplio trabajo de campo basado en entrevistas en profundidad, identifican una serie de Factores interrelacionados que conforman la participación, y que son de tipo: 1. Individual; 2. Relaciones y redes sociales; 3. Grupos y organizaciones; 4. Entorno local; y 5. Influencias sociales y globales, que darán lugar a una evolución en tipos e intensidades de participación a lo largo de la vida.</p>
<p>Ortiz de Zárate 2012</p>	<p>Su ‘Modelo LUDO’ considera, desde las nociones sobre ‘Gobierno Abierto’, las características fundamentales de la participación a lo largo de las del Ciclo de elaboración y ejecución de políticas públicas, que llevan asociadas una serie de tareas: 1. Evaluar (a. Monitorización; b. <i>Feedback</i>; c. Análisis de datos); 2. Definir (a. Tomar evidencias; b. Identificar Problemas; c. Priorizar); 3. Diseñar (a. Debatir propuestas; b. Redactar propuestas; c. Debatir soluciones); y 4. Hacer (a. Publicar avance; b. Estado beta; c. Corresponsabilidad). La segunda dimensión considerada por el modelo es el Nivel de apertura, que puede ser: 1. Información; 2. Consulta; 3. Delegación. El modelo asocia, finalmente, para cada fase de la agenda y nivel de apertura distintos tipos de acciones y mecanismos participativos.</p>

Como puede verse, hay una serie de temas, como por ejemplo la intensidad de la participación, las fases del ciclo de políticas públicas, las fases del proceso participativo y los actores participantes, que se repiten en distintos modelos aunque se los combina en cada modelo de manera ligeramente diferente. Las distintas tipologías intentan iluminar aspectos diferentes de la participación y estas diferencias son por tanto comprensibles.

No obstante, contempladas todas las tipologías en conjunto, evidencian la confusión conceptual y tipológica que reina en el campo, con cuestiones esenciales que apenas aparecen reflejadas en las propuestas. Un ejemplo de ello es la cuestión del poder (Flyvbjerg 1998; Kadlec y Friedman 2007; Lee 2011; Hendriks 2008, 2009; Gaventa y Pettit 2011), cuya consideración resulta del todo esencial para entender cualquier ejercicio o institución participativa, ya que éstos se utilizan de facto “tanto para

⁴ La diferenciación entre Participación Administrativa/Auspiciada y Participación Autónoma/Informal se corresponde con la que otros autores (Cornwall 2002, 2008a; Gaventa y Pettit 2011; Escobar 2011) han propuesto para diferenciar entre los “*Invited participatory spaces*” –aquellos abiertos por una autoridad o institución particular, que invita a los ciudadanos a participar– y los “*invented /claimed participatory spaces*” –aquellos que los propios ciudadanos han creado o se han apropiado–.

desafiar los patrones de dominio, como para reproducir y reforzar las relaciones de poder existentes” (Whyte 1996). Los intereses, agendas, mentalidades y contextos de los distintos actores afectan enormemente tanto a sus ‘actuaciones participativas’ como a su afán por configurar las reglas y las características de los propios procesos de participación (Cooper y Smith 2012; Talpin 2007, 2010) para que favorezcan, instrumentalmente, sus intereses (Goldfrank 2011; Duque-Brasil y Carneiro 2011). Si la participación no ha avanzado más en este tiempo ha sido, fundamentalmente, porque su desarrollo se ha hecho de acuerdo a los intereses de aquellos con más poder y privilegio, que en absoluto desean que la participación y la aplicación de las TIC perturben los paradigmas comunicacionales y de poder pre-existentes (Subirats 2002; Zittel 2005; Mahrer y Krimmer 2005; Pratchett 2007). En general, la participación es tolerada y promovida por las autoridades públicas bajo la condición de que no resulte molesta para el *statu quo* y los *modus-operandi* de los poderes políticos y fácticos (Mohanty 2011). Así, por ejemplo, Pratchett y Wingfield (2007) observan, en su evaluación de un programa de e-Democracia en los municipios ingleses, las “ambiciones limitadas que muchas autoridades locales tienen en relación a la renovación democrática y al papel que la e-democracia puede desempeñar dentro de ella. [...] Incluso en los casos en que están convencidos, hay un alto grado de conservadurismo en la manera en que desean implementar dispositivos democráticos, prefiriendo reforzar las prácticas existentes en lugar de tener la oportunidad de cambiar radicalmente la forma en que funciona la democracia, al cambiar el equilibrio de poder”.

Resulta, por tanto, interesante observar cómo la mayoría de los modelos asumen la perspectiva del gobernante al abordar y analizar las formas de participación ciudadana, y de alguna manera reafirman la visión de éstos de cara al desarrollo de iniciativas participativas que no aspiran a ser transformadoras. Como señala Martí (2008), “la falta de compromiso político hace que las experiencias se acaben diseñando de una manera que afecta poco a las instituciones y procesos ordinarios, y que se opte generalmente por pequeñas intervenciones más que por grandes transformaciones sociopolíticas. Hecho éste que pocas veces es criticado porque, entre otras razones, la mayor parte de los expertos que estudian este ámbito trabajan directamente, o mediante consultoría, para la administración pública”.

El cuadro 2 complementa al anterior, presentando algunos de los conceptos y tipologías que han sido propuestos para el ámbito de la eParticipación o la democracia digital. En general, estos modelos se han limitado a aplicar, sobre alguna de las tipologías simples propuestas para la participación, algunas consideraciones extra sobre las herramientas digitales que se pueden utilizar en cada caso. El cuadro 2 incluye, asimismo, algunas de las reflexiones referidas a la justificación, los factores de éxito y los retos y barreras que se le plantean para la eParticipación en cuanto que ámbito investigativo y social.

Cuadro núm. 2. Recursos sobre conceptos y tipologías eParticipativas

TIPOLOGÍAS	
OECD 2003	El estudio elaborado por Macintosh para la OCDE, incluye su ‘ <i>e-Engagement Matrix</i> ’, un modelo que considera: 1. Nivel de participación (a. Información, b. Consulta, c. Participación); 2. Fase del Ciclo de elaboración de políticas públicas: a. Establecimiento de la agenda, b. Análisis, c. Formulación; d. Implementación; e. Monitoreo). Sobre la matriz bidimensional definida por ambas dimensiones, se recomiendan 3. Herramientas técnicas aplicables.
Local	Este manual práctico, orientado a los gobiernos locales ingleses, categoriza los canales y herramientas de

eDemocracy National Project 2006	participación considerando: 1. Nivel de participación (a. Información, b. Consulta, c. Participación); 2. Dificultad (a. Baja; b. Media; c. Alta); y 3. Impacto (a. Bajo; b. Medio; c. Alto), identificando asimismo, en la confluencia de estas dimensiones 4. Herramientas técnicas aplicables (como WebCasting, blogging, etc.).
Martí y Bertran 2007; Krimmer et al. 2008	Estas publicaciones proporcionan ejemplos de taxonomías que, básicamente, constituyen un ‘cajón de sastre’ de dudosa utilidad, agrupando una colección de cosas muy distintas y sin apenas relación. Martí y Bertran clasifican experiencias de democracia digital. Krimmer <i>et al.</i> agrupan ‘Herramientas y Políticas Genéricas de Democracia Electrónica’ a base de agregar una ‘e-’ a todo concepto imaginable (<i>e-Campaigning, e-Citizen Relationship Management, e-Complaints, e-Consulate, e-Embassy, e-Democracy Games, e-Democracy Webcasts, e-Discussion, e-Initiative, e-Journalism, e-Justice, e-Party, e-Politician, e-Neighbourhood, etc.</i>). Mencionamos este tipo de falsas taxonomías porque este tipo de propuestas son, lamentablemente, frecuentes.
Albrecht et al. 2008	Este estudio fue escrito para orientar la política federal alemana en relación a la e-Democracia e incluye una clasificación de doble escalera. La primera se refiere a las iniciativas administrativas (<i>top-down</i>): 1. Información; 2. Consulta; 3. Cooperación. La segunda a las iniciativas de tipo autónomo (<i>bottom-up</i>): A. Transparencia a través de agentes externos; B. Quejas y peticiones; C. Activismo, campañas y cabildeo. Pese a que esta escala doble es muy básica y cuestionable su utilidad, constituye cuanto menos un intento de incluir las formas autónomas de participación. El estudio identifica 28 herramientas/formatos de participación distintos (<i>eg: SMS, RSS, videoconferencia, quick-poll, etc.</i>) que son asignados a las categorías incluidas en las escaleras siguiendo un criterio que en ocasiones parece un tanto arbitrario.
Phang y Kankanhalli 2008	El artículo proporciona un modelo para aplicar ICT a las iniciativas de eParticipación. Según su propuesta para una iniciativa de eParticipación se debe establecer primero qué 1. Objetivo se busca (a. Intercambio de información; 2. Educación y acrecentamiento del apoyo público; c. Complemento a la toma de decisiones; d. Obtener <i>feedback</i> representativo) (Glass 1979). Para cada uno de estos objetivos, que los autores vinculan con las distintas fases del ciclo de elaboración de políticas públicas, se proponen algunas 2. Técnicas Participativas más adecuadas , para las que se detallas 3. Características esenciales (a. Restricción en el número de participantes objetivo; b. Control de los procesos participativos; c. Mantenimiento de contactos en el largo plazo; d. Interacción entre los planificadores y los participantes; e. Mecanismos para recolección de datos; f. Análisis estadístico de datos). Finalmente, se proporcionan indicaciones sobre las 4. Herramientas ICT que proporcionan las funcionalidades requeridas.
Rose et al. 2010	Se investigan qué tecnologías pueden apoyar la realización de experiencias de Presupuestos Participativos. Para ello se identifican los 1. Procesos / Subprocesos que caracterizan a los PP: (a. Reclutamiento de participantes [Cobertura mediática / Establecimiento conocimientos básicos]; b. Formulación de la propuesta de presupuesto público [Envío de propuestas / Representación / Deliberación y formación de preferencias / Conversión]; c. Toma de decisión; d. Adopción; e. Monitoreo de la implementación y ejecución). Para cada proceso/subproceso se recomiendan las 2. Tecnologías de e-Participación más adecuadas (a. Soporte a argumentación; b. Escritura colaborativa, wikis y gestión de documentos; c. Juegos electrónicos; d. Gestión de contenidos; e. Soporte al trabajo colaborativo (CSCW); f. <i>Data mining</i> ; g. Peticiones electrónicas; g. Voto electrónico; h. Sistemas de soporte de decisiones; i. Sistemas de información geográfica (GIS); j. Tecnologías de conocimiento; k. Plataformas multi-canal; l. Encuestas y mini-encuestas online; m. Ontologías y web semántica; n. <i>Pod- y Web-casting</i> ; o. Algoritmos de encriptación digital/Seguridad/Certificados; p. Software de redes sociales; q. Análisis de textos y Procesamiento del lenguaje natural; r. Lugares Virtuales de encuentro – foros de discusión y <i>chat-rooms</i>).
Delakorda 2011	Delakorda complementa la ‘Matriz de la participación ciudadana’ (CoE 2009a), añadiendo las correspondientes Herramientas de eParticipación a los Instrumentos y mecanismos participativos que la matriz original asignaba para las distintas ‘Etapas del proceso de toma de decisiones políticas’ y los diferentes ‘Niveles de participación’.
JUSTIFICACIONES Y FACTORES ÉXITO DE LA (E)PARTICIPACIÓN	
Robinson 2004	Entre los factores relevantes, que explican experiencias exitosas, identifican Factores legales, Capacidad técnica, Factores políticos y organizacionales, Determinantes socio-económicos, Relaciones de poder, Mecanismos de participación.
Lowndes et al. 2006; Guarneros-	El modelo ‘CLEAR’ de Lowndes <i>et al.</i> considera que la participación es especialmente exitosa cuando los ciudadanos: 1. ‘Can’/Pueden: disponen de los conocimientos y recursos para participar; 2. ‘Like’/Desean: tienen el sentimiento de pertenencia e implicación que refuerza la participación; 3. ‘Enabled’/Son

Meza 2007	habilitados: se les proporciona la oportunidad para participar; 4. 'Asked' / Son requeridos: organismos oficiales o grupos voluntarios les movilizan para participar; y 5. 'Responded' / Se les responde: tienen constancia de que sus visiones han sido consideradas. Guarneros-Meza (2007) aplicó y evaluó este modelo con casos prácticos, en una de los pocos intentos de 'evaluar los modelos de evaluación'.
Whyte et al. 2006	Factores más importantes que incentivan/desincentivan la participación online: 1. Capacidad de respuesta; 2. Publicidad e información sobre el proceso; 3. Tiempo de reacción y repuesta; 4. Acceso (infraestructura y habilidades técnicas); 5. Accesibilidad; 6. Influencia; 7. Conveniencia, comodidad; 8. Contenido relevante; 9. Facilidad de uso; 10. Contenido comprensible; 11. Liderazgo político.
Martí y Bertran 2007	Consideran como ventajas y potenciales democráticos de la participación electrónica los siguientes: 1. Permite un mayor y mejor flujo de información, garantizando mayor transparencia y un mayor conocimiento general de la ciudadanía; 2. Las relaciones políticas y los trámites administrativos o políticos se hacen más eficientes; 3. Se eliminan costos y dificultades de todo tipo (desplazamientos, obtención de información, timidez, etc.); 4. Se crean nuevas formas de comunicación y de participación (como los blogs, agregadores, etc.); 5. Internet permite la emergencia de nuevas redes, asociaciones y agrupaciones de intereses; 6. Se da más voz a la ciudadanía a la hora de diseñar las políticas públicas.
Pratchett y Wingfield 2007	Identifican como potenciales beneficios de la e-Participación: 1. Transparencia, rendición de cuentas y capacidad de respuesta (a. Proporcionar información actualizada, correcta, relevante y está en un formato accesible; b. Se hace posible el monitoreo de las actividades y decisiones de los políticos; c. La consulta y la escucha a los ciudadanos se facilita); 2. Participación e implicación ciudadana (a. Permite superar limitaciones geográficas y temporales; b. Permite superar barreras físicas a la participación (discapacidades, edad, etc.); c. No hay límites técnicos a la cantidad de gente que participa; d. Las personas pueden escoger su nivel e intensidad de participación; e. Los costes de la participación son mucho más bajos); 3. Deliberación y formación de opinión (a. Foros deliberativos permiten una discusión más densa y abierta; b. Los ciudadanos están más empoderados para poner en la agenda política aquellos asuntos que les preocupan más; c. Es posible un diálogo directo entre políticos y ciudadanos, sin la mediación de los medios de comunicación). El estudio señala, asimismo, que "tal vez la verdadera respuesta de la e-Democracia no sea tanto el abrir más y más canales para la participación política sino, más bien, proporcionar los medios que faciliten la participación política en aquellos momentos en que las personas están realmente motivadas para participar".
Ferguson et al. 2006; Miller y Williamson 2007, 2008	Como resultado de su evaluación de varias experiencias de participación electrónica en el marco del programa 'Digital Dialogues', alcanzan entre otras las siguientes conclusiones: 1. La participación puede mejorar las políticas públicas; 2. La participación aumenta la eficacia de ciudadanos y gobernantes; 3. El uso de recursos electrónicos plantea significativos beneficios logísticos, de recolección de datos y de transparencia que no siempre están presentes con los métodos presenciales convencionales; 4. La mayoría de los usuarios de los entornos web preferían ser espectadores (regulares) de las deliberaciones antes que participar directamente. La no participación, o participación como observador, es una forma legítima de participación. 5. La moderación y facilitación de la deliberación tiene una importancia crucial y debe ser llevada a cabo por técnicos con profundo conocimiento y con responsabilidad sobre las áreas de la política pública que se trate. 6. Hacen falta campañas de marketing para atraer participación, mantener interés y dar publicidad a los resultados. 7. Herramientas como blogs, <i>web-chats</i> y foros son útiles para diferentes fines, aunque pueden ser combinados. 8. La base de participantes de un ejercicio debería mantenerse, para que participe en un diálogo continuado, de acuerdo a las necesidades del ciclo de políticas públicas. 9. Las reglas de discusión, condiciones y las políticas de moderación deben ser claras, fáciles de seguir y estar publicadas.
CoE 2009b	La recomendación sobre Democracia Electrónica del Concilio de Europa señala que "los objetivos de la e-Democracia son la transparencia, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta institucional, la participación, la deliberación, la subsidiariedad, la cohesión social y la confianza en la democracia, las instituciones democráticas y los procesos democráticos". Indican también que la e-Democracia debe basarse en la transparencia y el empoderamiento ciudadano, al tiempo que ser deliberativa e inclusiva: debe incluir a las partes interesadas, en particular, las autoridades públicas en todos los niveles, políticos, representantes electos, partidos políticos, funcionarios públicos, ciudadanos, electores, miembros de empresas y asociaciones de derecho público, la sociedad civil y sus organizaciones, medios de comunicación y empresas.
BARRERAS Y DESAFÍOS DE LA (E)PARTICIPACIÓN	
OECD 2003	Señala que los obstáculos a la e-Democracia y la eParticipación no son tanto tecnológicos sino eminentemente culturales, organizacionales e institucionales. Es necesario por ello adaptar las estructuras y los procesos democráticos de toma de decisiones para asegurar que los resultados de las consultas online son analizados,

	diseminados y utilizados. La tecnología debe verse no cómo la solución sino como un facilitador, un habilitador de soluciones. Entre los desafíos más importantes para el desarrollo de la eParticipación se señalan: 1. Extensión de la eParticipación a un gran número de ciudadanos; 2. Crear capacidades en ciudadanos y gobiernos; 3. Coherencia en todo el proceso de elaboración de políticas públicas; 4. Evaluación de la eParticipación ; y 5. Compromiso institucional .
Involve 2005	Involve identifica en su estudio sobre participación las siguientes tensiones y potenciales problemas: 1. Eficiencia y eficacia ; 2. Calidad y legitimidad de los procesos de toma de decisión ; 3. Cambio de cultura organizacional ; 4. Liderazgo ; 5. Poder ; 6. Extensión de la participación a las comunidades, a los interesados, a los receptores de servicios y a la ciudadanía en general, de manera que se mantenga la 7. Representatividad e inclusividad .
Aichholzer et al. 2006	Señalan los siguientes ámbitos como relevantes para la investigación de la eParticipación: 1. Político estratégicos ; 2. Organizacionales ; 3. Generación de valor público ; 4. Sociales ; 5. Socio-económicos ; 6. Socio-técnicos ; 7. Tecnológicos ; y 8. de Implantación . Para cada uno de estos ámbitos, los autores analizan sus desafíos, barreras y precondiciones.
Kubicek et al. 2007	Se profundiza en la necesidad de que, para que la (e)Participación funcione, deben superarse en primer lugar 1. Barreras culturales , así como realizar un buen 2. Encaje Organizacional ; 3. Encaje Económico ; 4. Encaje Técnico ; y 5. Encaje Legal ; dentro de los mecanismos y estructuras de gobierno democrático.
Levine y Nierras 2007	Las reservas más importantes que, desde la perspectiva de los activistas, existen en relación a los mecanismos participativos son: 1. Preocupaciones sobre la equidad ; 2. Preocupación sobre posibles sesgos ; 3. Preocupaciones sobre representatividad ; 4. Preocupaciones sobre la neutralidad de los procesos ; 5. Preocupaciones por el potencial control y manipulación gubernamental ; 6. Preocupaciones sobre la sostenibilidad ; 7. Preocupaciones en torno a la escala y alcance ; 8. Preocupaciones sobre la definición de "deliberación" ; y 9. Preocupación sobre la eficiencia .
Dutton y Peltu 2007	Identifican como barreras clave que han dificultado el desarrollo de la eDemocracia las siguientes: 1. No se ha logrado ofrecer oportunidades ajustadas a los diferentes niveles de capacitación y acceso digital de los ciudadanos; 2. Falta de confianza ; 3. Diseño técnico inadecuado . Que se complementan con otras barreras relacionadas con factores administrativos; 4. Falta de liderazgo político y administrativo ; 5. Dificultades financieras ; 6. Falta de coordinación transversal ; y 7. Inflexibilidad organizativa y laboral . Avisan, asimismo, de una tendencia creciente, señalando que los "cambios sustanciales en el <i>statu-quo</i> de las relaciones gobierno-ciudadanos están teniendo lugar porque el gobierno no ha perdido el monopolio sobre la creación y oferta de sistemas de participación ciudadana".
Pratchett 2007; Pratchett y Wingfield 2007	Se considera que la barrera más importante para el desarrollo de la e-democracia en el ámbito local es la "resistencia entre actores políticos clave", la cual probablemente es responsable de que las herramientas y procesos participativos ofertados hasta ahora desde los gobiernos y administraciones públicas "no rasquen donde a los ciudadanos verdaderamente les pica". Los desafíos y peligros de la e-Democracia son: 1. Gestión de expectativas ; 2. Fatiga ciudadana ante solicitudes de consultas y participación; 3. Desaparición de intermediarios ; 4. Brecha digital ; 5. Surgimiento de una élite auto-nombrada ; 6. Garantizar la respuesta y retroalimentación ; 7. Seguridad y privacidad ; 8. Anonimato ; 9. Sobrecarga del sistema administrativo ; y 10. La tensión global/local propia de los medios digitales. En cuanto a las barreras para la e-democracia , observan las siguientes 1. Limitada comprensión democrática de gobiernos y administraciones públicas (a. Se otorga primacía a la prestación de servicios; b. Énfasis puesto en mecanismos representativos; c. Rechazo a instituciones democráticas convencionales; d. Confusión en relación a los mecanismos participativos; y e. No distinción entre e-democracia y e-Gobierno); 2. Limitaciones organizativas (a. Limitaciones financieras; b. Falta de infraestructura y habilidades; c. Sobrecarga derivada de nuevas oportunidades tecnológicas; d. Falta de voluntad política y administrativa); 3. Limitaciones estructurales (a. Objetivos y prioridades del gobierno central; b. Inmadurez del mercado de herramientas y procesos de e-Democracia); 4. Limitaciones del lado de la ciudadanía (a. Estratificación digital; b. Falta de demanda).
CoE 2009b	La recomendación del Concilio de Europa reafirma que "los desafíos, barreras y riesgos para la e-democracia pueden tomar muchas formas y tener un carácter político, legal, organizacional, tecnológico, financiero, social o cultural".

Como se ha señalado anteriormente, la necesidad de desarrollar metodologías evaluativas con las que estudiar los procesos y herramientas (e)participativos fue identificada desde los primeros momentos de desarrollo del campo como algo esencial (Macintosh y Whyte 2002; OECD 2003). Muchos años después, sin embargo, sigue sin disponerse de verdaderos marcos evaluativos para analizar la (e)Participación (Burton 2007). Ciertamente es que para el campo general de la participación se han propuesto, desde los ámbitos de la teoría y de la práctica, modelos que poseen una significativa madurez (Rowe y Frewer 2000; OECD 2005; Parés *et al.* 2007; Nabatchi 2012) y que han permitido acumular un valioso conocimiento sobre buenas prácticas en torno a los mecanismos y experiencias participativos. Por lo general, estos métodos permiten evaluar la participación a nivel de proyecto o iniciativa, mediante la recolección de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos de naturaleza muy diversa, cuyo estudio al término del proceso permite analizar sus más diversos aspectos. Se ha achacado a estos modelos, sin embargo, su incapacidad para llevar a cabo un análisis más profundo, que permitan aprehender la complejidad semántica y vivencial de las innovaciones participativas así como apreciar su calidad deliberativa y valorar sus impactos en el medio y el largo plazo (Allegretti *et al.* 2011). Por el otro lado, se ha indicado también que estos métodos evaluativos poseen un sustrato teórico muy exiguo: las series de indicadores que proponen estudiar provienen al fin de reflexiones altamente arbitrarias o son extraídas a partir de teorías con un marcado carácter normativo y especulativo, por lo que apenas permiten desarrollar estudios empíricos comparativos (Smith 2007, 2009; Burton 2007). En los últimos años, no obstante, se están surgiendo enfoques metodológicos y evaluativos que aspiran precisamente a abordar estos problemas (*eg.* Smith y Ryan 2011; Alarcón Pérez *et al.* 2011; Gaventa y Barret 2010; Pratchett *et al.* 2009).

La situación de la evaluación en la eParticipación resulta, si cabe, más precaria. Hemos visto ya cómo la sustentación teórica del campo de la eParticipación ha sido hasta ahora muy deficitaria (Prieto-Martín 2012), pues se han ignorado muchos de los avances y reflexiones provenientes de campos adyacentes y relevantes⁵. Esta falta de sustento ha afectado especialmente los modelos evaluativos propuestos para la eParticipación. Estos modelos supuestamente se basan en modelos previos provenientes del campo de los Sistemas de Información y del campo de la Participación (Loukis 2012). Pero lo cierto es que la incorporación de dichos conceptos y modelos ha sido deficitaria: el análisis sustancial de los marcos evaluativos que mayor impacto han tenido, junto con el análisis histórico de su proceso de evolución, sugiere que fueron desarrollados en el marco de proyectos específicos y que, básicamente, consisten en bienintencionadas pero arbitrarias ocurrencias por parte de sus desarrolladores para evaluar ciertos proyectos, que luego se hicieron evolucionar ligeramente.

En el ámbito de las eParticipación –y más en general, en las ciencias sociales– lo normal es que la reflexión científica se base en el análisis de eventos muy desiguales que, en la mayoría de los casos, acontecen fuera del control del investigador. Se interpretan, por lo general de manera oportunista y descriptiva, fenómenos ya acontecidos, y en base a dicho análisis se elaboran teorías y modelos que necesariamente tendrán un marcado carácter especulativo, aunque en lo posible sean referenciados en las elaboraciones teóricas establecidas con anterioridad. El problema es que estos planteamientos

⁵ Como el propio ámbito de la ‘participación’ o, singularmente importante de cara a la evaluación, el de la Cooperación Internacional, con su larga experiencia acumulada promoviendo empoderamiento participativo (DRC Citizenship 2011).

y teorías resultan, por construcción, muy difíciles de ‘falsar’: no es posible encontrar fenómenos que permitan refutarlos con claridad⁶.

Esta problemática afecta especialmente a los “modelos de evaluación”. La lógica de la publicación científica en congresos y *journals*, especialmente cuando la elaboración de los artículos está vinculada a proyectos de investigación-experimentación como los financiados por la UE, favorece la citación acrítica antes que la práctica de la validación y la refutación críticas. Es por ello que modelos propuestos hace diez años con una intención tentativa y especulativa, y pensados para ser aplicados en un ámbito muy concreto y con la vista puesta en el ‘estudio de casos’, siguen hoy siendo considerados como la base de las nuevas propuestas evaluativas (Macintosh y Whyte 2002; Loukis 2012). Es patente que el campo de estudio de la eParticipación ha cambiado radicalmente en los diez últimos años: ni las herramientas tecnológicas, ni los procesos comunicativos, ni la propia sociedad en que aquellos se insertan son ya los mismos. Sería por tanto cabal plantearse que los modelos previos han podido quedar desfasados, que no valen ya apenas para acomodar el análisis de la realidad presente, y que por tanto se requieren nuevos enfoques innovadores. Lamentablemente, esto es algo que no está ocurriendo: mientras que el campo sigue avanzando a zancadas, sus estudiosos se resisten a abandonar su paso de hormigas. El cuadro 3 resume, a modo de ejemplo, las más importantes propuestas evaluativas realizadas hasta ahora.

Cuadro núm. 3. Propuestas para la evaluación de la eParticipación

<p>Whyte y Macintosh 2002; Macintosh et al. 2005; Macintosh y Whyte 2006, 2008; Lippa et al. 2008;</p>	<p>Whyte y Macintosh, en su propuesta seminal “<i>Analysis and Evaluation of E-Consultations</i>” (2002), propusieron un modelo para evaluar los resultados de las consultas electrónicas de acuerdo a tres criterios: político, técnico y social. Debido a la ausencia de investigación previa, la necesidad de los gestores públicos de entender los contextos que rodean las iniciativas exitosas de consultas electrónicas y la necesidad de continuar innovando, recomendaban el ‘estudio de casos’ para indagar en este ámbito, antes que la ‘realización de experimentos’.</p> <p>En el marco del ‘<i>Local eDemocracy National Project</i>’ (Macintosh et al. 2005, Macintosh y Whyte 2006) dicho modelo fue desarrollado, detallando dichas dimensiones. El 1. Criterio democrático valora la medida en que los proyectos mejoran la democracia, y consideraban los elementos (a. Representación; b. Participación; c. Transparencia; d. Conflicto y consenso; e. Igualdad política; f. Control comunitario). El 2. Dimensiones clave de las iniciativas de e-Democracia consideraba los objetivos, métodos y expectativas, a través de los elementos (a. Tipo de participación; b. Fase del proceso de toma de decisiones; c. Actores; d. Tecnologías usadas; e. Reglas de participación; f. Duración y sostenibilidad; g. Accesibilidad; h. Recursos y promoción; i. Evaluación y resultados; j. Factores críticos de éxito). El 3. Criterio de calidad de herramientas de e-Democracia incluía (a. Confianza y seguridad; b. Relevancia y legitimidad; c. Accesibilidad; d. Atractivo; e. Claridad de contenido; f. Capacidad de respuesta; g. Navegación y organización; h. Eficiencia y flexibilidad; i. Recuperación ante errores).</p> <p>Posteriormente, el modelo fue actualizado (Macintosh y Whyte 2008), sustituyendo la segunda dimensión por 2. Criterio del proyecto, que incluye (a. Participación con una audiencia más amplia; b. Obtener opiniones mejor informadas; c. Permitir una consulta más profunda; d. Análisis asequible de contribuciones; e. Proporcionar retroalimentación a los ciudadanos). El nombre del tercer criterio fue cambiado a 3. Criterio Socio-Técnico. Las dimensiones clave se consideraron como preguntas de evaluación a los distintos actores participantes.</p> <p>Finalmente, en el marco del proyecto DEMO-Net (Lippa et al. 2008) se preparó un manual extenso sobre evaluación, que actualiza el modelo ligeramente, convirtiendo los ‘Criterios’ en ‘Perspectivas’ y añadiendo al 2. Perspectiva de proyecto las categorías (f. Calidad procedimental; y g. Sostenibilidad) y proporcionando más detalle sobre sub-categorías y los indicadores que permiten estudiarlas (se detallan un total de 67 indicadores distintos). Se recomienda asimismo considerar 0. Atributos del contexto de los Proyectos de eParticipación, que incluyen (a. Niveles de gobierno; b. Tipo de decisiones; c. Características de la temática; d. Herramientas y métodos utilizados; e. Ámbito del ejercicio; f. Nivel de participación; g. Fase del proceso de toma de decisiones; h. Actores; i. Nivel de institucionalización/formalización del procedimiento; j. Historia del proyecto [por</p>
---	---

⁶ Y, por tanto, de acuerdo a la epistemología propuesta por Popper, no podrían siquiera ser considerados como verdadera ciencia.

	<p><i>Periodicidad</i>]; k. Cultura política).</p> <p>Es patente que el modelo ha ido creciendo por medio de la incorporación de más y más elementos hasta hacerse inmanejable. El nivel 'contextual' se ha convertido en un 'cajón de sastre' donde se incluyeron las originales 'Dimensiones clave' y otras características que, en realidad, bien podrían considerarse también dentro las otras perspectivas. Lamentablemente, el hecho de que no se visibilizase apropiadamente este nivel, incluyéndolo como una cuarta 'perspectiva'⁷, ha llevado a que sus componentes –que son, de facto, esenciales para la comprensión de las iniciativas eParticipativas– no hayan sido considerados en algunos casos en que se pretendió aplicarlo esta metodología evaluativa (eg: Aichholzer y Westholm 2009; Scherer y Wimmer 2010). En su análisis de este modelo de evaluación Kubicek (2010, p. 188) señala asimismo cómo “desde un punto de vista metodológico estas dimensiones no satisfacen los requerimientos para una clasificación válida, tales como la completitud y exhaustividad de la clasificación y la exclusividad entre las clases”.</p> <p>Aichholzer y Westholm (2009) utilizaron este modelo para analizar las experiencias internacionales incluidas en el programa europeo e-Voice, que tuvo una duración de cuatro años. Respecto a la metodología evaluativa, concluyen que resulta muy difícil aplicarla a programas internacionales, o extraer a partir de ella cualquier conclusión comparativa, debido a cuestiones como la necesidad de valerse de evaluación remota y las diferencias culturales y técnicas entre los distintos proyectos.</p> <p>Scherer y Wimmer (2010) también se inspiraron en este modelo para realizar la evaluación del proyecto europeo VoicE. Lamentablemente, esta evaluación vino a demostrar que es posible aplicar una metodología evaluativa detallada y compleja como ésta, y no obstante obviar una conclusión fundamental: que el proyecto no había logrado funcionar como una plataforma de eParticipación (Prieto-Martín 2012b).</p>
<p>Tambouris et al. 2007a,b</p>	<p>Su modelo “<i>A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools</i>” pretende evaluar proyectos y herramientas para la eParticipación está más orientado a la caracterización agregada de casos con intención de realizar análisis sobre ellos. Así, consideran que la eParticipación debe contemplarse en tres niveles diferentes de análisis: 1. Áreas de participación (Informática comunitaria, Fortalecimiento comunitario, Entornos de colaboración, Educación para la ciudadanía, Política cultural, Discurso, Deliberación, Consultas, Votaciones, Campañas, Procesos de elección, Inclusión/Exclusión, Provisión de información, Prestación de servicios, Procesos de políticas públicas, Elaboración participativa de legislación, Periodismo ciudadano, Mediación, Planificación espacial participativa); 2. Categorías de herramientas (Blogs, Portales, Buscadores, <i>Webcasting/Podcasting</i>, Listas de distribución / Grupos de noticias, Chats, Wikis, Encuestas online, Herramientas para encuestas deliberativas, Herramientas de Análisis de contenido, Herramientas de Gestión de contenidos, Herramientas de Gestión colaborativa, Soporte Computacional al Trabajo Cooperativo (CSCW), Entornos colaborativos, Plataformas para consultas, Visualización de argumentaciones, Interfaces de Lenguaje Natural) y 3. Tecnologías (e-Mail, Mensajería instantánea, Archivos compartidos, Sindicación RSS, Tecnologías de <i>streaming</i>, CSCW/Groupware, Web semántica, Servicios web, XML, Protocolos de seguridad (eg. SSL), Tecnologías de agentes, Minería de datos, Ingeniería ontológica, Lingüística computacional, Procesamiento de lenguaje natural, Gestión de identidades, Tecnologías de filtrado).</p> <p>Según su concepción, en los dos últimos niveles el énfasis recae en elementos TIC, mientras que el primero tiene que ver con la Participación más tradicional. A partir de estas categorías elaboran unas plantillas para la evaluación de proyectos, en las que incorporan otras categorías, como: Métodos participativos (Tradicionales, ICT, mezcla de ambos); Nivel de participación (e-Información, e-Consulta, e-Involucración, e-Colaboración, e-Empoderamiento); Fase del proceso de elaboración de políticas públicas (Establecimiento de agenda, Análisis, Creación de políticas, Implementación, Monitoreo), Objetivo, Administradores y facilitadores (Adm. Expertos, Cargos Electos, Empresa, OSC, Otro), Usuarios de las herramientas (Administradores expertos, Cargos Electos, ‘<i>Professional Stakeholders</i>’, ‘<i>Lay Stakeholder</i>’, Seleccionados aleatoriamente, Seleccionados no aleatoriamente, Participantes auto-seleccionados); Reglas de uso; Modelo de licencia; Outreach; ... y algunas otras más. El modelo fue aplicado a una serie de proyectos europeos para extraer algunos números sobre ellos.</p> <p>Claramente, este modelo es un ejemplo de buena parte de los males sobre los que se ha hablado con anterioridad, como una confusión general a nivel conceptual y metodológico, y la inclusión de referencias a cosas que no acaban de entenderse que lleva a que se superpongan elementos y aportes que no encajan, desconocimiento del contexto de aplicación al que supuestamente se refieren las propuestas, afán de publicación precipitada, etc. En cierto modo, parece que esta propuesta buscarse aplicar a la contra aquel principio que se atribuye a Keynes, de que “es mejor acertar con vaguedad que equivocarse con precisión”.</p>

⁷ A este respecto, conviene analizar en la figura 1 –que muestra la singular evolución de la representación visual y las designaciones del modelo– los sucesivos cambios que van siendo introducidos, pues algunos de ellos son portentosos.

<p>Smith et al. 2009, 2011</p>	<p>Como parte del estudio sobre ‘Servicios para el desarrollo de la eParticipación en la UE’ (European eParticipation 2009) se creó un marco analítico multinivel para la participación, que considera en primer lugar 1. Factores Externos (a. Tipo de régimen; b. Cultura política; c. Cultura de servicio público y trabajo transversal; d. Marco legal; e. Marco de políticas públicas vinculadas; f. Autonomía; g. Tecnologías accesibles; h. Marco socio-económico; i. Marco socio-cultural; j. Patrones de intermediación de intereses; k. Estructuras de gobernanza trans-sectorial). Los Factores Internos son considerados a tres niveles diferentes 2. Nivel Alto, caracterizado por el Impacto del proyecto, sus ‘objetivos generales’; 3. Nivel Medio, caracterizado por los Resultados (<i>outcomes</i>) del proyecto, sus ‘objetivos específicos’; y 4. Nivel Base, caracterizado por los Productos operacionales del proyecto. Para cada uno de estos niveles se propone considerar las barreras y potenciales existentes (tecnológicos, institucionales, políticos y sociales) así como los principales actores a considerar, y la lógica de intervención que permitiría desarrollar el nivel.</p> <p>Este modelo es muy interesante en su afán por proporcionar un marco de referencia completo, que integre diferentes niveles de análisis. En su análisis de los distintos niveles realizan aportaciones notables. Por ejemplo, por primera vez se señala algo muy importante para la comprensión de los procesos participativos: que los distintos actores participantes en un proceso (<i>stakeholders</i>) pueden desarrollar en él papeles distintos (participante; iniciador o propietario del proceso; tomador de decisión; moderador/facilitador; procesador de resultados; o receptor de resultados). Sin embargo, en su intento de integrar elementos muy distintos (desde el marco legal y la cultura política a infraestructuras y tecnologías base) acaba conformando una mezcla compleja, no del todo estructurada e imposible de operacionalizar.</p> <p>En su esencia, lo que este modelo hace es aplicar al campo de la (e)Participación perspectivas de evaluación que son utilizadas desde hace tiempo en el campo de la Cooperación Internacional, donde se evalúan los resultados de las intervenciones en los niveles denominados <i>Micro, Meso</i> y <i>Macro</i>, por medio del análisis de sus correspondientes <i>Outputs, Outcomes, Impacts</i>.</p>
<p>Panopoulou et al. 2008, 2010</p>	<p>Basado ligeramente en los modelos recién descritos (Tambouris et al. 2007a,b; Smith et al. 2009), este nuevo “<i>Framework for eParticipation Good Practice</i>” se orienta a valorar iniciativas de eParticipación y valorar su potencial como posibles ‘buenas prácticas’. Su marco evaluador consiste en ocho criterios principales: 1. Resultados y logros; 2. Impacto social; 3. Novedad e innovación; 4. Sostenibilidad y desarrollo futuro; 5. Potencial para transferir y compartir la práctica; 6. Lecciones aprendidas; 7. Visibilidad; y 8. Funcionalidad. Las primeras cinco tienen que ver con la evaluación del impacto, mientras que las últimas cuatro están vinculadas con el aprendizaje. Los autores elaboran un cuestionario estructurado en una sección descriptiva, con información genérica sobre la iniciativa y sobre su gestión y operación, y una sección evaluativa. Dicho formulario fue utilizado en el marco del estudio <i>European eParticipation</i> (2009) para realizar una encuesta a nivel europeo que cubrió 255 iniciativas diferentes (Panopoulou et al. 2010), que permitió establecer algunas de sus características genéricas e informó el resto de investigaciones que compusieron el estudio.</p>
<p>Digital Dialogues 2009a</p>	<p>Este “<i>Digital Engagement Evaluation Toolkit - Tools, tips and techniques for assessing the effectiveness of digital engagement</i>” fue desarrollado a partir de la experiencia obtenida en la evaluación de los proyectos incluidos en el programa Digital Dialogues (Ferguson et al. 2006; Miller y Williamson 2007, 2008). Es una propuesta práctica que busca orientar a los impulsores de iniciativas de participación digital a que elaboren su propio marco de evaluación. Los elementos que se proponen como vertebradores de las evaluaciones son: 1. Objetivo de la iniciativa (a. Medición de la opinión pública; b. Apoyar electrónicamente el desarrollo de consultas formales; c. Colaboración en relación a la elaboración de políticas públicas o prestación de servicios); 2. Fase de la participación evaluada (a. Contexto; b. Implementación; c. Resultados). Para cada uno de ellos, se sugieren los Indicadores fundamentales y las Herramientas de medición más adecuadas.</p>
<p>Loukis 2012</p>	<p>Loukis lleva a cabo una revisión de diversas propuestas para la evaluación de Sistemas de Información, procesos de participación e iniciativas de eParticipación, resumiendo sus características fundamentales. Combinando algunos de sus elementos, se propone una metodología sintética para la evaluación de proyectos de eParticipación, que considera tres dimensiones fundamentales: 1. Perspectiva de Proceso (a. Claridad de objetivos; b. Claridad sobre participantes y sus responsabilidades; c. Claridad respecto al principal impulsor político; d. Adecuación del momento de realización; e. Adecuación de los recursos (humanos, técnicos, financieros); f. Promoción a potenciales participantes; g. Protección de los datos personales de los participantes; h. Cantidad y calidad de la información base proporcionada a los participantes; i. Calidad de la facilitación/moderación; j. Análisis de las contribuciones; k. Publicación de los resultados y conclusiones; l. <i>Feedback</i> a los participantes; m. Compromiso de políticos y técnicos; n. Adecuación general del diseño del proyecto de eParticipación; o. Tiempo requerido para el proceso, comparado con el tiempo requerido previamente (offline); p. Multiplicidad de canales para la participación); 2. Perspectiva de Sistema (a. Adecuación del sistema TIC para involucrar a los participantes; b. Facilidad general de uso del sistema; c. Organización, sencillez y claridad del interfaz; d. Manejo de errores;</p>

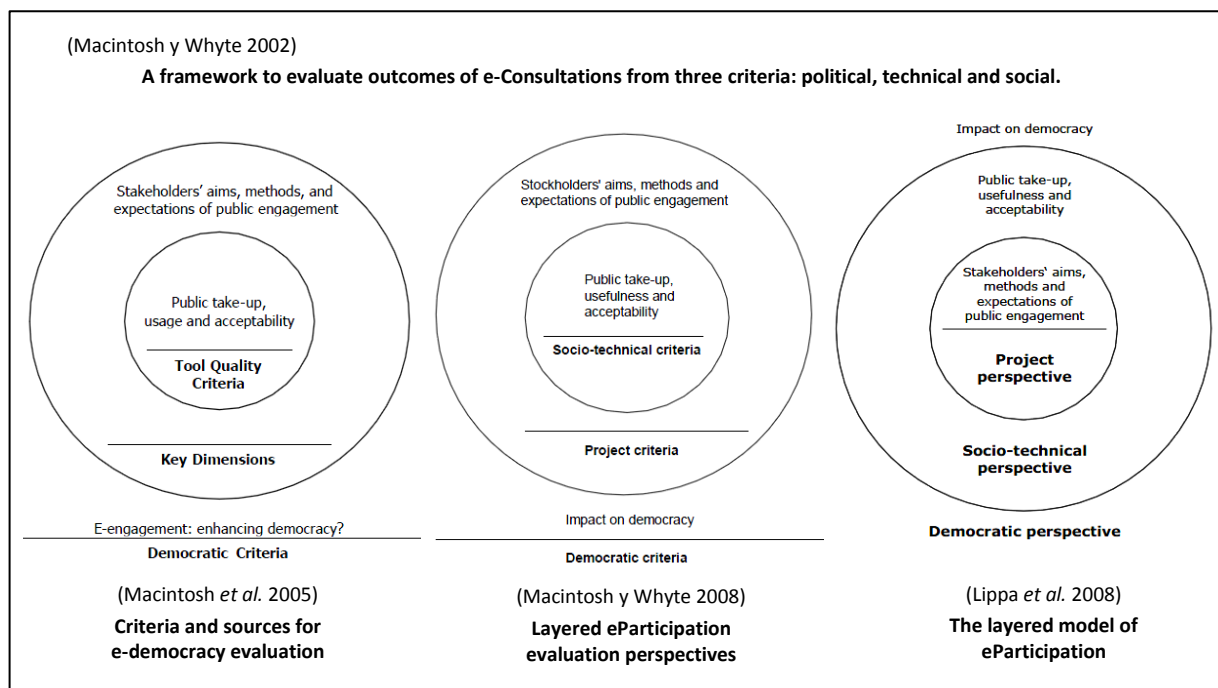
	<p>e. Control por parte del usuario del ritmo de interacción; f. Fácil reversión de acciones; g. Accesibilidad para personas con discapacidades; h. Facilidad de acceso a la información base; i. Facilidad de publicación una contribución en el foro; j. Facilidad de acceso a las contribuciones del resto de participantes; k. Calidad técnica); y 3. Perspectiva de Resultados (a. Grado de participación de ciudadanos afectados por la política/decisión; b. Grado de participación de los principales grupos de interés afectados o vinculados con la política/decisión; c. Grado de participación de los grupos menos implicados políticamente, que se ven afectados por la política/decisión; d. Grado de participación de los funcionarios públicos de la agencia gubernamental competente; e. Alcance de la participación de expertos independientes; f. Contribuciones informadas; g. Calidad de las contribuciones; h. Pluralismo de las contribuciones; i. Interacción entre participantes; j. Gestión de conflictos y construcción de consensos; k. Generación de conocimiento, información y perspectivas útiles para el proceso; l. Impacto de las contribuciones ciudadanas en la política; m. Impacto sobre la aceptación y la aplicabilidad de la política; n. Impacto sobre la percepción de transparencia y la confianza en el gobierno; o. Satisfacción de los ciudadanos que participaron; p. Satisfacción de los servidores públicos participantes; q. Satisfacción de los expertos independientes participantes; r. Voluntad de los participantes en volver a usar el sistema).</p> <p>Son multitud de indicadores que el autor no indica claramente cómo recolectar o cómo, posteriormente, poder valorar comparativamente. Loukis propone, finalmente, dos modelos adicionales de evaluación más condensados, el primero para cuando haya limitación de recursos o tiempo, y el segundo para la evaluación de foros electrónicos.</p>
<p>Ergazakis et al. 2012</p>	<p>Esta metodología evaluativa fue desarrollada para usarse en el marco del proyecto europeo eMPower. Se orienta especialmente a la evaluación de sistemas de peticiones electrónicas, pero muchas de sus propuestas podrían aplicarse a otro tipo de experiencias de participación electrónica. Es una metodología pragmática, estructurada en cinco fases, que se vale de indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo para fundamentar una valoración de la plataforma de ePetitionen. La primera Fase corresponde con una inicial toma de datos, que se extenderá a todos los 1. Actores Implicados (a. Periodistas; b. Cargos electos y Técnicos gubernamentales; c. ONGs, d. Expertos y comunidad científica; e. Comunidad Web; f. Ciudadanos; g. Administradores/propietarios del sistema). Las informaciones para la evaluación se obtienen a través de los siguientes 2. Instrumentos de recolección de datos (a. Cuestionarios estructurados; b. Entrevistas; c. Test de usabilidad internos; d. Test de usabilidad externos; y e. Análisis de logs del sistema). Los autores proporcionan preguntas orientativas para los cuestionarios y las entrevistas, que cubren los factores más importantes de análisis.</p> <p>A partir de estos resultados, en la segunda Fase de la evaluación se establecen una serie de 'Indicadores Claves de Desempeño (KPI)', que consideran los resultados de la iniciativa desde tres perspectivas –inspiradas en la propuesta de Whyte y Macintosh (2002)–. 1. Dimensión Política (a. Contribución a la política pública; b. Participación de la comunidad afectada; c. Participación de los tomadores de decisión; d. Relevancia de las contribuciones; y e. Valor de las contribuciones); 2. Dimensión Social (a. Participación del grupo objetivo; b. Factores que promueven o dificultan una contribución real; y c. Sostenibilidad de la plataforma); y 3. Dimensión Técnica (a. Usabilidad; b. Accesibilidad; c. <i>Performance</i>; y d. Adecuación del servicio). Se proporcionan indicadores para cada uno de estas categorías y se propone un método de cuantificación de todos ellos.</p> <p>En la tercera Fase se investiga el progreso de la iniciativa en relación a sus objetivos iniciales, valorando hasta qué punto estos se han cumplido y vinculando estos resultados con las acciones desarrolladas y los recursos invertidos. En la cuarta Fase plantea realizar un análisis estadístico de correlaciones entre los distintos factores, pudiéndose esbozar a partir de ellas hipótesis explicativas. Finalmente, la Fase quinta plantea la presentación de los resultados de la evaluación.</p>

Como puede verse, es difícil determinar cuál es el valor añadido que todas estas propuestas plantean, y en qué medida verdaderamente complementan los métodos de evaluación que ya estaban disponibles para las iniciativas de participación en general. Al final, mucho más determinante que el método utilizado para evaluar el proyecto, lo que marca la diferencia es la honestidad y afán crítico con que se lleve a cabo⁸.

⁸ Pueden compararse, por ejemplo, las evaluaciones realizadas en Scherer y Wimmer (2010) y Taylor-Smith et al. (2012), a la luz de lo analizado en Prieto-Martín et al. (2012b).

De hecho, podría entenderse que estas metodologías aportan más información sobre el campo en que se generan que sobre el ámbito que supuestamente estudian. Y lo hacen no tanto por los contenidos que expresamente comunican y plantean en las propuestas, sino precisamente por aquello que ‘se asume’ como evidente o se da por sabido y, por tanto, no llega a plasmarse expresamente. Antes de plantearse ‘qué’ y el ‘cómo’ evaluar algo debe uno preguntarse ‘para qué’ se evalúa y atendiendo a los intereses ‘de quién’.

Figura núm. 1. Evolución en la representación de una tipología evaluativa



Fuente: Macintosh y Whyte 2002, 2008; Macintosh *et al.* 2005; Lippa *et al.* 2008.

Un común denominador de todas estas propuestas es, por ejemplo, que consideran la (e)Participación como algo que se desarrolla, fundamentalmente, a base de proyectos e iniciativas puntuales, que son generalmente impulsados desde las administraciones públicas, que delegan buena parte de su diseño, implementación y evaluación a equipos de expertos y/o investigadores. Todos los métodos de evaluación que se proponen ponen su foco metodológico en ese tipo de proyectos y de evaluación. Es así una evaluación que forma parte de las actividades de “gestión del proyecto”, y que aunque plantee la recogida de datos e indicadores en distintos momentos, se asume que acontece fundamentalmente al término de la experiencia, constituyendo una especie de proceso reflexivo final que cierra la iniciativa, y que en cierto modo habría de justificar ante el financiador que el proyecto se desarrolló adecuadamente y su realización mereció la pena. Así, tampoco se propone que la evaluación debe ser considerada como uno de los pilares operativos esenciales de los proyectos, y que por tanto debe mantenerse activa a lo largo de todo su desarrollo, realimentando constantemente su estructura y evolucionando con él, de acuerdo a las nociones de “Evaluación Evolutiva” (Dozois *et al.* 2010; Gramble 2008; Patton 2010).

Y es que la participación y la democracia tienen menos que ver con ‘proyectos’ e ‘iniciativas’ que con ‘procesos’ e ‘instituciones’. Sin embargo, los métodos evaluativos no conciben la participación como un proceso constante o institucionalizado, como un entramado de relaciones e interacciones que evolucionan orgánicamente y que pueden desarrollarse autónomamente aún sin contar con el

padrinaje de las administraciones públicas, pese a que la evolución del uso de las redes sociales sugiere claramente que es esa la dirección en que se avanza.

Tampoco se proponen, finalmente, principios tan elementales como no permitir que las evaluaciones las realicen los propios responsables de la implementación del proyecto, si es que si se aspira a obtener unos resultados evaluativos mínimamente valiosos. Obligar a un equipo a que por un lado diseñe y ejecute exitosamente un proyecto participativo y a que por otro lo evalúe críticamente e identifique dónde fallaron genera un conflicto de intereses de difícil solución, que tiende a afectar negativamente la calidad y la sustancia de las evaluaciones (Prieto-Martín *et al.* 2012b). Ausencias básicas como ésta lo que precisamente evidencian es que muchos de los investigadores que proponen este tipo de marcos evaluativos se dedican, además, a implementar proyectos de participación y a evaluarlos.

Con estas reflexiones sobre las metodologías propuestas para evaluar la eParticipación concluimos este breve análisis de la literatura más relevante del campo. Los modelos y teorías proporcionados no son suficientemente maduros como para sustentar un análisis profundo que pueda guiar el diseño efectivo de sistemas de eParticipación. En el marco de este estudio se procurará establecer, a lo largo de los siguientes apartados de este capítulo, ese mínimo de conocimientos fundamentales sobre la Participación Ciudadana del siglo XXI que nos permitan abordar las siguientes fases de la investigación.

3. Participación ciudadana en el siglo XXI

“If particular care and attention is not paid to the Ladies we are determined to foment a rebellion, and will not hold ourselves bound by any laws in which we have no voice or representation”
(Abigail Adams, Letter to John Adams, 1776)

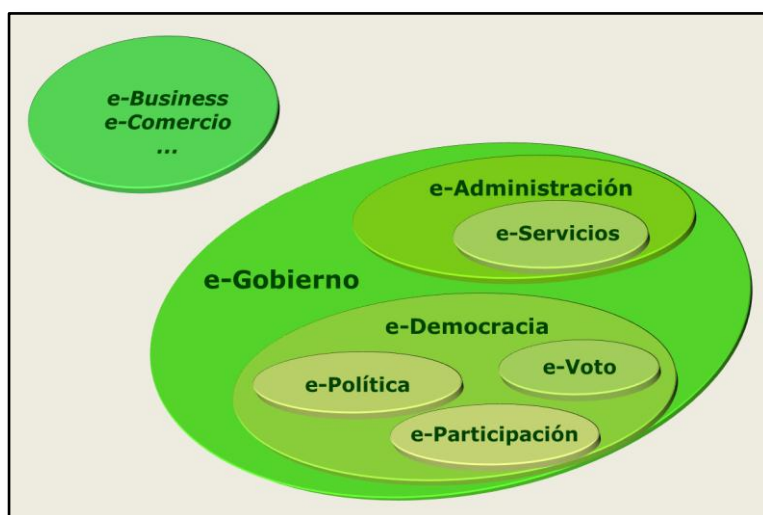
El apartado previo nos ha servido para revisar los principales avances académicos producidos a lo largo de la última década en los campos de la Participación y la Participación Electrónica. Hemos puesto especial atención en presentar y analizar las debilidades y fortalezas más significativas de estas propuestas, así como en resaltar las sendas más prometedoras que investigadores y profesionales están abriendo. Partiendo de esta base, en este apartado vamos a plantear nuestra propuesta para entender de manera general, y desde una perspectiva teórico-aplicada, en qué consiste la (e)Participación. Trataremos así, en primer lugar, de definir a qué nos referimos realmente cuando hablamos de participación electrónica, y explicaremos por qué la letra ‘e’ de los términos “eParticipación” o “*e-Participation*” convendría mostrarla entre paréntesis. Estableceremos también cuáles son características más importantes de la (e)Participación y reflexionaremos sobre sus efectos y sobre su justificación y potenciales. Esta visión de la (e)Participación es el resultado de todo el proceso de investigación socio-técnica realizado para la elaboración de la tesis.

3.1. ¿Qué es la (e)Participación?

“Si Vd. no está confundido, es que no se entera de lo que está pasando”
(Warren Bennis, 1994)

Como hemos visto en la sección anterior, no se dispone todavía de una definición clara y consensuada para la eParticipación (Cantijoch y Gibson 2011), sino que “existe una pluralidad de definiciones resultantes de visiones controvertidas que sobre los procesos democráticos tienen las instituciones gubernamentales, los centros de investigación o los ciudadanos” (Macintosh *et al.* 2009: p. 4). Un ejemplo de definición utilizada con cierta frecuencia en la literatura sería la propuesta en el marco del proyecto DEMO-Net: “*the use of information and communication technologies to broaden and deepen political participation by enabling citizens to connect with one another and with their elected representatives*” (Macintosh 2006; Tambouris *et al.* 2007), o alternativamente “*the use of ICT for enabling and strengthening citizen participation in democratic decision-making processes*”. Es frecuente, no obstante, que cada autor elabore su propia variación, o incluso que un mismo autor la vaya cambiando de acuerdo a los requisitos de cada *paper*⁹.

Figura núm. 2. eGobierno, eDemocracia y eParticipación



Fuente: elaboración propia.

En alguna ocasión se ha tratado de situar conceptualmente a la eParticipación por medio de la desagregación analítica de nociones más amplias (Macintosh 2004). Así, podría partirse del ámbito más general del Gobierno Electrónico, o e-Gobierno, que consiste precisamente en la aplicación de las tecnologías de internet a las diversas tareas de gobierno. Dentro del mismo se puede entender que se encuentra el área de la Administración Electrónica, cuya parte más importante consiste precisamente en el suministro de Servicios Electrónicos a la ciudadanía, y habría otro área denominada Democracia Electrónica, que trataría de aprovechar Internet y las tecnologías de la

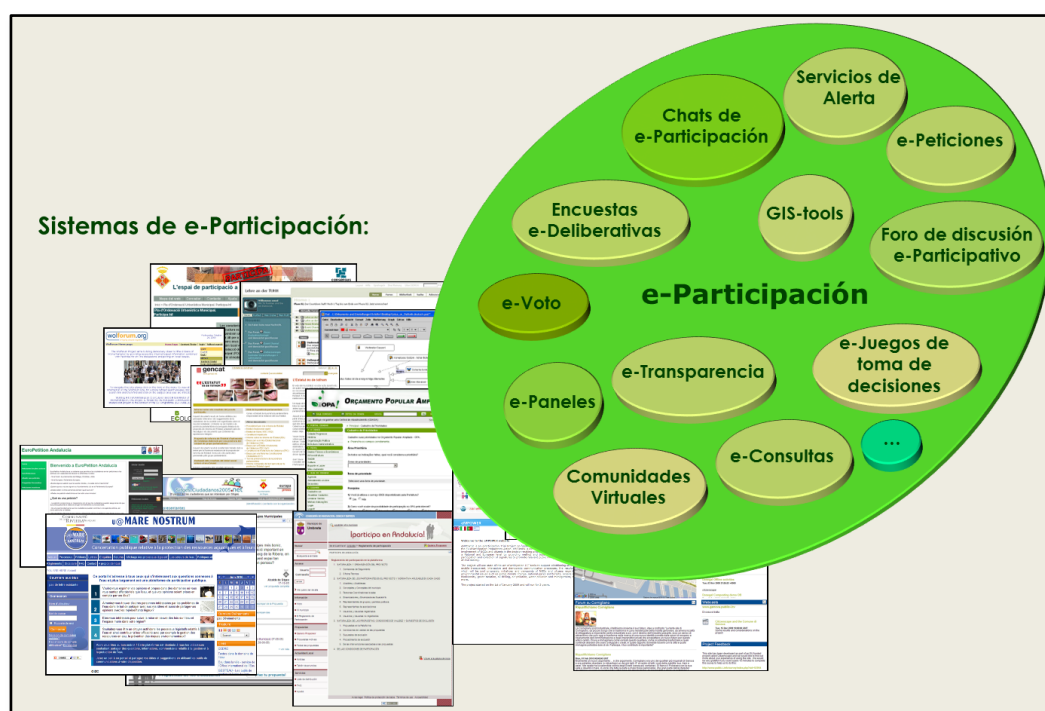
⁹ Sirvan como ejemplo las variaciones: “*Using Internet technologies to strengthen public understanding and participation in democratic decision-making*” (Taylor-Smith y Cruickshank 2010), o “*the use of ICTs to support information provision and ‘top-down’ engagement, i.e. government-led initiatives, or ‘ground-up’ efforts to empower citizens, civil society organisations and other democratically constituted groups to gain the support of their elected representatives*” (Macintosh y Whyte 2006).

información para cuanto tiene que ver con las instituciones y procesos democráticos de nuestros sistemas de gobierno.

La e-Democracia incluiría distintos elementos: la Política Electrónica, que se correspondería con el uso de las tecnologías en los procesos desarrollados por los partidos políticos, como las campañas electorales; el llamado Voto Electrónico, que se refiere a la utilización de TIC para posibilitar nuevas formas de ejercer el voto; y finalmente la eParticipación, el uso de tecnologías de la información para apoyar, potenciar o facilitar la participación. El problema de este tipo de abordajes es que, pese a la introducción de tantas “e-”, no plantean más que una trivialidad, *v.gr.*, que la participación electrónica consiste en aplicar las tecnologías de la información a la participación.

Es posible, alternativamente, seguir la vía contraria y tratar de determinar a qué se refiere la noción de eParticipación por medio de la síntesis, de la agregación. En este caso lo que se haría es identificar y analizar las iniciativas y sistemas reales que se están utilizando y que tengan que ver con este ámbito, para tratar de extraer conclusiones a partir de su observación. Pueden así identificarse multitud de sistemas de eParticipación, basados en distintas tipologías de herramientas: voto electrónico, encuestas deliberativas electrónicas, chats e-participativos, servicios de peticiones electrónicas o foros electrónicos de discusión, etc.

Figura núm. 3. eParticipación como síntesis de e-Herramientas



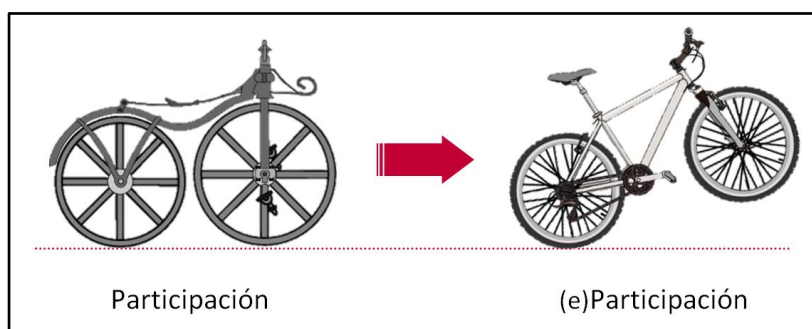
Fuente: elaboración propia, inspirada en Tambouris et al. (2007)

La conclusión que se alcanza por esta vía (Aichholzer y Kozeluh 2007; Krimmer *et al.* 2008; Sæbø *et al.* 2008; Tambouris *et al.* 2007) es que la participación electrónica está integrada por un variado conjunto de actividades y sistemas. Nuevamente, este enfoque nos lleva a añadir “e-” u “online” a una multitud de herramientas para componer un ‘cajón de sastre’ que, finalmente, tampoco nos aporta una comprensión sustancial, y cuya composición se ve además muy condicionada por lo restrictiva o amplia que, a priori, haya sido la selección de casos. Meijer *et al.* (2009), por ejemplo,

llevan a cabo una exploración de las prácticas eParticipativas con un criterio tremendamente amplio –“the ways in which citizens interact with one another or with other parties on the internet”– y determinan categorías y herramientas eParticipativas que DEMO-Net no contemplaba (Tambouris *et al.* 2007). Si, adicionalmente, tomamos en cuenta que la mayoría de estos casos y sistemas de eParticipación han tenido unos resultados mediocres (Prieto-Martín *et al.* 2012a) la utilidad de este enfoque sintético resulta todavía más cuestionable.

Por nuestra parte, y como resultado del enfoque transdisciplinar y socio-técnico que caracteriza la presente investigación doctoral, consideramos esencial partir de una noción clara de la Participación tradicional, tal como se la conoció hasta ahora, para poder entender la eParticipación. Si consideramos que la participación ciudadana incluye “todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente –ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones– con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo” (Prieto-Martín 2010: p. 33), es claro que la utilización de las tecnologías de Internet está incluida en dicha definición. En cierto modo lo que esto sugiere es que la eParticipación no existe más que como un concepto marginal y dependiente, que no es más que Participación con unos ciertos matices “tecnológicos” añadidos (Martí y Bertran 2007: p.22). Muchas de las problemáticas que se han identificado para el ámbito de la eParticipación (Freschi *et al.* 2009; Macintosh *et al.* 2009; Medaglia 2011; Sæbø *et al.* 2008) son en realidad los mismos que trae consigo la ‘Participación a secas’. Al considerar ambas como distintas y poner el foco en el aspecto tecnológico se dificulta, de facto, la comprensión y la resolución de dichos problemas. La figura 4 trata de expresar de una manera gráfica las principales diferencias entre participación y (e)participación, de acuerdo a esta concepción.

Figura núm. 4. Participación y (e)Participación



Fuente: elaboración propia, imágenes creadas por el usuario **A12** de Wikimedia Commons

Lo que el gráfico sugiere es que las diferencias entre la participación y la participación electrónica pueden asimilarse a las que hay entre una bicicleta de 1860 y una bicicleta moderna. No hay duda de que existen diferencias muy importantes entre una y otra, pero también es cierto que sus elementos esenciales (ruedas, pedales, manillar, modos y objetivos de uso...) siguen siendo los mismos. Por ello, debe reconocerse que lo que se ha llamado “participación electrónica” no es otra cosa que la propia participación, pero en su versión del siglo XXI. De hecho, a medida que el componente electrónico vaya madurando e integrándose realmente en las prácticas participativas la visibilidad de esa parte ‘e-’lectrónica va a ir perdiéndose, hasta pasar finalmente casi desapercibida. Es algo que ya ha ocurrido en otros campos similares. Por ejemplo, a día de hoy apenas se habla ya de la banca

electrónica más que como un componente que subyace a la actividad bancaria, porque no se concibe que ésta pueda existir sin una infraestructura electrónica que le dé soporte. De la misma manera, la idea de que pueda darse verdadera participación sin que ésta cuente con un avanzado respaldo electrónico en breve resultará absurda y contradictoria (Rose *et al.* 2010).

No obstante, al mismo tiempo que la visibilidad de la '(e)' vaya disminuyendo, irá ganando también una creciente importancia. Pues si bien es claro que la '(e)' no cambia la esencia de la 'participación', sí que tiene la capacidad de cambiar enormemente la forma en que la participación funciona, hasta el punto de que va a desafiar nuestras nociones de lo que es posible conseguir por medio de la participación. Nuevamente, el ejemplo de la (e)Banca es muy ilustrativo, pues es patente que la incorporación de computadores, redes y en general de las tecnologías de Internet en la banca y las finanzas ha revolucionado sus procedimientos y velocidad y cambiado radicalmente su forma de operar.

Así, un factor fundamental que debe tenerse en cuenta al reflexionar sobre la (e)Participación es que ciertas cosas que resultaban inalcanzables utilizando la infraestructura tecnológica participativa propia del siglo XX, debido a multitud de problemas intrínsecos y extrínsecos en torno a la participación (Prieto-Martín 2010: pp. 50-54), se están haciendo posibles gracias a la aplicación intensiva de tecnologías de la información a los procesos participativos. En el ejemplo de la figura 4 sería el equivalente a tratar de bajar, campo a través, una montaña con la bici del siglo XIX; algo que resulta sencillamente imposible hasta que se incluyeron amortiguadores, marchas, iluminación, etc. Una participación pública que tradicionalmente ha estado centrada en los intereses del gobierno y en el corto plazo (Andersson 2012), va a poder así orientarse ahora hacia los intereses de los ciudadanos, con la visión puesta en el largo plazo.

Es por ello que, en nuestra opinión, convendría utilizar en el ámbito de la investigación sobre participación electrónica una nomenclatura triple, jerarquizada y compuesta por los términos Participación, (e)Participación y eParticipación. Siempre que sea posible convendría utilizar el primer término para hablar de aquellos aspectos que afectan a la participación en general. El segundo término se usaría al analizar aspectos que tienen que ver con la participación pero que demandan una atención expresa a los elementos tecnológicos o que inciden especialmente sobre ellos. Finalmente, el vocablo eParticipación convendría utilizarlo para aquellos aspectos específicos donde el componente técnico sea dominante. Esta distinción, en cualquier caso, tendría un carácter eminentemente académico, ya que los distintos colectivos protagonistas de la participación se fijan más en la utilidad que les reportan y el esfuerzo que les exigen sus acciones participativas, sin poner mucha atención en si se realizan por medio de canales tecnológicos o tradicionales. Por ejemplo, a los ciudadanos participantes lo que importa es eminentemente ser escuchados y para ello "utilizan cualquier canal que sea apropiado para su propósito" (Cullen y Sommer 2010), sin importar que sea presencial o virtual.

La organización inglesa *Involve* proporcionó hace unos años una definición para la participación ciudadana que supera en amplitud y elegancia al resto de definiciones propuestas hasta ahora: "participación es todo aquello que permite a la gente influenciar las decisiones e involucrarse en las

acciones que afectan a sus vidas” (Involve 2005: p. 19)¹⁰. Partiendo de ella y matizándola ligeramente, es posible plantear una definición amplia para la (e)Participación (Prieto-Martin *et al.* 2012):

“Todo aquello que posibilita, extiende o profundiza la capacidad de las personas para influenciar las decisiones e involucrarse en las acciones que afectan a sus vidas (incluyendo el uso de tecnologías de la información)”¹¹.

3.2. ¿Qué cambia la (e)Participación?

“La fuerza de una persona con una creencia equivale a la de 99 personas que sólo tienen intereses”
(John Stuart Mill, “Sobre el gobierno representativo”, 1861)

En este apartado vamos a analizar cómo la participación electrónica cambia la situación que hasta el siglo pasado dominaba el ámbito de la participación ciudadana. Como todos sabemos, la irrupción de Internet vino a cambiar muchos aspectos del mundo tal y como lo conocíamos. La capacidad de Internet para promover unas comunicaciones instantáneas ha llevado a que sectores tan diversos como la telefonía, la banca, los medios de comunicación y el aprendizaje sean prácticamente irreconocibles si los comparamos con cómo funcionaban hace apenas treinta años.

Tomemos el caso de la Wikipedia, la enciclopedia web multilingüe, gratuita y colaborativa que, utilizando una plataforma Wiki, permite que cualquier persona pueda editar sus contenidos. Su funcionamiento es contrario a todo el pensamiento económico convencional (Miller & Webb 2007). Según las teorías económicas al uso, no debería ser posible que más de 21 millones de artículos, en 283 idiomas, pudiesen ser creados con una inversión tan nimia, con sólo canalizar la energía creativa de un gran número de voluntarios. Es más, la sabiduría convencional difícilmente podría explicar que un proyecto así de grande y complejo no requiera del tradicional modelo organizativo jerárquico. Y sin embargo, la Wikipedia existe, y se ha convertido en una de las más fundamentales fuentes de referencia de la humanidad.

Esta revolución está afectando, cada vez más, a la provisión de servicios por parte de las administraciones públicas. Lo que todavía no se ha conseguido, más que tímidamente, es afectar la esencia política y democrática de los sistemas políticos representativos. Esto resulta en cierto modo un poco contradictorio, pues el potencial que más llamaba la atención de los impulsores de Internet, desde sus mismos inicios, era su capacidad para promover la colaboración y la inteligencia colectiva. Es claro que, tal y como señalan Martí y Bertran, *“en el siglo XXI buena parte de las estructuras sociales, económicas y culturales están crecientemente sostenidos por soportes tecnológicos, y resulta difícil imaginar que la política pueda quedarse al margen”* (2007: p. 24). Parece, no obstante, que las instituciones políticas, gubernamentales y administrativas han sido hasta ahora capaces de esquivar la presión que se les han hecho, demandándoles que adopten una cultura más abierta a la participación y a la colaboración. Con la introducción de la noción de Web 2.0 (O’Reilly 2007), que

¹⁰ “Participation is everything that enables people to influence the decisions and get involved in the actions that affect their lives.”

¹¹ “Everything that enables, broadens or deepens people’s capacity to influence the decisions and get involved in the actions that affect their lives (including the use of ICT).”

convierte a los usuarios en co-productores y co-desarrolladores, la promesa colaborativa y social de Internet ha ganado mucha fuerza. La extensión de prácticas y herramientas colaborativas están creciendo en extensión e intensidad, lo bastante como para hacer más y más inviable la resistencia gubernamental (Gardels 2012) hacia la transparencia y participación propias de un “gobierno abierto” (Calderón y Lorenzo 2010; Ramírez-Alujas 2011b). *“Los sistemas que se adapten a esta nueva transparencia o que la aprovechen serán los que sobrevivirán. Fracasarán los que se resistan y acaben perdiendo confianza y, con ella, fidelidad”* (Gardels 2012).

3.2.1. (e) Participación y el efecto multiplicador de la Web 2.0

“Si la angustia no tuviera tantos meses, \ si pudiera huir de esta ciudad, si el milagro de los panes y los peces \ consiguiera darnos de cenar...”
(Joaquín Sabina y Fito Páez, “Si volvieran los dragones”, 1998)

Para ilustrar el funcionamiento de la contribución colectiva a proyectos de software libre, Rishab Ghosh (1998) se sirvió la imagen de una enorme marmita en la que cada persona aporta el ingrediente que tenga: uno un pollo, otro unas cebollas, etc., de forma que al final cada uno recibe una porción de cocido. Normalmente, un cocido compartido de este tipo es muy vulnerable ante los gorriones y aprovechados, personas que pedirían su parte sin haber aportado nada y que por tanto comerían a costa de los que sí cumplieron. Pero Internet convierte la marmita en una suerte de ‘marmita mágica’, que es capaz de multiplicar indefinidamente los productos digitales o aquellos que sean digitalizables. Si un número suficiente de personas hace contribuciones gratuitas, la marmita mágica podrá clonar el bien producido cuantas veces haga falta, de manera que todos acaban recibiendo mucho más valor del que tenía lo que aportaron. Un sistema así pasaría, de hecho, a beneficiarse de los gorriones, pues éstos ayudan a aumentar su base de usuarios y cuantas más personas utilizan un producto más fácil es que detecten sus fallos y que éste pueda mejorarse de manera eficiente (Raymond 2998).

Este pequeño relato adquiere una significación especial en relación con el ámbito de la Participación porque, en realidad, no sólo tiene validez para los proyectos de software libre sino que puede aplicarse a esfuerzos creativos como el de la Wikipedia o, en definitiva, a cualquier empeño colaborativo apoyado en la Web Social. Nos va a permitir, además, rebatir una falsa creencia sobre la participación que resulta muy dañina, ya que está tan extendida que es aceptada por no pocos investigadores y profesionales de la participación. Es la expectativa de que debe lograrse que participe el máximo de gente, idealmente incluso todo el mundo, para que la participación tenga sentido y se puedan considerar legitimados los ejercicios participativos. Esta expectativa va acompañada de un cierto escepticismo: *¿Cómo va la participación a funcionar si la gente es pasiva, desconfiada, no se toma interés por lo público ni dispone de la preparación para hacerlo?*

Convendría, en primer lugar, cuestionar hasta qué punto es cierta esa supuesta apatía. Como se analizó en episodios anteriores, gran parte de la reticencia de los ciudadanos a participar parece explicarse mejor por deficiencias en las ofertas de participación que se le hacen que porque realmente no quieren participar (Klages 2007; Klages *et al.* 2008). Existe numerosa evidencia que indica que si el común de los ciudadanos no participa es porque *“las oportunidades de participación que se les ofrecen no responden a sus necesidades, aspiraciones y expectativas”* (Brodie *et al.* 2011: p. 72), *“los procesos de participación existentes no ofrecen verdadera participación desde el punto de*

vista de los ciudadanos” (Kubicek 2007: p. 2) o porque “es cuestionable si las herramienta ofrecidas realmente ‘rascan donde a los ciudadanos les pica” (Pratchett 2007: p. 140).

Lo más apropiado ahora, en cualquier caso, es cuestionar la asunción de que sea necesario que participe mucha gente, o hasta una gran parte de los ciudadanos, para que la participación funcione y sea legítima. Es sencillamente ingenuo esperar que todo el mundo participe, o que todos los ciudadanos deban preocuparse de todos los temas y estar dispuestos a participar en cada uno de ellos. Algo así no va a ocurrir nunca, pues la demanda de esfuerzo y tiempo que se necesitaría es impensable. Pero es que ni siquiera sería algo deseable: la participación debe ser una actividad voluntaria para que tenga sentido y está claro que hay muchas personas que prefieren dedicarse a otras cosas, delegando la orientación y gobierno de los asuntos públicos en otras personas.

Quienes imaginan esas asambleas universales de “ciudadanos votadores” confunden las fuentes de legitimación propias de los mecanismos de votación y referéndum con las de los mecanismos participativos, que en realidad son muy distintas: *“La legitimidad de la democracia representativa deriva de la participación -mínima pero equitativa- de todos los ciudadanos a través del voto, mientras que la legitimidad de la democracia participativa descansa sobre el alto grado de actividad de lo que suele ser una minoría mediante instituciones que sean transparentes, abiertas a todos y funcionen según unas normas establecidas de mutuo acuerdo” (Wainwright 2005).*

Así, la participación ha de ser una labor voluntaria. Puesto que *“los diferentes individuos y organizaciones tienen diferentes niveles de interés, los procesos de participación necesitan ser diseñados de forma que usen diferentes métodos y puedan proporcionar desde mera información a aquellos que sólo quieren mantenerse al tanto de lo que está pasando, hasta una implicación más profunda y prolongada para aquellos que desean y pueden hacerlo” (Involve 2005).* Participar supone colaborar con otros para cuidarse de lo común, aportando conocimientos, tiempo y energías para resolver problemas concretos, y con ello implicarse en el devenir social y político de nuestro entorno. Es claro que nuestra capacidad para implicarnos se verá limitada a aquellos temas que sintamos como más cercanos, urgentes o importantes, en temáticas que intrínsecamente nos motiven (Haque 2010). Puesto que las personas tenemos gustos, circunstancias e intereses diferentes, es claro que estaremos dispuestos a participar en distintos grados y en temáticas distintas (Brodie *et al.* 2011: 51-66).

Tomemos el ejemplo de un tema concreto, como el Medio Ambiente. Es posible que de todos los habitantes de una ciudad tan solo un 0,2% por ciento estén lo suficientemente apasionados por este tema como para implicarse en él con gusto, con placer. Es desde su pasión y su conocimiento de la temática que se sienten motivados para trabajar, presentar y desarrollar iniciativas, buscar soluciones a los problemas que surjan, controlar que las autoridades públicas están actuando correctamente en este ámbito y también acudir en su ayuda, para colaborar con el gobierno y las administraciones, cuando corresponda. Se produce así un tránsito hacia una cierta implicación en los asuntos comunitarios y políticos relacionados con sus intereses (Kahne *et al.* 2011).

Cuando esos pocos interesados por un tema consiguen establecer contacto unos con otros y comienzan a comunicar de manera eficiente, la imagen de la marmita mágica se hace relevante. Porque el funcionamiento multiplicador de Internet que hemos descrito anteriormente opera también para los empeños participativos: si estas personas ‘arrojan a la marmita’ lo mejor de sus

conocimientos y planes, y junto con los colectivos y organizaciones de las que forman parte empiezan a maquinarse conjuntamente, la marmita puede multiplicar enormemente el efecto de su implicación. Hasta el punto de que, ayudados por la web 2.0, consigan alcanzar con sus propuestas a ese 4% de la población que, si bien no están apasionados por el Medio Ambiente sí que se preocupan puntualmente por él y están dispuestos a dar su apoyo y movilizarse en favor de iniciativas convincentes en las que puedan creer (McCoy y Scully 2002).

Un 4% es ya una magnitud muy grande a nivel político: una iniciativa así, bien gestionada, es capaz de atraer rápidamente la atención mediática y también, por supuesto, la atención de los políticos y de las administraciones públicas. Gracias al poder de las marmitas mágicas, las administraciones públicas no sólo no podrán ignorar este tipo de iniciativas, sino que, andando el tiempo, se darán cuenta de que les conviene vincularse a ellas, de manera pro-activa, cuanto antes, por su propio bien y el de la ciudad.

Así, ‘pequeñas masas críticas’ de ciudadanos activos pueden alcanzar gran influencia. En el pasado era fácil, o cuanto menos posible, ignorarles; pero gracias al efecto multiplicador y ‘empoderador’ de las TICs y las redes sociales se vuelve cada vez más difícil hacerlo. La consolidación de una masa crítica de ciudadanos que se involucran en la acción pública desmotiva gradualmente el uso de vías informales no democráticas, tanto por el incremento de los costos de transacción como por la presión y el rechazo social (Hernández-Bonivento 2011). Ha de tenerse en cuenta que estas dinámicas afectarían a cada uno de los posibles ámbitos de interés ciudadano. Para cada uno de ellos existe una pequeña marmita capaz de multiplicar el efecto y visibilidad de las iniciativas impulsadas por pequeños grupos de ciudadanos altamente comprometidos y motivados, que gracias a esta mayor efectividad involuntariamente estarán motivando a otros a seguir sus pasos.

Como resultado de las acciones de todos estos grupos de “*ciudadanos monitorizadores*” de lo público (Chadwick 2009: pp. 39-41), dispuestos tanto a apoyar como a criticar el trabajo de políticos y administraciones públicas, el resto de los ciudadanos y la sociedad en conjunto se beneficiarán de una acción de gobierno más efectiva y de mayor calidad. Incluso los ciudadanos que no participan más que coyunturalmente en cualquiera de estos ámbitos se verán beneficiados. Si este trabajo colaborativo se desarrolla de manera abierta, transparente, apartidista e inclusiva, podrá confiar en los resultados de dichos espacios aunque no participasen en ellos.

Para que se active este efecto multiplicador resulta necesario, en cualquier caso, que se alcance un cierto umbral mínimo de participación: esa ‘masa crítica’ cuya difícil obtención y sustentación constituyó durante todo el siglo XX uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de la participación ciudadana ‘empoderada’ (Prieto-Martín 2010: pp. 91-93). En los tiempos venideros va a ser cada vez más factible que grupos de ‘desviantes positivos’ (Waugh y Forrest 2001) se conecten unos con otros, formen grupos y, ejerciendo desde las redes un ‘activismo democrático deliberativo’ sean capaces de fomentar o, cuando sea necesario, incluso obligar a los poderes gubernamentales y administrativos a dar respuesta a los procesos deliberativos de la ciudadanía (Kadlec y Friedman 2007: pp. 16-20).

La noción de ‘desviante positivo’ hace referencia a aquellos individuos o agrupaciones que, pese a que disponen de los mismos recursos que sus vecinos, actúan por iniciativa propia como pioneros, respondiendo ante un problema o cuestión de una manera especialmente notable y positiva (Pascale

et al. 2010; Waugh y Forrest 2001). En el caso de la (e)participación, estos ‘desviantes positivos’ los podemos encontrar tanto entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil como en las propias instituciones político-gubernamentales. Investigadores, activistas, políticos y profesionales de la (e)participación y de las administraciones públicas deberían prestar especial atención al poder disruptivo de estas pequeñas ‘masas críticas de desviantes positivos’, porque en esta década que comienza van a tener una capacidad como nunca tuvieron para hacerse visibles y para activar, con su ejemplo, los efectos multiplicadores de Internet y la Web 2.0.

3.2.2. El fin del monopolio administrativo de la participación

“Value is not an attribute of matter, but represents our sense of its usefulness, and this utility is relative to our need. It grows or diminishes according as our need expands or contracts.”
(Étienne de Condillac, “Le Commerce et le Gouvernement”, 1776)

Tal y como acabamos de ilustrar con el ejemplo de la marmita, una de las características más revolucionarias de Internet proviene de su capacidad para generar, por medio de la interconexión de los recursos limitados de un sinnúmero de sujetos, redes con una capacidad agregada inmensa. En este apartado vamos a analizar de una manera más sistemática de dónde proviene esa capacidad multiplicadora, para así caracterizar cómo la irrupción de Internet y las tecnologías de la comunicación hace cambiar el ámbito de la Participación, actuando sobre la ‘función de motivación’ de los participantes, tanto de los ciudadanos como de los técnicos y políticos.

La motivación para participar, aunque se ve influenciada por muchas circunstancias personales (Brodie *et al.* 2011), puede entenderse que depende esencialmente de dos variables. Por un lado, del esfuerzo, las renuncias y costes que la participación nos demanda. Por el otro lado, de la utilidad esperada: lo que se espera obtener o provocar con nuestra participación. Cuanto mayor sea el esfuerzo y menor sea la utilidad, menor es la motivación que se tendrá para participar. Y tal como se ha visto, éste ha sido el caso a lo largo de todo el siglo XX. El esfuerzo que los ciudadanos deben hacer para participar se ha caracterizado por ser muy grande y la utilidad por ser casi nula. Algo similar puede decirse del caso de los políticos y técnicos: apostar por la participación supone incurrir en muchos costes, riesgos y esfuerzos, y no está claro que reporte beneficios directos y cuantificables.

Es así que el que denominamos ‘círculo vicioso de la participación’ (Prieto-Martín 2010) viene imperando, hasta nuestros días: puesto que la participación aparentemente no funciona, entonces no motiva mucho a los participantes, y como no motiva lo suficiente, tampoco consigue esa ‘masa crítica’ de población participante que sería necesaria para provocar efectos y lograr que la participación funcione. Y así nos situamos nuevamente al inicio del círculo vicioso.

¿Cómo pueden Internet y la (e)Participación romper dicho círculo? El primer efecto notable de la Participación Electrónica es que viene a reducir las barreras que actualmente existen para la participación, permitiendo por ejemplo que los ciudadanos contribuyan a un proceso participativo desde su propia casa y en cualquier horario que le venga bien. Al mismo tiempo, la Participación Electrónica aumenta sustantivamente los ‘efectos’ de la participación: si, por ejemplo, en vez necesitar semanas para organizar una manifestación, resulta ahora posible convocar a los

interesados sobre un tema a concentrarse frente al ayuntamiento en cuestión de horas, nuestro poder de presión sobre el alcalde aumenta mucho.

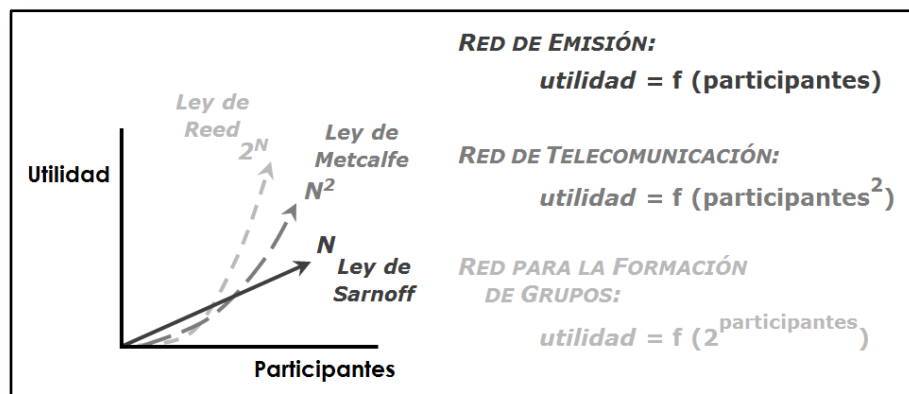
La Participación Electrónica facilita también, como acabamos de ver, ‘la consecución y el empoderamiento de pequeñas masas críticas’, capaces de desencadenar la acción colectiva. Internet facilita que personas que comparten intereses puedan encontrarse y empezar a coordinarse entre ellos (Kadlec y Friedman 2007). Y esto ocurre tanto con las ‘pequeñas masas críticas’ de ciudadanos apasionados por un cierto tema, que impulsarán las iniciativas de manera proactiva, como con las ‘masas críticas sociales’, más grandes, que se implican, que suscriben estas iniciativas de una manera más reactiva.

El poder multiplicador de Internet y las redes sociales crea asimismo un caldo de cultivo más favorable, más interconectado, que informa, potencia y dinamiza la acción colectiva en general, permitiendo a la ciudadanía organizarse autónomamente como ‘enjambres inteligentes’ que buscan soluciones para sus problemas e inquietudes por medio de su participación en redes de gobernanza colaborativa (Shirky 2008). Estas ‘comunidades’ se caracterizan por permitir una participación voluntaria y una selección voluntaria de tareas por parte de sus integrantes, reduciéndose enormemente los costes de coordinación (Weber 2004). La frecuencia e intensidad de las aportaciones varía enormemente: una minoría producen la mayor parte del contenido y ejerce el liderazgo, mientras que gran mayoría de participantes actúan como ‘mirones’ (*lurkers*, en inglés) y a lo sumo harán clics en los botones de “compartir” o “me gusta” (Nielsen 2006). La web 2.0 permite, no obstante, que todas estas acciones contribuyan a la generación de valor y al esfuerzo común.

Muchos de estos efectos tienen que ver con que la utilización de Internet y las redes sociales para la participación permite aumentar de una manera extraordinaria la utilidad que se genera con cada persona extra que se implica e interconecta, algo que conviene analizar en mayor detalle (Reed 2000). Por lo general, cuando estamos hablando del tradicional “modelo de emisión”, como por ejemplo el de una radio que emite informaciones, el valor de la red es proporcional al número de oyentes. Es la conocida como Ley de Sarnoff: puesto que todos los oyentes reciben la misma información desde la emisora, con cada oyente adicional que se integra en la red apenas se genera un incremento lineal de utilidad.

En cambio, cuando se sigue un modelo de “red de nodos de telecomunicación”, que interconecta individuos capaces de recibir y emitir comunicaciones, la utilidad aumenta más rápidamente. Este es el caso de, por ejemplo, las redes telefónicas: si soy la única persona que tiene un teléfono, no me sirve para nada, ya que no podría llamar a nadie. Con dos teléfonos, únicamente se podría establecer una conexión, entre ellos. Así, si sólo somos tres o cuatro personas con teléfono la utilidad que nos genera a cada uno es muy escasa. Pero con cada persona extra que se va uniendo a la red, el valor generado para todos los integrantes de la red aumenta cada vez más. Con cinco teléfonos se pueden establecer diez conexiones distintas, y con doce, son ya sesenta y seis. Según indica la Ley de Metcalfe, la utilidad de estas redes potencialmente crece con el cuadrado del número de individuos que conecta. Finalmente, de acuerdo con la Ley de Reed, las redes que dan soporte a la formación de grupos y comunidades, como las redes sociales, pueden llegar a crear valor y utilidad en una relación exponencial con el tamaño de la red.

Figura núm. 5. Crecimiento del valor en distintos tipos de red



Fuente: elaboración propia, basado en Reed (2000)

Estas leyes describen el potencial máximo de generación de valor en cada red. En realidad, la utilidad real que se genera estará muy por debajo de estos límites, tanto por limitaciones funcionales de las redes como por limitaciones cognitivas de los humanos como, finalmente, debido a que en cualquier red no todas las conexiones tienen la misma importancia y, por tanto, no todas las conexiones aportan el mismo valor (Briscoe *et al.* 2006).

Lo más importante para nuestro análisis es percatarse de que en las redes sociales y en las plataformas de (e)Participación que den soporte a la emergencia de grupos, la utilidad crece más que linealmente y que, a partir de ciertos puntos críticos, la aceleración del ritmo de creación de valor puede provocar fenómenos de “avalancha”: el crecimiento de la utilidad percibida, la reducción de barreras derivada de tasas crecientes de colaboración, el efecto imitación... todo ello lleva a que más y más personas se convencen de que les merece la pena inter-conectarse y participar.

David Osimo, uno de los mayores expertos europeos sobre gobernanza electrónica, señala algunos de los factores que explican el impacto de la Web2.0 sobre las administraciones y el gobierno (Osimo 2010):

- Actúa indirecta pero poderosamente sobre los incentivos, factores motivadores (*drivers*) y sobre lo que podríamos llamar ‘puntos críticos de incidencia’ (*leverage points*): aquellos puntos de presión que, al ser incididos, pueden desencadenar cambios sistémicos (Meadows 1999).
- Permite aprovechar el ‘excedente cognitivo’ de la ciudadanía (Shirky 2010): todo ese talento, conocimiento, creatividad y bondad de las personas, que se desaprovecha cuando meramente actuamos como consumidores pasivos de entretenimiento en la TV, aislados unos de otros.
- Reduce las asimetrías de poder y de acceso a la información, abriendo la posibilidad de desarrollar servicios y productos que satisfagan intereses y demandas muy específicos, de forma que pasan a estar disponibles para el ámbito de la administración pública los modelos de negocio basados en la “larga cola” o “larga estela” (*long tail*, en inglés) (Anderson 2006).

- Aumenta el impacto del conocimiento y los datos por medio de su mejor visualización y difusión. Visibiliza el comportamiento gubernamental con mecanismos de *feedback* “muchos-a-muchos” (*many-to-many*).
- Reduce el costo de la acción colectiva y cambia las expectativas de los ciudadanos. Promueve el surgimiento de ‘grupos de presión’ que buscan impulsar mejoras, sea con el consentimiento del gobierno o sin él.
- Explota la ‘vanidad personal’, el deseo de reconocimiento entre compañeros (*peer recognition*) antes que la jerarquía, y el afán por la recreación. Se promueve mejoras, sean con el consentimiento del gobierno o sin él.

Apoyándose en las nuevas tecnologías y en los sistemas de redes sociales (Eirini *et al.* 2010) es así posible iniciar un tránsito desde las formas de participación tradicionales –caracterizadas por un pequeño número de oportunidades de participación, con logística compleja, limitado efecto sobre las políticas públicas y fuertemente influenciadas por el gobierno– hacia nuevas formas participativas basadas en una gran oferta de oportunidades de colaboración organizadas autónomamente, geográfica y temáticamente dispersas, y fuera del control administrativo.

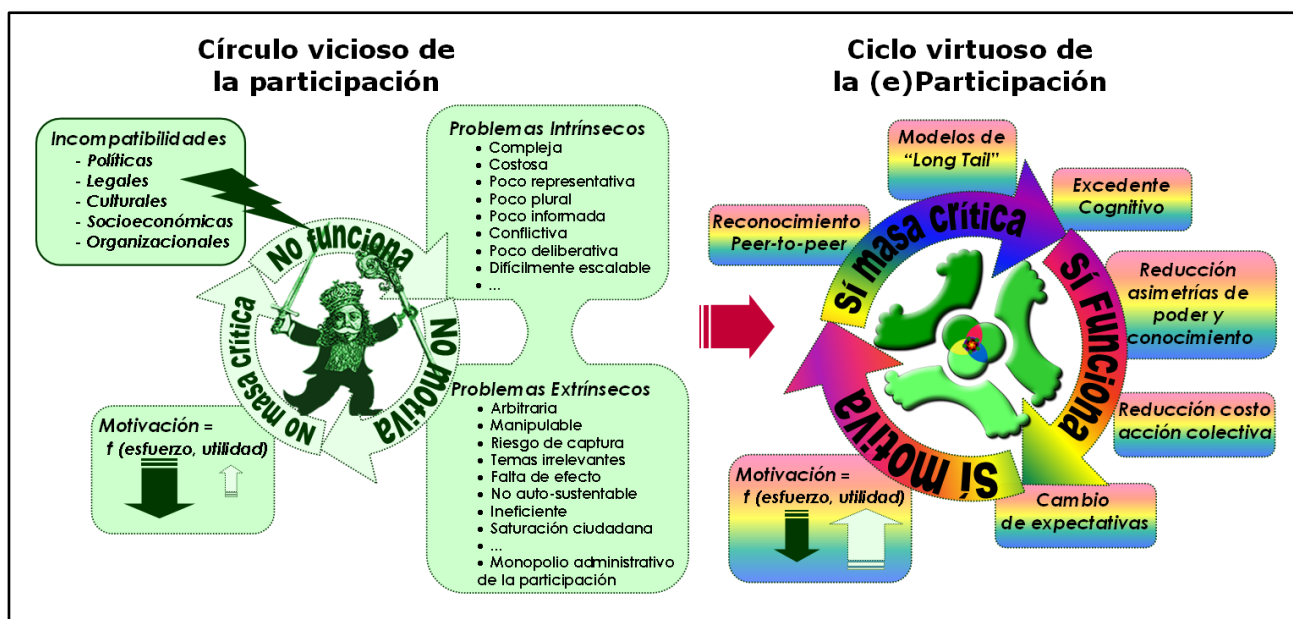
Esto supone, en efecto, un tránsito desde una participación que podríamos denominar como ‘dentro afuera’ (*‘inside out’*), que hace primar ante todo los intereses y la agenda de aquellos que están ya integrados en los círculos y espacios de poder, y que por tanto rara vez cuestiona el *statu-quo*, hacia una participación de tipo ‘fuera adentro’ (*‘outside in’*), que busca precisamente romper con la exclusión, y promover el desarrollo político (Fisher 1998: pp. 21, 172), el empoderamiento cívico y la innovación social, mediante una progresiva incorporación en los espacios decisorios de colectivos previamente excluidos. Es claro que las formas verdaderamente democráticas y deliberativas de política tienden a desplazar cuotas crecientes de poder decisorio hacia aquellos más legitimados para ejercerlo, y aspiran así a promover la justicia social y a reducir los privilegios injustificados.

Internet aumenta la capacidad de incidencia de estas iniciativas, al permitir combinar procesos con fuertes componentes deliberativos y dialógicos con referendos y votaciones abiertas a la ciudadanía (Setälä 2010; Escobar 2012), pudiéndose derivar de ello efectos muy poderosos. De esta manera la participación cobra vida propia y un creciente número de personas va a optar por organizarse y actuar colectivamente y por su cuenta, con independencia de que las autoridades públicas le convoquen u organicen procesos participativos. Al final, la mayoría de estas iniciativas buscarán interactuar con las instituciones representativas, pero no esperarán a que éstas las promuevan o apoyen: si el sector público no están a la altura de su responsabilidad, y no ejerce su papel de impulsor de procesos participativos de calidad, serán los propios ciudadanos quienes los pongan en marcha.

Se rompe así, efectivamente, el monopolio estatal sobre la participación que imperó durante todo el siglo XX, y la participación se abre a la libre competencia. El círculo vicioso de la participación puede así quebrarse, y bien podría ocurrir que gracias a todos los efectos que hemos mencionado se invierta su inercia y se inicie un proceso contrario, que tal como ilustra la figura 6 denominaríamos ‘el ciclo virtuoso de la participación’. Eso es lo que cambia, o lo que potencialmente podría cambiar,

cuando las tecnologías de Internet y las redes sociales son utilizadas inteligentemente para apoyar la participación ciudadana.

Figura núm. 6. Del círculo vicioso de la Participación al ciclo virtuoso de la (e)Participación



Fuente: elaboración propia

4. Modelos para la (e)Participación

“The real romance is out ahead and yet to come. The computer revolution hasn't started yet. Don't be misled by the enormous flow of money into bad de facto standards for unsophisticated buyers using poor adaptations of incomplete ideas” (Alan Kay, 1997)

Tal como se ha mostrado en el apartado segundo, donde se analizaron los avances producidos durante los últimos años en el ámbito de la (e)Participación, este campo académico se caracteriza en estos momentos por un profundo infradesarrollo de todas sus agendas de investigación, incluyendo la teórica, la metodológica, la normativa, la instrumental, la tecnológica, la descriptiva y la evaluativa (Sæbø *et al.* 2008; Prieto-Martín *et al.* 2012a). En el marco del presente proyecto investigativo, que aspira a establecer una base de conocimientos fundamentales sobre los que sustentar el diseño de sistemas de Software Cívico, la agenda más relevante es la “teórica”: aquella que proporciona los conceptos y modelos que permiten entender y clasificar los elementos esenciales. Lamentablemente, tal y como ha evidenciado nuestro análisis previo de las tipologías que se han propuesto tanto en el ámbito de la Participación como en el más específico de la eParticipación, dichos modelos no son del todo satisfactorios: de cara a fundamentar experiencias prácticas no ofrecen guías fiables.

Por ello, en este apartado vamos a complementar y ‘actualizar’ a los nuevos tiempos, los modelos analíticos y clasificaciones que se presentaron en otros capítulos –especialmente, el que estudió la ‘Participación ciudadana del siglo XX’ (Prieto-Martín 2010)–. Dichos modelos, por cierto, siguen teniendo plena validez cuando se aplican a la participación del siglo XXI, ya que la mayoría de sus distinciones mantienen su vigencia en la actualidad, como por ejemplo:

- la diferenciación entre formas de Participación Administrativa –que es la auspiciada por las autoridades públicas– y la Participación Autónoma o Informal –la que se origina directa y espontáneamente desde la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales–;
- los criterios que deben considerarse de cara a la implementación de procesos participativos complejos, a lo largo de sus fases de ‘Iniciativa y Coordinación’, ‘Movilización’, ‘Participación’ propiamente dicha y el momento final de aplicación de los ‘Resultados’;
- las escalas y escaleras que diferencian los diversos tipos e intensidades de la participación.

Todos estos modelos, y las dimensiones críticas que clarifican, resultan pertinentes de cara a entender la (e)participación, o participación del siglo XXI. Sin embargo, no consiguen expresar con la suficiente nitidez aquellos aspectos y fenómenos más novedosos, que están vinculados con la integración de las tecnologías de la información y la comunicación. Es por ello que, en el marco del proyecto de investigación doctoral, hemos considerado necesario actualizarlos con algunas propuestas que acomoden mejor los ‘fenómenos emergentes’ de la (e)Participación, y permitan así abordar mejor, desde una perspectiva teórica y aplicada, esas nuevas formas de participación que se están desarrollando: más maduras y autónomas, menos dependientes de la implicación de las autoridades públicas para iniciarse y, por tanto, también más emancipadas del control gubernamental.

Realizaremos, en primer lugar, un análisis reflexivo sobre los distintos tipos de ‘actividades participativas’ existentes, tratando de ilustrar cómo se han visto afectados por la generalización del uso de Internet y las redes sociales. Sobre la base de este conocimiento se presentará la “Matriz de la Implicación Cívica”: un modelo descriptivo alternativo y actualizado para el siglo XXI, que al mismo tiempo profundiza y ‘clarifica’ la clásica propuesta de Arnstein (1969), pero que abarca no sólo a la ‘Participación Administrativa’ sino también a la ‘Participación Autónoma’, permitiendo así conceptualizar y visualizar los aspectos más esenciales de una gran variedad de procesos participativos.

4.1. Tipología de actuaciones participativas

“No vamos a reivindicar nada, no vamos a pedir nada.
Tomaremos, ocuparemos”
(Eslogan de Mayo del 68)

La definición que hemos propuesto anteriormente para la participación ciudadana del siglo XXI es *‘todo aquello que posibilita, extiende o profundiza la capacidad de las personas para influenciar las decisiones e involucrarse en las acciones que afectan a sus vidas’*. Esta noción de ‘participación’ empuja las que dominaron el siglo pasado, que estaban centradas en la capacidad para influenciar estrictamente los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas. La noción de ‘participación ciudadana’ amplía así su ámbito de significación y pasa a referirse a una realidad más extensa y profunda: la de la ‘implicación cívica’, que aspira a influenciar todas las decisiones y acciones que afectan a ‘la gente’, provengan de donde provengan y se den donde se den.

La ‘participación ciudadana’ se refiere a un proceso de colaboración con algo que, en definitiva, es ‘ajeno’, que no pertenece realmente al participante. Tradicionalmente fueron las autoridades y

administraciones públicas las que, en cierto modo, consentían que ‘se participase’, permitiendo a los ciudadanos que aportasen en algo que, de facto, les pertenecía a ellas. Habitualmente, dichos aportes ciudadanos sólo se tomaban en cuenta cuando y en la medida en que les conviniera a los gobernantes.

La ‘Implicación Cívica’, por contra, es una noción mucho más amplia que, no obstante, contiene también dentro de sí la idea de la participación. Cuando una persona ‘se implica’ en algún asunto, está comprometiéndose con algo que hace suyo y de lo que pasa a responsabilizarse. Desde esta perspectiva puede entenderse que los asuntos públicos son un ‘bien compartido’ que pertenece tanto a la personas, en cuanto que ciudadanos conscientes y responsables, como a las autoridades y gobierno, en cuanto que representantes elegidos por la ciudadanía para gestionarlos.

La participación ciudadana tradicional, en cierto modo, se ha referido siempre a una prerrogativa que el gobernante decide si quiere ejercer: dependiendo del tema, de las circunstancias y de la conveniencia de los gobernantes se escoge si permitir, o no, que los ciudadanos ‘participen del gobierno’. Desde la noción de ‘implicación ciudadana’, en cambio, cuando el gobierno le niega al ciudadano la oportunidad de implicarse, le está impidiendo cumplir con algo que de hecho le pertenece, y que va a poder reclamarle. Este cambio de términos, como vemos, conlleva un cambio de mentalidad hacia nuevas formas de “Gobierno Abierto”, que los nuevos tiempos reclaman cada vez más (Calderón y Lorenzo 2010; Ramírez-Alujas 2011a,b). De acuerdo a la visión del ‘*open government*’ los ciudadanos y la administración son “corresponsables” a la hora de promover la innovación y la apertura de la administración pública, implicándose ambos colaborativamente en la mejora de la calidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos (Ortiz 2012).

Para entender las dimensiones y dinámicas propias de estas nuevas formas, más autosuficientes, de participación, los enfoques investigativos basados en metodologías cualitativas y un enfoque exploratorio (Meijer *et al.* 2009; Brodie *et al.* 2011) resultan, por lo general, más fructíferos que los análisis de tipo cuantitativo y estadístico (Ganuzza Fernández y Francés García 2008; Anduiza *et al.* 2010; Gibson *et al.* 2011). Esto es así, entre otras cosas, porque las encuestas en que estos últimos se basan no consiguen todavía aprehender certeramente este tipo de comportamientos y, por tanto, dificultan su análisis numérico. Elaborando, en cualquier caso, sobre estos conocimientos, vamos a proponer un modelo que explora descriptivamente las formas en que se materializa la ‘implicación ciudadana’, indicando las acciones y actividades participativas por medio de las cuales dicha implicación es llevada a cabo, día a día, por los ciudadanos.

Este modelo se construye combinando dos dimensiones. En primer lugar, la que considera al ‘actor’ protagonista de la actividad participativa, *ie*: ‘quién’ es el sujeto que actúa. La segunda dimensión se refiere al ‘ámbito de influencia objetivo’, es decir, el ‘para qué’ de dicha acción: el área, el ámbito o colectivo sobre el que el sujeto actúa o aspira a actuar.

En la primera dimensión, la del ‘actor’, se pueden diferenciar tres categorías fundamentales, en función de si las personas que actúan lo hagan como “miembros de un grupo”, como “individuos”, o como integrantes de una “red”. La primera forma de actuar, “en grupo”, es la que tradicionalmente más se ha utilizado: personas actuando como ‘parte de’ una asociación, colectivo, o movimiento social. La segunda, la actuación “individual”, también ha estado muy presente a lo largo del siglo pasado: personas actuando aisladamente, buscando por medio de sus actos individuales ejercer una

cierta influencia sobre las cuestiones que afectan a su vida. La tercera forma de actuación, “en red”, es más novedosa. Se corresponde con los casos en que se actúa “junto con otros”: coordinando las acciones, de muy diversas formas, con las de otras personas y colectivos, sin que haya necesariamente un vínculo de pertenencia a un grupo que una a los participantes. Estas relaciones de coordinación pueden tener un carácter ocasional, y estar referidas a acciones concretas, o ser más estables, o incluso institucionalizadas. La intensidad de dichos vínculos de coordinación podrá ser, asimismo, muy variable.

En cuanto a la segunda dimensión, la referida al “ámbito objetivo” de la acción, se diferencian también tres niveles. En primer lugar, el objetivo puede ser de tipo “Individual”. En estos casos lo que se pretende es “afectar, cambiarse o reafirmarse a uno mismo, o a alguna o algunas personas concretas”. El ámbito objetivo puede ser, en segundo lugar, de tipo “Reducido o Interno”. Es cuando a quien se quiere cambiar, o asistir, es algún colectivo del que se forma parte, o a algún otro colectivo de tamaño reducido. Finalmente, el ámbito de influencia objetivo podría ser de tipo “Amplio o Externo”. En este caso la acción va encaminada a cambiar o afectar “el entorno del actuante, algún colectivo amplio o la ‘sociedad en general’”.

Figura núm. 7. Tipología de actuaciones participativas

<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; display: inline-block;"> siglo XXI </div> PARTICIPACIÓN CIUDADANA IMPLICACIÓN CIUDADANA <small>(colabora con algo "ajeno")</small> <small>(se responsabiliza de algo "propio")</small>		ACTOR		
		INDIVIDUO YO "solo"	RED YO "con otros"	GRUPO YO "parte de"
"ÁMBITO OBJETIVO" DE INFLUENCIA	INDIVIDUAL <small>(Yo mismo, o alguna/s persona/s concreta/s)</small>	<ul style="list-style-type: none"> - Escribo cartas al periódico - Consumo productos biológicos y de com. justo - Puntúo opiniones en foro 	<ul style="list-style-type: none"> - Respondo preguntas en foro web - Consulto fuentes de información alternativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Adquiero formación participando en ONG - Hago amigos en la asociación cultural
	REDUCIDO o INTERNO <small>(Mi colectivo o un colectivo reducido)</small>	<ul style="list-style-type: none"> - Dono dinero a ONG - Uso Facebook para visibilizar mis intereses - Soy delegado de clase - Suscribo una "petición" 	<ul style="list-style-type: none"> - Comparto listas de música en Spotify - Participo en un <i>flashmob</i> - Participo en Presupuesto Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo de voluntario en ONG - Participo en Presupuesto Participativo en nombre de mi asociación
	AMPLIO o EXTERNO <small>(Mi entorno, un colectivo grande o la "sociedad en general")</small>	<ul style="list-style-type: none"> - Voto en elecciones nacionales - Firmo en campaña de AI - Voy a una manifestación por la No Violencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Difundo en redes sociales manifestación por la No Violencia - Acudo a movilizaciones anti-OMC 	<ul style="list-style-type: none"> - Soy interventor de mi partido en elecciones - Organizo manifestación por la No Violencia

Fuente: elaboración propia

La figura 7 muestra esta tipología, ilustrando por medio de ejemplos concretos los distintos tipos de actuaciones participativas que surgen en la confluencia de ambas dimensiones.

Este modelo aspira a ser aplicable a un amplio espectro de actuaciones cívicas y, por tanto, obligatoriamente ha de permitir una cierta vaguedad o laxitud en sus categorías. Como puede comprobarse, la adscripción de una acción a una u otra de las categorías en muchos casos podría depender no tanto de factores objetivos relacionados con la propia acción, sino de los valores

subjetivos referidos a la persona actuante, *i.e.* cómo el sujeto concibe, conceptualiza y se plantea, internamente, su actuación. Esta tipología se distingue de los modelos que tradicionalmente se han propuesto para clasificación de las actividades participativas (Ganuza Fernández y Francés García 2008; Gibson *et al.* 2011), que optan por diferenciar si las actividades son de tipo “convencional” o “no convencional” en función de si se desarrollaban o no dentro de los marcos electorales y participativos establecidos desde las instituciones democráticas y representativas. El modelo complementa también las teorías tradicionales sobre movimientos sociales y acciones de protesta política, que han prestado fundamentalmente atención a cuestiones como la oportunidad política, la movilización de recursos, la conformación de una identidad colectiva, el proceso de encuadre (*framing*) así como las dinámicas de contención (Opp 2009).

Al combinar las dos dimensiones fundamentales de la tipología, el ‘quién’ y el ‘para qué’ de las acciones participativas, obtenemos nueve tipos diferentes de actuación cívica. Los ejemplos que proporciona la figura 7 tienen un carácter meramente ilustrativo y no es preciso profundizar en ellos. Lo que nos interesa es analizar, sobre este esquema, cómo las TICs, y especialmente Internet, la Web Social y las tecnologías móviles, están afectando a estas nueve formas primarias de actuación participativa. En particular, resulta importante indagar de qué manera se ven potenciados los distintos tipos de actuación cívica. La figura 7 expresa esta intensidad reforzadora de las TICs por medio de los símbolos positivos superpuestos a cada celda, cuyo tamaño indica el mayor o menor efecto fortificador.

De acuerdo a ello, puede observarse que tanto la acción individual con fines individuales como las acciones en grupo con un fin de tipo individual o reducido/interno, resultan fortalecidas gracias al uso de TICs. No obstante, puede también observarse cómo el afán por actuar sobre un ámbito Amplio o Externo, ya sea con acciones de tipo Individual o como parte de un grupo, se fortalecen aún más. Finalmente, el esquema muestra que son el resto de las formas de participación las que más se benefician de la irrupción de Internet. Esto incluye todas las formas de acción participativa que tienen que ver con la actuación en red, y también las formas de actuación individual cuyo fin es afectar o cambiar un ámbito reducido y cercano. La actuación cívica “en red”, ese ‘yo actuando junto con otros’, es un modelo de actuación que apenas se daba hasta ahora, pero que todo indica que va a tener una importancia creciente (Schwarz 2011; Anduiza *et al.* 2012). Esta columna es, de hecho, la que mejor representa el funcionamiento de las ‘marmitas mágicas’ que fueron presentadas en el apartado anterior y se corresponde con un nuevo tipo de movilización ciudadana cuyo potencial transformador apenas se está empezando a vislumbrar.

El reputado politólogo Philippe C. Schmitter viene reflexionando desde hace años sobre el efecto que Internet tiene sobre el ‘*statu quo*’ de las relaciones de poder y los ‘*modus operandi*’ de las instituciones dominantes. Se cuestiona, en particular, “*cómo aquellos que se han beneficiado más por las reglas existentes podrían disponer de la voluntad para reformarlas*” (Schmitter y Trechsel 2004). Schmitter observa cómo la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a los procesos políticos ha ido orientada hasta ahora a digitalizar y reforzar los procesos y prácticas existentes antes que a transformar las relaciones de poder y de influencia que subyacen a dichas prácticas (Zittel 2005; Schmitter 2011). Así, los políticos profesionales se habrían “*resistido activamente para limitar el potencial revolucionario y la capacidad disruptiva de las TICs*” (Schmitter

2011). Una resistencia que, combinada con el escaso interés mostrado hasta ahora por el común de los ciudadanos, explicaría el reducido el impacto que las TICs han tenido sobre los procesos políticos.

Sin embargo, Schmitter identifica claramente –como también hace nuestro modelo– la tendencia de Internet a reforzar especialmente la acción de las “minorías insurrectas”: grupos virtuales de personas, coordinados flexiblemente, físicamente dispersos y concentrados en torno a la acción directa, que se orienta en muchos casos precisamente a cuestionar el *statu quo* (Schmitter 2011). En el escenario más negativo, tendríamos el ejemplo de las revueltas ciudadanas de Londres en 2011, mientras que el escenario más cívico lo representan movimientos ciudadanos como el 15M u “*Occupy*”, partidarios de la movilización no violenta (Montarelo Navajo 2012; Anduiza *et al.* 2012). Estos movimientos encarnan la tendencia de un número creciente de ciudadanos que abandonan su condición de “ciudadanos desinformados” para convertirse en “ciudadanos informados” y, más adelante, en “ciudadanos organizados” (Schmitter 2011) con capacidad para ejercer una presión cada vez más tenaz y efectiva sobre sus representantes políticos. Como resultado, los partidos políticos mayoritarios y las instituciones representativas se ven obligadas a actuar, acomodando por un lado algunas de las demandas ciudadanas y, por el otro lado, incorporando el uso de los nuevos medios para evitar que otras opciones políticas que sepan usarlos mejor desplazarles del poder (Zittel 2005). Estas pequeñas adaptaciones incrementales van, poco a poco, cristalizándose en cambios sustanciales en la visión y cultura política, tanto de los ciudadanos como de las élites políticas, lo que a su vez puede devenir en verdaderos cambios institucionales.

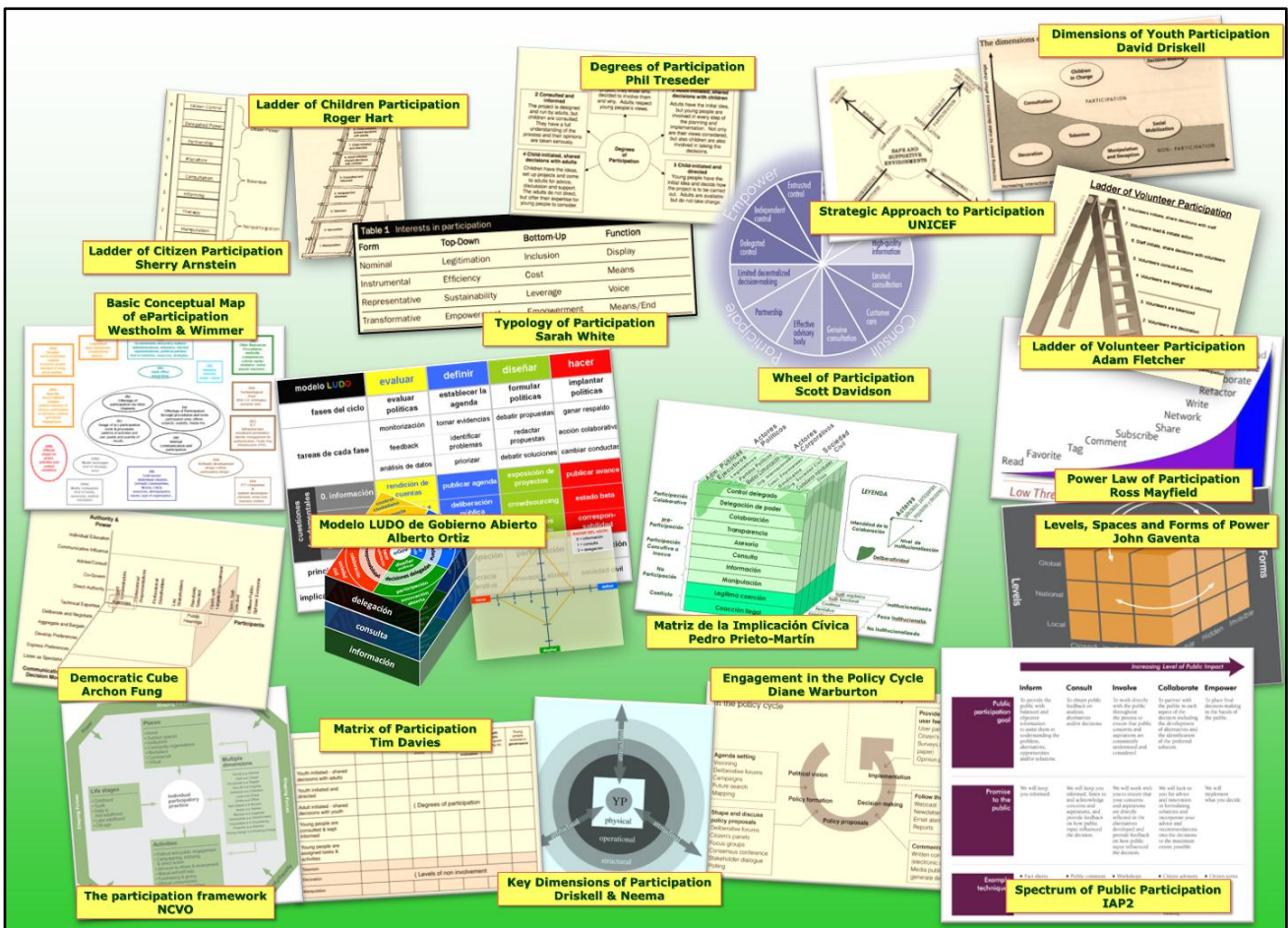
Conviene pues no perder de vista que, tal y como resalta nuestra tipología, estas nuevas formas de actuación cívica “en red” que promueven un activismo deliberativo y monitorizador de la actividad de los poderes públicos (Chadwick 2009; Kadlec y Friedman 2007) van a tener en los próximos una influencia significativa sobre la evolución de la institucionalidad democrática (Gaventa y Barret 2010).

4.2. La matriz de la Implicación Cívica

“La dificultad reside no en comprender las nuevas ideas sino en rehuir las viejas, que penetran hasta el último rincón del cerebro de aquellos que, como la mayoría de nosotros, han sido educados en ellas”.
(John Maynard Keynes, “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, 1936)

Tal como se mostró en el análisis bibliográfico con que se inició el capítulo, desde que en 1969 Sherry Arnstein presentó su conocida “Escalera de la Participación Ciudadana” se han propuesto decenas de modelos alternativos para describir y categorizar la “participación”, en sus variadas dimensiones (Karsten 2011). La incapacidad para establecer modelos y conceptos ampliamente aceptados ha contribuido significativamente a que, a lo largo de las décadas, se haya mantenido mucha de la confusión e infradesarrollo que lacra el campo. Resulta difícil, de hecho, encontrar trabajos académicos o divulgativos sobre participación ciudadana que no presenten sus propias variaciones clasificatorias, con unos niveles de calidad y consistencia interna muy variados (*eg*: Brodie *et al.* 2009; Campos 2010).

Figura núm. 8. Surtido de modelos gráficos para representar la participación



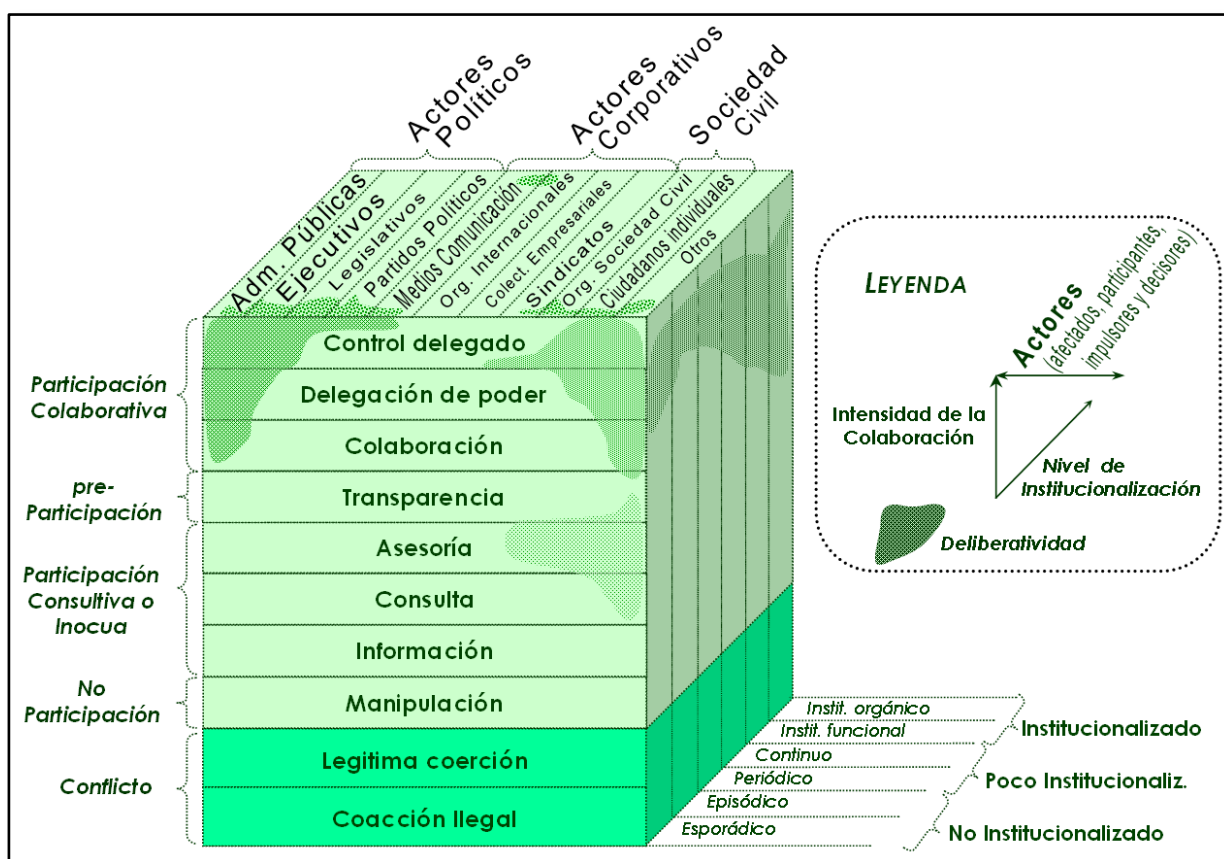
Fuente: elaboración propia, basado en Karsten (2011) y Brodie et al. (2009)

El problema general de estos modelos es que o bien son demasiado sencillos y, por tanto, no aportan apenas capacidad analítica, o bien son demasiado complejos y especializados, lo que hace dificultosa e inviable su aplicación generalizada. Ello lleva a que la práctica totalidad de los proyectos y estudios sobre (e)Participación (eg: IleP 2012a, 2012b; Lukenmeyer *et al.* 2011; UN 2012) acaben utilizando como base las escalas propuestas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD 2001) o por la Asociación Internacional para la Participación Pública (AIPP 2000). Ambos modelos consisten, básicamente, en una simplificación de los ocho escalones de la escala de Arnstein a tres y cinco niveles, respectivamente. En el caso de la OECD éstos son: 1. Información, 2. Consulta y 3. Participación Activa; mientras que el “Espectro de la participación” de la IAP2 contempla: 1. Informar, 2. Consultar, 3. Involucrar, 4. Colaborar y 5. Dar poder de decisión (*empower*, en inglés). Ambos modelos prescinden del énfasis crítico de Arnstein en torno a la cuestión del ‘poder’ y no consiguen por tanto reflejar, especialmente en sus niveles más altos, la riqueza de matices que la participación ciudadana comporta (Prieto-Martín 2010: pp. 41-44). Sustentar proyectos de (e)Participación en los modelos de la AIPP o la OECD equivale, en nuestra opinión, a basar un sistema de geo-localización por satélite en las teorías de Newton o Ptolomeo, respectivamente.

En este apartado presentamos la “Matriz de la Implicación Cívica”, un modelo desarrollado como parte de la investigación que nos provee de un marco conceptual sensato y consistente sobre el que

fundamentar el diseño de sistemas de software cívico. La matriz ha sido elaborada a partir del análisis de un amplio conjunto de modelos propuestos hasta ahora (especialmente: AIPP 2000; Arnstein 1969; Brodie *et al.* 2011; Cornwall 2008b; Fung 2003, 2006; Grönlund 2009; Ortiz de Zárate 2012; Rowe y Frewer 2000; Stewart 2007; Tambouris *et al.* 2007; Warburton *et al.* 2006; Wilcox 2008). La matriz de la implicación cívica es el resultado de un compromiso pragmático entre complejidad, utilidad y versatilidad, y aspira a proporcionar una herramienta de análisis que resulte al mismo tiempo fácil de usar, penetrante y práctica. Permite así que tanto teóricos e investigadores como profesionales y activistas puedan entender, describir y comparar rápidamente diferentes experiencias participativas, prestando atención a sus características fundamentales. El modelo fue desarrollado pensando ante todo en la participación ciudadana del ámbito local, pero podría ser aplicado también a experiencias participativas de otros niveles. La matriz se orienta, asimismo, a la participación ciudadana dentro de los procesos políticos de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas, pero podría ser aplicado a cualquier tipo de colectivos o instituciones –ya sean semi-públicos, privados o civiles– que tengan capacidad de tomar decisiones y que desee compartir esa capacidad con otros afectados o interesados; por ejemplo, una compañía podría desear contar con la colaboración de sus clientes en la mejora de sus servicios.

Figura núm. 9. La matriz de la Implicación Cívica



Fuente: elaboración propia, inspirado en Arnstein (1969)

La matriz de la implicación cívica considera cuatro dimensiones que, según nuestro entender, resultan esenciales para caracterizar una experiencia o mecanismo participativo, permitiendo visualizarlas informalmente y, de esta manera, comparar unas con otras. En consonancia con nuestra interpretación de la participación del siglo XXI como una forma de “implicación cívica”, la matriz no

sólo permite analizar las experiencias de participación de tipo administrativo –aquella que es organizada desde las instancias públicas– sino también las formas autónomas de participación que emergen de la acción independiente de los actores provenientes de la sociedad civil.

Como puede verse en la figura 9, las cuatro dimensiones que definen la matriz son: 1. Intensidad de la colaboración; 2. Actores implicados; 3. Nivel de institucionalización; y 4. Deliberatividad o intensidad deliberativa.

4.2.1. Intensidad de la colaboración

“Courage is what it takes to stand up and speak;
courage is also what it takes to sit down and listen”
(Atribuida a Winston Churchill, 1874-1965)

Esta dimensión tiene mucho que ver con la dimensión que representaba la escalera de Arnstein (1969) bajo la denominación de ‘niveles de participación’. Describe los niveles intensidad colaborativa que pueden observarse en los procesos participativos, que discurren desde los niveles de Manipulación, Información y Consulta hasta los de Colaboración, Delegación de Poder y Control Delegado, y que han sido agrupados dentro de las categorías de (-1) Conflicto, (0) No Participación, (1) Participación Consultiva (o Inocua), (2) Pre-Participación y (3) Participación Colaborativa. Algunos de los niveles y de las categorías originales de Arnstein han sido renombrados para reflejar más consistentemente los distintos grados de colaboración, y también se han añadido algunos niveles que resultan necesarios para completar la dimensión. Así, se han añadido en la base de la escala los niveles correspondientes a la categoría de Conflicto, y se ha introducido también un nivel denominado ‘Transparencia’, que es considerada como un prerrequisito para la participación verdaderamente colaborativa.

Antes de pasar a analizar los niveles y categorías incluidos en esta dimensión, conviene resaltar un aspecto importante: el uso de la matriz requiere de una voluntad crítica y penetrante a la hora de valorar los procesos participativos. No pueden sin más asumirse como válidas las declaraciones o las intenciones de los impulsores de una iniciativa participativa. Debe llevarse a cabo un análisis receloso, que permita consignar en la matriz no el ideal que se pretendía, sino su verdadera realización práctica. Así, habrá de valorarse hasta qué punto las instancias participativas funcionan realmente y en qué medida logran cumplir con sus atribuciones. Una instancia participativa que en la práctica no funcione deberá ser juzgada –con independencia de las características que sobre el papel y en el discurso aspire a tener– como manipulación o como algún tipo de participación inocua.

4.2.1.1. No Participación

Veamos con más detalle el significado de las distintas ‘Intensidades de Colaboración’, empezando por los niveles colaborativos más bajos, que son los que corresponden a la categoría de ‘No Participación’. Esta categoría unifica dos escalones del modelo de Arnstein: el de ‘Manipulación’ –que se correspondía con el burdo engaño a la ciudadanía– y el de ‘Terapia’ –que para Arnstein representaba un tipo de manipulación que buscaba apaciguar, calmar, a los participantes–.

Consideramos que esta distinción no es muy significativa y, por ello, ahora existe tan solo un nivel denominado ‘**Manipulación**’. Este nivel se caracteriza así por la intención manipuladora: mantener a

las personas tranquilas, mansas y con la impresión de que están siendo oídas... cuando realmente no hay una verdadera intención de escucharles o de tomarse en serio sus propuestas, salvo donde ello convenga dentro de los planes del tomador de decisión. Con diferentes niveles de sofisticación, muchos espacios de participación administrativa son diseñados por los tomadores de decisión de forma que puedan ejercer un cierto control sobre ellos para favorecer su agenda política (Kadlec y Friedman 2007; Prieto-Martín 2010: pp. 71-83; Duque-Brasil y Carneiro 2011), y pueden incluso ser usados para ratificar decisiones que ya han sido tomadas, satisfacer requerimientos legales, etc. Lamentablemente, mucha de la participación política desarrollada actualmente es de este tipo.

4.2.1.2. Conflicto

Bajo la categoría de 'No Participación' se ha incluido una categoría denominada 'Conflicto'. Esta inclusión constituye una novedad de mayor calado, y contribuye a superar una de las limitaciones más importantes del modelo de Arnstein, a saber: que sólo contemplaba la llamada Participación Administrativa, aquella que las administraciones públicas, o en general el "tomador de decisión", organizan. Gracias a la inclusión de los niveles de 'Conflicto' el modelo puede utilizarse también para incluir con más facilidad la llamada 'Participación Autónoma', aquella que es iniciada espontáneamente por los afectados o interesados en una decisión o problema. Integramos así en nuestra matriz perspectivas provenientes del ámbito de la organización comunitaria (Mason 2009; Kubisch *et al.* 2010) y establecemos un modelo que cubre al mismo tiempo los espacios participativos de tipo top-down, o 'invitados', junto con los espacios participativos bottom-up, o 'inventados' (Cornwall 2002, 2008a; Escobar 2011).

La categoría de 'Conflicto' representa niveles de colaboración negativos, caracterizados por la oposición y las presiones mutuas. La categoría se divide en dos niveles: el más alto se denomina '**Legítima Coerción**' y se refiere a aquellos casos en que, sin violentar fundamentalmente los derechos establecidos, los ciudadanos utilizan todos los medios a su alcance para forzar el reconocimiento de sus demandas, desde la más amistosa 'persuasión', a la auténtica coerción, pasando por variados niveles de 'presión' (Mayne y Coe 2010). Esta acción se lleva a cabo por medio de estrategias tan diversas como las manifestaciones, cabildos de todo tipo, boicoteos no violentos, la resistencia cívica, e incluso la "desobediencia civil".

En muchas ocasiones, este tipo de estrategias son el único recurso con que cuenta la sociedad civil –o ciertas minorías dentro de ella– para reclamar sus derechos cuando desde las administraciones públicas no se abren canales de comunicación, diálogo y colaboración que permitan un encauzamiento institucional de los conflictos. Los ciudadanos toman consciencia de que los canales de participación existentes no son satisfactorios y deciden mostrar su insatisfacción a través de las más diversas vías. Ejemplos de estas dinámicas los proporcionan los movimientos ciudadanos como el 15M u "*Occupy*" (Montarelo Navajo 2012).

El nivel más inferior se denomina '**Coacción Ilegal**', y se refiere a una realidad mucho más cruenta. Son aquellos casos en que el conflicto escala y se violan fuertemente los derechos fundamentales. Se correspondería con los casos de manifestaciones no pacíficas, los sabotajes violentos, los secuestros y hasta la resistencia armada. Puede resultar extraño que este nivel sea introducido como parte de una escala que mide la Intensidad de la Colaboración de las actividades participativas, pero lo cierto es que resulta muy necesario incluirlo. Es más, lo que debería causar

sorprende es de hecho lo contrario: que la literatura sobre participación haya ignorado generalmente el 'Conflicto' como parte de su ámbito de estudio, ya que la razón última por la que se crean los mecanismos de diálogo, participación y colaboración es para prevenir o evitar confrontaciones de tipo violento.

El nivel 'Coacción Ilegal' se corresponde con un fracaso por establecer canales viables de comunicación y negociación, lo que en ocasiones desencadena conflictos violentos o, incluso, sangrientos. Conviene recordar que el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948) señala: "*Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*". Según ello, cuando no existen verdaderos canales de expresión, de comunicación y de participación que permitan encauzar los conflictos por otras vías, y en cambio impera la tiranía y la opresión, asiste a los ciudadanos el "recurso a la rebelión". Lamentablemente, situaciones como las descritas en este nivel pueden provocar una escalada de agresiones mutuas que al fin desemboca en un verdadero conflicto armado: un escenario de violencia desmedida que supera la capacidad analítica de nuestro modelo.

4.2.1.3. Participación Consultiva o Inocua

Esta categoría incluye los niveles de 'Información', 'Consulta' y 'Asesoría' y refleja los niveles tradicionales de participación mediante los cuales un tomador de decisión convoca a la gente para comunicar y mejorar sus decisiones. Se corresponde con los niveles propuestos por la OECD (2001) para la participación pública, aunque ellos denominan con un ambiguo 'Participación Activa' el nivel de asesoría (Prieto-Martín 2010: pp. 41-44).

Esta categoría se corresponde también con lo que Arnstein denominaba, un tanto peyorativamente, como 'participación aparente' o 'de fachada' (*Token participation*, en inglés). Esta denominación es consistente con la 'carga normativa' del modelo de Arnstein, que parece sugerir que cuanto mayor sea el nivel y más alto el escalón, mejor es también la participación (Cornwall 2008b). De hecho, Arnstein considera todo salvo los tres escalones superiores como manipulación o participación aparente. Según esta visión, podría entenderse que lo ideal sería que el 'Control Ciudadano' se aplicase en todos los casos y que la participación es óptima cuando las administraciones se retiran y dejan el poder de decisión en manos de los "ciudadanos", en cierto modo olvidando su papel como garantes del 'interés general' y la protección de las minorías. Esta visión es claramente errónea: son las circunstancias concretas en que se desarrollan las experiencias de participación (por ejemplo, el tema a decidir, las características de la ciudadanía, la situación política, etc.) las que determinan qué '*Intensidad de Colaboración*' resulta más adecuada en cada caso. Habrá muchas ocasiones en que un ejercicio participativo de "tipo consulta", si se realiza correcta y éticamente, resulte lo más adecuado; y otros donde convenga establecer vínculos de asesoría, o incluso de delegación del poder.

Es por ello que en la matriz denominaremos a este nivel participativo como 'Participación consultiva o inocua'. Esta denominación describe mucho mejor, sustantivamente, a qué tipo de participación se refiere: precisamente aquella en la que el tomador de decisión solicita información, opiniones, visiones de los afectados e interesados, pero retiene para sí la capacidad de tomar finalmente la decisión que estime más conveniente. En cierto modo es un: "*tú dame tu opinión que*

después yo decidiré”, con todo lo bueno y lo malo que eso supone. Cuánta consideración se otorgue a las visiones y opiniones expresadas por medio de los mecanismos participativos depende enteramente de la voluntad del tomador de decisión, siendo esta la razón por la que Arnstein denominó a la categoría como ‘participación aparente’.

Como se ha señalado, esta categoría se compone de tres niveles diferentes. El nivel ‘**Información**’ se refiere así al caso en que el gobierno o tomador de decisión proporciona a los ciudadanos alguna – o incluso mucha– información sobre lo que se está haciendo o lo que se planea hacer. Este nivel supone ya una mejora con respecto al nivel de ‘Manipulación’. El nivel de ‘**Consulta**’, por su parte, alude al caso donde se crean algunos canales de comunicación (como encuestas, grupos focales, etc.) que permiten que los tomadores de decisión reciban algún tipo de *feedback* de los ciudadanos en relación a alguna política pública o decisión. Finalmente, el nivel de ‘**Asesoría**’ avanza un poco más y permite que los ciudadanos, sus asociaciones y demás colectivos puedan presentar sus consideraciones y/o propuestas, como parte de una conversación.

4.2.1.4. Pre-Participación

Esta categoría ha sido añadida modelo de Arnstein y consiste en un único nivel denominado ‘**Transparencia**’. Este nivel se refiere a cuando el tomador de decisión comparte el máximo de informaciones, de todo tipo, que obran en su poder, para que el ciudadano pueda actuar regularmente en base a dichas informaciones, tanto de una manera reactiva como proactiva. Estos datos deberían estar disponibles en formato electrónico, siguiendo estándares abiertos y que puedan ser procesados automáticamente por programas informáticos, de forma que cualquier interesado pueda crear aplicaciones que permitan agregarlos, combinarlos o utilizarlos a conveniencia. La transparencia máxima en la acción de gobierno es uno de los principios esenciales de los nuevos modelos de ‘gobierno abierto’, y es considerada como un requisito previo, para que la auténtica participación colaborativa pueda desarrollarse (Edelmann *et al.* 2012). La participación de calidad requiere de unos altos niveles de transparencia informativa institucional, que *“proporcione información fiel y suficiente a los participantes y los informe sobre el trasfondo y el contexto institucional en el que la decisión tiene que insertarse, las alternativas de que dispone, los intereses principales en juego, etc.”* (Martí 2008). La opacidad y la falta de transparencia promueven la arbitrariedad, la incompetencia, el privilegio y la corrupción en la gestión de los asuntos públicos. Es por ello que, inicialmente, la introducción de transparencia más que inspirar confianza en los representantes puede tener el efecto contrario, afectando negativamente a la valoración que los ciudadanos hacen de sus políticos y técnicos (Grimmelikhuijsen 2010). En el corto plazo, y mientras no se efectúan cambios sustanciales en las estructuras institucionales y las dinámicas de poder que rigen el funcionamiento de las administraciones (Donovan 2012), la transparencia lo que hace es evidenciar la gran distancia que existe entre esa expectativa pública de que las decisiones se tomen racionalmente y la realidad imperante en los procesos de toma de decisiones públicas, mucho más caóticos y arbitrarios (Grimmelikhuijsen 2010). Una incipiente transparencia no consigue revertir, en el corto plazo, las ideas pre-existentes que los ciudadanos mantienen en relación a la acción de los gobernantes y a su mayor o menor benignidad (Grimmelikhuijsen 2012).

Es importante reconocer que la naturaleza de este nivel es un tanto diferente de la de los otros (Welch 2012). Se trata más de un ‘pre-requisito’ para la participación colaborativa que una forma de

colaboración en sí misma. Cuando se quiere colaborar realmente, de una forma honesta, todos los participantes deben tener acceso a toda la información relevante de que se disponga. Por medio de la inspección de la información pública, los ciudadanos y sus colectivos podrían trabajar tanto de manera pro-activa, por ejemplo elaborando propuestas de proyectos y acciones para el equipo de gobierno, o después de que algún incidente ocurriese, por ejemplo para identificar ineficiencias o corrupción dentro de la administración.

La transparencia tiene, además, un efecto muy grande sobre el marco de incentivos de cualquier cuerpo administrativo. Cuando un cargo electo o un funcionario saben que todas sus acciones son visibles y podrán ser inspeccionadas en cualquier momento presente o futuro, el estímulo y margen para la corrupción se reduce fuertemente. Resulta también más difícil mantener ocultas las agendas e intereses de los distintos actores e instituciones. Gracias a ello, el proceso de toma de decisiones puede ser más deliberativo y basado en evidencias y argumentos, con lo que todos los participantes estarán más motivados para alcanzar las verdaderas ‘mejores soluciones’ y acuerdos de tipo ‘ganamos-ganáis’ (*win-win*, en inglés). Es por ello que el nivel de ‘Transparencia’ se sitúa en el modelo sobre la ‘Participación Consultiva’: mientras que una participación de tipo consultiva puede ocurrir, y frecuentemente ocurre, dentro de regímenes autoritarios o dictatoriales, la transparencia y aparece necesariamente vinculada con escenarios democráticos.

Y lo cierto es que no ha sido hasta los últimos años que la importancia de la transparencia ha empezado a ser reconocida en el ámbito institucional de las democracias occidentales. La reciente Declaración de Malmö, realizada por representantes de un gran número de gobiernos europeos, proclamó que los gobiernos han de orientar su acción hacia la consecución del ideal del “Gobierno Abierto”, cuyos ejes fundamentales son la transparencia, la participación y el empoderamiento ciudadano (Comisión Europea 2009b). Barack Obama, por su parte, en su “memorando presidencial sobre transparencia y gobierno abierto” declaró también: *“My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. [...] Government should be transparent. [...] Government should be participatory. [...] Government should be collaborative. [...]”* (Obama 2009). Es claro que los gobiernos van a recibir demandas crecientes por parte de la ciudadanía para que incrementen sus niveles de transparencia (Ramírez-Alujas 2011a). En la medida en que estas demandas no se vean satisfechas, las personas van a recurrir a las medidas de presión que el modelo caracterizó con la categoría de ‘Conflicto’, incluyendo boicoteos de todo tipo y nuevas formas de protesta ciudadana. Está creciendo, claramente, la oferta y la demanda de herramientas de colaboración ciudadana. Como hemos argumentado anteriormente, cuando el uso de estas herramientas se extienda a una ‘masa crítica’ de población, las instituciones democráticas van a sentir de una manera intensa el contundente poder de Internet y el activismo cívico. La Unión Europea, la presidencia de los Estados Unidos de América y, en general, todos los gobiernos democráticos, harían bien tratando de adaptarse a los nuevos tiempos, modernizando su organización interna y adoptando en general un liderazgo en la promoción de las nociones de Gobierno Abierto que contribuya a que esta evolución acontezca de manera constructiva (Ramírez Alujas 2011a,b).

4.2.1.5. *Participación Colaborativa*

En el nivel superior de la dimensión ‘Intensidad de la colaboración’ se encuentra la categoría denominada ‘Participación Colaborativa’. Esta categoría se corresponde con la que Arnstein denominaba, ambiguamente, como ‘Participación Ciudadana’. Una vez más, el cambio de designación de la categoría busca aportar un mayor valor descriptivo, ya que la categoría se refiere a un tipo de participación basada en la colaboración (Sørensen y Torfing 2011). Una colaboración que podrá desarrollarse, con intensidad creciente, a lo largo de sus distintos niveles: ‘Colaboración’, ‘Delegación de Poder’ y ‘Control Delegado’.

El nivel más alto era denominado por Arnstein como ‘Control Ciudadano’, que se refería a los casos en que las autoridades dejan en manos de los colectivos ciudadanos una “mayoría de los votos” de cara a la adopción final de decisiones. Equiparar ‘control ciudadano’ con votos resulta, no obstante, una aproximación un tanto ingenua: rara vez las instituciones participativas toman las decisiones mediante votaciones que puedan considerarse fiables y, en cualquier caso, los “colectivos ciudadanos” no constituyen un grupo homogéneo que contraponga el interés ciudadano a los del resto de los estamentos. De hecho, lo normal es que los ciudadanos presentes en las instancias participativas mantengan vínculos con el gobierno, administraciones y partidos políticos y, por tanto, se vean muy influidos por ellos (Gurza Lavalle *et al.* 2005; Cornwall 2007; Romano *et al.* 2007). De esta manera, puede ocurrir que incluso en los casos en que, teóricamente, se atribuye a los representantes ciudadanos *la totalidad de los votos*, las autoridades de turno mantengan un firme control sobre el mecanismo participativo y las decisiones tomadas en él. Paradójicamente, éste es el caso de algunas de las experiencias que los académicos consideran habitualmente como el *súmmum* del empoderamiento ciudadano: los Presupuestos Participativos brasileños (Legard 2009; Prieto-Martin 2010: pp. 83-86; Baierle 2007). No tiene, por tanto, mucho sentido hablar de control ciudadano salvo en las iniciativas participativas de tipo ‘autónomo’, que son las que los propios ciudadanos impulsan.

En la matriz de la implicación cívica el nivel ‘**Control Delegado**’ se refiere así a los casos en que se atribuye a una institución u organismo participativo el control sobre algún ámbito de toma de decisiones. El tomador de decisión original puede retomar siempre el control en caso de necesidad, cuando excepcionalmente lo requiera la salvaguarda del interés público, pero por norma general estaría dispuesto a aceptar los acuerdos y resultados de la participación colaborativa. Esto no supone que las autoridades públicas se desentiendan de su responsabilidad como orientadoras de las políticas públicas, sino más bien que optan por desarrollarla por medio de la colaboración con otros actores sociales. Debe tenerse en cuenta que normalmente el tomador de decisión participa también en el organismo participativo, desempeñando en él un papel destacado, y puede por tanto transmitir sus perspectivas y defender sus intereses y el interés general.

El nivel inmediatamente inferior es denominado ‘**Delegación de Poder**’ y se aplica a escenarios colaborativos con unos niveles menores de delegación y autonomía. Se refiere a aquellos casos en que únicamente se delega en el organismo participativo una serie concreta de ‘poderes’ más parciales y limitados. De esta manera, es posible detallar con mayor precisión las atribuciones de la instancia participativa; lo que puede, y lo no puede, determinar. Es posible asimismo introducir más mecanismos de salvaguarda como la posibilidad de veto, revisión de decisiones, etc.

Finalmente, el nivel más bajo de la categoría ‘Participación Colaborativa’ es el denominado ‘**Colaboración**’. En este caso, aunque no exista una delegación explícita de poderes sobre la instancia colaborativa, la capacidad de decisión es implícita o explícitamente compartida, de acuerdo a principios y prácticas de ‘colaboración honesta’ entre los participantes, asumiendo que todos están trabajando juntos para encontrar y desarrollar las soluciones y propuestas más satisfactorias. Así, se entiende que lo reconocido y acordado por medio de esta cooperación debería necesariamente influir, de una manera significativa, la decisión final del tomador de decisión, así como en las acciones del resto de los participantes.

4.2.2. Nivel de institucionalización

“La única fuente de corrección de todas las limitaciones de las instituciones sociales [...] es la activa, irrestricta, energizante vida política de las más amplias masas del pueblo”
(Rosa Luxemburgo, “La revolución rusa”, 1918)

La segunda dimensión incluida en la matriz es el ‘**Nivel de Institucionalización**’. Varía desde el escalón de institucionalización mínima, cuando son procesos que tienen un carácter excepcional o ‘**Esporádico**’, pasando por los niveles ‘**Episódico**’, ‘**Periódico**’, ‘**Continuo**’, hasta alcanzar los niveles más altos de ‘Institucionalización Funcional’ e ‘Institucionalización Orgánica’ (Ibáñez Macías 2007: pp. 215-220).

La ‘**Institucionalización Funcional**’ se refiere a los casos en que se han aprobado leyes que establecen canales y procedimientos legales que permiten a los ciudadanos iniciar algún tipo de interacción participativa con las autoridades. Ejemplos de estas formas de participación son las iniciativas legislativas ciudadanas, el derecho de petición, las consultas obligadas en el marco de los procesos de planificación urbano, la participación en los plenos municipales, etc.

La ‘**Institucionalización Orgánica**’, por su parte, se refiere a los casos en que se han constituido organismos o instituciones participativas que tienen un carácter permanente o semi-permanente, en los que participan representantes de diferentes actores (individuos, asociaciones, entidades públicas, etc.), que normalmente tendrán algún vínculo con el ámbito temático o espacial en que la institución participativa trabaja. Estos órganos suelen tener atribuciones decisorias, consultivas y/o de control en el proceso de elaboración y/o ejecución de políticas públicas. Permiten que los ciudadanos y/o grupos de ciudadanos se impliquen en las tareas y temas propios del proceso o institución participativos.

Esta dimensión, esencial para entender las instituciones participativas, ha sido descuidada en la mayoría de los modelos y tipologías participativos propuestos hasta ahora. Lamentablemente, y en parte debido a ello, gran parte de los proyectos promovidos con fondos públicos en el ámbito de la (e)Participación se han dedicado a experimentar con formatos participativos diversos sin considerar más que testimonialmente su sostenibilidad financiera, institucional y temporal (Prieto-Martín *et al.* 2012a). Esta es, de hecho, una de las razones más importantes para explicar por qué estos proyectos apenas produjeron aprendizajes o resultados. Es por ello que una de las aplicaciones más claras de la matriz es precisamente facilitar la evaluación y comparación de proyectos. En el caso de la UE, por ejemplo, si se hubiese utilizado la ‘matriz de la implicación cívica’ para evaluar críticamente las

propuestas recibidas, se habría tomado consciencia de que las propuestas de participación de muchos de los proyectos apenas podrían calificarse como ‘participativas’, debido a sus bajos niveles de intensidad colaborativa, los nulos niveles de institucionalización de sus procesos y, como se verá a continuación, la pobre constelación de actores participantes y la inexistente deliberatividad de sus interacciones.

4.2.3. Actores implicados

“Los derechos e intereses, de cualquier clase que sean, únicamente no corren el riesgo de ser descuidados cuando las personas a que atañen se encargan de su dirección y defensa”
(J. S. Mill, “Del gobierno representativo”, 1861)

La tercera dimensión de la matriz tiene que ver con los ‘Actores’ implicados en el proceso participativo. Es una categoría extremadamente importante pero, al mismo tiempo, esquiva: en función del tipo de análisis que quiera hacerse con la matriz, de las características de los procesos y del contexto en que tenga lugar la experiencia participativa, podría convenir contemplar diferentes conjuntos de actores, agrupándolos dentro de distintas categorías y valorando en ellos características muy variadas. Los nombres de los actores incluidos en la figura 9 tienen, por tanto, un carácter eminentemente orientativo y sirven apenas para realizar análisis genéricos y preliminares.

Una de estas aproximaciones consiste en identificar los actores de acuerdo a las categorías de “afectado por el proceso”, “participantes o interesados en el proceso”, “impulsores del proceso” y “tomadores de la decisión”. Adicionalmente, convendría también considerar a aquellos que intervienen como “facilitadores o gestores del proceso participativo”. Resulta fundamental entender los papeles desempeñados en el proceso participativo por los diferentes actores, así como las relaciones que se establecen entre ellos, para poder caracterizar los mecanismos participativos y valorar su potencial y capacidades.

Conviene también clasificar a los actores de acuerdo con el ámbito del que provengan, diferenciando entre los actores de tipo ‘político’ –*como las administraciones públicas, el gobierno, o un órgano legislativo*–, los de tipo ‘corporativo’ –*como los medios de comunicación, Organizaciones Internacionales, colectivos empresariales, etc.*–, los provenientes de la ‘sociedad civil’ –*como las asociaciones, ONGs y otros colectivos cívicos, o los mismos ciudadanos participando a título individual*–, y finalmente los considerados dentro de la categoría ‘otros’.

En algunos casos convendrá considerar otras categorías y actores adicionales, de manera que se identifiquen todos los actores relacionados con el proceso –tanto los participantes como los ausentes–, entender las relaciones que mantienen entre ellos y con el proceso participativo¹². En

¹² Puede resultar conveniente, por ejemplo, realizar algún tipo de análisis de “stakeholders” para valorar el poder, urgencia, legitimidad de cada uno de ellos en relación con el tema tratado en el proceso participativo (Mitchell et al. 1997; Sæbø et al. 2011) y así determinar el tipo de papel que pueden desempeñar en él (dominante, dependiente, etc.). Los sociogramas y diagramas de mapeo de relaciones propuestos como herramienta para la realización de *Investigación-Acción Participativa* también pueden ser útiles a este respecto (CIMAS 2009; Ganuza et al. 2010). En la matriz se podrían utilizar, por ejemplo, diferentes intensidades, formas, tramas y colores para reflejar el poder, legitimidad, etc., de los actores, o alternativamente se podría acompañar el análisis gráfico con tablas complementarias.

función de si todos los actores relevantes están implicados en el proceso participativo, y en función de su papel y grado de compromiso para con el proceso, tanto la calidad de la participación obtenida como sus niveles de inclusividad y su capacidad empoderadora variarán mucho. En muchos casos resulta importante tener en cuenta el proceso de selección seguido para incluir a los participantes, i.e. si estos son voluntarios, expertos, representantes de organizaciones, seleccionados aleatoriamente, etc. (Karlsson 2012; Barrutia *et al.* 2009: p. 43; Fung 2003).

Gracias a la inclusión de esta dimensión, la matriz puede ser aplicada para analizar tanto las experiencias y mecanismos de “Participación administrativa” –aquella participación promovida y organizada por las autoridades públicas– como las formas de “Participación autónoma” –que puede ser impulsada por los propios ciudadanos o ser promovida por otros actores corporativos o provenientes de la sociedad civil.

Por ejemplo, es fácil imaginar cómo se representaría en la matriz una iniciativa de participación autónoma en la que tanto los ‘participantes’, como los ‘promotores’ y los ‘afectados’ fueran los propios vecinos de un barrio, que deciden organizarse espontáneamente (o con el apoyo de alguna ONG) para proponer al alcalde, que ocuparía el papel de ‘tomador de decisión’, algún tipo de actuación. Si el proceso, por el contrario, no buscara plantear al alcalde nada, sino correspondiese a un proceso de auto-organización de actividades comunitarias, se podría reflejar no incluyendo ningún ‘tomador de decisión’ o considerando que los tomadores de decisión son los propios integrantes de la comunidad.

En este tipo de procesos participativos ‘autónomos’, el resto de dimensiones de la matriz también se aplicarían. Así, por ejemplo, en función del tipo de actividades desarrolladas en el proceso –desde hacer una encuesta de opinión entre los vecinos a desarrollar procesos asamblearios regulares– estaríamos viéndonoslas con diferentes niveles de institucionalización, ‘intensidad colaborativa’ e intensidad deliberativa.

4.2.4. Intensidad deliberativa

“La verdad es la verdad, díjala Agamenón o su porquero.
AGAMENÓN.- Me parece justo.
EL PORQUERO.- No estoy de acuerdo.”
(Antonio Machado, “Juan de Mairena”, 1936)

La última dimensión que incorpora el modelo es la denominada “deliberatividad” o “intensidad deliberativa”, que podría representarse en la matriz por medio de tramas, que se dibujarían en los distintos planos donde confluyen el resto de dimensiones. Se visualiza así una especie de nube de vapor que ocupa el cubo delimitado por las otras dimensiones, cuya densidad y tono darían informalmente cuenta de hasta qué punto las interacciones comunicativas que se producen en el marco del proceso participativo permiten una deliberación intensa y de calidad. La deliberación es “una forma particular de razonamiento y de diálogo en que se ponderan cuidadosamente los costes y consecuencias de las distintas opciones de actuación, teniendo muy en cuenta las visiones de todos los implicados” (Hodge 2004), cuyas características fueron presentadas anteriormente (Prieto-Martín, 2010). Es claro que, en función de cómo se estructure y configure el proceso de participación, de las pautas de funcionamiento del espacio, el proceso podrá exhibir unas mayores o menores

características deliberativas, lo que a su vez determinará el tipo de resultados e impactos que se obtendrán con él.

Según Gutmann y Thompson (2004) un espacio deliberativo debe satisfacer los siguientes criterios básicos:

- Es un espacio donde se intercambian razones y argumentos.
- En él están representadas todas las voces y, en consecuencia, es un espacio diverso e inclusivo.
- Es un espacio donde la comunicación y la información se ofrecen de forma accesible y comprensible.
- Se genera una economía moral del desacuerdo, priorizando los puntos de acuerdo y cooperación y minimizando las diferencias.
- Está vinculado a una decisión concreta.

La calidad e intensidad deliberativa de un espacio de participación se verá adicionalmente condicionada por las pautas de comportamiento de los distintos participantes. Estas pautas de comportamiento son cruciales para que pueda producirse una buena deliberación y tienen que ver con la capacidad de los participantes y los promotores de escucharse mutuamente, mostrar respeto a las posiciones de los demás, empatizar con ellos y priorizar la búsqueda de acuerdos y cooperación (Brugué y Parés 2011).

4.2.5. Ejemplos y consideraciones finales

“No se puede entender la naturaleza de las partes del cuerpo sin entender la naturaleza del organismo entero”
(Hipócrates, 460 a 370 a.C.)

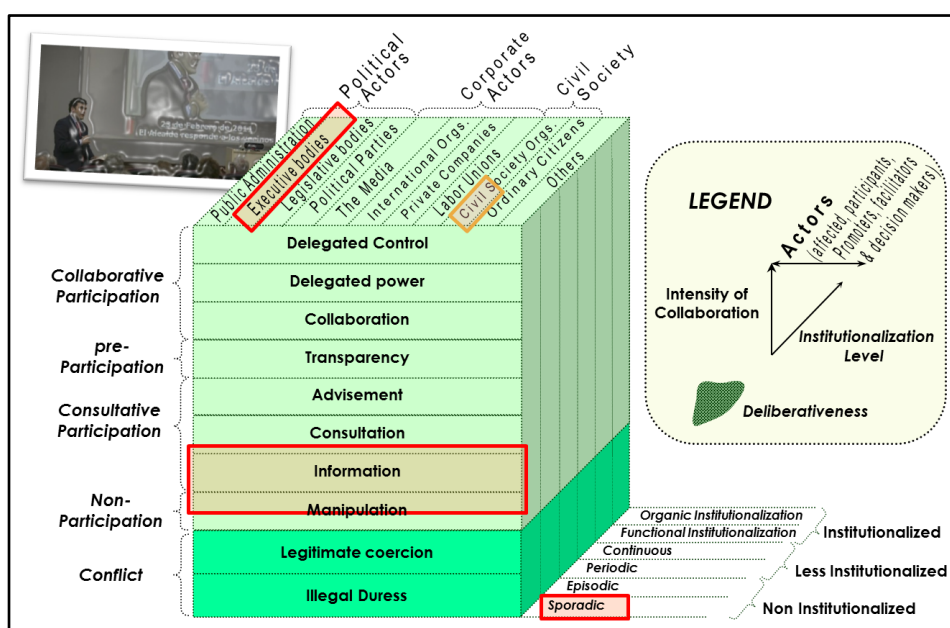
Antes de finalizar este capítulo vamos a hacer algunas consideraciones sobre el modelo, y presentar unos ejemplos de uso de la matriz.

Lo primero que debe resaltarse es que la finalidad de este modelo es eminentemente descriptiva, no normativa. Por ello, debe tenerse claro que no siempre una mayor deliberatividad, o una mayor ‘intensidad colaborativa’, o un nivel de institucionalización extremo conllevan una ‘mejor participación’. Dependiendo de cuál sea el tema que se trate, el tipo de decisiones que se deban tomar y las circunstancias en que se realizan los procesos participativos, podrían ser más convenientes y efectivas las formas de participación con unos niveles de deliberatividad e intensidad ‘colaborativa’ más reducidos. El modelo reconoce explícitamente que situaciones diferentes requieren aproximaciones diferentes. Es la calidad de la participación lo que realmente importa, y no tanto el nivel al que, supuestamente, acontece.

La Matriz de la Implicación Cívica es una herramienta que ayuda a gestores de proyectos, a investigadores y a profesionales de la participación a describir lo que están haciendo o planean hacer, tomando en consideración las dimensiones participativas más fundamentales, y haciendo posible así comparar entre las diferentes opciones y aproximaciones. El objetivo de la matriz consiste

en proporcionar una base clara para el análisis y para la comunicación de las características de los procesos y experiencias participativos. Como ya se ha visto en la dimensión dedicada a los ‘Actores’, el modelo conceptual proporcionado por la matriz debe entenderse como algo abierto y flexible: adiciones, cambios y ajustes son bienvenidos, si las experiencias participativas analizadas los requiriesen. La matriz podría ser modificada, extendida o complementada con otros tipos de análisis para que satisfaga mejor las necesidades de su usuario, ya que todo depende de las dimensiones que se quieran analizar e iluminar con su ayuda. Por ejemplo, podría ser interesante considerar el momento, dentro del ‘ciclo de elaboración de políticas públicas’ –desde el establecimiento de la agenda a la Evaluación de los efectos– en que la participación acontece (Ortiz de Zárate, 2012). Otra posible extensión podría considerar las herramientas tecnológicas o las metodologías participativas utilizadas en los procesos (CoE 2009a; Delakorda 2011). En el caso general, no obstante, estas dimensiones extra no son fundamentales para entender la esencia de una experiencia participativa, y por ello no han sido incluidas en el modelo básico. En muchos casos, una iniciativa participativa está compuesta de una serie de actividades o ‘momentos participativos’ diferentes, cada uno de los cuales tiene sus objetivos especiales y, consecuentemente, implica a distintos conjuntos de actores. La matriz podría también usarse múltiples veces, para describir individualmente cada una de estas actividades, y así obtener una comprensión más profunda de la experiencia como un todo.

Figura núm. 10. Ejemplo de uso: ‘El Alcalde escucha a los vecinos’ en la matriz



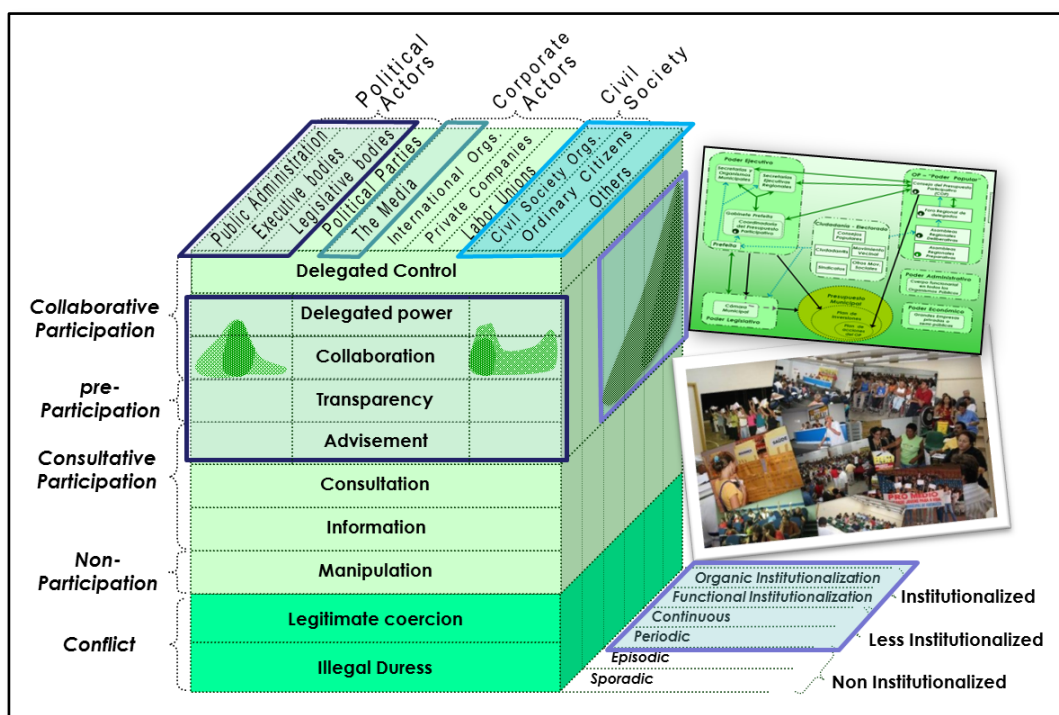
Fuente: elaboración propia

La matriz fundamentalmente aspira a delimitar el ‘universo de lo posible’ para estas cuatro dimensiones esenciales, de manera que resulte más fácil la caracterización y clasificación de las experiencias concretas de participación. Para usar esta matriz habría que identificar, para cada una de las tres primeras dimensiones, cuál o cuáles de los niveles se aplican de cara a la experiencia de participación concreta que se esté analizando, y visualizar así informalmente una suerte de región geométrica tridimensional sobre la que dibujar posteriormente la intensidad deliberativa.

Veámoslo con dos ejemplos. El primero corresponde a una ‘iniciativa participativa’ que podríamos denominar como “Hoy el alcalde escucha a los vecinos”: la típica audiencia donde las autoridades municipales informan a los vecinos y asociaciones de sus logros y gestiones. Esta forma de participación se corresponde, básicamente, con un ejercicio participativo de tipo ‘informativo-manipulativo’, que es impulsado por el alcalde, acontece esporádicamente y en la que normalmente sólo participan algunos de los colectivos de la ciudad, especialmente aquellos que se mueven dentro de la órbita de influencia del alcalde. Puede verse en la figura 10 una posible visualización sobre la matriz.

El segundo ejemplo sería el de una experiencia de ‘Presupuestos Participativos’ que estén ya institucionalizados funcional y orgánicamente, en los que participen no sólo el ejecutivo, sino también el legislativo municipal y los órganos administrativos, junto con los medios de comunicación locales, la mayoría de las organizaciones cívicas y gran número de ciudadanos individuales, y cuyos procedimientos y calendario anual estén organizados de tal forma que promuevan un nivel de colaboración situado entre los escalones de ‘asesoría y de delegación de poder’. La figura 11 visualiza este caso que, como puede verse, difiere en mucho del anterior.

Figura núm. 11. Ejemplo de uso: El presupuesto participativo en la matriz



Fuente: elaboración propia

Con estos ejemplos se da por terminado el capítulo, que ha resumido los principales avances académicos en el área de la (e)Participación y ha propuesto algunos modelos y herramientas teórico-aplicadas desde los que poder entender con más claridad el complejo ámbito de la ‘Implicación Ciudadana’ apoyada en Internet y las redes sociales. Desde este conocimiento resulta posible abordar, en el próximo capítulo, el diseño colaborativo de Sistemas de Software Cívico.

*“Mucha gente pequeña, en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas, puede cambiar el mundo”
(Eduardo Galeano)*

5. Referencias

- Aichholzer, G., Fraser, C., Kramer, A., Lippa, B., Liotas, N., Sæbø, O., Shaddock, J., et al. (2006). Challenges and Barriers of eParticipation Research and Practice. DEMO-net.
- Aichholzer, G., & Kozeluh, U. (2007). Instruments for evaluating / measuring the quality of e-democracy (tools). Presented at the Third meeting of CAHDE Informal Working Group, Sofia.
- Aichholzer, G., & Westholm, H. (2009). Evaluating eParticipation Projects: Practical Examples and Outline of an Evaluation Framework. *European Journal of ePractice*, 7, 1-18.
- AIPP. (2000). Espectro de Participación Pública de la AIPP. Asociación Internacional de Participación Pública.
- Akkermans, H., Gyan, N. B., Bon, A., Tuyp, W., Grewal, A., Boyera, S., & Allen, M. (2011). Is (Web) Science Ready for Empowerment? (pp. 1–7). *Proceedings of the ACM WebSci'11*, Koblenz, Germany.
- Alarcón Pérez, P., Font Fàbregas, J., & Sesma Carlos, M. D. (2011). Local Participation Mechanisms: Southern Europe Regions in Comparative Perspective. Presented at the European Consortium for Political Research, Reykjavik.
- Albrecht, S., Kohlrausch, N., Kubicek, H., Lippa, B., Märker, O., Trénel, M., Vorwerk, V., et al. (2008). *eParticipation - Electronic Participation of Citizens and the Business Community in eGovernment*. Bremen: Institut für Informationsmanagement Bremen.
- Allegretti, G., García Leiva, P., & Paño Yáñez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Diputación de Málaga.
- Anderson, C. (2006). *The Long Tail: Why the Future of Business is Selling Less of More*. New York: Hyperion.
- Andersson, E. (2012). *Where next for engagement?* Creative Councils Webinars. London: Involve.
- Anduiza, E., Cantijoch, M., Gallego, A., & Salcedo, J. (2010). *Internet y participación política en España*. Opiniones y Actitudes. CIS.
- Anduiza, E., Cristancho, C., & Sabucedo, J. M. (2012). Mobilization through online social networks: the political protest of the indignados in Spain. Protest Survey Project.
- Anttiroiko, A.-V. (2004). Introduction to democratic e-Governance. En M. Mäkiä, A.-V. Anttiroiko, & R. Savolainen (Eds.), *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. London: Idea Group Publishing.
- Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., & Trattng, R. (2007). *The Public Participation Manual. Shaping the future together*. Vienna: ÖGUT.
- Arias Maldonado, M. (2007). La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto. *Revista Española de Ciencia Política*, 16, 37-59.
- Aristóteles (s. IV AEC) *Ética a Nicómaco*.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *American Institute of Planners Journal*, 35(4), 216–224.
- Bächtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M. R., & Steiner, J. (2010). Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities. *Journal of Political Philosophy*, 18, 32-63.
- Baierle, S. (2007). The Porto Alegre thermidor? Brazil's «Participatory Budget» at the crossroads. *Socialist Register*, 300–322.
- Bannister, F. (2011). ICT Hyperbole and the Red Queen Syndrome: e-Participation Policy and the Challenge of Technology Change. In R. Lucarini & B. Garavelli (Eds.), *E-Gov. 2.0: pave the way for e-Participation*. EuroSpace.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2012). Surfeit of Technological Exuberance? The questionable impact of technology on e-Participation. Presentado en Transforming Government Workshop 2012, London.
- Barrutia, A., Bartolomé, E., Casquete, J., Harms, H., Ibañez, M., Maiztegui, C., Novo, A., et al. (2009). *Buenas prácticas de participación ciudadana*. Universidad de Deusto.
- Begley, S. (2012). In cancer science, many discoveries don't hold up. 28 de marzo de 2012, *Reuters*.
- Beierle, T. C. (2003). *Discussing the rules: electronic rulemaking and democratic deliberation*. Washington, DC: Resources for the Future.

- Berdou, E. (2011). *Mediating Voices and Communicating Realities: Using information crowdsourcing tools, open data initiatives and digital media to support and protect the vulnerable and marginalised*. Brighton: Institute for Development Studies.
- Berners-Lee, T., Weitzner, D. J., Hall, W., O'Hara, K., Shadbolt, N., & Hendler, J. A. (2006). A Framework for Web Science. *Foundations and Trends in Web Science*, 1(1), 1–130.
- Bingham, L. B. (2010). Online Delivery and the United States Open Government Initiative. Presented at the 4th International Conference on Online Deliberation (OD2010).
- Bishop, P., & Davis, G. (2002). Mapping Public Participation in Policy Choices. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1), 14-29.
- Briscoe, B., Odlyzko, A., & Tilly, B. (2006). Metcalfe's Law is Wrong. *IEEE Spectrum*, 7.
- Brodie, E., Cowling, E., & Nissen, N. (2009). *Understanding participation: a literature review*. NCVO & Involve.
- Brodie, E., Hughes, T., Jochum, V., Miller, S., Ockenden, N., & Warburton, D. (2011). *Pathways through participation: What creates and sustains active citizenship?* NCVO & Involve.
- Brodie, E., Cowling, E., & Nissen, N. (2009). *Understanding participation: a literature review*. NCVO & Involve.
- Brugué, J., & Parés, M. (2011). Frente al conflicto: deliberación. El caso de la Mesa de la Montaña en Aragón. *GIGAPP Estudios/Working Papers, WP-2011-09*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Burgelman, J.C., Osimo, D., & Bogdanowicz, M. (2010). Science 2.0 (change will happen...). *First Monday*, 15(7).
- Burton, P. (2007). Conceptual, theoretical and practical aspects in measuring the impact of citizen participation in policy making. Presented at the Conference on Citizen Participation in Policy Making, Bristol.
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open Government. Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores.
- Campos, E. (2010). Participación Ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Madrid: Fundación Ideas.
- Canals, I., & Martí, J. L. (2003). *L'Àgora digital. Internet al servei de la participació democràtica*. (F. C. SegleXXI, Ed.) La Democràcia dels Ciutadans. Barcelona: Fundació Catalunya SegleXXI.
- Cantijoch, M., & Gibson, R. (2011). Conceptualising and measuring e-Participation. Presented at the Internet, Voting and Democracy Conference, Laguna Beach, CA: Center for the Study of Democracy, University of California.
- Chadwick, A. (2009). Web 2.0: New challenges for the study of e-Democracy in an era of informational exuberance. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 5(1), 9-41.
- Charalabidis, Y., & Koussouris, S. (Eds.). (2012). *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- CIMAS. (2009). *Metodologías participativas. Manual*. Madrid: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS).
- CoE. (2004). Electronic Governance (e-governance). Recommendation Rec(2004)15, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 December 2004. Strasbourg: Council of Europe.
- CoE. (2005). Reflections on the future of democracy in Europe. Council of Europe.
- CoE. (2009a). *Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones*. Estrasburgo: Concilio de Europa.
- CoE. (2009b). Electronic democracy (e-democracy). Recommendation CM/Rec(2009)1, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 February 2009. Strasbourg: Council of Europe.
- Coleman, S., & Moss, G. (2012). Under Construction: The Field of Online Deliberation Research. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 1–15.
- Coleman, S., & Shane, P. M. (Eds.). (2011). *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. The MIT Press.
- Comisión Europea. (2001). *La gobernanza Europea. Un libro blanco*. Bruselas: Comisión Europea
- Comisión Europea. (2006). Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2007). European eGovernment 2005-2007: Taking stock of good practice and progress towards implementation of the i2010 eGovernment Action Plan. Brussels: European Commission.
- Comisión Europea. (2009a). i2010 eGovernment Action Plan Progress Study. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2009b). *Ministerial Declaration on eGovernment*. Malmö.
- Comisión Europea. (2010). The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. Brussels: European Commission.
- Comisión Europea (2011). Innovation – key issues for the European Council. Brussels: European Commission.

- Connor, D. M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249–257.
- Cooper, E., & Smith, G. (2012). Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany. *Journal of Public Deliberation*, 8(1), 3.
- Cornwall, A. (2002) 'Making spaces, changing places: situating participation in development', IDS Working Paper No. 173, Institute of Development Studies.
- Cornwall, A. (2007). *Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council*. Institute of Development Studies.
- Cornwall, A. (2008a). Democratising Engagement: What the UK Can Learn from International Experience. Demos.
- Cornwall, A. (2008b). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283.
- Cullen, R., & Sommer, L. (2010). Participatory Democracy and the Value of Online Community Networks: An Exploration of Online and Offline Communities Engaged in Civil Society and Political Activity. *Proceedings of the 43rd Hawaii International Conference on System Sciences*. Washington, DC: IEEE Computer Society.
- Dederich, L., Hausman, T., & Maxwell, S. (2006). Online technology for social change. From struggle to strategy. dotOrganize.
- Delany, C. (2008). Online Politics: The Tools and Tactics of Online Political Advocacy. e.politics.
- Delakorda, S. (2011). *Matrix of eParticipation tools in relation to levels of participation in political decision-making process*. Ljubljana: Institute for Electronic Participation.
- Digital Dialogues. (2009a). Digital Engagement Evaluation Toolkit. Tools, tips and techniques for assessing the effectiveness of digital engagement. Hansard Society.
- Digital Dialogues. (2009b). Digital Engagement Guide. A guide to effective digital engagement for government. Hansard Society.
- DiMaggio, P., Hargittai, E., Neuman, W. R., & Robinson, J. P. (2001). Social Implications of the Internet. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 307-336.
- Dini, P., Iqani, M., & Mansell, R. (2011). The (im)possibility of interdisciplinarity: lessons from constructing a theoretical framework for digital ecosystems. *Culture, theory and critique*, 52(1), 3-27.
- Dobson, C. (2007). *The Citizen's Handbook. Practical Assistance for those who want to make a difference*. Vancouver Citizen's Committee.
- Dobson, C. (2009). *The Troublemakers Teaparty. A Manual for Effective Citizen Action*. New Society Publishers.
- Donovan, K. (2012). Seeing Like a Slum: Towards Open, Deliberative Development. *Georgetown Journal of International Affairs*, 13(1), 97–104.
- Dovi, S. (2007). *The Good Representative*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Dovi, S. (2009). In Praise of Exclusion. *Journal of Politics*, 71, 1172-1186.
- Dozois, E., & Langlois, M. (2010). *DE 201: A Practitioner's Guide to Developmental Evaluation*, Montreal: J.W. McConnell Family Foundation & IICRD.
- DRC Citizenship. (2011). *Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies*. Institute of Development Studies. Brighton.
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Duque Brasil, F., & Carneiro, R. (2011). Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, 40, 71-87.
- Dutton, W. H., & Peltu, M. (2007). *Reconfiguring Government–Public Engagements: Enhancing the Communicative Power of Citizens*. Forum Discussion Paper (9). Oxford Internet Institute.
- Edelmann, N., Höchtl, J., & Sachs, M. (2012). Collaboration for Open Innovation Processes in Public Administrations. En Y. Charalabidis & S. Koussouris (Eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for On-line Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- Engelken, M. (2011). A Collective Learning Perspective on Public Deliberation. Presented at the European Consortium for Political Research, Reykjavik.
- Ergazakis, K., Askounis, D., Kokkinakos, P., & Tsitsanis, A. (2012). An Integrated Methodology for the Evaluation of ePetitions. En Y. Charalabidis & S. Koussouris (Eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for On-line Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- Escobar, Ó. (2011). The work of participation: local deliberative policy making as mediated by public engagement practitioners. Presentado en 61st Conference of the Political Studies Association, London.

- Escobar, Ó. (2012). *Public Dialogue and Deliberation: A Communication Perspective for Public Engagement Practitioners*. Edinburgh: Edinburgh Beltane - Beacon for Public Engagement.
- Esterling, K. M., Fung, A., & Lee, T. (2010). How Much Disagreement Is Good for Democratic Deliberation? The CaliforniaSpeaks Health Care Reform Experiment. *SSRN eLibrary*.
- European eParticipation. (2009). D7.5: Final Report. European eParticipation Study.
- Faulkner, W. (2011). *Dialogue in Public Engagement: A Handbook*. Edinburgh: Edinburgh Beltane - Beacon for Public Engagement.
- Fawcett, S. B., Schultz, J. A., Francisco, V. T., Berkowitz, B., Wolff, T., Rabinowitz, P. W., & Wydeven Olverius, R. (2012). Using Internet Technology for Capacity Development in Communities: The Case of the Community Tool Box. En J. Rothman, J. Erlich, & J. Tropman (Eds.), *Strategies os Community Intervention*. Peosta, IA: Eddie Bowers Publishers.
- Ferguson, R., Griffiths, B., & Miller, L. (2006). Digital Dialogues, Interim Report: December 2005 – August 2006. Hansard Society.
- Fernández-Savater, A. (2011, agosto 19). Lawrence de Arabia y la (no) batalla de Sol. *Diario Público*.
- Fisher, J. (1998). *Non-Governments. NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. (S. Sampson, Trans.). University Of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge University Press.
- Francés García, F., & Carrillo Cano, A. (2008). Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. Colectivo Preparación.
- Freschi, A. C., Medaglia, R., & Nørbjerg, J. (2009). eParticipation in the institutional domain: a review of research. DEMO-Net.
- Fuchs, C., Bernhaupt, R., Hartwig, C., Kramer, M., & Maier-Rabler, U. (2006). Broadening eParticipation: Rethinking ICTs and Participation. Presentado en Association of Internet Researchers (AoIR) Conference, Brisbane.
- Fung, A. (2003). Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–67.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.
- Fung, A. (2010). Minipublics: Designing Institutions for Effective Deliberation and Accountability. En S. Odugbemi & T. Lee (Eds.), *Accountability through public opinion: from inertia to public action*. Washington D.C.: The World Bank.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Ganuzá Fernández, E., & Francés García, F. J. (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociología*, 66(49), 89-113.
- Ganuzá, E., & Francés, F. (2011). The Deliberative Turn in Participation: The Problem of Inclusion and Deliberative Opportunities in Participatory Budgeting. *European Political Science Review, FirstView*, 1-20.
- Ganuzá, E., Olivari, L., Paño, P., Buitrago, L., & Lorenzana, C. (2010). *La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas*. Antígona.
- Gardels, N. (2012). Medios sociales y democracia deliberativa. *Diario El País (ES)*, 21 de marzo de 2012.
- Gaventa, J. (2004). Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities. En S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. London: Zed Books.
- Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. IDS Working Papers No. 164. Institute of Development Studies.
- Gaventa, J., & Barret, G. (2010). So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. Institute of Development Studies.
- Gaventa, J., & Pettit, J. (2011). *Power Pack. Understanding Power for Social Change*. Brighton: Institute for Development Studies. Recuperado a partir de www.powercube.net
- Ghosh, R. A. (1998). Cooking-pot Markets: an economic model for the trade in free goods and services on the Internet. *First Monday*, 3(3).
- Gibson, R., & Cantijoch, M. (2011). Conceptualising and measuring e-Participation: is online political engagement really different to offline? Presentado en Methodological Challenges in Participation Research, Cordoba, Spain: IESA, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

- Gibson, R., Cantijoch, M., & Cutts, D. (2011). Internet use and Political Engagement: The Role of Discussion Networks as a Pathway to Participation. Presentado en European Consortium for Political Research, Reykjavik.
- Glass, J. J. (1979). Citizen participation in planning: The relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association*, 45(2), 180-189.
- Goldfrank, B. (2011). Los Consejos Comunes: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana? *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 41-55.
- Gramberger, M. (2001). *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Paris: OCDE.
- Gramble, J. (2008). A developmental Evaluation Primer, Montreal: J.W. McConnell Family Foundation.
- Green, D. (2010). *De la pobreza al poder. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces*. Barcelona: Intermon Oxfam.
- Grimmelikhuisen, S. (2010). Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government? *Policy & Internet*, 2(1), 5-35.
- Grimmelikhuisen, S. (2012). Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.
- Grönlund, Å. (2008). Lost In Competition? The State of the Art in e-Government Research. En H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, et al. (Eds.), *Digital Government E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, Integrated Series in Information Systems. Boston: Springer.
- Grönlund, Å. (2009). ICT Is Not Participation Is Not Democracy – eParticipation Development Models Revisited. En A. Macintosh & E. Tambouris (Eds.), *LNCS 5694. Proceedings of ePart 2009* (pp. 12-23). Linz: Springer.
- Guarneros-Meza, V. (2007). Why do citizens participate (or not) in official schemes? Reflections on the implementation of a self-diagnostic tool for local government. Conference on Citizen Participation in Policy Making, Bristol.
- Habermas, J. (1984). *Theory of Communicative Action*. Boston, MA: Beacon Press.
- Habermas, J. (1998). *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Handler, J., Shadbolt, N., Hall, W., Berners-Lee, T., & Weitzner, D. (2008). Web Science: An interdisciplinary approach to understanding the web. *Communications of the ACM*, 51(7), 60-69.
- Haque, U. (2010). Notes on the design of participatory systems- for the city or for the planet. *Mediateca Expandida*, 3 - *Habitar*, 52-61.
- Healy, S. (2011). Post-normal science in postnormal times. *Futures*, 43(2), 202-208.
- Hendriks, Carolyn M. 2008. The Social Context of Public Deliberation: Letting Practice Shape Theory. *International Journal of Public Participation*, 2, 87-91.
- Hendriks, Carolyn M. 2009. Deliberative Governance in the Context of Power. *Policy & Society*, 28, 173-184.
- Hernández-Bonivento, J. A. (2011). *La gobernanza local y el fortalecimiento institucional*. GIGAPP Estudios/Working Papers, WP-2011-08. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Herzberg, C. (2011). Democratic innovation or symbolic participation? A case study of participatory budgeting in Germany. Presented at the European Consortium for Political Research, Reykjavik.
- Horrobin, D. (2001) Something Rotten at the Core of Science? *Trends in Pharmacological Sciences*, 22(2).
- Ibáñez Macías, A. (2007). *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*. Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- IleP. (2012a). *E-inclusion guidelines: supporting diversity*. Tallinn: Immigrant Inclusion by eParticipation Consortium.
- IleP. (2012b). *E-participation guidelines: supporting diversity*. Tallinn: Immigrant Inclusion by eParticipation Consortium.
- Involve. (2005). *People & Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*. London: Involve.
- Jorba Galdós, L. (2008). *Democràcia deliberativa: la transformació de preferències en el procés deliberatiu*. (E. Anduiza Perea & J. Font, Eds.). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Kadlec, A., & Friedman, W. (2007). Deliberative Democracy and the Problem of Power. *Journal of Public Deliberation*, 3(1).
- Kahne, J., Lee, N., & Feezell, J. T. (2011). The Civic and Political Significance of Online Participatory Cultures among Youth Transitioning to Adulthood. Irvine, CA: DML Central.

- Karpowitz, C. F., & Mendelberg, T. (2011). An Experimental Approach to Citizen Deliberation. En J. N. Druckman, D. P. Green, J. H. Kuklinski, & A. Lupia (Eds.), *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. Cambridge University Press.
- Karlsson, M. (2012). Democratic legitimacy and recruitment strategies in E-participation projects. En Y. Charalabidis & S. Koussouris (Eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for On-line Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- Karsten, A. (2011). *Participation Models. A chase through the maze*. Berlin: Nonformality - Demokratie&Dialog.
- Klages, H. (2007). Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen. Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat, Friedrich Ebert Stiftung.
- Klages, H., Daramus, C., & Masser, K. (2008). Das Bürgerpanel - ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht zum Projekt «Realisationsbedingungen lokaler Bürgerpanels als Instrument und Motor der Bürgerbeteiligung». Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung SPEYER.
- Kravitz, D. J., & Baker, C. I. (2011). Toward a New Model of Scientific Publishing: Discussion and a Proposal. *Frontiers in Computational Neuroscience*, 5(December), 1–12.
- Krimmer, R., Kripp, M. J., & Mendez, F. (2008). Generic Tools and Policies for an Electronic Democracy. CoE Ad hoc Committee on e-democracy (CAHDE).
- KU Workgroup for Community Health and Development. (2012). *Caja de Herramientas Comunitarias. Materializando Soluciones*. Lawrence: University of Kansas.
- Kubicek, H., Lippa, B., Westholm, H., & Kohlrausch, N. (2007). Medienmix in der lokalen Demokratie. Die Integration von Online-Elementen in Verfahren der Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht an die Hans Böckler Stiftung. Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib).
- Kubicek, H. (2007). Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects. Report for the Congress of Local and Regional Authorities. University of Bremen.
- Kubicek, H. (2010). The Potential of E-Participation in Urban Planning: A European Perspective. En C. N. Silva (Ed.), *Handbook of Research on E-Planning* (pp. 168–194). IGI Global.
- Kubicek, H., Lippa, B., & Westholm, H. (2007). Report on state of the art approaches, relevant disciplines, key researchers, and socio-technical research issues. DEMO-Net.
- Kubisch, A. C., Auspos, P., Brown, P., & Dewar, T. (2010). *Voices from the Field III: Lessons and Challenges from Two Decades of Community Change Efforts*. Washington, DC: Aspen Institute.
- Lee, C. W. (2011). Five assumptions academics make about Public Deliberation, and why they deserve rethinking. *Journal of Public Deliberation*, 7(1).
- Legard, S. (2009). Democratizing the Municipality. The Promise of Participatory Budgeting. *Communalism*, 10.
- Lessig, L. (2011). The Architecture of Access to Scientific Knowledge: just how badly we have messed this up. Presentado en CERN Colloquium, Geneva.
- Levine, P., & Nierras, R. M. (2007). Activists' Views of Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 3(1).
- Lippa, B., Aichholzer, G., Allhutter, D., Freschi, A. C., Macintosh, A., Moss, G., & Westholm, H. (2008). D13.3 DEMO-Net Booklet: eParticipation Evaluation and Impact. DEMO-Net.
- Liston, V., O'Toole, M., Harris, C., & Ahmad, K. (2011). A Theoretical Framework for Enabling E-Deliberative Democracy in Ireland. Presentado en 61st Political Studies Association Annual Conference, London.
- Liston, V., Harris, C., Lee, D., Davies, B., & O'Toole, M. (2012). Enabling discourse representation and meta-consensus in online deliberation using Internet technologies. Presentado en Conference of the Political Studies Association, Belfast.
- Local e-Democracy National Project. (2006). Deeper and wider community engagement: e-democracy and its benefits for local authorities councillors and communities. Local e-Democracy National Project.
- Loukis, E. (2012). Evaluating eParticipation Projects and Lessons Learnt. En Y. Charalabidis & S. Koussouris (Eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for On-line Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). *Locality Matters. Making participation count in local politics*. Institute for Public Policy Research (ippr).
- Lukensmeyer, C. J., Goldman, J. P., & Stern, D. (2011). *Assessing Public Participation in an Open Government Era. A Review of Federal Agency Plans*. IBM Center for The Business of Government.
- Macintosh, A. (2003). Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process. *Promise and Problems of E-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD.

- Macintosh, A. (2004). Characterizing E-Participation in Policy-Making. *Proceedings of the Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'04)* (pp. 1-10). Washington, DC: IEEE Computer Society.
- Macintosh, A. (2006). eParticipation in Policy-making: the research and the challenges. En P. Cunningham & M. Cunningham (Eds.), *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications and Case Studies* (pp. 364–369). Amsterdam: IOS press.
- Macintosh, A. (2008). e-Democracy and e-Participation Research in Europe. En H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, et al. (Eds.), *Digital Government E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, Integrated Series in Information Systems. Boston: Springer.
- Macintosh, A. & Coleman, S. (2006). Multidisciplinary roadmap and report on eParticipation research: DEMO-Net.
- Macintosh, A., Coleman, S., & Schneeberger, A. (2009). eParticipation: The Research Gaps. En A. Macintosh & E. Tambouris (Eds.), *LNCS 5694. Proceedings of ePart 2009* (pp. 1-11). Linz: Springer.
- Macintosh, A., & Whyte, A. (2002). Analysis and Evaluation of E-Consultations. *e-Service Journal*, 2(1):9-34.
- Macintosh, A., & Whyte, A. (2006). Evaluating how eParticipation changes local democracy. En Z. Irani & A. Ghoneim (Eds.), *eGovernment Workshop '06 (eGOV06)*. London: Brunel University.
- Macintosh, A., & Whyte, A. (2008). Towards an evaluation framework for eParticipation. *Transforming Government: People, Process & Policy*, 2(1), 16-30.
- Macintosh, A., Whyte, A., & Renton, A. (2005). eDemocracy from the Top Down: An Evaluation of e-Democracy Activities Initiated by Councils and Government. Local eDemocracy National Project.
- Mahrer, H., & Krimmer, R. (2005). Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the «middleman paradox». *Information Systems Journal*, 15(1), 27-42.
- Maier-Rabler, U., & Huber, S. (2011). Towards a Participatory Society. A Socio-technological Approach to ICT and Participation. EDEM 2011: Proceedings of the 5th Conference on Electronic Democracy. Wien: ÖCG.
- Manin, B., & Lev-on, A. (2005). Online deliberation and exposure to opposing views. 2nd Annual Conference on Online Deliberation.
- Martí, J. L. (2008). Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 6.
- Martí, J. L., & Bertran, L. (2007). *La participació democràtica digital al món. Informe 2006*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI.
- Mason, A. (2009). The Barefoot Guide to working with organisations and social change. Cape Town: CDRA.
- Mayne, R., & Coe, J. (2010). *Power and Social Change*. London: NCVO.
- McCoy, M. L., & Scully, P. L. (2002). Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement: What Kind of Talk Does Democracy Need? *National Civic Review*, 91(2), 117-135.
- Meadows, D. (1999). Leverage Points: Places to Intervene in a System. *World*, 91(7).
- Medaglia, R. (2011). eParticipation Research: A Longitudinal Overview. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (pp. 99–108). Heidelberg: Springer.
- Meijer, A., Burger, N., & Ebbers, W. (2009). Citizens4Citizens : Mapping Participatory Practices on the Internet. *Journal of eGovernment*, 7(1), 99-112.
- Miller, L., & Williamson, A. (2007). Digital Dialogues, 2nd Phase Report: August 2006 - August 2007. Hansard Society.
- Miller, L., & Williamson, A. (2008). Digital Dialogues, 3rd Phase Report: August 2007 - August 2008. Hansard Society.
- Miller, P., & Webb, M. (2007). Flesh, steel and Wikipedia. How government can make the most of online collaborative tools. En S. Parker & N. Gallagher (Eds.), *The Collaborative State. How working together can transform public services*. London: Demos.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853–886.
- Mohanty, R. (2011). Mobilising the state? Social mobilisation and state interaction in India, Brazil and South Africa. Brighton: University of Sussex. Institute of development studies (IDS).
- Montarelo Navajo, M. (2012, mayo). *The Spanish Revolution: Structure, objectives and tactics of the 15M movement* (Master Thesis). Vrije Universiteit Brussel, Bruselas.
- Moore, A. (2011). Following from the Front: Theorising Facilitation in Deliberative Democratic Practices. Presented at the European Consortium for Political Research, Reykjavik.
- Moreno-Caballud, L. (2012, abril 18). Desbordamientos culturales en torno al 15-M. *Diario Público*.

- Muhlberger, P. (2007). Report to the Deliberative Democracy Consortium: Building a Deliberation Measurement Toolbox. Virtual Agora Project.
- Nabatchi, T. (2012). *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*. Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government.
- Neylon, C., & Wu, S. (2009). Article-Level Metrics and the Evolution of Scientific Impact. *PLoS Biol*, 7(11), e1000242.
- Nielsen, J. (2006). Participation Inequality: Encouraging More Users to Contribute. use.it.
- Niemeyer, S., & Dryzek, J.S (2007). The Ends of Deliberation: Metaconsensus and Inter- subjective Rationality as Ideal Outcomes. *Swiss Political Science Review*, 13, 497–526.
- Obama, B. (2009). Memorandum on Transparency and Open Government. *Federal Register*, 74(97), 23901–23902.
- OECD. (2001). *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OECD. (2003). *Promise and Problems of E-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris: OECD.
- ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Paris: Naciones Unidas.
- ONU. (2008). UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance. United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- ONU. (2010). UN E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- Opp, K.-D. (2009). Theories of Political Protest and Social Movements: A Multidisciplinary Introduction, Critique, and Synthesis. Routledge.
- O'Reilly, T. (2007). What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. *Communications & Strategies*, 65(17-37).
- Ortiz, I. (2012). El Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco: Comunidades de prácticas y equipos de innovación. Presentado en Expo e-Learning, XI Congreso Internacional y Feria Profesional, Madrid.
- Ortiz de Zárate, A. (2012). *Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas*. Working Papers GIGAPP, Num. 2012-15. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Osimo, D. (2010). Measuring government 2.0: why and how. Presented at the European eGovernment Measurements Conference, Bruselas: eGovMoNet Consortium.
- Osimo, D. (2012). Innovation policy and future Internet: making innovation policies «fit for the web». Presentado en 27th European Communications Policy Research Conference, Ghent, BE.
- Östling, A. (2011). How democratic is e-participation? A comparison between e-Petition and e-Parliament cases in four European countries. Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government (págs. 59-70). Presentado en CeDem11, Krems.
- Panopoulou, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2008). D4.1b: Framework for eParticipation Good Practice. European eParticipation Study.
- Panopoulou, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2010). eParticipation Initiatives in Europe: Learning from Practitioners. En A. Macintosh, E. Tambouris, & O. Glassey (Eds.), *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010* (págs. 54-65). Lausanne: Springer.
- Parés, M., Pomeroy, M., & Díaz, L. (2007). Guía práctica de evaluación de procesos participativos. Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.
- Pascale, R., Sternin, J., & Sternin, M. (2010). *The Power of Positive Deviance*. Boston: Harvard Business Press.
- Patton, M. Q. (2010). Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use, New York: Guilford Publications, Inc.
- Phang, C. W., & Kankanhalli, A. (2008). A framework of ICT exploitation for e-participation initiatives. *Communications of the ACM*, 51(12), 128.
- Porras, J. I. (2005). Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales. *Nueva Sociedad*, 195.
- Pratchett, L. (2006). Understanding e-Democracy in Europe. CoE Ad hoc committee on e-democracy (CAHDE).
- Pratchett, L. (2007). Comparing Local e-Democracy in Europe: A preliminary report. *e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future*. New York: Naciones Unidas.
- Pratchett, L., Durose, C., & Lowndes, V. (2009). *Empowering communities to influence local decision making. A systematic review of the evidence*. London: Dept. for Communities and Local Government.

- Pratchett, L., & Wingfield, M. (2007). Addressing the challenges, barriers and dangers of e-democracy. CoE Ad hoc Committee on e-democracy (CAHDE).
- Prieto-Martín, P. (2006). Putting e-Participation research on the service of Civil Society. En J. Rose (Ed.), *European Research Workshop: Mapping eParticipation, MCIS 2006*. Venice (Italy): DEMO-Net.
- Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Panajachel: Asociación Ciudades Kyosei.
- Prieto-Martín, P., de Marcos, L., & Martínez, J.J. (2012a). The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation. *European Journal of ePractice*, 15, 62-89.
- Prieto-Martín, P., de Marcos, L., & Martínez, J.J. (2012b). The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation – Versión Completa. Asociación Ciudades Kyosei. [www.ckyosei.org/docs/TheE-(R)evolutionWillNotBeFunded.pdf]
- Prinz, F., Schlange, T., & Asadullah, K. (2011). Believe it or not: how much can we rely on published data on potential drug targets? *Nature Reviews Drug Discovery*, 10(9), 712–712.P
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011a). Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios/Working Papers, WP-2011-09*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011b). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones Seminales. *Revista Enfoques*, 9(15), 99–125.
- Ravetz, J. R. (1971). *Scientific Knowledge and Its Social Problems*. Transaction Publishers.
- Ravetz, J. (2006). *The No-Nonsense Guide to Science*. New Internationalist.
- Raymond, E. (1999). The cathedral and the bazaar. *Knowledge Technology Policy*, 12(3), 23–49.
- Reed, D. (2000). That Sneaky Exponential: Beyond Metcalfe’s Law to the Power of Community Building.
- Retolaza, Í. (2011). Theory of Change. A thinking-action approach to navigate in the complexity of social change processes. Hivos y UNDP.
- Robinson, M. (2004). Resources, citizen engagement and democratic local governance: a background paper. Institute of Development Studies.
- Romano, J., Andrade, M., & Antunes, M. (2007). *Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local*. São Paulo: Expressão Popular.
- Romsdahl, R. (2005). Political Deliberation and E-Participation in Policy-Making. *CLCWeb: Comparative Literature and Culture*, 7(2).
- Rose, J., Ríos, J., & Lippa, B. (2010). Technology support for participatory budgeting. *International Journal of Electronic Governance*, 3(1), 3-24.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290.
- Sæbø, Ø., Rose, J., & Flak, L. S. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25, 400-428.
- Sæbø, Ø., Flak, L. S., & Seina, M. K. (2011). Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses. *Government Information Quarterly*, 28(3), 416–425.
- Sanford, C., & Rose, J. (2007). Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Management*, 27(6), 406–421.
- Scherer, S., Schneider, C., Wimmer, M., & Shaddock, J. (2010). Studying eParticipation in Government Innovation Programmes: Lessons from a Survey. *21th Bled eConference - eCollaboration: Overcoming Boundaries through Multi-Channel Interaction*. Bled.
- Schmitter, P. C. (2011). Information and communication technology: yet another revolution in «real-existing democracy»? Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Schmitter, P. C., & Trechsel, A. H. (2004). The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe. Council of Europe.
- Schram, S. F., & Caterino, B. (Eds.). (2006). Making Political Science Matter: Debating Knowledge, Research, and Method. NYU Press.

- Schwarz, E. (2011). Political Mobilization Through Online Social Networks. Presentado en Collective Behavior and Social Movement Section Workshop, Las Vegas, NV.
- Setälä, M. (2010). Comparing Democratic Innovations: Inclusiveness, Accountability and Empowerment. Presented at the 60th Political Studies Association Annual Conference, Edinburgh.
- Shane, P. M. (2011). Empowering the Collaborative Citizen in the Administrative State: A Case Study of the Federal Communications Commission. *Public Law Working Paper, 144*. Ohio State.
- Shirky, C. (2008). Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations. Penguin Press.
- Shirky, C. (2010). Cognitive Surplus: Creativity and Generosity in a Connected Age. Penguin Press.
- Sintomer, Y., & Ganuza, E. (2011). Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: los presupuestos participativos en Europa. *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. TNI.
- Smith, G. (2007). Studying democratic innovations: From theory to practice and back again. Presentado en Citizen Participation In Policy Making CINEFOGO Conference, Bristol.
- Smith, G. (2009). Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. Bristol: Cambridge University Press.
- Smith, G., & Ryan, M. (2011). Towards a Comparative Analysis of Democratic Innovations: Lessons from an fs-QCA of Participatory Budgeting. Presented at the European Consortium for Political Research, Reykjavik.
- Smith, R. (2006) The trouble with medical journals. *Journal of the Royal Society of Medicine, 99*.
- Smith, R. (2010) Classical peer review: an empty gun. *Breast Cancer Research, 12(4)*.
- Smith, S., Macintosh, A., & Millard, J. (2008). D1.1: Major factors shaping the development of eParticipation. European eParticipation Study.
- Smith, S., Macintosh, A., & Millard, J. (2011). A three-layered framework for evaluating e-participation. *International Journal of Electronic Governance, 4(4)*, 304–321. doi:10.1504/IJEG.2011.046013
- Souri, E., Karamagioli, E., & Koulolias, V. (2010). The debate on social networking and the usability of SNSs in e-governance. *International Journal of Electronic Governance, 3(4)*, 373–394.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society, 43(8)*, 842–868.
- Stewart, K. (2007). Write the rules and win: Understanding Citizen Participation game dynamics. *Public Administration Review, 67(6)*, 1067-1076.
- Stromer-Galley, J., Webb, N., & Muhlberger, P. (2012). Deliberative E-Rulemaking Project: Challenges to Enacting Real World Deliberation. *Journal of Information Technology & Politics, 9(1)*, 82–96.
- Subirats, J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y la comunicación. En H. Cairo Carou (Ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Barcelona: Trotta.
- Talpin, J. (2007). Who governs in participatory democracy institutions? A comparative study of the decision-making processes in Three European cases of participatory budgeting (pp. 1–30). Presentado en CINEFOGO Conference, Citizen Participation in Decision-Making, Bristol.
- Talpin, J., & Monnoyer-Smith, L. (2010). Talking with the wind? Discussion on the quality of deliberation in the Ideal-EU project. Presentado en IPSA International Conference, Luxembourg.
- Tambouris, E., Macintosh, A., Coleman, S., Wimmer, M., Vedel, T., Westholm, H., Lippe, B., et al. (2007a). Introducing eParticipation. *DEMO-Net booklet series, 1*, 27.
- Tambouris, E., Liotas, N., & Tarabanis, K. (2007b). A Framework for assessing eParticipation Projects and Tools. *Proceedings of the 40th Hawaii International Conference on System Sciences*. Hawaii: IEEE.
- Tambouris, E., Liotas, N., Kaliviotis, D., & Tarabanis, K. (2007c). A framework for scoping eParticipation. dg.o 2007: Proceedings of the 8th annual international conference on Digital government research: bridging disciplines & domains. Digital Government Society of North America.
- Taylor-Smith, E., & Cruickshank, P. (2010). Web 2.0 for collaborative production. Presentado en Digital Futures 2010, Nottingham, UK.
- Taylor-Smith, E., Kimpeler, S., & Pruulmann-Vengerfeldt, P. (2012). Distributed discussion: an integrated eParticipation model for engaging young people in technology policy. En Y. Charalabidis & S. Koussouris (Eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance*. Springer.
- The Economist. (2010). Doctoral degrees: The disposable academic. 16 de diciembre de 2010, *The Economist*.
- The Economist. (2012). The price of information: Academics are starting to boycott a big publisher of journals. 4 de febrero de 2012, *The Economist*.

- Tufekci, Z., & Wilson, C. (2012). Social Media and the Decision to Participate in Political Protest: Observations From Tahrir Square. *Journal of Communication*, 62(2), 363–379. doi:10.1111/j.1460-2466.2012.01629.x
- UN. (2012). United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. New York: United Nations, Division for Public Administration and Development Management.
- Wainwright, H. (2005). Construyendo la democracia participativa desde los movimientos sociales. Presentado en Participatory Democracy: Political actors and Social Movements, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana.
- Warburton, D., Wilson, R., & Rainbow, E. (2006). Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government. London: Involve.
- Waugh, B., & Forrest, M. S. (2001). *The Soul in the Computer*. Makawao: Inner Ocean Publishing.
- Weber, S. (2004). *The Success of Open Source*. Cambridge: Harvard University Press.
- Welch, E. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93.
- Westholm, H., & Wimmer, M. (2007). Interdisciplinary framework to address the socio-technical and political challenges of eParticipation. DEMO-Net.
- White, S. C. (1996). Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 6(1), 6–15.
- Whyte, A., Macintosh, A., & Shell, D. (2006). An e-Democracy Model for Communities. Final Report of the e-Community Council Project. International Teledemocracy Centre, Napier University.
- Wilcox, D. (2008). *The Guide to Effective Participation*. Brighton: Delta Press.
- Wright S. & Street J. (2007), Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums, *New Media Society*, 9(5), London : Sage Publications, 849-870.
- Young, I.M. (2000). Inclusion and Democracy. New York: Oxford University Press.
- Zisis, D., Lekkas, D., & Anastasia-Evangelia, P. (2009). Competent Electronic Participation Channels in Electronic Democracy. *Electronic Journal of e-Government*, 7(2), 195-208.
- Zittel, T. (2005). What can the Vep model do for democracy? ... in answer to Alexander Trechsel. En Council of Europe (Ed.), *Reflections on the future of democracy in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

CAPÍTULO 3.

Construcción colaborativa de sistemas de software cívico

Presentado en:

Prieto-Martín, P., 2011, “**Creating the symbiotic city: Bottom-up collaboration for the co-design of Civic Software**”, Collaborative Production of eGovernment Services, European Commission, 27 Octubre 2011. Bruselas (Bélgica).

Publicado en:

Algunas nociones de este capítulo fueron utilizadas para elaborar unos materiales docentes en formato multimedia: 2010, **MÓDULO IV. Participación Ciudadana del siglo XXI**, en *Materiales didácticos del “Curso sobre Participación Ciudadana y Medios Digitales”*, Montreal: Organización Universitaria Interamericana.

Partiendo de las reflexiones desarrolladas a lo largo de las secciones anteriores, en este capítulo abordamos finalmente los procesos de diseño y construcción de sistemas de Software Cívico, que son los que en último término constituyen el objetivo central de esta investigación doctoral.

El capítulo se inicia con una revisión de la literatura académica más relacionada con la creación de sistemas de eParticipación. Hemos examinado, en particular, los avances más relevantes provenientes de las áreas del gobierno electrónico (Rodríguez Bolívar *et al.* 2010; Wimmer 2011), diseño centrado en el usuario, diseño participativo, informática comunitaria, HCI (*Human Computer Interaction*) y diseño de sistemas de deliberación, entre otros. A partir de los conceptos y propuestas extraídos de estas disciplinas proponemos un marco de referencia que aspira a orientar los procesos de diseño y construcción colaborativos de una plataforma de eParticipación municipal, aunque en general podría aplicarse a todo tipo de sistemas de Software Cívico.

Este marco de referencia está compuesto tanto por herramientas conceptuales como por una propuesta metodológica. Debido a la naturaleza socio-técnica de este tipo de sistemas (Coleman 2011), entendemos que su proceso de construcción debe tener un carácter eminentemente colaborativo, transdisciplinar y emergente (*bottom-up*), centrado en desarrollar al máximo las “oportunidades de acción” (*“affordances”*) que proporciona a sus usuarios (Norman 1999; Gibson 1977) y en los procesos de apropiación social de la plataforma (Mansell 2010). De esta forma, serán los usuarios finales del sistema quienes desempeñen en todo momento el papel protagonista y quienes promoverán la sostenibilidad del sistema. El marco de referencia propuesto proporciona, entre otras, indicaciones sobre cómo estructurar las tareas y fases de desarrollo del sistema, cuáles son las dimensiones más relevantes que deben tenerse en cuenta, cómo facilitar la participación de los usuarios y ciertas consideraciones de cara a la realización de pruebas piloto.

1. Buscando las lentes para otear... dónde buscar lentes

“I believe there are more instances of the abridgement of freedom of the people by gradual and silent encroachments by those in power than by violent and sudden usurpations”
(James Madison, “Speech at the Virginia Convention”, 1788)

Una de las mejores formas de explicar por qué el campo de la eParticipación –y, más específicamente, su vertiente técnica de creación de herramientas y plataformas de eParticipación– no ha conseguido madurar en los últimos años como se esperaba, es tomar consciencia de que los procedimientos tradicionales de diseño y construcción de sistemas de software no funcionan bien cuando se aplican a sistemas de software cívico.

El campo de la ingeniería del software se desarrolló sobre todo en contextos corporativos y empresariales, y es en estos entornos donde mejor funcionan sus conceptos y herramientas. Muchos de sus procedimientos y metodologías se han podido adaptar para desarrollar proyectos dentro de organismos administrativos y gubernamentales, dentro del ámbito que se ha conocido como e-Gobierno o gobierno electrónico. La singular idiosincrasia de las administraciones públicas plantea multitud de desafíos, pero éstos no son insalvables; en las grandes corporaciones es posible encontrar también modelos organizacionales muy complejos, compartimentados y altamente burocráticos, similares a los que integran las entidades gubernamentales. Sin embargo, los conocimientos y experiencia obtenidos diseñando e implantando sistemas de e-Gobierno y e-Servicios en las administraciones públicas (Grönlund 2008) no proporcionan una base fiable para la creación de sistemas de eParticipación ya que, tal y como señala una reciente investigación sobre las causas del fracaso de las iniciativas de participación ciudadana online, e-Gobierno y e-Democracia “son dos animales distintos” (Chadwick 2011). El diseño, construcción y operación de los sistemas de software cívico, debido precisamente a su vocación expresa por afectar realidades sociales complejas y por incidir en los entresijos del poder político y administrativo, comporta una serie de desafíos y dificultades excepcionales que, a su vez, demandan enfoques específicos e innovadores.

Tal y como se mostró en el primer capítulo de esta sección (Prieto-Martín *et al.* 2012b), el ámbito del e-Gobierno ejerció una gran influencia sobre el desarrollo inicial de la eParticipación en Europa. Esto ha favorecido que mucha de la experimentación realizada hasta ahora se configurase de tal forma que resultaba muy difícil obtener aprendizajes sustanciales a partir de ella. En el caso de la UE la mayoría de los fondos fueron canalizados a través de ‘proyectos de investigación’ cuyas características estructurales¹ dificultaban enormemente que pudieran ser fructíferos. En cierto modo, la propia noción de ‘proyecto’ entra ya en contradicción con la naturaleza de la participación ciudadana que, como vimos en el capítulo anterior, tiene mucho más que ver con ‘procesos endógenos y sustentables’, de institucionalización, aprendizaje y generación de confianza mutua, que con ‘experimentos puntuales’ cuya fuerza motora proviene del exterior y que desaparecen tan pronto se agota la financiación que les dio vida. Conviene citar nuevamente a Pratchett (2006) para recalcar, una vez más, que el modo en que “[las iniciativas de e-Gobierno y eParticipation] son implementadas y los factores que podrían usarse

¹ Incluyendo su calendario, tipo de consorcio, temáticas, uso de pilotos internacionales, falta de evaluación externa e independiente, generación de conflictos de interés, etc. (Prieto-Martín *et al.* 2012b)

para evaluar su éxito deberían ser significativamente diferentes. [...] e-Gobierno y e-Democracia son procesos incompatibles que deberían ser objeto de estrategias [de investigación] muy diferentes”.

Esta aplicación de estrategias de investigación diferenciadas no ha ocurrido hasta muy recientemente. Los enfoques investigativos utilizados en la última década se han caracterizado por su superficialidad teórica, metodológica y por sus pobres diseños investigativos (Macintosh *et al.* 2009). En la mayoría de las investigaciones y experiencias se evitó profundizar con una perspectiva crítica en los entresijos de la participación tradicional y, en consecuencia, rara vez se lograron integrar las problemáticas sociales, políticas, organizacionales y tecnológicas vinculadas a la participación ciudadana en una visión holística del diseño, aplicación e investigación de las tecnologías de eParticipación (Macintosh *et al.*, 2009, p.9). Es más, una gran parte de las investigaciones se caracterizó por aplicar enfoques de tipo normativo, que reflejaban mucho más los intereses y visiones de los propios investigadores que las perspectivas e intereses de los protagonistas del campo de investigación (Coleman y Moss 2012). Diversos autores han señalado, en reiteradas ocasiones, cómo los proyectos de eParticipación raramente han estado alineados con los puntos de vista de los ciudadanos y los colectivos de la sociedad civil (Mansell 2010; Freschi *et al.*, 2009; European eParticipation, 2009). Pero es que, según Chadwick (2011), tampoco se han tenido realmente en cuenta las perspectivas de los representantes políticos y los técnicos de la administración: los estudios de caso de tipo cualitativo, que analizan en profundidad las visiones de los ‘protagonistas’² de los proyectos de participación electrónica, “han estado curiosamente ausentes en el área de la participación ciudadana online, donde podría esperarse que produjesen descubrimientos significativos” (Chadwick 2011)³.

Tal y como se argumentó en el capítulo metodológico, este tipo de enfoques investigativos cualitativos y etnográficos resultan del todo indispensables para abordar este campo. Son especialmente reveladores de cara a entender los desafíos de tipo institucional, legal y organizacional que llevan a que los cargos políticos y las agencias gubernamentales se resistan a abrirse a los procesos de deliberación pública (Stromer-Galley *et al.* 2012). Una adecuada comprensión de esa ‘reticencia participativa’ del poder político y administrativo resulta esencial si se quiere desarrollar el campo, ya que esa renuencia gubernamental es una de las principales responsables del generalizado fracaso de las iniciativas de eParticipación.

Como sabemos, la inmensa mayoría de las experiencias eParticipación han buscado desarrollar procesos de ‘participación administrativa’, *ie*: aquellos que son impulsados desde las instituciones administrativas y gubernamentales (Kubicek *et al.*, 2007; Prieto-Martín *et al.* 2012a). Por lo general, los cargos administrativos y políticos abordan estos procesos participativos con un cierto recelo (Copus 2007; Verlet *et al.* 2007): más con el deseo de “influir y difundir sus visiones” que con la voluntad de “escuchar y ser influidos” (Sæbø y Rose 2008). Ello les lleva a no implicarse verdaderamente en este tipo de proyectos que, por ello mismo, no dispondrán de procedimientos que lleven a que los

² Chadwick utiliza el término inglés ‘insider’, que se refiere a aquellas personas que desempeñan papeles importantes en el desarrollo de los proyectos y que, por tanto, pueden aportar perspectivas situadas de gran valor (*eg*: responsable de e-Gobierno, responsable legal, responsable de un área de servicio afectada por el proyecto, responsable del desarrollo de la plataforma, etc.).

³ Podrían mencionarse como ejemplos de este tipo, minoritario, de investigaciones los siguientes: (Stromer-Galley *et al.* 2012; Chadwick 2011; van der Merwe y Meehan 2011; Miller y Williamson 2008,2007; Ekelin 2007; Prieto-Martín 2005; Mahrer y Krimmer 2005; Welch y Fulla 2005; Ekelin *et al.* 2004; Whyte y Macintosh 2001b, 2003)

resultados de las deliberaciones ciudadanas sean considerados en los procesos de toma de decisiones. Si estos proyectos no ambicionan realmente honrar políticamente sus resultados ni, por tanto, “ofrecen a los ciudadanos oportunidades de participación que respondan a sus necesidades, aspiraciones y expectativas” (Brodie *et al.* 2011: p. 72), difícilmente podrán ser exitosos o motivar la implicación de la ciudadanía. La participación ciudadana de tipo administrativo tradicionalmente ha tendido a crear espacios ‘deliberativos’ cuya intención es fortalecer el *statu-quo* antes que cuestionarlo (Acharya *et al.* 2004; Albuquerque 2004). Se ha comprobado que este fenómeno también acontece en los espacios virtuales de participación (Hercheui 2009), cuyo diseño en muchos casos responde más a un afán por “persuadir” que a un deseo de promover verdadera “deliberación” (Kadlec y Friedman 2007).

Puede así entenderse que las primeras corrientes de investigación sobre eParticipación se han comportado como un miope que, tras despertar en la mañana, buscase a tientas sus gafas, para poder ver, sintiéndose frustrado e impotente. De hecho, al haber alineado tan decididamente su agenda de investigación con los intereses de los actores poderosos que están, ante todo, interesados en “reproducir el poder ya dominante” (Coleman y Moss 2012), lo que se hizo fue ir a palpar precisamente en una mesilla donde las gafas no están. Se malgastaron así a lo largo de la última década gran cantidad de recursos, crédito y tiempo, desarrollando investigaciones y proyectos cuyas características estructurales dificultaban, de facto, la obtención de aprendizajes (Prieto-Martín *et al.* 2012b). Esta es una situación que –como veremos en el siguiente apartado– sólo recientemente ha empezado a cambiar con la llegada al campo de investigadores provenientes de ámbitos adyacentes, que están enriqueciendo el panorama con diferentes perspectivas, metodologías e intereses investigativos.

En todo este tiempo en que los investigadores nos hemos mantenido recluidos en nuestra académica ‘torre de marfil’, el campo de la (e)Participación ha seguido, no obstante, desarrollándose por su cuenta. Ciudadanos de todo el mundo se han familiarizado con el uso de las redes sociales y han intensificado sus procesos de interconexión recíproca. Estimulados por la crisis financiera global, la sociedad civil ha adquirido una vitalidad inusitada: movimientos como el 15M y “Occupy” (Montarelo Navajo 2012) ponen de manifiesto cómo una parte creciente de la ciudadanía no sólo se preocupa por la crisis y sus efectos sociales, sino que también está dispuesta a movilizarse y trabajar conjuntamente para afrontar sus distintas problemáticas y asistir en lo posible a los colectivos más vulnerables. Decenas de miles de vecinos han marchado por las calles, se han reunido en las plazas públicas, han organizado asambleas y han creado grupos de trabajo en los que dialogar y planificar acciones concretas que contribuyan a mejorar las más diversas situaciones y temáticas. Esta colaboración está resultando, no obstante, muy difícil y fatigosa. La vida moderna es muy exigente y a los ciudadanos siguen faltándoles las herramientas y procedimientos sobre los que articular este tipo de esfuerzos colaborativos. Existe una gran demanda de instrumentos, metodologías y oportunidades de participación que sean al mismo tiempo poderosos y atractivos, y que hayan sido diseñados expresamente para satisfacer sus necesidades y darles la posibilidad de actuar de una manera simbiótica y deliberativa.

Están así, poco a poco, surgiendo sistemas y herramientas que dan apoyo a estas prácticas de movilización y participación (Meijer *et al.* 2009), pero que rara vez son el resultado del trabajo de *establishment* académico-investigador o son siquiera motivados por sus reflexiones y publicaciones. De la misma manera que en los inicios de la Revolución Industrial las universidades desempeñaron un

papel marginal, dejando que fuese la curiosidad de los “inventores” y “hojalateros” de la época la que pusiese el mundo patas arriba, en los tiempos presentes la universidad no está sabiendo liderar nuestra particular revolución e-Democrática. Son más bien los ‘hackers’, los ‘piratas’ y los indignados de todo signo quienes, a día de hoy, están mejor posicionados para determinar las nuevas formas en que las Tecnologías de la Información van a integrarse e incidir sobre los procesos políticos y la institucionalidad democrática.

Existe un gran potencial para desarrollar sinergias entre la sociedad civil y los investigadores de la eParticipación (Prieto-Martín 2006a; Coleman y Moss 2012). Los colectivos ciudadanos en particular, y la sociedad civil en su conjunto, podrían beneficiarse enormemente si contasen con el apoyo, los conocimientos y los recursos que los investigadores atesoran. Pero es claro que no van a esperar hasta que éstos acudan para continuar su marcha. La propuesta metodológica para el desarrollo colaborativo de sistemas de software cívico que presentamos en los siguientes apartados busca, en cierto modo, proveer a ambos colectivos de un modelo inspirador que pueda facilitar y articular este tipo de interacción simbiótica entre la sociedad civil y la academia.

2. Recursos para crear la ‘e’ de la eParticipación

“The most fundamental form of power lies in the ability to shape the human mind.
The way we feel and think determines the way we act, both individually and collectively”
(Manuel Castells, “Communication Power”, 2009)

En este apartado de exploración bibliográfica vamos a presentar una serie de recursos que han proporcionado el sustrato teórico y metodológico sobre el que se asienta nuestra propuesta para el diseño colaborativo de sistemas de software cívico. Cubriremos en primer lugar la literatura relacionada con la eParticipación, prestando especial atención a los planteamientos relacionados con sus aspectos más técnicos. Se revisarán asimismo las propuestas que se han hecho en relación al análisis, diseño, implementación y operación de sistemas de eParticipación, sistemas de deliberación online y plataformas para comunidades. Finalmente, consideraremos brevemente otros campos más genéricos pero no obstante relacionados con nuestro objetivo, como la ingeniería del software, el diseño participativo, *HCI* y la informática comunitaria, entre otros.

Puesto que debemos explorar ámbitos muy distintos, no pretendemos llevar a cabo una revisión bibliográfica exhaustiva de cada uno de ellos, sino más bien escoger y presentar selectivamente aquellos elementos que resultan más relevantes de cara a justificar y desarrollar nuestro marco de referencia. Compendiaremos así aquellas ideas y herramientas especialmente sustanciosas de las que convendría apropiarnos, junto con reflexiones sobre las áreas que no acaban de funcionar o sobre tensiones y problemáticas a las que debería prestarse especial atención.

Antes de empezar con la revisión conviene que aclaremos algunos elementos fundamentales de nuestra propuesta de orientación metodológica. Partimos de la constatación de que para llevar a cabo el análisis y el diseño de sistemas de software cívico resulta esencial un abordaje socio-técnico que sea auténticamente interdisciplinar. Puesto que las funcionalidades del sistema deben estar plenamente integradas con los procesos sociales en los que se enmarca su utilización, no es posible determinar y elaborar dichas funcionalidades desde una perspectiva meramente tecnológica. Es así preciso combinar

un conocimiento sociológico denso sobre los entornos sociopolíticos en los que actuará el sistema, con conocimientos de tipo técnico que permitan construir herramientas y tecnologías que verdaderamente se adecuen a sus contextos institucionales y procedimentales de uso (Kubicek 2010). Puesto que el sistema busca desarrollar al máximo las “oportunidades de acción” (“*affordances*”) proporcionadas a sus usuarios (Norman 1999; Gibson 1977), deberá determinarse para cada uno de los actores y colectivos que interactuarán con el sistema cuáles son las herramientas que requieren, teniendo muy en cuenta que sus características, intereses y capacidades difieren enormemente. Estos actores se valdrán de distintos procedimientos de uso que, a su vez, les proporcionarán utilidades muy diferentes. Para que la utilización del sistema resulte sostenible y se lleven a cabo procesos de apropiación social de la plataforma (Mansell 2010), ésta deberá proporcionar suficiente utilidad a dichos actores en cada uno de los diferentes entornos geopolíticos en que el sistema vaya a ser utilizado.

Es lo que, expresado en términos ligeramente diferentes, concluyó también un estudio de la Universidad de Oxford sobre las barreras al Gobierno Electrónico –y a la e-Democracia– en Europa: “la clave para que los proyectos tengan éxito parece ser la capacidad del Gobierno no sólo para combinar el uso creativo de las nuevas tecnologías con una comprensión equilibrada de Internet y de lo que realmente funciona *online*, sino también para comprender correctamente a los ciudadanos y sus motivaciones, y ser capaz de anticipar y hacer frente a las expectativas (a menudo poco realistas) que ciudadanos, políticos y el gobierno tienen sobre la tecnología” (Eynon 2007a).

Es esta complejidad inherente a los sistemas de software cívico la que hace necesarios procesos de diseño de tipo colaborativo, inclusivo y emergente (*bottom-up*), que cuenten con la participación de representantes de todos los colectivos e instituciones que potencialmente usarán o se verán afectados por el sistema. Cada uno de ellos habría de aportar su conocimiento y perspectivas sobre las problemáticas existentes y las posibles formas de encararlas, contribuyendo de acuerdo a sus capacidades en los procesos de análisis, diseño, construcción, prueba, implantación y extensión del uso del sistema. Serán así los usuarios finales del sistema quienes desempeñen en todo momento el papel protagonista y quienes promuevan la sostenibilidad del sistema.

Nuestra propuesta metodológica no pretende plantear nada radicalmente novedoso, sino más bien sugerir fórmulas ingeniosas que permitan articular, de una manera pragmática, esta colaboración. En la mayoría de los casos, esa es la verdadera dificultad. Como veremos más adelante, muchos proyectos que se declaran “centrados en el usuario” no consiguen articular, desde las perspectivas tradicionales de gestión de proyectos, una colaboración que resulte operativa y fructífera. Sus impulsores se ven superados por la complejidad y los denuedos que un genuino proceso de co-creación demanda, y optan por ‘aparentar’ antes que ‘ser’: para cumplir con el plan del proyecto y satisfacer las demandas de las instituciones financiadoras declaran haber llevado a cabo un proceso de “diseño colaborativo” o “centrado en el usuario”, pero la realidad es que las potenciales contribuciones de estos no aparecen más que marginalmente (*eg*: Scherer *et al.* 2010a).

Para componer nuestra propuesta nos valemos de una serie de planteamientos y tendencias que, de hecho, vienen ya confluyendo unos con otros en los últimos años. Entre estos referentes pueden destacarse el diseño participativo, las metodologías ágiles –que se aplican no sólo a la programación de los sistemas sino también a la propia gestión de los proyectos–, los métodos etnográficos y cualitativos

para el desarrollo de sistemas⁴, la evaluación evolutiva (Dozois et al. 2010; Gramble 2008; Patton 2010), CSCW (*Computer Supported Collaborative Work*) y HCI (*Human Computer Interaction*) (Muller y Kogan 2010), ludificación (*gamification*) (Poplin 2011; Anderson y Rainie 2012; Niglia 2012), web 2.0 (Osimo 2010), redes sociales (Sæbø et al. 2009b), innovación social (von Hippel 2005), etc. En conjunto, todos estos planteamientos vienen a reclamar el uso de enfoques flexibles y colaborativos para el diseño iterativo de los sistemas de información.

Nuestro marco de referencia reclama así, sobre todo, un cambio de actitud que lleve a otorgar la debida atención a aspectos que, tradicionalmente, se han infravalorado. Puesto que la idea esencial de nuestra marco orientador es que el diseño y la construcción de los sistemas de software cívico -incluyendo sus funcionalidades y sus procesos de uso- deben acometerse mediante procesos colaborativos, abiertos y flexibles, el propio proceso colaborativo de construcción del sistema se mantendrá también abierto a revisión, para adaptarse a las circunstancias de cada proyecto. El marco de referencia debe, por tanto, proporcionar directrices más que nada orientativas y mantenerse accesible. Tanto en sus conceptos como en las herramientas y artefactos que se utilicen ha de primar la facilidad de uso y la sencillez, para que sus aspectos esenciales puedan ser comprendidos y practicados por todos los actores involucrados en el proceso de co-creación.

2.1. El incipiente florecimiento de la (e)Participación

“Quien formula la pregunta delimita las posibilidades de la respuesta. Quien dibuja el escenario pone fronteras a la acción del drama. Quien decide de qué se informa -y de qué no- condiciona la razón y el corazón de las personas a las que informa. O malinforma.”
(Javier Ortiz, “Ojos que no ven”, 1999)

El campo general de la (e)Participación, y especialmente sus ámbitos más relacionadas con el diseño de sistemas y experiencias de (e)Participación, atraviesa en estos momentos un período crítico y francamente interesante. Tras una década en que las investigaciones sobre (e)Participación no obtuvieron apenas avances o grandes descubrimientos (Sæbø et al. 2008; Kubicek 2010; Medaglia 2011) y en que la agenda investigativa estuvo más determinada por los intereses e inquietudes de los investigadores que por criterios de oportunidad extraídos del propio campo de estudio (Coleman y Moss 2012), puede observarse en los últimos años un significativo proceso de autocuestionamiento. Se están así inspeccionando y criticando, con mayor diligencia, las variadas carencias metodológicas y conceptuales que han venido lacrando el progreso del campo (Macintosh et al. 2009; Chadwick 2009; Freschi et al. 2009; Prieto-Martín et al. 2012a). Un fenómeno similar está dándose también, paralelamente, en el ámbito más general de la participación ciudadana y la deliberación pública, donde están cuestionándose algunas de las asunciones que subyacen a los abordajes ‘académicos’ de la participación ciudadana, que habrían también condicionando significativa y negativamente sus investigaciones (Lee 2011; Cornwall et al. 2008; Wilson y Leach 2011; Brodie et al. 2011).

Se están pues reclamando nuevos diseños experimentales, así como un énfasis en la evaluación empírica que permita medir y analizar los impactos y los resultados de los procesos deliberativos, y no meramente sus aspectos organizativos y procedimentales (Gaventa y Barret 2010; Coleman y Moss

⁴ Estos enfoques fueron presentados y referenciados en el capítulo introductorio de esta tesis, dentro de la sección metodológica, e incluyen los estudios de caso, la etnografía, la investigación-acción y la teoría fundamentada.

2012). Se reclama también que se vinculen más estrechamente las perspectivas provenientes de la academia con los conocimientos que emergen autónomamente en el campo (Escobar 2011; 2012; Mansell 2010). Para ello, se hace necesario optar por enfoques verdaderamente inter-disciplinarios y así impulsar una agenda de investigación aplicada que resulte más provechosa (Maier-Rabler y Huber 2011; Dini *et al.* 2011). Los procesos de investigación deben pues conectarse con sus contextos de aplicación, para confirmar en ellos la validez y relevancia de sus resultados y propuestas (Akkermans *et al.* 2011). Se hace necesario considerar expresamente las perspectivas de muchos actores (*stakeholders*) cuyas necesidades hasta ahora apenas han sido tenidas en cuenta (Sæbø *et al.* 2011); en concreto, es preciso poner en el centro de la agenda investigativa los intereses y perspectivas de los colectivos ciudadanos (Medaglia 2011; Williamson 2011; OECD 2009; Prieto-Martín 2006), así como intensificar el contacto con los integrantes de las administraciones públicas (Chadwick 2011) para entender de verdad sus inquietudes y necesidades.

Lo cierto es que tanto los colectivos ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (Dederich *et al.* 2006; Barraket 2005) como los propios cargos políticos y administrativos (Eynon 2007a) no son normalmente muy conscientes ni de lo que es posible hacer utilizando las nuevas tecnologías e Internet, ni de lo que quieren, ni de lo que necesitarían. Como señala Manuel Castells: “la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos no se corresponde con una auténtica participación política [...] en parte por causa de que las tecnologías que los gobiernos utilizan son inapropiadas, como resultado de malas decisiones tomadas por unas administraciones públicas que no pensaron lo suficiente acerca de sus propias necesidades” (Eynon 2007b). El tándem “expertos-gobiernos” que ha liderado la mayoría de los proyectos desarrollados en esta área, ha probado sobradamente su incapacidad para superar las dificultades de naturaleza política (Stromer-Galley *et al.* 2012) y tecnológica (Strandberg y Grönlund 2012) que las iniciativas de participación electrónica comportan. Como se ha señalado en múltiples ocasiones a lo largo de esta tesis y como infinidad de autores han reconocido, los políticos y técnicos de la administración entorpecen –tanto por activa como, sobre todo, ejerciendo una resistencia pasiva– el desarrollo exitoso de este tipo de proyectos (Kubicek 2010; De Liddo y Buckingham Shum 2010; Klein 2011; Sæbø *et al.* 2009a; Karlsson 2012).

En realidad, este tipo de cuestionamientos y planteamientos críticos sobre la (e)Participación venían planteándose, de una forma u otra, desde hace tiempo (*eg*: Bekkers 2004), sin que se les hiciera mucho caso. Sin embargo, la patente sequía de resultados del campo ha llevado a que estas propuestas críticas estén adquiriendo mayor visibilidad y centralidad. Algo que no necesariamente va a provocar cambios inmediatos, ni va a llevar a que en el corto plazo se reviertan las inercias perniciosas que hemos mencionado anteriormente: tanto a nivel de análisis empíricos (*eg*: Aichholzer y Allhutter 2011) como a nivel de propuestas conceptuales (*eg*: Zisis *et al.* 2009), como en la propia experimentación práctica (Mikaelsson y Wihlborg 2011) siguen encontrándose planteamientos y experiencias muy poco sustanciales, que apenas sirven para otra cosa que para evidenciar aún más las deficiencias y limitaciones de los enfoques tradicionales.

Así las cosas, se da la circunstancia de que en muchos ámbitos las propuestas de los académicos se están quedando muy por detrás de las que avanzan los profesionales del campo. Sírvanos de ejemplo el área del diseño de la experiencia de usuario (Bowles y Box 2010; vs. Scherer *et al.* 2010a) o los mecanismos de interacción social (Crumlish y Malone 2009; Bell 2009; vs. Haythornthwaite 2011). Centrados en una discusión desapegada de la realidad y un tanto endogámica, y constreñidos por un

formalismo ortodoxo respecto a los formatos a usar para la investigación y la ulterior disseminación del conocimiento, los investigadores han permitido que las propuestas más audaces en cuanto al diseño de sistemas participativos las produzcan otros (Sasaki 2011; Haque 2010; Bacon 2011; Dederich et al. 2006).

El “objeto de investigación en movimiento” que constituye la eParticipación se está moviendo, aparentemente, a una velocidad mayor de la que los gobiernos y los investigadores están consiguiendo seguir (Bannister 2011). Debe, no obstante, reconocerse que en los últimos tres años se están produciendo importantes avances. Ello se debe, en gran parte, a la importancia que el campo está cobrando, que lleva a que desde ámbitos disciplinarios distintos de los que, originalmente, abordaron la cuestión de la participación electrónica, lleguen cada vez más propuestas de “agendas de investigación” que plantean enfoques innovadores tanto en relación a sus preguntas de investigación como en relación a los enfoques metodológicos que proponen para responderlas (eg: Shneiderman 2011; Mindus 2011; Wright 2011; Chadwick 2009). A modo de ejemplo, podríamos señalar: enfoques de tipo más empírico para investigar algunas de las dimensiones fundamentales de la eParticipación (Karlsson 2012; Astrom y Grönlund 2011; Vincent 2009); reconocimiento de que los enfoques meramente tecnológicos no acompañados de cambios institucionales no llevan a nada (Chadwick 2011; Bannister y Connolly 2012); planteamientos sobre cómo implementar dichos cambios institucionales (Liston et al. 2012); o refrescantes propuestas para investigar el efecto de usar mecanismos que “limiten la participación” al mismo tiempo que los mecanismos que la extiendan (Sharma 2011). Dentro del afán por profundizar en la comprensión de las perspectivas y valores de los actores participantes (Simon 2011), pueden mencionarse los siguientes trabajos que respectivamente abordan las visiones de los ciudadanos (Price 2011; van der Merwe y Meehan 2011, 2012) y de los actores gubernamentales (Shane 2011), y que nos sirven al mismo tiempo para ilustrar la aplicación de metodologías cualitativas y etnográficas en la investigación de la (e)Participación y mostrar hasta qué punto estos enfoques enriquecen las aproximaciones anteriores, de tipo más normativo.

En el marco de este capítulo lo que, en cualquier caso, más nos interesa son aquellos materiales y propuestas relacionados con el diseño de experiencias y sistemas de (e)Participación. Es importante mencionar que, en el marco de los proyectos de eParticipación desarrollados con fondos europeos o nacionales, se han elaborado algunos manuales, guías y recopilatorios de buenas prácticas que proporcionan multitud de sugerencias metodológicas para el desarrollo de iniciativas de (e)Participación⁵ (eg: Scherer et al. 2010b; Scherer et al. 2012; IleP 2012a, 2012b; Miller y Williamson 2007, 2008). Sin embargo, el nivel de calidad de estas propuestas es muy variable: los hay que proporcionan unas recomendaciones razonables y puntualmente útiles e inspiradoras y los hay que,

⁵ Por ejemplo, la guía práctica producida como parte del proyecto VoiceS aspira a responder, entre otras, preguntas como las siguientes: “¿Cómo se pueden planificar e implementar procesos de eParticipación de una manera efectiva? ¿Cómo se pueden incorporar las necesidades de los actores en el diseño de funcionalidades y las plataformas de eParticipación? ¿Cómo escoger las herramientas apropiadas? ¿Cómo desarrollar la plataforma de eParticipación que satisface óptimamente las necesidades de los actores?” y plantea un “proceso iterativo en seis pasos para planificar y ejecutar iniciativas de eParticipación” (Scherer et al. 2010b; Scherer et al. 2012). Sin embargo, la lógica de ejecución de este tipo de proyectos de la EU hace primar la conformidad burocrática antes que la obtención de resultados sustanciales, así como la satisfacción de las agendas privadas de cada uno de los partners antes que una verdadera interacción sinérgica, y se centra por tanto en la entrega de productos acordados en el plan sin que importe mucho su calidad. Es por ello frecuente que este tipo de publicaciones constituyan ejercicios de “expresión de deseos” (*wishfull thinking*) antes que exposiciones de resultados y métodos contrastados: se plantean así como ciertos y realizables elementos que los propios proyectos no fueron ni lejanamente capaces de implementar (Prieto-Martín et al. 2012b).

lamentablemente, no aportan apenas valor que justifique su elevado coste (eg: eCitizen II Consortium 2012). Nuestra impresión es que, al nivel más técnico, sigue sin disponerse de marcos de referencia que orienten realmente los procesos de diseño y construcción de sistemas de software cívico.

2.2. Diseño de sistemas de eParticipación y deliberación

“We are led to believe a lie when we see with, not through, the eye”
(William Blake, “The Everlasting Gospel”, 1818)

Desde el mismo momento en que se comenzó a experimentar con sistemas de eDemocracia, se acometió también un esfuerzo por proporcionar directrices que facilitasen el diseño de los sistemas de deliberación online, comunidades online y, en definitiva, sistemas de participación electrónica. Inicialmente se intentó aprender a partir de casos concretos, no muy complejos, que habían sido implementados tras realizar un exiguo proceso de reflexión y diseño, utilizando las tecnologías disponibles en el momento (eg: Whyte y Macintosh 2001a; Davies *et al.* 2004). Estos sistemas, junto con las iniciativas de consulta y participación que se promovieron con ellos, proporcionaron unas valiosas experiencias preliminares a partir de las cuales pudieron esbozarse las primeras recomendaciones generales sobre el diseño de sistemas de participación electrónica (Macintosh 2003; Whyte y Macintosh 2004; Porras 2004; Kavanaugh *et al.* 2005).

Desde el primer momento se pretendió tomar el análisis de los requisitos de los usuarios de los sistemas de participación como punto de partida para el diseño, considerándose principalmente las perspectivas de ciudadanos y gobiernos. Se intentaba investigar sus perspectivas por medio de cuestionarios, entrevistas, observación etnográfica e incluso mediante la utilización de prototipos (Whyte *et al.* 2005; Whyte y Macintosh 2001a; Gómez Oliva *et al.* 2005; Scherer *et al.* 2010a). Nuestro análisis de estos sistemas muestra, sin embargo, que esta loable intención de realizar un “diseño centrado en el usuario” por lo general acababa teniendo un efecto muy limitado en el diseño final del sistema (Kyng 2010). La obligación de cumplir con los plazos establecidos para los proyectos, las limitaciones en capacidades técnicas y de desarrollo de los equipos impulsores, así como restricciones presupuestarias y de acceso a los informantes, llevaban a que en la práctica los sistemas reflejasen más que nada las intuiciones de los impulsores del proyecto. Los sistemas de deliberación se construían así realizando pequeñas adaptaciones sobre herramientas y tecnologías ya disponibles. Tecnologías que, generalmente, tenían un carácter genérico y no habían sido expresamente diseñadas para la eParticipación (Panopoulou *et al.* 2010).

El problema es que esta ‘construcción apresurada’ de los sistemas provocó que, muchas veces, los objetivos democráticos que se buscaba promover –como por ejemplo la deliberación entre ciudadanos y políticos– resultasen de facto imposibles de alcanzar con las herramientas y procesos que se planteaban (Wright y Street 2007). Esto es algo que Wenger *et al.* (2005) describieron también en su observación de las llamadas ‘comunidades de práctica’: “La buena tecnología por sí sola no se basta para crear una comunidad, pero la mala tecnología puede complicar la vida a la comunidad lo bastante como para arruinarla” (Wenger *et al.* 2005). Si a ello añadimos que estas experiencias rara vez contaban con un verdadero apoyo de los responsables políticos, no es de extrañar que la mayoría de los proyectos de eParticipación cosechasen unos niveles de éxito muy exiguos. Las experiencias participativas que son impulsadas sin mucha convicción y que no ofrecen verdaderas oportunidades de incidencia tienden a ser rechazadas por la ciudadanía, que se niega a participar con ellas (Porras 2005).

Precisamente esta escasez de proyectos exitosos, que fueran capaces de alcanzar los objetivos que se propusieron (Kies 2005), plantea un problema investigativo esencial: ¿cómo se puede aprender y elaborar buenas prácticas si las experiencias de que se dispone son prácticamente todas fallidas?

Se han avanzado, no obstante, multitud de propuestas para orientar el diseño de los sistemas de participación y deliberación. Algunas de estas propuestas se han centrado en algunos aspectos concretos, y han analizado el efecto que determinadas decisiones técnicas o procedimentales tienen sobre la calidad de los procesos deliberativos. Así, por ejemplo, se han analizado los distintos tipos de facilitación o moderación de los debates (Wright 2009; Trénel 2009), la puesta a disposición de distintos tipos de recursos informativos (Manin 2005; Ramsey y Wilson 2009) o la integración de los debates con la web social (Davies y Mintz 2009).

Del otro lado están las propuestas que analizan en profundidad sistemas y experiencias desarrolladas previamente, con el objetivo de extraer aprendizajes más generales y así elaborar conjuntos de “buenas prácticas de diseño” o identificar los principales problemas que dificultan la instauración de iniciativas exitosas. Por ejemplo, Sæbø y Rose (2008, 2009) establecieron como principales problemas de las experiencias de eParticipación los siguientes:

Cuadro núm. 1. Principales problemas de las experiencias de eParticipación

Esfuerzos insuficientes para elaborar perfiles de los usuarios objetivo y para hacerlos participar mediante incentivos adecuados.
El diseño de estructuras de diálogo y gestión de identidades, así como la incorporación de la deliberación en el contexto de las funcionalidades relacionadas que sean útiles e interesantes.
Moderación, análisis de contenido y retorno de los resultados de la discusión junto con comentarios pertinentes a los participantes.
Permitir que el usuario del sistema dirija la evolución del desarrollo del sistema.
Incorporación y articulación del uso del sistema de deliberación dentro del marco general de los procesos políticos.
Determinación y medición de los resultados e impactos de la experiencia para obtener aprendizajes a partir de ella.
Escasa compatibilidad entre las expectativas de los políticos (motivados por la idea de influir en los votantes y hacer marketing de sus ideas) y de los ciudadanos (interesados en discutir, expresar sus puntos de vista e influenciar a los políticos).

Fuente: Sæbø y Rose (2008)

La proliferación de este tipo de ‘estudios seminales’ llevó a que pronto pudiera hablarse de un “florecimiento” del campo (Davies 2009b), al que se iban integrando investigadores y profesionales con perfiles disciplinares muy variados. Diversos autores abordaron la problemática general asociada con el diseño de plataformas para la participación y la colaboración online, proporcionando recomendaciones para el diseño general de sistemas de eParticipación (Prieto-Martín 2006b; Thomas 2010; Rose y Sæbø 2010), sistemas de deliberación (Wilson *et al.* 2005) y sistemas de comunidades virtuales (Wenger 2005; Gurzick y Lutters 2009). Lamentablemente, estas orientaciones de diseño divergían mucho unas

con otras en sus perspectivas y en sus ‘énfasis’⁶, algo bastante comprensible en un campo que estaba todavía emergiendo y donde, por tanto, los investigadores estaban más interesados en compartir sus propias propuestas que en aplicar y validar las de otros. Thomas (2010) reflexiona, por ejemplo, sobre las dinámicas clave que deben tenerse en cuenta al diseñar sistemas para la participación cívica, que serían: (1) Autenticación; (2) Autorización; (3) Enmascarado; (4) Intereses; (5) Experiencia; (6) Acceso local; y (7) Temporalidad. Prieto-Martín (2006b), por contra, propone los siguientes “ejes para el diseño de sistemas municipales de eParticipación”: (1) Desarrollo basado en el modelo de Software Libre; (2) Centrado en el ámbito municipal; (3) Atención a los colectivos implicados en la participación ciudadana; (4) Apoyo a las prácticas participativas presenciales ya existentes; (5) Permanencia temporal del sistema de participación; (6) Herramienta del gobierno municipal ‘y’ de los colectivos ciudadanos; (7) Promoción de conocimiento y de redes sociales; (8) Deliberación de calidad, apoyada en la mediación y la transparencia; (9) Escuela de Ciudadanía; y (10) Apoyo a las investigaciones sobre eParticipación. Puede verse cómo, pese a que ambos autores están supuestamente analizando el mismo fenómeno, sus propuestas apenas comparten ningún elemento.

Ha sido sólo en los últimos años que se han podido presentar trabajos recopilatorios que, de cara a establecer este tipo de directrices generales de diseño, parten de un análisis más extensivo de la evidencia empírica producida hasta entonces. Davis y Chandler (2012), por ejemplo, presentan una serie de “criterios” y “opciones” para el diseño de sistemas de deliberación online. Criterios que relacionan expresamente con una amplia selección de estudios de tipo empírico. El cuadro 2 expone un resumen de las categorías y opciones que proponen.

Cuadro núm. 2. Sumario de las categorías de diseño de deliberación online (según Davies y Chandler)

Categoría	Pregunta	Dimensiones de Diseño
1. Objetivo	¿Por qué se está diseñando la deliberación?	(a) Resultado (decisiones-creencias-ideas) (b) Colectividad (grupo-individual)
2. Población	¿Quién será involucrado?	(a) Reclutamiento (aleatorio-seleccionado) (b) Audiencia (pública-privada)
3. Distancia Espaciotemporal	¿Dónde y cuándo interactuarán los participantes unos con otros?	(a) Colocalidad (cara a cara-telecomunicación) (b) Cotemporalidad (síncrono-asíncrono)
4. Medio comunicativo	¿Cómo acontecerá la comunicación?	(a) Modalidad (habla-texto-imagen-multimodal) (b) Emotividad (restringida-permitida) (c) Fidelidad (transformado-inalterado)
5. Proceso deliberativo	¿Qué ocurrirá entre los participantes?	(a) Facilitación (moderación-sin moderación) (b) Estructura (reglado-improvisado) (c) Identificabilidad (identificable-anónimo) (d) Incentivación (retribuido-no retribuido)

Fuente: Davies y Chandler (2012)

Son, en efecto, criterios y opciones que conviene considerar al diseñar un sistema de deliberación online. En nuestra opinión, sin embargo, una lectura detallada del trabajo de Davies y Chandler pone de manifiesto diversas problemáticas que todavía afectan al campo y a sus análisis. Por un lado, su

⁶ En la mayoría de los casos, las propuestas se veían claramente influenciadas por la experiencia práctica que los autores habían obtenido desarrollando o investigando sobre algún sistema o experiencia concretos, a partir de los cuales extrapolaban conclusiones más o menos generales.

revisión bibliográfica hace patente que la evidencia empírica de que se dispone no es muy abundante, está muy dispersa, tiene una aplicabilidad limitada y es, en definitiva, eminentemente inconclusiva⁷. Por el otro lado, se evidencia que la interdisciplinariedad está todavía fallando, ya que muchos conocimientos básicos sobre participación no aparecen reflejados en este tipo de escritos cuyo enfoque es más técnico (Prieto-Martín *et al.* 2012a). No se reconoce, por ejemplo, que representatividad y pluralismo son dos objetivos igualmente deseables aunque conflictivos entre sí. Y lo que es mucho más grave: en este artículo no se consigue todavía diferenciar conceptualmente e integrar procesualmente la Participación con la eParticipación, algo que genera mucha confusión en los análisis. Finalmente, muchas de las “dimensiones” que se plantean como opuestas –*eg*: reclutamiento aleatorio o seleccionado– en realidad no lo son tanto: el desafío consiste precisamente en integrar las distintas opciones en los sistemas para que puedan ser utilizadas unas u otras en función de las necesidades concretas del proceso participativo que se desarrolle.

De manera similar, Towne y Herbsleb (2012) han presentado también recientemente sus “Consideraciones para el diseño de sistemas de deliberación online”, que tienen un carácter algo más preciso y pragmático y que son enumeradas en el cuadro 3.

Cuadro núm. 3. Consideraciones para el diseño de sistemas de deliberación online (según Towne y Herbsleb)

Diseñar para Atraer Contribuciones	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener bajas barreras de entrada para contribuciones valiosas - Hacer que las contribuciones sean visibles inmediatamente - Dividir y conquistar - Auto-selección de roles - Tareas y asuntos bien definidos - Superar o aceptar los sesgos en el acceso - Acomodar, aunque identificándolos, sesgos en el contenido - Enlazar recursos externos - Mantener flexibles las estructuras
Diseñar para la Navegabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Vincular unas soluciones con otras - Permitir exploración de hipervínculos, pero no como la única opción - Organizar el contenido por temas, no temporalmente - Minimizar o eliminar duplicidades - Utilizar ayudas visuales para la navegación - Incluir una funcionalidad de búsqueda eficaz
Diseñar para la Usabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Construir “oportunidades de acción” (<i>affordances</i>) claras - Mantener los principios de las Reglas de Robert (Robert <i>et al.</i> 2011) - Abrir ventanas al contenido en muchos lugares - Interoperar con otros sistemas, e.g. mediante APIs - Asignar URLs fijas al contenido - Automatizar operaciones no semánticas - Utilizar tecnologías estables, funcionales, seguras y receptivas

⁷ Muchas de las relaciones de causalidad sugeridas por la evidencia empírica son del tipo “A ‘puede’ influir en B”, y normalmente se refieren a intuiciones meramente ‘plausibles’ –del estilo de “*en comunicación síncrona hay más interactividad que en comunicación asíncrona*”–. Estas relaciones necesitan, asimismo, ser siempre matizadas con un “aunque depende”, ya que son muchos los factores externos que no han sido controlados en los experimentos realizados hasta ahora que podrían estar afectando los resultados observados. Mucha de la evidencia que se presenta, asimismo, es probable que esté desfasada y no sea del todo fiable tras cinco o seis años de desarrollo del campo.

Diseñar para el Contenido de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar a los participantes activos - Mantener <i>accountability</i> de los resultados de las tomas de decisión - Establecer sistemas eficaces de reputación y valoración - Permitir las interacciones "horizontales" iterativas entre los usuarios
Diseñar para la Adopción	<ul style="list-style-type: none"> - Complementar y mejorar los procesos de toma de decisiones, no sustituirlos - Establecer unas "expectativas plausibles" y alcanzarlas - Abrir oportunidades para que se formen comunidades - Abrir el proceso de diseño

Fuente: Towne y Herbsleb (2012)

Sus propuestas tienen un gran valor orientador, especialmente si se considera que muchas de las plataformas utilizadas en proyectos de deliberación online raramente contemplan muchas de ellas. No obstante, llama también la atención que la mayoría de las recomendaciones servirían para cualquier sistema Web 2.0 que aspire a fomentar interacción entre sus usuarios. Los autores han puesto un especial cuidado en garantizar que los sistemas permitan “informar los debates” de una manera equilibrada, ya que se ha comprobado que es muy fácil que los valores (Simon 2011), informaciones (Ramsey y Wilson 2009), estrategias y agendas (Berdou 2011) de los distintos actores implicados en los procesos participativos y en los procesos de diseño de las propias plataformas de deliberación tengan un efecto significativo sobre los resultados de dichos procesos, condicionando mucho su calidad.

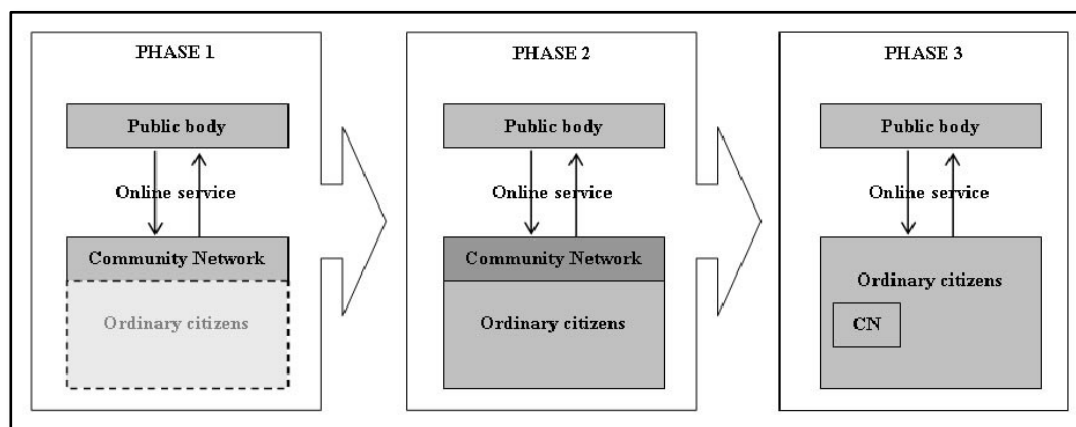
La mejor manera de limitar el efecto que estas asunciones y sesgos pueden tener sobre el funcionamiento final del sistema es siguiendo su última recomendación, de “abrir el proceso de diseño” para que éste sea netamente colaborativo (Towne y Herbsleb 2012); algo que, no obstante, es más fácil predicar que practicar (Kyng 2010). De Cindio *et al.* (2007) proporcionan uno de los enfoques más interesantes a este respecto. Tras considerar las limitaciones que los enfoques tradicionales de Diseño Participativo, Diseño de la Interacción y *Human Computer Interaction (HCI)* para encontrar una muestra de usuarios que estén verdaderamente comprometidos con el proceso de creación de los sistemas, proponen la interacción con Redes Comunitarias pre-existentes (De Cindio 2004) para liderar los procesos de establecimiento de requisitos, diseño y prueba inicial de los sistemas, antes de optar por extender gradualmente su uso a los ciudadanos en general, tal y como muestra la figura 1, que identifica tres fases que podríamos denominar: (1) Diseño, construcción y prueba inicial; (2) Extensión gradual del uso; (3) Operación final del sistema.

En trabajos posteriores (De Cindio y Peraboni 2010) este equipo de investigadores ha continuado desarrollando sus propuestas para el diseño colaborativo, señalando cómo los sistemas de interacción social online⁸ no pueden ser “diseñados de una vez y para siempre” sino que deben ser inicialmente habilitados y posteriormente ‘cultivados’ de una manera iterativa e interactiva que sea consistente con los comportamientos sociales emergentes del sistema (Heyer y Brereton 2010). Plantean así la metáfora de “un agricultor que crea la colmena para apoyar la organización social de las abejas, de forma que éstas puedan volar y recoger el polen por todos lados, pero dispongan de un lugar seguro donde depositarlo y producir miel” (De Cindio y Peraboni 2010). Hay numerosos ejemplos de este tipo de comportamientos emergentes de los usuarios, que utilizan los sistemas de maneras no anticipadas por sus diseñadores (Muller 2009; Heyer y Brereton 2010). Lewiński y Mohammed (2012) analizan, por

⁸ Que ellos denominan como “Hábitats Digitales Deliberativos”.

ejemplo, cómo durante la “Primavera Árabe” se realizó un uso inesperado, incluso parasitario, de la red social FaceBook para llevar a cabo debates que podrían ser considerados como deliberativos. Existiendo la necesidad, las personas están dispuestas a utilizar las herramientas que tengan disponibles, incluso ‘hackeándolas’ cuando éstas no sean apropiadas. Lo contrario también es cierto: si no existe un sentimiento de urgencia, los usuarios tienden a rechazar los sistemas sin importar lo atractivo que sea su diseño (Sæbø *et al.* 2011).

Figura núm. 1. Diferentes niveles de implicación de una red comunitaria en el diseño e implementación de un servicio público online innovador



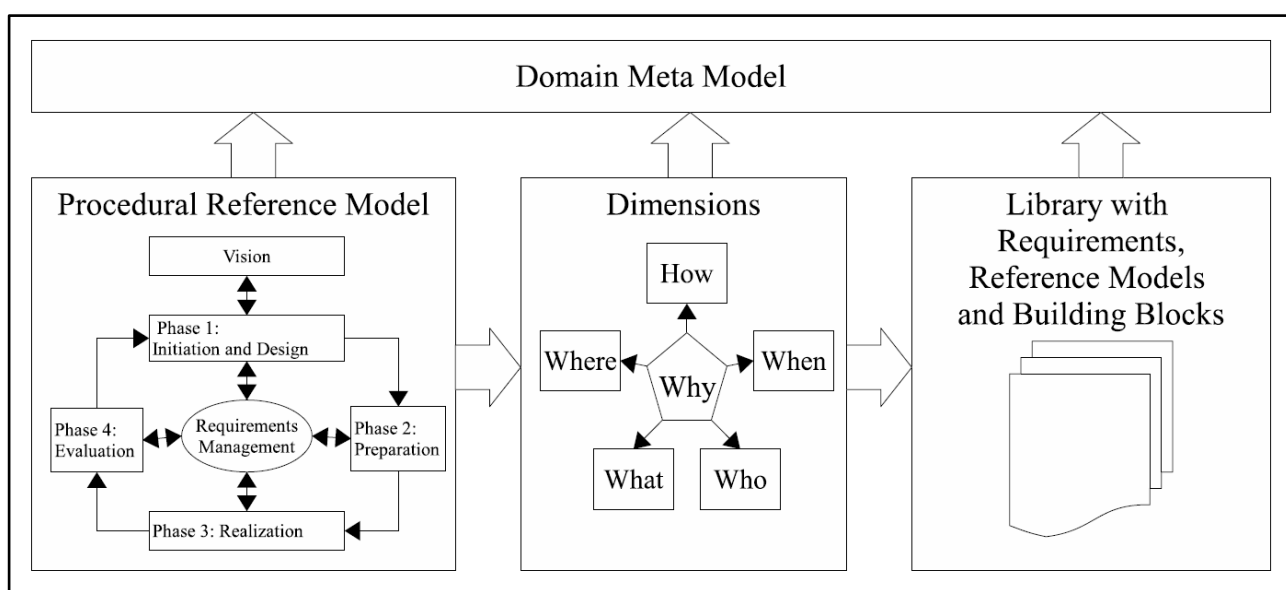
Fuente: De Cindio *et al.* (2007)

Los proyectos desarrollados en los últimos años han buscado aplicar métodos participativos para su diseño, incluyendo el uso de escenarios, desarrollo de ‘personajes’ (*personas*, en inglés), entrevistas, sesiones de diseño participativo y uso de prototipos (*eg:* Laanpere *et al.* 2011; Tammsaar *et al.* 2011). Sin embargo, los resultados de estos procesos continúan resultando todavía insatisfactorios, pues como veremos en los apartados siguientes –en que abordamos con más detalle los enfoques colaborativos de diseño de software y los distintos modelos de construcción de software– la lógica de “proyectos” impuesta por los financiadores sigue dificultando la consecución de dinámicas verdaderamente colaborativas e iterativas.

Vamos a terminar este apartado, que ha esbozado los avances producidos en el diseño de sistemas de eParticipación, haciendo breves menciones a algunas propuestas avanzadas recientemente, que se refieren a ámbitos funcionales más delimitados. Aunque no tienen la misma trascendencia de cara al diseño de nuestro marco de referencia colaborativo, estas propuestas resultan importantes para orientar el desarrollo de aspectos concretos de los sistemas. Las mencionamos por ello aquí, para que el lector pueda hacerse una idea más completa y consistente del ámbito. Estas propuestas tienen que ver, por ejemplo, con el análisis y visualización de argumentos en deliberación con gran número de participantes (Aakhus y Lewiński 2011; Klein 2011; Tzagarakis *et al.* 2009; De Liddo y Buckingham Shum 2010; Tambouris *et al.* 2011; Benn y Macintosh 2011), la comprensión de los sistemas de incentivos y gobernanza que motivan a los usuarios a comportarse cívicamente y proporcionar contenidos de calidad (DiFranzo y Graves 2011; Schwagereit *et al.* 2011; Haythornthwaite 2011) y el estudio de los modelos de gobernanza deliberativa de sistemas como la Wikipedia, para inspirar en ellos el diseño de sistemas de eParticipación (Konieczny 2010; Firer-Blaess 2011).

Se han avanzado, asimismo, algunas propuestas que tienen un carácter más técnico y visionario, que plantean soluciones para problemas que no necesariamente fueron cubiertos o teorizados previamente por otros autores, pero que ciertamente podrían tener trascendencia práctica en un futuro cercano. Ejemplos de ellos sería la generación automática de solicitudes de rescritura de propuestas para mejorar su calidad (Speroni y Velikanov 2011), métodos para desarrollar procesos deliberativos en contextos inter-culturales y multi-linguales (Velikanov 2010) o las propuestas para integrar las redes sociales en los procesos de toma de decisión (Kalampokis *et al.* 2011). Finalmente, cabe mencionar algunos intentos de aplicar conceptos provenientes de los campos de la ingeniería del software al diseño de sistemas de eParticipación. Hilts (2011) intenta, por ejemplo, aplicar el *i*framework* (Yu *et al.* 2010) –que sirve para modelar intenciones y objetivos de los usuarios y actores sociales– al diseño de sistemas de Deliberación Online.

Figura núm. 2. Marco de referencia para proyectos de eParticipación



Fuente: Scherer y Wimmer (2011)

También con una marcada orientación técnica, Scherer y Wimmer (2011) plantean un “Marco de referencia para proyectos de eParticipación”. Un marco de referencia es un “modelo conceptual genérico que formaliza las prácticas recomendadas para un cierto dominio”, que en el caso de la eParticipación proporcionaría un “enfoque de ingeniería holístico y sofisticado que facilite el análisis y diseño de los sistemas de participación electrónica”. En su artículo Scherer y Wimmer inspeccionan siete modelos procedimentales diferentes para la eParticipación, así como tres “*Enterprise Architecture Frameworks*”, para proponer un ‘modelo de referencia’ que consiste en “cuatro conceptos distintos que se proveen de soporte mutuo: (1) Dimensiones que delimitan un proyecto de eParticipación⁹ (Scherer y Wimmer 2011a); (2) Meta-modelo para el dominio de la eParticipación¹⁰ (Tambouris *et al.*

⁹ Este componente equivale a reconocer la importancia de responder las preguntas: por qué, cuándo, quién, qué, dónde y cómo del proyecto. Una sugerencia al mismo tiempo un tanto obvia y extremadamente difícil de satisfacer.

¹⁰ “Este modelo define una estructura formal de términos usados en el marco de referencia para garantizar la consistencia y proporcionar guías a los usuarios del marco de referencia [...] Aspira a representar los aspectos más importantes de la eParticipación y sus interrelaciones, que son divididos en tres áreas: actores, procesos participativos y herramientas de información y comunicación” (Scherer y Wimmer 2011b).

2007; Kalampokis *et al.* 2008); (3) Modelo de referencia procedural¹¹; y (4) Biblioteca con requerimientos, modelos de referencia y componentes para la eParticipación”. Puede verse cómo se relacionan entre ellos en la figura 2.

Según Scherer y Wimmer (2011b), el “objetivo fundamental [del marco de referencia] es facilitar la comprensión sobre lo que se requiere para implementar un proyecto de eParticipación. Debería proporcionar una aproximación liviana y asequible, proporcionando soluciones para los distintos tipos de proyectos de eParticipación y los varios tipos de organizaciones que desarrollan proyectos de eParticipación [...] apoyando a los diferentes grupos objetivo para comunicar con otros actores del proyecto, e.g. políticos, desarrolladores del sistema, moderadores – i.e. personas con diferentes perfiles políticos y técnicos que tienen distintas perspectivas del proyecto de eParticipación” [sic].

Como puede verse, lo que Scherer y Wimmer proponen se corresponde en cierto modo con el objetivo que nos hemos marcado para este capítulo y, en definitiva, para esta investigación doctoral. Nos hemos extendido en la descripción de su propuesta precisamente para evidenciar hasta qué punto contrasta con la nuestra: difícilmente podría pensarse en aproximaciones más diferentes para abordar la misma cuestión: el desarrollo de sistemas de eParticipación. En nuestra opinión, resulta difícil conjugar ese objetivo declarado de facilitar que distintos colectivos –con escasos o nulos conocimientos técnicos– puedan cooperar en el desarrollo de los proyectos de eParticipación, con esa confusa aglomeración de patrones técnicos de carácter abstracto que, por lo demás, tampoco aportan mucha claridad conceptual u orientan verdaderamente los procesos de diseño. El que en la propuesta de Scherer y Wimmer se equiparen “proyecto de eParticipación” y “sistema de eParticipación” sugiere de hecho que, pese a la complejidad estructural de su marco de referencia, ni siquiera los aspectos más básicos del dominio han sido delimitados claramente.

Algo similar podría decirse de enfoques relacionados, como la ontología propuesta por Slaviero *et al.* (2011) para el desarrollo de entornos de eParticipación: planteada en términos técnicos, estructurada en clases y subclases, e incluso representada mediante notación UML, viene básicamente a evidenciar su profundo desconocimiento del ámbito de la participación ciudadana¹².

Nuestro objetivo es elaborar una propuesta que sea ante todo pragmática y que resulte útil para sus destinatarios. Obligatoriamente deberá, por tanto, usar unos conceptos y un lenguaje que sean asequibles y relevantes para perfiles de todo tipo: técnicos, políticos, socio-cívicos y, en último término, también para esos ciudadanos de a pie que deben desempeñar un papel protagonista a lo largo de todo el proceso de creación de los sistemas de eParticipación. Hace ya casi diez años, cuando el campo todavía estaba comenzando a desarrollarse, la profesora Macintosh afirmó que “las barreras para una mayor participación electrónica de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas son

¹¹ “Proporciona orientación para gestionar las tareas necesarias de cara a implementar un proyecto de eParticipación [...] categorizadas en cuatro fases principales: (1) Iniciación y diseño; (2) Preparación; (3) Realización (participación); y (4) Evaluación. [...] En cada fase se detallan los pasos de implementación de un proyecto de eParticipación usando el siguiente esquema: (a) descripción del paso; (b) literatura relevante; (c) actividades; y (d) resultados” (Scherer y Wimmer 2011b).

¹² A este respecto, hemos de señalar una vez más lo pernicioso que resulta para la ciencia el afán de “publicación indiscriminada” que se impone a los académicos como parte de los actuales planes de carrera científicos y universitarios. Ese conocido “*publish or perish*” que presiona por que se publique “*whatever*” incluso cuando no se tiene ningún aporte substancial que realizar.

culturales, organizacionales y constitucionales, *no tecnológicas*" (Macintosh 2003). A día de hoy esto sigue siendo cierto. Nos atrevemos incluso a señalar que la mayoría de los problemas que han impedido desarrollar sistemas de eParticipación satisfactorios no tienen tanto un carácter técnico sino eminentemente cultural, organizacional y volitivo. Nuestro marco de referencia deberá facilitar que las voluntades y entendimientos de colectivos muy diferentes puedan 'alinearse' de cara a la construcción de una herramienta que satisfaga sus necesidades individuales y compartidas. Para orientar este tipo de procesos de diseño colaborativo, la mayor guía proviene del campo del "Diseño Participativo" y otros campos adyacentes, que presentamos someramente en el apartado siguiente.

2.3. Bases para el diseño colaborativo de la eParticipación

"If I had asked my customers what they wanted, they would have said: a faster horse"
(Atribuida a Henry Ford)

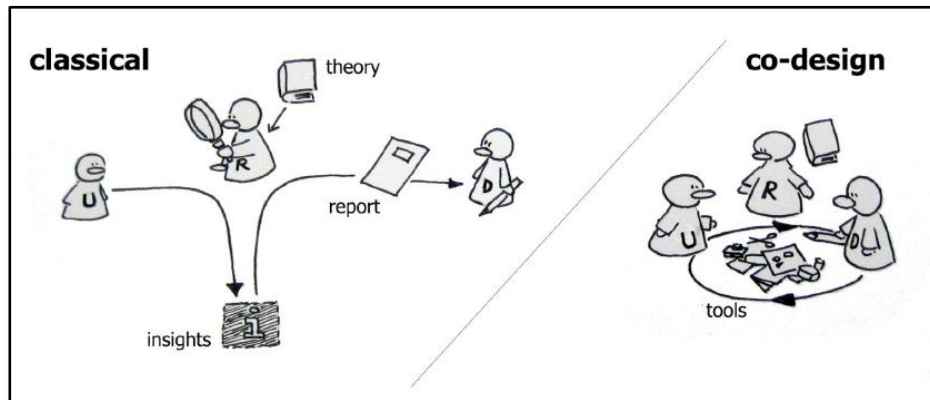
Los profesionales de la informática están acostumbrados a conceptualizar a las personas que utilizan los sistemas informáticos como "usuarios" de acuerdo a una concepción que les asigna un eminentemente papel pasivo. Sin embargo, hay varios campos de investigación dentro del ámbito de las ciencias de la computación –como el Diseño Participativo (DP) y la *Human-Computer Interaction (HCI)*– que otorgan una mayor relevancia a las personas en el proceso de diseño de los sistemas informáticos y ponen el foco en la usabilidad del sistema y sus experiencias de uso (De Cindio et al. 2007; Shneiderman 2011). La noción del Diseño Participativo es una de las más importantes contribuciones de los países escandinavos han realizado en el campo de los Sistemas de Información (Blomberg y Kensing 1998). Este enfoque plantea que la relación entre diseñadores y usuarios constituye un aspecto central del proceso creativo, y reclama la participación activa de los usuarios en el propio proceso de diseño¹³. Desde sus orígenes, en el campo del Diseño Participativo se ha reclamado "un diseño de sistemas para, con y por sus usuarios" (Nygaard 1983; Briefs *et al.* 1983). Estas tres preposiciones se corresponden con tres niveles distintos de participación, a saber: (1) los sistemas deben ser diseñados para los usuarios, tomando como punto de partida sus necesidades y perspectivas, algo que cualquier diseñador de sistemas o desarrollador de software debería hoy en día tener muy claro; (2) este nivel da un paso más allá y reclama la participación de los usuarios como actores dentro de la fase diseño, que directamente interactuarán con los diseñadores para contribuir al proceso de diseño; y (3) este tercer nivel se refiere a los casos en que el sistema está concebido y diseñado por los propios usuarios, con los diseñadores y desarrolladores desempeñando un papel de asesores y facilitadores.

Consecuentemente, desde los años 80 el papel que las personas desempeñan en los procesos de diseño ha ido evolucionando desde su consideración inicial como un mero "cliente", para ir ocupando progresivamente los papeles de "consumidor", "usuario", "adaptador", "participante" y, finalmente, "co-creador" (Sanders 2006b). Así, desde unos paradigmas de diseño liderados por el "experto" se ha

¹³ Diseño es entendido en un sentido general y puede referirse, entre otros, al diseño de artefactos y objetos, al diseño de entornos y procesos de trabajo, al diseño de sistemas de información o incluso al diseño de procesos de gobernanza (Barnes et al. 2008). De hecho, los orígenes del paradigma del diseño participativo se remontan a los años 60, al trabajo de Enid Mumford proponiendo enfoques socio-técnicos para el diseño de modelos de organización del trabajo que tuviesen en cuenta las perspectivas de los trabajadores y usuarios.

pasado gradualmente a otros paradigmas centrados en el “usuario”, que a su vez están dando paso a una nueva visión cuyo valor central sería la “co-creación”, como estrategia que permite afrontar los desafíos futuros de la generatividad colectiva y la sostenibilidad cultural de los diseños (Sanders 2006b). La diferencia entre el paradigma clásico y el paradigma actual pueden verse ilustrada en la figura 3 (Sanders y Stappers 2008).

Figura núm. 3. Papeles clásicos y actual de los usuarios, investigadores y diseñadores en el proceso de diseño



Fuente: Sanders y Stappers (2008)

Utilizando metodologías muy diversas, el DP busca disminuir la distancia física y profesional entre los usuarios y los diseñadores, de forma que éstos pueden introducirse en el ‘mundo de los usuarios’ y los usuarios pueden participar directamente en las actividades de diseño (Muller *et al.* 1993). Para ello, se llevan a cabo talleres y grupos focales, donde los diseñadores y los usuarios se encuentran, interactúan y trabajan conjuntamente en el desarrollo y evaluación de prototipos, maquetas y/o escenarios, valiéndose de herramientas y técnicas de lo más diversas: juegos de cartas, teatro, videos, materiales de manualidades, etc. (Muller *et al.* 1993)¹⁴. Estos encuentros proporcionan la oportunidad para desarrollar actividades prácticas, identificar y resolver conflictos y reconocer conjuntamente los problemas de diseño más importantes (Kensing, 2003). Demandas similares, que requieren una participación explícita de los usuarios y afectados por un sistema durante su construcción, se pueden encontrar en otros campos cercanos al DP, como el Diseño Centrado en el Usuario, *Computer Supported Collaborative Work (CSCW)*, *HCI*, la etnografía, la Investigación-Acción y el diseño contextual (Kujala 2003; De Cindio *et al.* 2007; Muller 2007), que conjuntamente podrían integrarse en un paradigma de “Diseño centrado en el ser humano” (*Human Centred Design*).

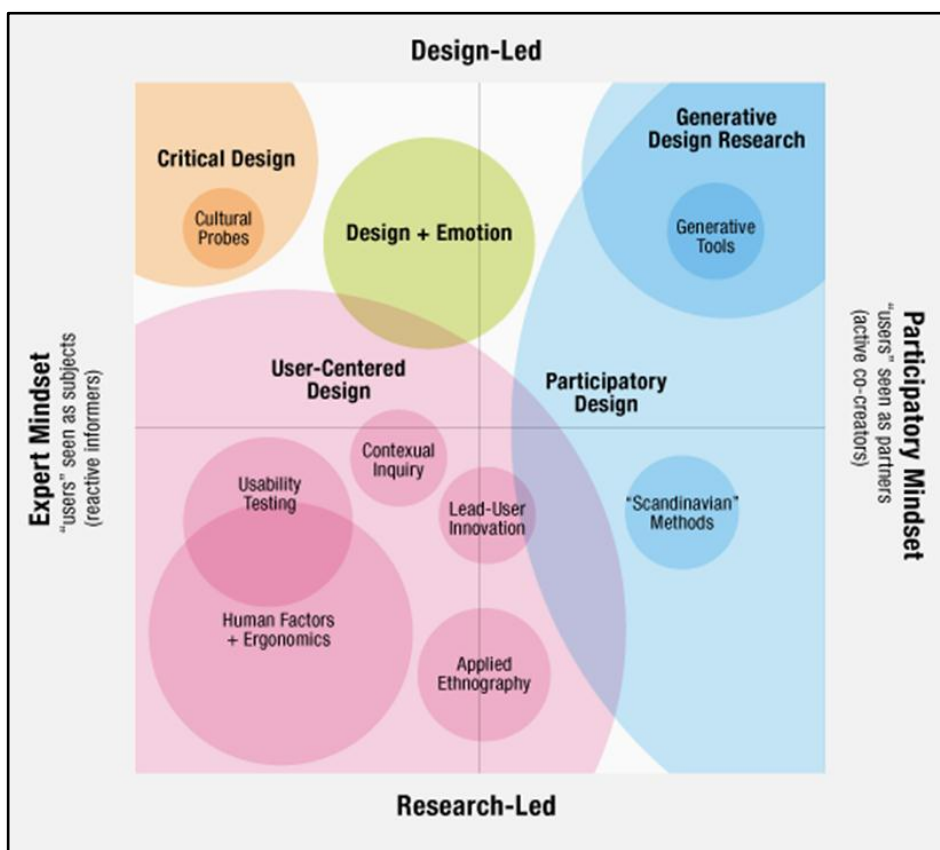
En la figura 4 puede verse el mapa elaborado por Sanders (2006a, 2008) para cartografiar el panorama actual de enfoques aplicados dentro de este paradigma de diseño centrado en el ser humano. El esquema considera dos ejes fundamentales: el primer eje es el que transita entre (a) una perspectiva del diseño que pone el énfasis en el conocimiento experto de los investigadores y diseñadores y que considera a los usuarios como informadores eminentemente ‘reactivos’, y (b) una perspectiva eminentemente participativa que considera a los usuarios como co-creadores activos y copartícipes de todo el proceso de diseño; el segundo eje sería el que diferencia entre (a) procesos que

¹⁴ La figura 16, incluida en el siguiente apartado, ilustra el potencial y los contextos de uso de estas herramientas de cara al diseño de sistemas de eParticipación.

otorgan la primacía a las perspectivas de diseño y (b) procesos que son liderados por enfoques más “investigativos”. Al contraponer estos dos ejes se delimita un espacio bi-dimensional en el que es posible situar los distintos enfoques de investigación y de práctica del diseño practicados en la actualidad: Diseño Centrado en el Usuario, Diseño Crítico, Diseño Participativo, etc.

En el marco de esta investigación lo más relevante es que tomemos consciencia de que el ámbito del diseño participativo y del diseño centrado en el usuario es un campo muy dinámico que está ganando cada vez más relevancia y en el que confluyen muchas visiones y enfoques diferentes, que aportan muchos matices a las labores de diseño colaborativo. De cara al diseño de sistemas de software cívico se podría argüir que, según el momento, el contexto y la tarea creativa que se desee abordar, convendrá valerse de los métodos y herramientas de investigación/colaboración que estas distintas corrientes proporcionan.

Figura núm. 4. Panorama actual de *Human Centred Design* tal y como se practica en el diseño y desarrollo de productos y servicios



Fuente: Sanders (2006a, 2008), Sanders et al. (2010)

Conviene, no obstante, tomar también consciencia de que todos estos enfoques comparten ciertas debilidades. Como señalan De Cindio *et al.* (2007) “aunque los enfoques de diseño participativo y diseño centrado en el usuario suelen definir con bastante detalle la forma en que los usuarios deben participar en los procesos de diseño, suelen ser menos sólidos en cuanto a orientar la selección de muestras representativas de usuarios. A pesar de sus encomiables principios, estos enfoques parecen subestimar el hecho de que las muestras de usuarios seleccionados mediante criterios estadísticos no siempre son satisfactorias, puesto que se espera de ellos que desempeñen un papel activo en el proceso de diseño y no necesariamente están comprometidos para hacerlo”.

Otro problema que suele afectar este tipo de propuestas es una conceptualización marcadamente dual, que contrapone a diseñadores y expertos por un lado, y a los “usuarios finales” por el otro (Muller 2007). No se reconoce suficientemente que estas dos categorías pueden ser, de hecho, muy heterogéneas (Brandtzaeg y Heim 2011). En el caso de los sistemas de software cívico, que aspiran expresamente a incidir sobre la institucionalidad socio-política, existen muchos tipos de “usuarios” diferentes, cuyas características personales, capacidades, necesidades, demografías y ‘psicografías’ (Schell 2008) deberían ser adecuadamente contempladas. Estos usuarios, de hecho, representan a su vez a un conjunto ‘actores sociales’ muy diferentes –eg: medios locales de información, asociaciones vecinales, cámara municipal, etc.– cuyos intereses agregados, estrategias y formas de trabajo no tienen nada que ver y que convendría asimismo considerar en detalle (Berdou 2011).

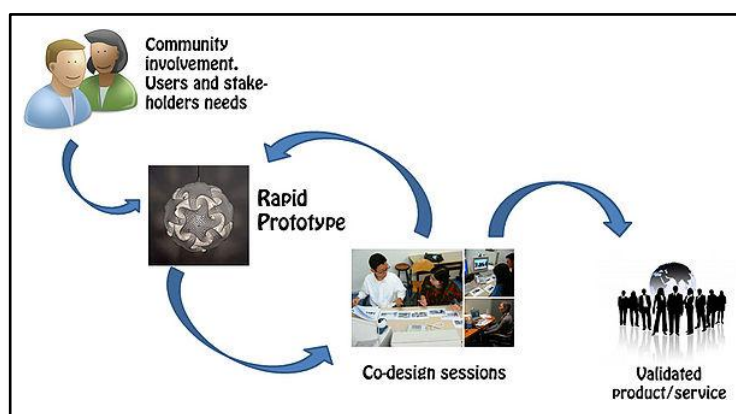
En los últimos años diversos programas gubernamentales –como, por ejemplo, el “Plan de Acción Europeo 2011-2015 para el Gobierno Electrónico” (Comisión Europea 2010)– han puesto un gran énfasis en el desarrollo de servicios públicos electrónicos “dirigidos por el ciudadano” (*citizen driven*), con la esperanza de que con ello dejen de desarrollarse servicios electrónicos que, pese a su elevado coste de construcción, apenas son utilizados posteriormente por los ciudadanos. Se ha criticado, sin embargo, que estas propuestas suelen tener, en la práctica, un carácter superficial y eminentemente retórico (Gidlund 2011). Para poder otorgar centralidad a los usuarios y para poder ‘empoderarlos’ es necesario aclarar primero, sistémicamente, quiénes son estos usuarios, qué hacen y cómo se puede interactuar con ellos de cara al diseño de los servicios. Es esencial también definir el para qué y el hasta dónde de esa interacción (Shove y Rip 2000), así como determinar la manera en que conciliar entre sí los valores y demandas de los distintos actores participantes (Simon 2011), y cómo conciliarlas también con los intereses del propio equipo de desarrollo (Pirainen *et al.* 2010; Heyer y Brereton 2010).

Por ejemplo, según el modelo propuesto por la red temática europea NET-EUCEN¹⁵, que busca promover la “centralidad del usuario” (*user-centricity*) en los servicios de gobierno electrónico, este “diseño centrado en el usuario” implica que “se debe involucrar al usuario en todas las fases del proceso de diseño, para que éste no se base únicamente en las asunciones de los diseñadores y desarrolladores, sino que el diseño sea validado por usuarios reales en situaciones reales” (Berntzen 2011), tomando en cuenta no sólo factores de tipo tecnológico, sino realizando también análisis de tipo político, económico y social (*PEST analysis*) (Niglia *et al.* 2012b). Debe así involucrarse al usuario a lo largo de las siguientes fases: “(1) Fase de Co-diseño, de forma que contribuya en el desarrollo de ideas y conceptos, *i.e.* la definición del servicio deberá hacerse partiendo de las necesidades y requerimientos del usuario sin ningún tipo de constreñimiento tecnológico; (2) Fase de Desarrollo e Implementación, de forma que una muestra/grupo de usuarios participe en la primera implementación de los servicios para evaluar sus características y discutir continuamente con los desarrolladores de cara a optimizar los resultados y sugerir mejoras y/o cambios antes del lanzamiento final del servicio; y (3) Fase de utilización, para validar el servicio por medio de una amplia campaña de pruebas de usuario, que permita evaluar la flexibilidad del servicio desde una perspectiva tecnológica y la interoperabilidad de las aplicaciones. Los resultados de estas pruebas se usan para adaptar el servicio de acuerdo a los cambios en el entorno político, económico y social”.

¹⁵ Network of European stakeholders for enhance [sic] User Centricity in eGovernance.

Como puede verse, son recomendaciones bastante genéricas y abstractas que, de hecho, en la parte final que reclama “adaptar servicio a cambios del entorno” suena a declaración de buenos deseos un tanto pomposa y desapegada de la realidad. Una realidad muy tozuda, en la que incluso los proyectos que expresamente buscan profundizar en el paradigma participativo tienen dificultades para desarrollarlo. Por ejemplo, ImmigrationPolicy2.0 es un proyecto europeo con un coste de 3,88 millones de euros, que se presenta como un “proyecto participativo, centrado en el usuario y orientado a las políticas públicas”. Para el desarrollo de su plataforma¹⁶ se ha aplicado un proceso de diseño participativo que ponía el énfasis en la investigación de las necesidades de los usuarios y en la interacción con los actores más relevantes por medio de cuestionarios y entrevistas. Ello ha permitido elaborar complejos documentos de especificaciones donde se habla mucho de los requerimientos de los distintos contextos y países donde se van a implementar los proyectos piloto (ImmigrationPolicy2.0 2011a, b, c). Sin embargo, cuando se evalúa su plataforma cuesta creer haya existido una interacción mínimamente significativa con usuarios que realmente estuvieran interesados en utilizar el sistema. Si se ha intentado, es claro que no se logró. De acuerdo a la evaluación que hemos realizado del sistema, éste casi podría considerarse como un modelo de ‘in-usabilidad’, de plataforma poco madura que consigue que el usuario se sienta perdido y a disgusto usándola. Sus funcionalidades y su diseño son claramente el resultado de decisiones tomadas por programadores-consultores muy poco familiarizados con los contextos sociales y funcionales de uso del sistema y, nos atrevemos a decir, con muy poco interés en él. Constituye así una aplicación del “modelo clásico” –y disfuncional– de diseño que se ilustra en la figura 3. Otro ejemplo de estas carencias lo proporciona por el proyecto VoicE/s, que ya ha sido mencionado en otras ocasiones a lo largo de esta tesis, y cuyos procesos de “ingeniería de usabilidad” apenas les sirvieron, en la práctica, para cambiar de sitio un par de *widgets* (Scherer et al. 2010a) y no impidieron que se crease un sistema participativo donde, de facto, no se participaba (Prieto-Martín et al. 2012b).

Figura núm. 5. Modelo general para el desarrollo centrado en el usuario del Proyecto PEOPLE



Fuente: PEOPLE (2012a)

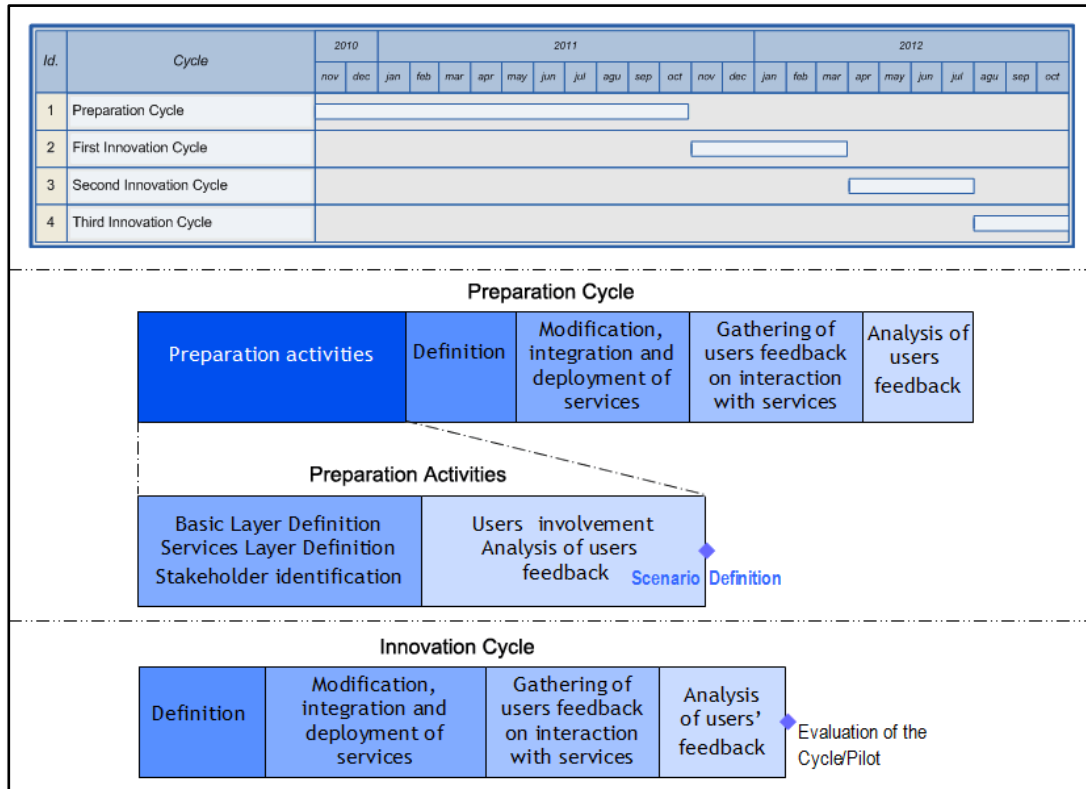
Finalmente, el proyecto europeo PEOPLE, “*Smart cities for Smart Innovation*”, desarrollado entre noviembre de 2010 y Octubre de 2012 con un presupuesto de 3,6 millones de euros, resulta también bastante ilustrativo. En el marco de los programas de “Smart Cities” que se están desarrollando en varios países europeos, este proyecto se marca como objetivo “acelerar el desarrollo de las ‘ciudades

¹⁶ Disponible en <http://immigrationpolicy2.cs.unipi.gr>

inteligentes’ por medio de una rápida implementación, despliegue y explotación de servicios electrónicos innovadores que permitan afrontar los desafíos presentes y futuros que las ciudades desarrolladas enfrentan en su esfuerzo por promover la calidad de vida. Esto se conseguirá mediante el diseño e implementación de metodologías y procesos de innovación abierta liderados por los usuarios”¹⁷ (PEOPLE 2012a). Para ello, se desarrollan proyectos piloto en cuatro ciudades Europeas, Bilbao (ES), Vitry-sur-Seine (FR), Thermi (GR) y Bremen (DE), que han compartido durante su proceso de diseño y construcción tanto una infraestructura básica de desarrollo como una metodología de diseño colaborativo centrado en el usuario.

La metodología desarrollada por el proyecto es francamente interesante. Las figuras 5, 6 y 7 transmiten algunas ideas básicas de esta aproximación, que estructura el diseño y el desarrollo a lo largo de “ciclos de innovación” iterativos, que están volcados en la interacción y la colaboración con los usuarios de los sistemas. Se recoge y analiza sistemáticamente el *feedback* que los usuarios proporcionan para orientar el desarrollo ulterior de los prototipos (PEOPLE 2012b).

Figura núm. 6. Calendario General y estructura ciclos del proyecto PEOPLE



Fuente: PEOPLE (2012b)

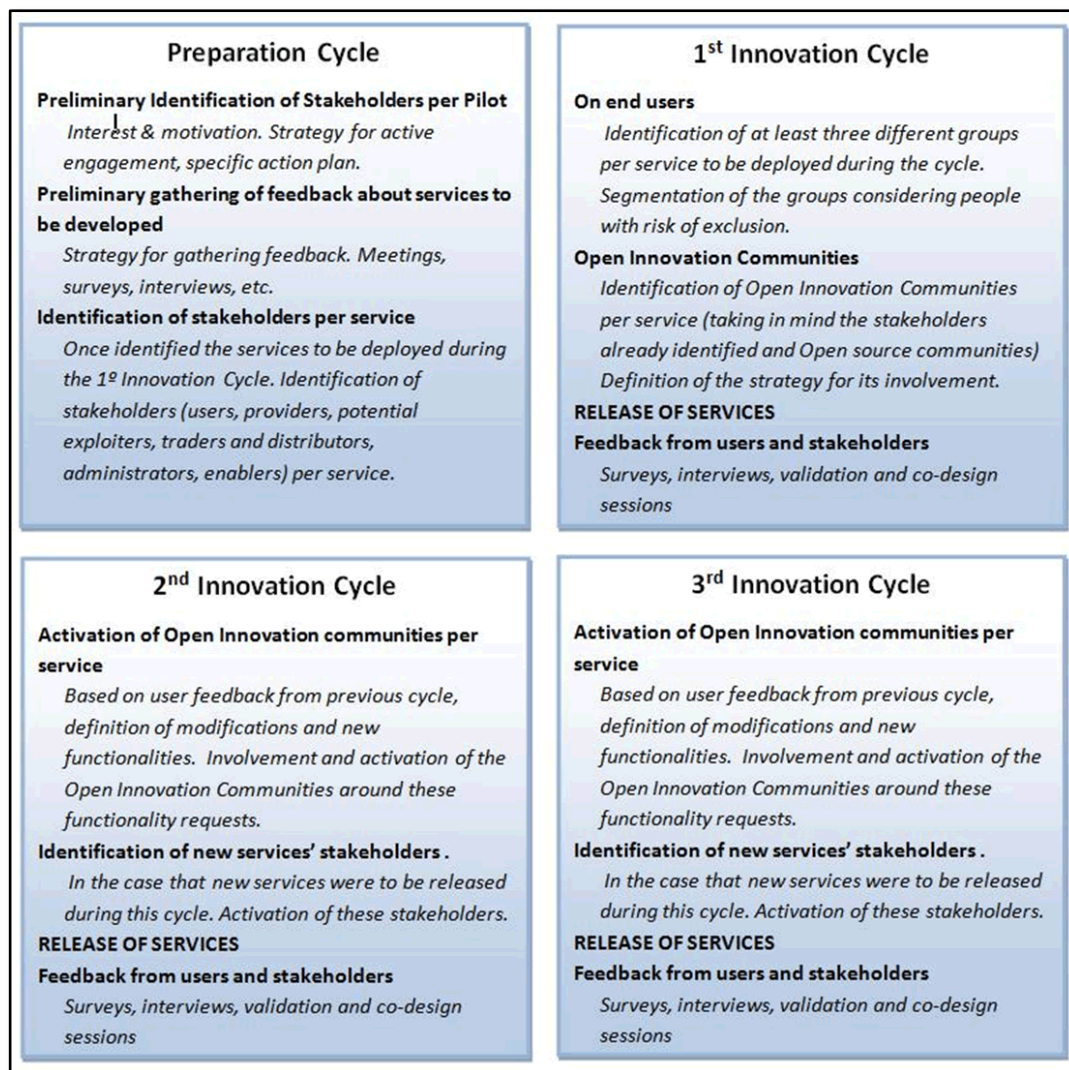
La metodología¹⁸ incluye recomendaciones para la identificación y reclutamiento de usuarios, actores e instituciones interesadas (*stakeholders*) y comunidades de innovación abierta que podrían

¹⁷ “PEOPLE aims at speeding up the uptake of smart cities through the rapid implementation, deployment and uptake of innovative internet-based services in order to allow facing the main challenges of developed cities at present and towards their future quality of life. This will be enabled by designing and implementing user-driven open innovation methodologies and processes” (PEOPLE 2012a).

¹⁸ Puede accederse a dicha metodología en el wiki: <http://wikipeople.asi-soft.com>. Un número significativo de sus páginas, aquellas que contienen informaciones sobre el desarrollo de los pilotos, no están abiertas al público. A 18 de julio de 2012

conjuntamente contribuir al diseño del sistema y, en particular, a la especificación de los escenarios de uso. Se proporcionan asimismo orientaciones sobre cómo motivarles y mantenerles implicados a lo largo de los sucesivos ciclos de innovación, con la intención de aprovechar al máximo su participación y promover la sustentabilidad futura de los servicios (PEOPLE 2012b).

Figura núm. 7. Ciclos de desarrollo centrado en el usuario del proyecto PEOPLE



Fuente: PEOPLE (2012b)

Lamentablemente, y pese a todos sus aspectos positivos, este proyecto se comprueba una vez más que una cosa son los planteamientos y los documentos de proyecto cargados de buenas intenciones y 'buzzwords' que agraden a los evaluadores, y otra bien distinta es la práctica exitosa del diseño participativo. Apenas tres meses antes de cierre del proyecto, cabe calificar los resultados obtenidos por el proyecto PEOPLE como más bien modestos. De los 28 servicios que inicialmente se consideraron para las cuatro ciudades participantes se seleccionaron 25 para ser implementados y desplegados siguiendo metodologías centradas en el usuario. De ellos, la web del proyecto lista finalmente apenas 20. En consonancia con la metodología de desarrollo abierto, iterativo y colaborativo, sería esperable

pueden, no obstante, visitarse utilizando las credenciales EC / 271027, que fueron creadas para permitir el acceso a los oficiales de Comisión Europea, pero que luego fueron publicitadas en uno de los informes públicos del proyecto.

que los prototipos funcionales estuviesen todos disponibles, e incorporasen mecanismos y estructuras de interacción con sus potenciales usuarios. La realidad es que sólo para 4 de los 20 servicios se proporciona un enlace de acceso al sistema o prototipo, cuya calidad es tan baja¹⁹ que cuesta reconocer en ellos una verdadera implicación de los usuarios en su desarrollo, o los millones de euros que se gastaron en crearlos. Se proporcionan enlaces a siete repositorios de código (en GitHub y SourceForge). Parece que en los próximos meses se van a disponibilizar muchos de los servicios faltantes, pero es cuanto menos chocante, así como contradictorio con los principios de ‘centralidad del usuario’, que los servicios se vayan a abrir al público apenas en el momento en que su desarrollo se considera ya finalizado.

Como investigadores debemos pues adoptar una disposición crítica y reconocer que, aunque se queda muy bien predicando sobre la centralidad del usuario, resulta no obstante muy difícil ponerla en práctica y hacerla funcionar. Los documentos y presentaciones elaborados por la red NET-EUCEN –que fue mencionada anteriormente– suelen recalcar que la “orientación hacia la centralidad del usuario es una actitud, una mentalidad”²⁰ (Berntzen 2011). En base a los resultados que ellos mismos han obtenido (eg: NET-EUCEN 2012) y a las dificultades que están encontrando para, por ejemplo, extender su propia red²¹ es claro que, como en tantos asuntos humanos, no basta con desear tener cierta actitud para conseguirla y que funcione.

Lo cierto es que a día de hoy tanto los investigadores como los profesionales del diseño apenas disponen de métodos que les permitan abordar satisfactoriamente todas estas problemáticas (Gidlund 2011). Es frecuente que estos proyectos se configuren con un enorme desequilibrio entre el poder del equipo de desarrollo –que suelen controlar los calendarios, la agenda, la metodología de colaboración y la asignación de los recursos– y el de los usuarios y colectivos participantes (eg: De Liddo y Buckingham Shum 2010) –que suele convertirse en un “convidado de piedra” tan pronto como pretendan salirse de los límites que se hayan establecido para su contribución. Los gestores de los proyectos tienden a pensar que los usuarios están al servicio de su diseño, de su proyecto, y no al revés. Desde la perspectiva de los diseñadores, se hace así primar una colaboración “bien queda” antes que una colaboración “bien hecha”, que se basa precisamente en ponerse al servicio de las necesidades de las personas que utilizarán los sistemas²² (Davies 2009a; Akkermans *et al.* 2011). Este conflicto de intereses ha llevado a que, por ejemplo, en el caso de proyectos con un fuerte componente académico tradicionalmente se haya valorado más su potencial para producir publicaciones antes que su potencial de impacto en los usuarios (Kyng 2010), priorizando proyectos puntuales exploratorios y el

¹⁹ Uno de ellos es un vídeo turístico de 6 minutos (¡en 3D!), que no cabe siquiera calificar como servicio. El segundo corresponde a una mala copia del conocido sistema “FixMyStreet”, que está disponible como software libre y que por tanto no tiene ningún sentido programar desde cero nuevamente. Otro permite acceder, sobre google maps, a los niveles actualizados de calidad del aire en nueve puntos de la ciudad, así como a un pdf de cuatro páginas con los niveles actualizados de polen. El último servicio, finalmente, es una aplicación móvil para los estudiantes de una universidad alemana que optamos por no evaluar.

²⁰ “User centrality is about mindset” (Berntzen 2011).

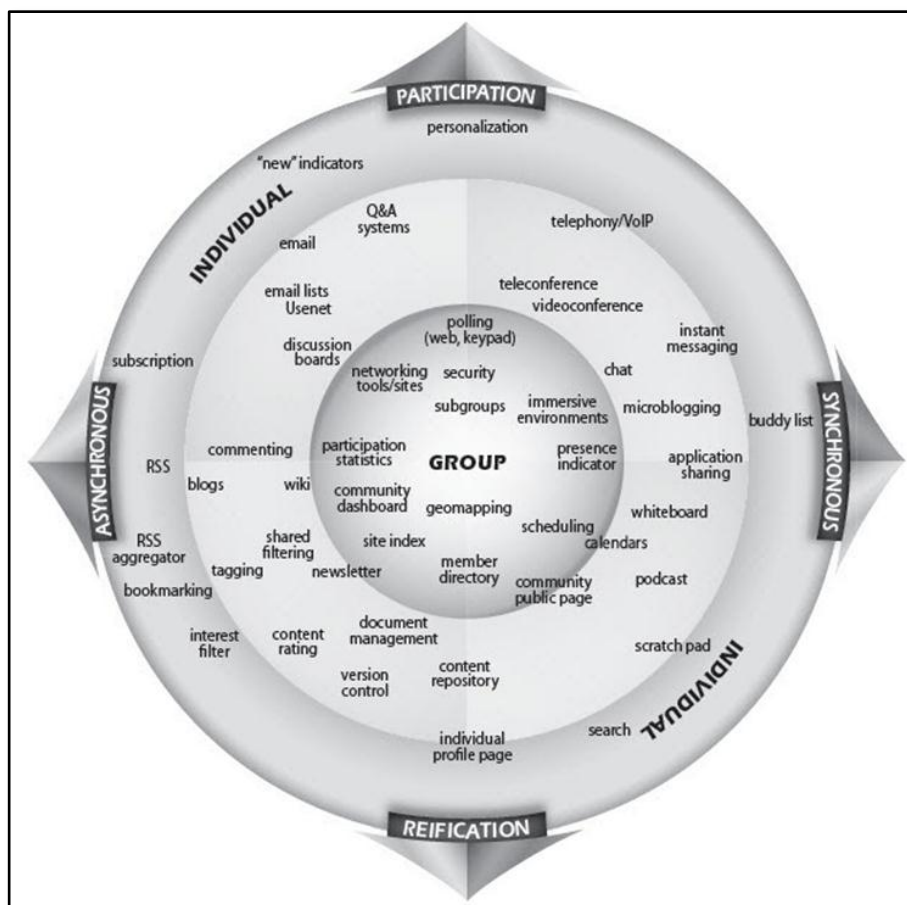
²¹ Ironicamente, la red está encontrando dificultades para incorporar organizaciones, expertos y usuarios que estén dispuestos a contribuir a las propuestas del proyecto sin recibir algún tipo de remuneración (Niglia *et al.* 2012a). La “contratación de usuarios” es precisamente uno de los problemas paradigmáticos del diseño participativo, y es uno de los problemas centrales que nuestra propuesta metodológica trata de abordar.

²² En cierto modo, este matiz se corresponde con la diferenciación que hace Davies (2009a) entre ‘doing good’ solidarity y doing ‘good solidarity’.

estudio de casos concretos de utilización antes que las evaluaciones longitudinales y el estudio de usos emergentes (Heyer y Brereton 2010).

Como ya mencionamos anteriormente, una de las propuestas que se han hecho para superar, al menos parcialmente, las limitaciones que hemos planteado, proviene de los campos de la informática comunitaria, las “comunidades de práctica” y los procesos de innovación iniciados o liderados por los usuarios. Existe una amplia literatura que ha analizado los procesos de “informática comunitaria” (Burgeois y Horan 2007; Lee *et al.* 2007) y que ha elaborado herramientas, metodologías y modelos para la orientar el desarrollo de sistemas que promuevan los intereses de comunidades de diversos tipos (Bieber *et al.* 2007; Brandtzæg *et al.* 2010). En estos casos, el equipo de desarrollo interactúa no sólo con “usuarios individuales” sino con grupos más cohesionados, con mayor capacidad de hacer valer sus opiniones e intereses.

Figura núm. 8. Tecnologías al servicio de las comunidades según con su orientación hacia las reuniones



Fuente: Wenger *et al.* (2009)

Por su parte, el trabajo desarrollado en torno a las llamadas “Comunidades de Práctica” (CoP) (Lave y Wenger 1991; Wenger 1998) nos proporciona también referentes especialmente fructíferos de cara a establecer nuestro marco de referencia. Una comunidad de práctica es un “grupo de personas que comparten una preocupación, un conjunto de problemas, o una pasión sobre un tema, y que profundizan su conocimiento y pericia en este campo por medio de una interacción regular” (Wenger *et al.* 2002). En la mayoría de los casos estas comunidades están dispersas geográficamente y sus interacciones se producen principalmente por medio de herramientas electrónicas (como e-mails,

videoconferencias, grupos de noticias, bases de datos compartidas, intranets, webs, blogs, etc.), conociéndoselas también como “Comunidad de Práctica Virtual” (VCoP) (Dubé *et al.* 2006)²³.

A partir del trabajo seminal de Etienne Wenger, multitud de autores han contribuido a profundizar el conocimiento sobre las Comunidades de Práctica, por ejemplo elaborando tipologías que permiten caracterizar distintos tipos de VCoP en función de sus características estructurales fundamentales (Dubé *et al.* 2003; Hara *et al.* 2009) o reflexionando sobre cómo cultivarlas y proveerlas de apoyo (Wenger *et al.* 2002; Wenger *et al.* 2005; De Cindio y Peraboni 2010). Especialmente relevantes para nosotros son los estudios que vinculan CoPs e instituciones gubernamentales, proponiendo estrategias que permiten a los gobiernos apoyarse en ellas para desarrollar y mejorar los servicios públicos (Snyder *et al.* 2004; De Cindio *et al.* 2007). Estos enfoques proponen implicar a las redes comunitarias para que participen del diseño y prueba de servicios públicos innovadores antes extender su uso a los ciudadanos en general, siguiendo el proceso iterativo mostrado en la figura 1, en la página 331.

Este tipo de enfoques no sólo acrecentaría el nivel de adecuación de los servicios respecto a las necesidades de sus usuarios, promoviendo la apropiación del servicio por parte de éstos, sino que también reduciría el tiempo requerido para desarrollar los servicios (De Cindio *et al.* 2007). Si se les otorga a las redes un papel co-protagonista (De Cindio 2004), puede reclutarse un conjunto de usuarios informados, empoderados y especialmente comprometidos con el proceso de creación de los sistemas.

La reflexión e investigación en torno a las Comunidades de Práctica Virtuales ha permitido desarrollar propuestas muy interesantes sobre cómo crear y estructurar los entornos de interacción social online que permitan que estas comunidades se desarrollen y evolucionen (Wenger *et al.* 2009; De Cindio y Peraboni 2012; Euerby y Burns 2012). Estos “hábitats digitales deliberativos” deben ser inicialmente habilitados y posteriormente cultivados de una manera iterativa, interactuando en todo momento con la propia comunidad a la que dan soporte.

Estas reflexiones constituyen un elemento muy valioso, y es a partir de ellas que proponemos llevar a cabo los procesos de diseño colaborativo de sistemas de software cívico. No obstante, conviene señalar dos diferencias que hacen de nuestro empeño algo aún más difícil. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la mayoría de estas propuestas pretenden orientar la creación de un “hábitat digital” en el que pueda prosperar una comunidad de práctica concreta. Gran parte del esfuerzo investigador de estos autores va, de hecho, dedicado a adaptar dicho entorno a las características y necesidades de la CoP. Según la metáfora de la colmena, el agricultor crea la colmena para apoyar la organización social de un enjambre de abejas (De Cindio y Peraboni 2010). En un sistema de software cívico, por el contrario, debe posibilitar la interacción de colectivos muy diferentes, con muy diversos intereses, capacidades y necesidades, que de hecho en ocasiones pueden estar en conflicto. Crear un Sistema de eParticipación equivale así a crear una colmena que pueda albergar enjambres de especies distintas, y que de hecho promueva una interacción simbiótica entre ellas. Más que un hábitat digital habría que pensar en un “ecosistema”, cuyas dinámicas de funcionamiento internas sean lo suficientemente homeostáticas como para evitar que los intereses de alguno de los colectivos más

²³ La figura 8 muestra un amplio conjunto de tecnologías de las que se valen las VCoPs, organizadas de acuerdo con la orientación de la VCoP tenga hacia las reuniones.

poderosos –tradicionalmente, los gobiernos y administraciones administraciones– puedan bloquear su funcionamiento y su capacidad de incidencia (Coleman y Moss 2006; Bruns y Swift 2011).

El segundo problema tiene que ver con que, de cara al diseño y creación colaborativa de los sistemas de software cívico, no siempre resulta fácil encontrar esas “comunidades pre-existentes” que puedan implicarse en el proceso, porque lo normal es que ni siquiera existan como tales. El proceso de creación deberá por tanto proporcionar oportunidades para que este tipo de agrupaciones puedan emerger, permitiendo que aquellas personas más proclives a representar los intereses y perspectivas de las potenciales comunidades futuras se sientan motivadas para ‘informar’ el proceso de diseño de los sistemas.

2.4. Modelos de desarrollo de software

“Para cada problema complejo que enfrenta la humanidad siempre hay una solución que es plausible, escueta y equivocada”
(H. L. Mencken, “The Divine Afflatus”, 1917)

En los apartados previos hemos identificado, en la literatura académica de los últimos años, aquellos elementos más provechosos que deberán ser integrados como parte de nuestro marco de referencia. También hemos determinado y descrito algunas de las problemáticas más importantes que hasta ahora han dificultado los procesos de creación colaborativa. Nuestra propuesta va, de hecho, orientada a abordar y superar estos problemas. Antes de pasar a presentar los fundamentos del marco de referencia vamos a presentar en este apartado, someramente, algunas ideas de carácter técnico que forman también parte de los procesos de diseño y creación de sistemas de eParticipación y software cívico. Por medio de una serie de esquemas expondremos algunas de las nociones básicas sobre modelos de desarrollo del software, que conviene que tengamos presentes como base para aplicar las nociones de diseño participativo y centralidad del usuario en el ámbito de la (e)Participación, algo que no siempre resulta fácil (*eg*: In-JeT Aps 2012).

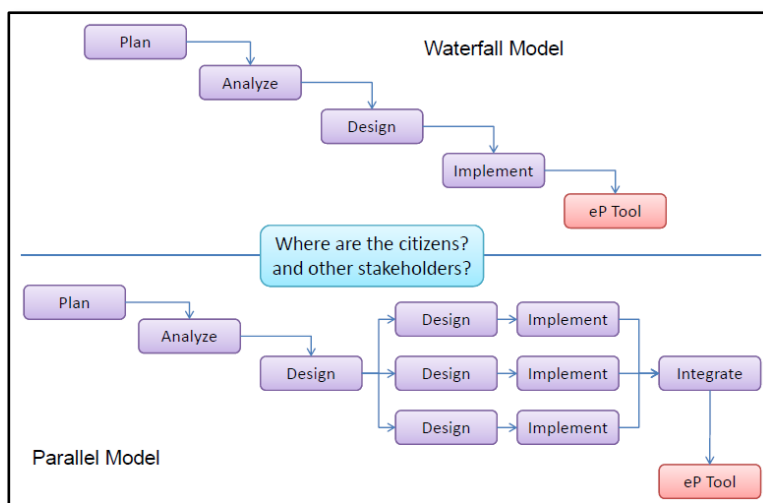
En el informe elaborado por DEMO-Net (2007) sobre “Métodos de desarrollo y entornos de soporte para construir herramientas de eParticipación” se diferencia entre un enfoque del desarrollo “centrado en el software” y un enfoque del desarrollo “centrado en el ciudadano”. El primer enfoque se corresponde con los modelos tradicionales de desarrollo de software, mientras que el segundo se refiere a los modelos de diseño participativo que fueron presentados en los apartados previos.

Dentro del enfoque centrado en el software mencionan: (1) el modelo de desarrollo “en cascada”, (2) el modelo de desarrollo en paralelo, y (3) el denominado “modelo unificado”. El primero de ellos, el “modelo de desarrollo en cascada”, es un modelo secuencial en el que el desarrollo va fluyendo ‘río abajo’, a través de las siguientes fases: 1. Requisitos del sistema; 2. Requisitos del software; 3. Análisis; 4. Diseño; 5. Programación; 6. Prueba; 7. Operación; y 8. Mantenimiento. Como puede verse en la figura 9, cada tránsito entre dos fases equivaldría a una cascada que separase los tramos de un río. Es un modelo simple y elegante que resulta especialmente atractivo para los gerentes y administradores de proyectos, pues les permite estructurar el proceso entero de una manera lineal, establecer hitos claros, asignar recursos ordenadamente e ir cerrando poco a poco las sucesivas fases de desarrollo hasta que el sistema se despliega y queda operativo. De la misma manera en que el agua de una cascada no vuelve a saltar río arriba, este modelo asume que una vez una etapa es finalizada no se

vuelve a ella; así, por ejemplo, cuando la fase de diseño ha sido completada corresponde únicamente programar lo diseñado, y no volver atrás para re-analizar el sistema o revisar nuevamente el diseño.

El modelo de desarrollo en paralelo, como puede verse en la figura 9, es simplemente una variación del modelo de cascada que trata de acortar la duración del proyecto dividiéndolo en subproyectos que pueden ser diseñados e implementados en paralelo, para posteriormente ser integrados antes de realizar la prueba final del sistema y su despliegue.

Figura núm. 9. Modelos de desarrollo centrados en el software

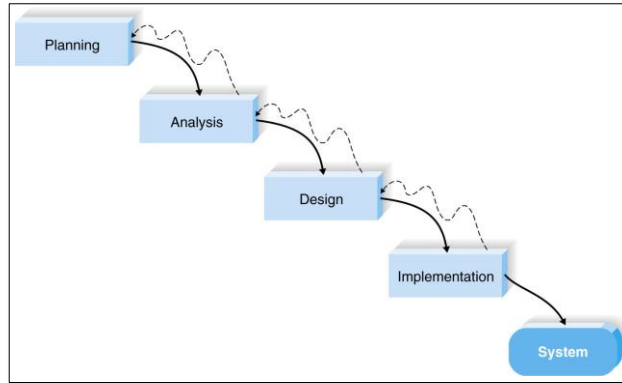


Fuente: Muller (2009), a partir de DEMO-Net (2007), a partir de Dennis et al. (2005)

El modelo de la cascada tiene una cualidad muy apreciable: anima a los desarrolladores a que inviertan tiempo planificando y diseñando los sistemas antes de lanzarse a programar. Pero aparte de eso es un completo sinsentido (Schell 2008). Cualquier programador experimentado sabe que es absurdo pretender embutir la gran complejidad inherente a los proyectos de desarrollo de software en un proceso tan simplista y lineal como el de la cascada. De hecho, el propio Winston Royce (1970), que fue el primer académico que describió el modelo, lo presentaba precisamente como un ejemplo de modelo de desarrollo defectuoso y disfuncional, mientras resaltaba la importancia de llevar a cabo iteraciones, volver atrás según conviniera al proyecto y elaborar tanto prototipos descartables como modelos que fuesen evolucionando por medio de un desarrollo incremental.

Es importante mencionar que la mayoría de los proyectos de construcción de sistemas de eParticipación promovidos con fondos de la Unión Europea han seguido esencialmente el modelo de desarrollo en cascada. Este modelo de desarrollo lineal altamente estructurado, a cuyas fases se puede asignar una duración determinada, es el que mejor se ajusta con los exigentes calendarios y con el tipo de equipos altamente distribuidos que se imponen en el marco de los proyectos europeos. Es muy probable, de hecho, que ésta sea otra de las razones que explicarían por qué el nivel de excelencia funcional y técnica de estas plataformas suele ser deficitario.

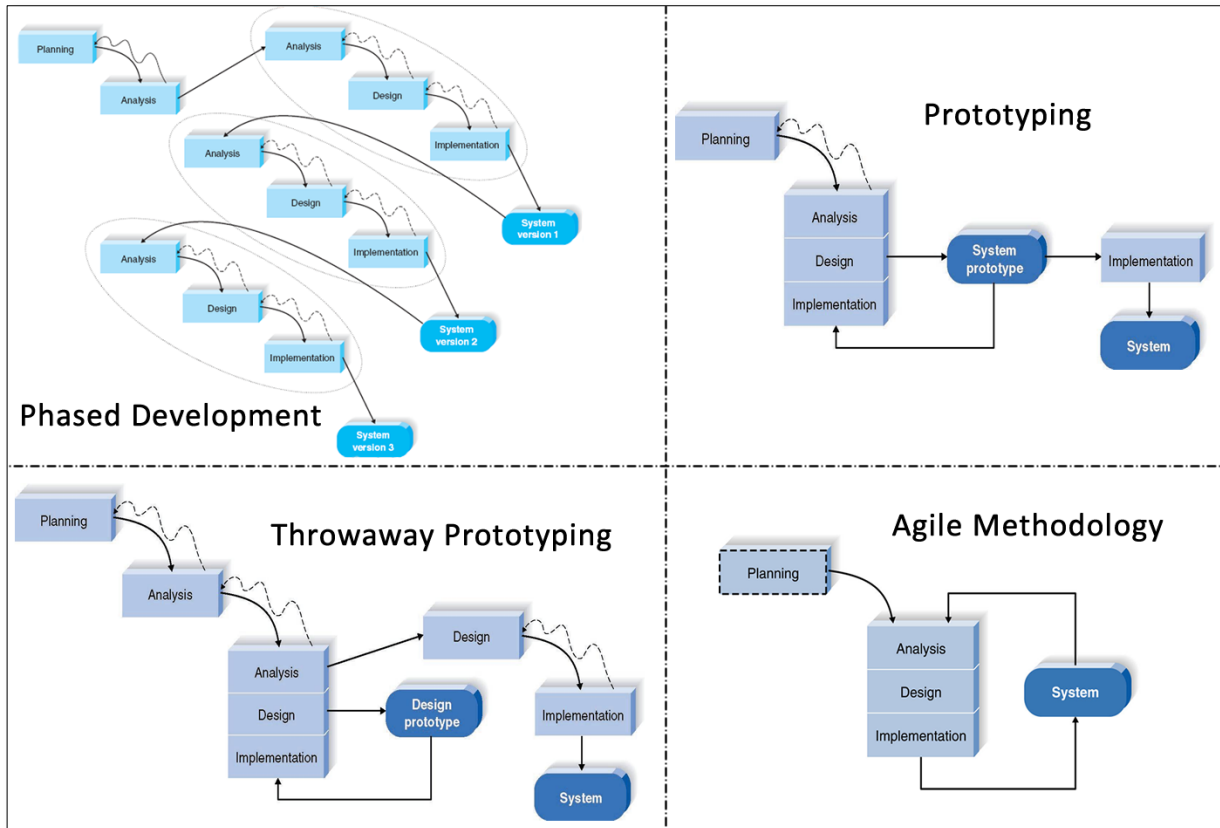
Figura núm. 10. Modelo de desarrollo en cascada ‘descascada’



Fuente: Dennis et al. (2005)

Quienes desean realmente utilizar este tipo de modelos estructurados de desarrollo de software se ven obligados a incorporar en ellos un cierto nivel de iteratividad, incluyendo ‘canales de retorno’ secundarios que permitan volver atrás y, ocasionalmente, revisar los productos de las fases previas. Es lo que puede verse en la figura 10, extraída del texto en que se inspiró el informe de DEMO-Net mencionado anteriormente (Dennis et al. 2005). Estos autores describen otros modelos alternativos de desarrollo que, de algún modo, plantean respuestas pragmáticas diferentes al problema de la complejidad y la iteratividad que necesariamente conllevan los procesos de desarrollo de software.

Figura núm. 11. Modelos de desarrollo rápido de aplicaciones y metodología ágil



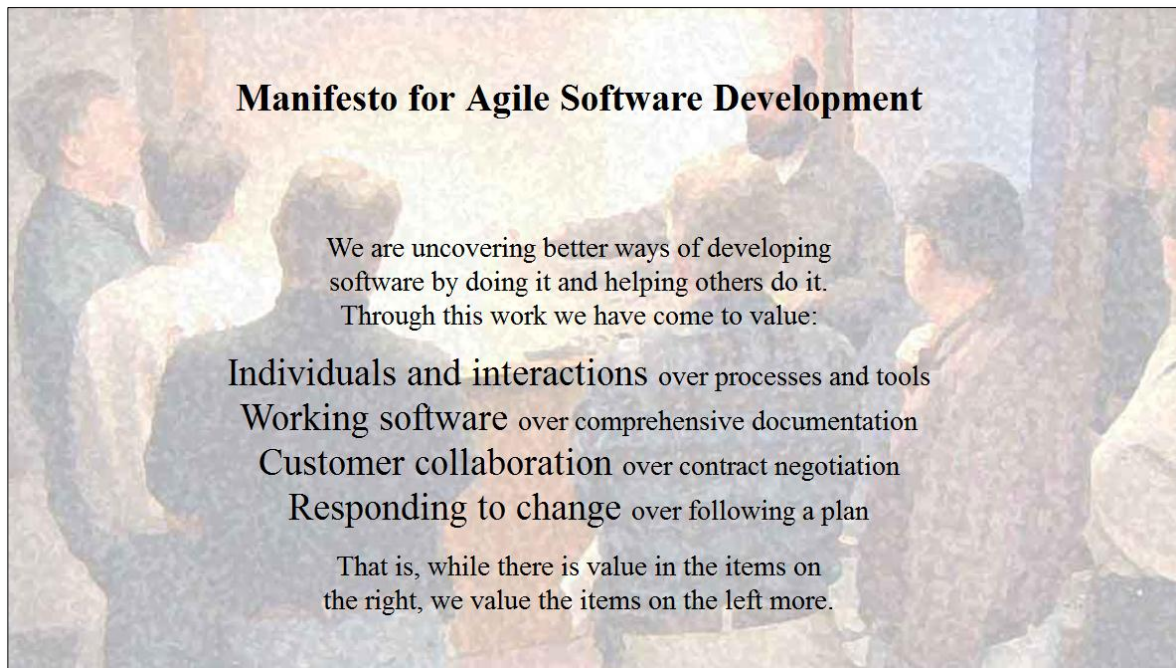
Fuente: Dennis et al. (2005)

Estos modelos son: (1) Modelo de desarrollo en fases, en que por medio de sucesivas fases de análisis, diseño e implementación dan lugar a progresivas versiones del sistema; (2) Modelo basado en

un prototipo del sistema que va incorporando incrementalmente funcionalidades hasta que, a partir de él, se genera la versión final del sistema; y (3) Modelo basado en prototipo desechable, que construye un prototipo para ayudar en las labores de análisis y diseño iterativo del sistema, prototipo que es desechado para implementación finalmente del sistema. Estos tres enfoques son categorizados como “modelos para el desarrollo rápido de aplicaciones” (RAD), al que se contrapone la “metodología ágil”, un enfoque más radical donde el sistema se va construyendo iterativamente siguiendo ciclos de desarrollo extremadamente simples.

La metodología ágil surge de la confluencia de una serie de movimientos, como el Programación Extrema (*XP*) (Beck y Andres 2005), Scrum (Schwaber y Beedle 2002), DSDM, *Adaptive Software Development*, Crystal y otros (Abrahamsson y Ronkainen 2002), que venían planteando alternativas a los modelos estructurados de desarrollo de software, caracterizados por unos procesos lentos y rígidos que ponían un gran énfasis en la documentación y la especificación. En febrero de 2011 diecisiete representantes de estos movimientos se reunieron en un hotel de Utah y elaboraron el “Manifiesto por el Desarrollo Ágil de Software”, que se muestra en la figura 12.

Figura núm. 12. Manifiesto por el Desarrollo Ágil de Software



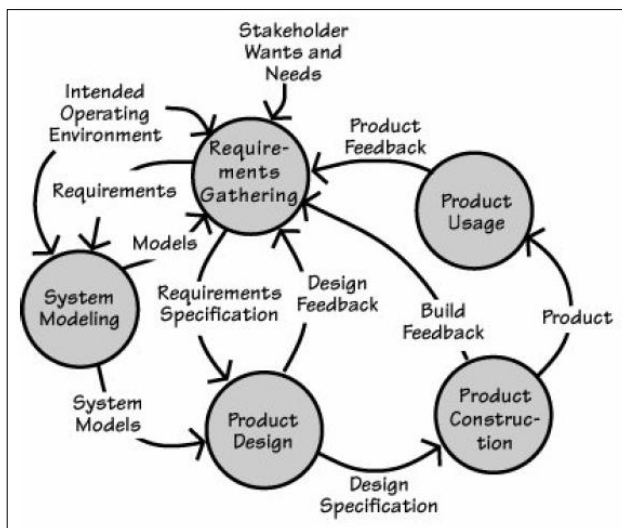
Fuente: Agile Alliance (2001), disponible en Disponible en <http://agilemanifesto.org>

Existen muchos ‘métodos ágiles’ que pueden ser aplicados tanto a procesos de desarrollo de software como a la gestión de proyectos en general. Estos métodos suelen basarse en una división de las tareas en pequeños pedazos que puedan desarrollarse incrementalmente, reduciendo la planificación al mínimo posible y promoviendo una interacción continua entre desarrolladores y el resto de personas y actores implicados en el proyecto. El trabajo se desarrolla mediante iteraciones cortas, que suelen durar de una a cuatro semanas. En cada iteración el equipo de desarrollo recorre un ciclo de desarrollo completo, que incluye actividades de planificación, análisis de requisitos, diseño, programación y las correspondientes pruebas del código y del sistema (Cockburn 2006; Cohn 2005). Al término de cada iteración, una versión funcional del sistema que incorpora los cambios realizados se

mantiene accesible para todas las partes implicadas (Duvall *et al.* 2006). Este enfoque incremental busca minimizar el riesgo global del proyecto, que irá adaptándose a los cambios del entorno y de los requisitos rápidamente. La metodología ágil demanda enfoques distintos respecto a la gestión tradicional de proyectos, en cuanto tiene que ver con la manera de planificar el proyecto, las dinámicas de trabajo de los equipos, que serán más interdisciplinarias, la estructuración iterativa del trabajo, muy centrado en la experimentación creativa y la obtención de impacto, y unos flujos de comunicación especialmente intensos que permitan bucles de realimentación dinámicos e informales (Howe 2012).

La necesidad de adaptación inherente a la creación de sistemas informáticos se hace también patente cuando se aborda el proceso de desarrollo desde la perspectiva de los requisitos, tal y como se ilustra en la figura 13. Si bien interesa que los requisitos del sistema sean clarificados tanto como sea posible al comienzo del proceso de desarrollo, mediante una indagación profunda sobre las necesidades e intereses de los usuarios y clientes, no puede normalmente evitarse que los requisitos continúen refinándose a lo largo de todo el proceso de diseño, construcción y uso de los sistemas informáticos.

Figura núm. 13. Requisitos del software a lo largo del ciclo de vida del desarrollo

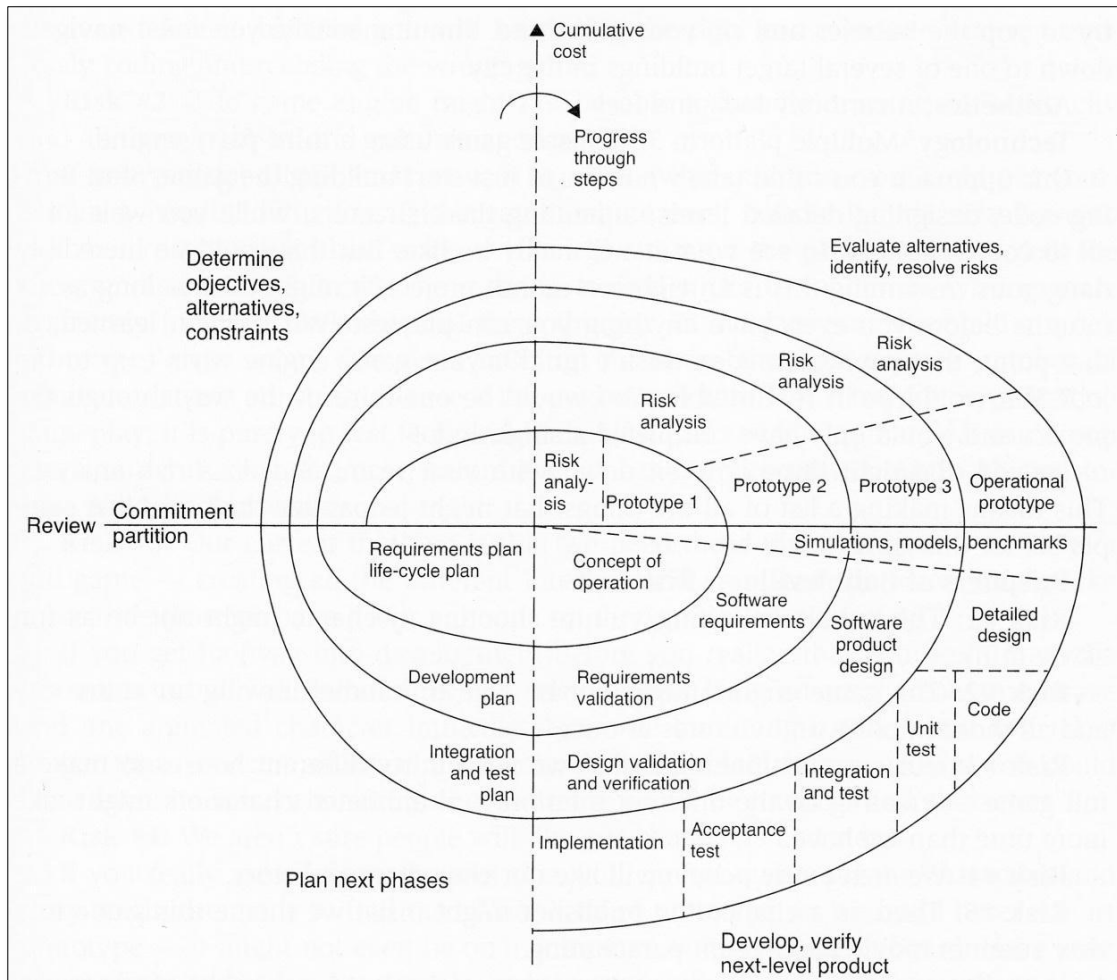


Fuente: Robertson y Robertson (2012)

El “modelo de desarrollo de software en espiral” proporciona un complemento interesante para los modelos que hemos mencionado hasta ahora, ya que la noción de iteración ocupa en él el lugar central. Este modelo fue propuesto por Barry Boehm en 1986, y su representación gráfica en espiral puede consultarse en la figura 14. Este modelo propone que el proceso de desarrollo de software se guíe por medio de una evaluación iterativa de los “riesgos” o amenazas que el proyecto enfrenta. Estos riesgos pueden ser de cualquier tipo –tanto técnicos, como funcionales, organizacionales o provenientes del entorno– y su valoración se llevará a cabo a partir del conocimiento acumulado de que se disponga en cada momento. El afán por desentrañar y mitigar los riesgos más importantes y acuciantes que amenacen la consecución de los objetivos del proyecto es el que determina las acciones que deberán abordarse en cada ciclo de la espiral. Estas acciones irán así encaminadas a la creación de artefactos y prototipos –tanto de tipo desechable como prototipos operacionales (Heyer y Brereton 2010)– que permitan evaluar mejor los riesgos, tomar todo tipo de decisiones y, en último término, refinar el diseño del sistema incorporando el conocimiento generado en el ciclo. A medida que se vayan

completando iteraciones, y gracias a la experiencia y perspectiva que se van acumulando por medio de la experimentación con los prototipos y la reiterada mitigación de riesgos, se irá refinando uno a uno un diseño de alta calidad, cuya implementación satisfará al máximo los objetivos del proyecto.

Figura núm. 14. Modelo de desarrollo de software en espiral



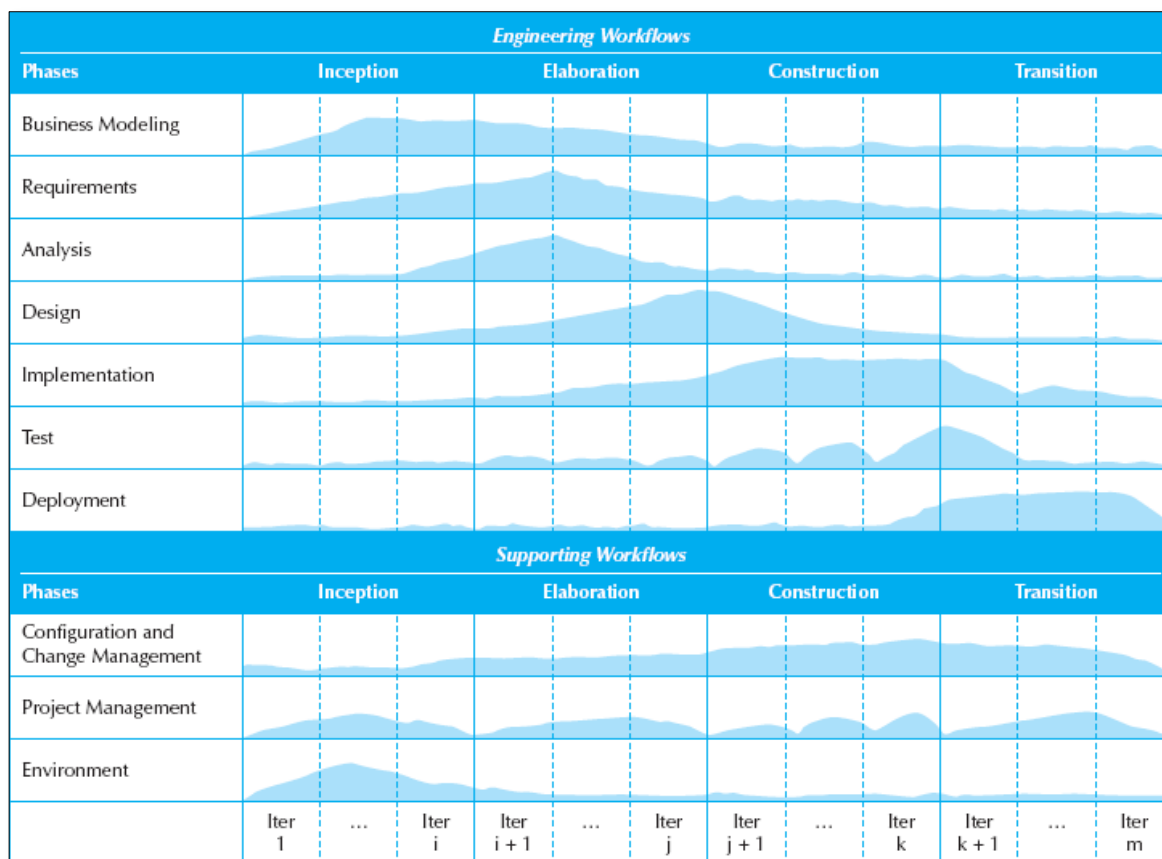
Fuente: Boehm (1988)

Elaborando sobre este método, Schell (2008) propone el siguiente “ciclo” para realizar las tareas de diseño e implementación de sistemas:

1. Formulad con claridad el problema que enfrentáis.
2. Haced una ‘lluvia de ideas’ de posibles soluciones.
3. Elegid una solución o combinación de ellas.
4. Enumerad los riesgos de usar esa solución.
5. Construid prototipos para mitigar los riesgos.
6. Poned a prueba los prototipos. Si son lo suficientemente buenos, deténganse.
7. Formulad los nuevos problemas que están tratando de resolver, y vuelvan al paso 2.

La figura 15 muestra el último modelo de desarrollo “centrado en el software” que mencionamos al comienzo del apartado. Es el denominado “Modelo Unificado” de desarrollo de software, que en cierto modo constituye un intento de integrar los enfoques que hemos visto hasta ahora utilizando un marco bidimensional.

Figura núm. 15. Modelo Unificado de desarrollo de software



Fuente: Dennis et al. (2005)

El Modelo Unificado es una metodología de desarrollo iterativo, incremental y basada en casos de uso, de sistemas de software. Su marco de desarrollo considera dos dimensiones esenciales, por un lado un conjunto de Fases y por el otro un conjunto de Flujos de Trabajo. Las fases del Proceso Unificado describen cómo evoluciona el sistema a través del tiempo. Estas fases son: (1) Concepción, (2) Elaboración; (3) Construcción; y (4) Transición. Durante la fase de Concepción se elabora la justificativa y el análisis de factibilidad (técnica, económica y organizativa) del sistema. En la fase de Elaboración se finalizan la justificativa y la evaluación de riesgos y se completa el plan de proyecto. La fase de Construcción se ocupa fundamentalmente de la programación gradual del sistema de información. Finalmente, la fase de Transición incluye tareas de rediseño y de programación del sistema en función de los resultados de las distintas pruebas realizadas con el sistema. Dentro de cada una de las fases se realizarán multitud de pequeñas iteraciones, cuya duración es variable.

Los Flujos de Trabajo, por su parte, describen las tareas o actividades que se llevan a cabo para desarrollar el sistema. Los flujos de trabajo se dividen en dos categorías principales: Ingeniería y Soporte. Los flujos de trabajo de Ingeniería se corresponden bastante con las actividades que hemos visto hasta ahora en el resto de modelos: (1) Modelado de negocios; (2) Requisitos; (3) Análisis; (4)

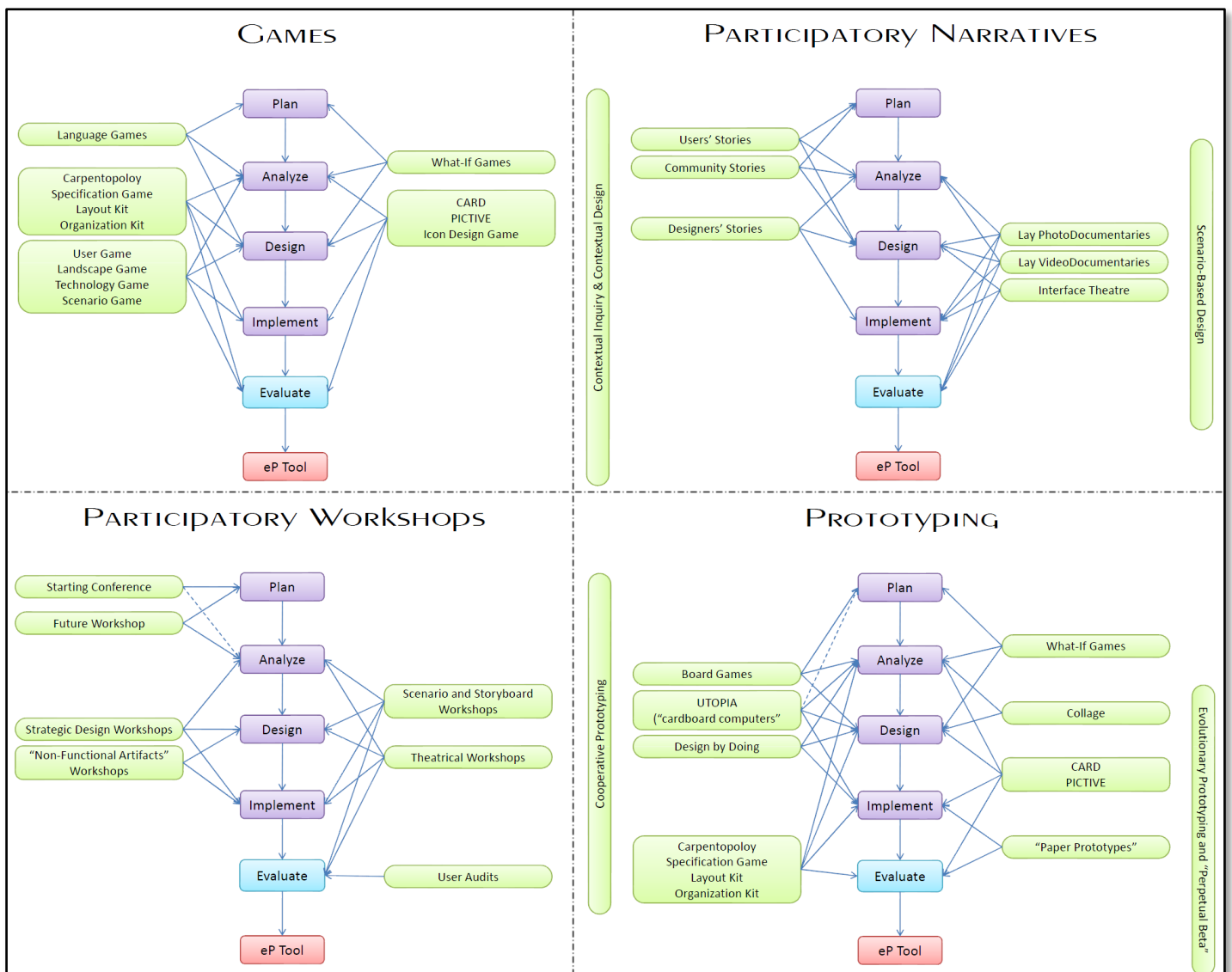
Diseño; (5) Implementación; (6) Test; y (7) Despliegue. En un momento dado podrán estarse llevando a cabo actividades correspondientes a cada uno de los flujos, aunque con una intensidad variable, ya que el nivel de actividad de cada flujo variará mucho a lo largo del proceso de desarrollo en función de la fase que se esté desarrollando. La figura 15 muestra, por ejemplo, los niveles de actividad que corresponderían a un proyecto de desarrollo complejo. Los flujos de trabajo de Soporte se refieren a actividades relacionadas con la gestión del desarrollo del sistema de información, e incluye los flujos (1) Gestión de Proyecto; (2) Gestión de Cambios y Configuración; y (3) Gestión del Entorno de Desarrollo y la Infraestructura Técnica del sistema.

Gracias a la consideración de estas dos dimensiones, el modelo unificado puede utilizarse para representar los flujos asociados a los distintos métodos que hemos revisado. En un extremo estaría el modelo de desarrollo en cascada, con flujos de trabajo muy distintos en función de la fase, y en el otro las metodologías ágiles, con una presencia mucho más equilibrada de flujos de trabajo a lo largo de las fases y en cada iteración. En realidad, para desarrollar sistemas de software no se trata tanto de escoger entre los modelos presentados cuál es el mejor, sino de tomar consciencia de las dinámicas y problemas que lleva asociados cada uno de ellos. Dependerá de las características del proyecto y del entorno en que se vaya a desarrollar que convenga optar por uno u otro modelo, o incluso combinarlos. Robertson y Robertson (2012) hablan de “proyectos conejo, proyectos caballo y proyectos elefante” para diferenciar cuán propensos son a utilizar métodos más ágiles o más estructurados. Los proyectos ‘elefante’, por ejemplo, serían los menos ágiles: proyectos grandes que implican a un gran número de actores dispersos, con tareas externalizadas a distintas organizaciones, en sectores donde la seguridad y la confiabilidad son críticas –por ejemplo, sectores aeronáuticos o farmacéuticos– y donde exista obligación de producir documentación de los requisitos formales. Es claro que casos como éste la relativa informalidad de los enfoques puramente ‘ágiles’ no se adaptan del todo bien. Por el contrario, los proyectos ‘conejo’ son típicamente más pequeños, donde la participación cercana y continuada de un número más pequeño de implicados resulta posible. Es el caso normalmente de los proyectos de innovación web, que se benefician especialmente de ciclos de desarrollo dinámicos, cortos y ágiles.

Los sistemas de software cívico tienen mucho más que ver, en cuanto a nivel de formalidad, con proyectos de tipo ágil. Como se ha visto a lo largo de esta revisión bibliográfica, la mayor dificultad de este tipo de proyectos proviene de la necesidad de alinear sus funcionalidades y procedimientos de uso con las características y necesidades de un conjunto de actores muy diferentes –ciudadanos, grupos cívicos, medios de información, gobierno, partidos políticos, etc.– a los que no siempre es fácil tener acceso y que, en la mayoría de los casos, tienen ellos mismos dificultades para reconocer y elucidar sus propias necesidades. Por ello, resulta fundamental utilizar metodologías de diseño participativo como las presentadas en el apartado previo, que permitan construir colaborativamente los sistemas y hacerlos evolucionar. Desde los campos del Diseño Participativo y el *HCI* se han desarrollado multitud de herramientas y métodos que podrían utilizarse para desarrollar sistemas de eParticipación y sistemas de software cívico, tal como ilustra la figura 16.

Una limitación muy importante se deriva de que la práctica totalidad de estas metodologías fueron creadas con el foco puesto en los “usuarios” –entendidos como personas individuales– y no tanto en los “actores sociales”. Estas herramientas están por tanto, a día de hoy, todavía infra-desarrolladas, de cara al desarrollo de sistemas cívicos; o cuanto menos no cubren todas las necesidades de interacción y colaboración que el desarrollo de sistemas de software cívico demanda.

Figura núm. 16. Métodos de Diseño Participativo y HCI aplicados a herramientas de eParticipación



Fuente: Muller (2009)

Se hace necesario innovar, tanto en el nivel de los métodos como en el nivel, más sustancial, de los productos. E innovar no tanto mediante investigación académica de tipo teórico y alejada de su contexto de uso, sino por medio de una investigación-acción, implicada y creativa. Sólo por medio de una investigación práctica, pragmática y activa se pueden generar, validar y diseminar rápidamente esos nuevos conocimientos que tan urgentemente se necesitan para promover la innovación cívico-digital eficazmente. Una práctica colaborativa e interdisciplinar orientada hacia la creación y cultivado de entornos de software cívico que consigan prosperar en el "mundo real", de forma que sea su propio entorno de operación el que sancione y refine tanto las funcionalidades que estos sistemas proporcionan, como sus procedimientos de uso y los mismos procesos colaborativos utilizados para su creación y mejora. El marco de referencia que presentamos en el apartado siguiente pretende orientar e inspirar la puesta en marcha de dichos procesos de experimentación y aprendizaje.

3. Diseño y construcción colaborativos de sistemas de software cívico

“Cuando un buen líder completa su trabajo la gente dice: «lo hemos hecho nosotros».”
(Lǎozǐ, “Dao De Jing”, siglo VI adC.)

En este apartado se esboza finalmente nuestro “marco de referencia para el desarrollo colaborativo e interdisciplinar de sistemas de software cívico”. Un marco orientador que se asienta sobre la base de todo el conocimiento, métodos y herramientas que se han presentado en los apartados previos de este capítulo y, en definitiva, a lo largo de toda la tesis. El marco de referencia es resultado de todo el proceso investigativo sobre la (e)Participación que hemos realizado en el marco de esta investigación doctoral desde el año 2005. Incorpora así los aprendizajes más importantes que fuimos obteniendo tanto por medio de los trabajos etnográficos desarrollados en Brasil, Guatemala y España, como por medio de nuestros estudios de sistemas, experiencias y publicaciones sobre la (e)Participación, como por medio de los experimentos y pruebas de concepto que a lo largo de estos años también llevamos a cabo.

Diseñar un sistema de información supone decidir lo que tal sistema debería ser (Schell 2008). En el caso de los sistemas de software cívico, que expresamente aspiran a promover el desarrollo político, el empoderamiento cívico y la innovación social en un entorno determinado, es claro que su proceso de diseño deberá tener en cuenta dimensiones muy diversas, así como considerar las características, necesidades y expectativas de un conjunto de actores sociales muy variados. Sólo así podrá facilitarse el ‘empoderamiento’ simbiótico de los usuarios del sistema (Norman 1999; Gibson 1977) y promover una apropiación efectiva de la plataforma por parte de sus destinatarios (Mansell 2010). Debido al gran número y diversidad de sus usuarios y a su afán por incidir sobre el entramado cívico y social, el diseño de este tipo de sistemas se reviste de una complejidad insólita.

Si queremos que un sistema de software cívico “funcione” –*ie*: que sea exitoso y consiga proporcionar suficiente utilidad a sus distintos usuarios como para que se ‘apropien’ de él y lo hagan operar de una manera sustentable– sus procesos de creación deben tener un carácter eminentemente colaborativo, interdisciplinar y emergente. Quienes desempeñen el papel protagonista en estos procesos creativos deben ser los propios destinatarios del sistema. Para que esto pueda acontecer se precisa de una colaboración verdaderamente trans-disciplinar²⁴ que no se restrinja únicamente al mero diseño del sistema, sino que cubra también sus procesos de construcción y prueba, la puesta en marcha inicial y la ulterior extensión del uso del sistema (De Cindio *et al.* 2007). Es más, no debe entenderse que este diseño colaborativo se refiere únicamente a las funcionalidades proporcionadas por el sistema, ya que la colaboración deberá también servir para elaborar sus recursos didácticos y metodológicos, establecer sus procedimientos de uso y modelar los marcos gobernanza que regirán su funcionamiento y administración.

²⁴ Transdisciplinariedad entendida no sólo como una combinación de disciplinas académicas y enfoques de investigación, sino como una colaboración real y activa con el resto de instituciones, actores y fuentes de conocimiento e innovación fuera de la academia que estén también involucrados en el campo (Maier-Rabler y Huber 2011). Nos referimos así a una transdisciplinariedad académica, pero al mismo tiempo también trans-actoral y trans-institucional.

Es importante resaltar que nuestro marco de referencia complementa y compendia, antes que sustituye, todo los enfoques presentados hasta ahora. Hemos visto anteriormente que son muchas las corrientes académicas y profesionales que en los últimos años vienen confluyendo, unas con otras, para reclamar unos enfoques de diseño flexibles y colaborativos que favorezcan un desarrollo iterativo y sensato de los sistemas de información²⁵. Nuestra propuesta metodológica se inserta en este gran flujo y no pretende plantear nada radicalmente novedoso, sino más bien sugerir fórmulas ingeniosas que permitan articular, de una manera pragmática y honesta, esta colaboración entre diseñadores y colectivos usuarios. Ya comprobamos, al analizar las propuestas provenientes del campo del Diseño Participativo, que ésta es normalmente la verdadera dificultad que los proyectos enfrentan: el pasar del discurso sobre la centralidad de los usuarios a una práctica que realmente les otorgue autonomía y relevancia; el generar procesos de diseño participativo lo suficientemente atractivos como para que los representantes de los colectivos afectados estén dispuestos a implicarse –incluso sin recibir remuneración alguna– a lo largo de todo el proceso de diseño, construcción, despliegue y operación del sistema.

Nuestro marco de referencia constituye una propuesta todavía tentativa y embrionaria, que apenas reclama que se preste debida atención a algunas dimensiones esenciales que, no obstante, suelen pasar desapercibidas. Es una propuesta muy “de sentido común”, que ante todo demanda un cambio de actitud hacia posturas más conscientes, pragmáticas y constructivas. La idea esencial de nuestro marco orientador es que el diseño y la construcción de los sistemas de software cívico –incluyendo sus funcionalidades, sus procedimientos de uso y sus modelos de gobernanza– deben acometerse mediante procesos colaborativos, abiertos y flexibles. En estos procesos debe primar el interés de los usuarios por encima del de los impulsores del proyecto, manteniéndose abierto a revisión el propio proceso de construcción colaborativa, para así adaptarlo a las circunstancias de cada proyecto y a las características de sus usuarios. Nuestro marco de referencia deberá, por tanto, proporcionar directrices más que nada orientativas y mantenerse accesible y flexible. Tanto en sus conceptos como en las herramientas y artefactos que se utilicen ha de primar la facilidad de uso y la sencillez, para que sus aspectos esenciales puedan ser comprendidos y practicados por todos los actores involucrados en el proceso de co-creación.

El marco de referencia está compuesto tanto por herramientas conceptuales como por una propuesta de orientación metodológica. En los próximos apartados proporcionaremos, entre otras, indicaciones sobre cómo estructurar las tareas y fases de concepción, diseño y desarrollo del sistema, cuáles son las dimensiones más relevantes que deben tenerse en cuenta para su diseño, y cómo facilitar la participación de los usuarios en su construcción y prueba. No deben entenderse estas recomendaciones como una prescripción detallada de “acciones a realizar”, sino más bien como un punto de partida conceptual e intencional que inspire el proceso de reflexión concreto de cada proyecto. Este es un campo que apenas empieza a andar ahora, pero que está llamado a crecer a una velocidad torrencial: no hay duda que en los próximos cuatro años se van a producir más avances de

²⁵ Entre estos referentes pueden destacarse el diseño participativo, las metodologías ágiles –aplicadas no sólo a la programación de los sistemas sino también a la propia gestión de los proyectos–, la aplicación de métodos etnográficos y cualitativos para el desarrollo de sistemas, la evaluación evolutiva (Dozois et al. 2010; Patton 2010), CSCW y HCI (Muller y Kogan 2010), ludificación (*gamification*) (Poplin 2011; Anderson y Rainie 2012; Niglia 2012; Ruiz et al. 2012), web 2.0 (Osimo 2010), redes sociales (Sæbø et al. 2009b), innovación social (von Hippel 2005), políticas basadas en evidencia (Puttick 2011), etc.

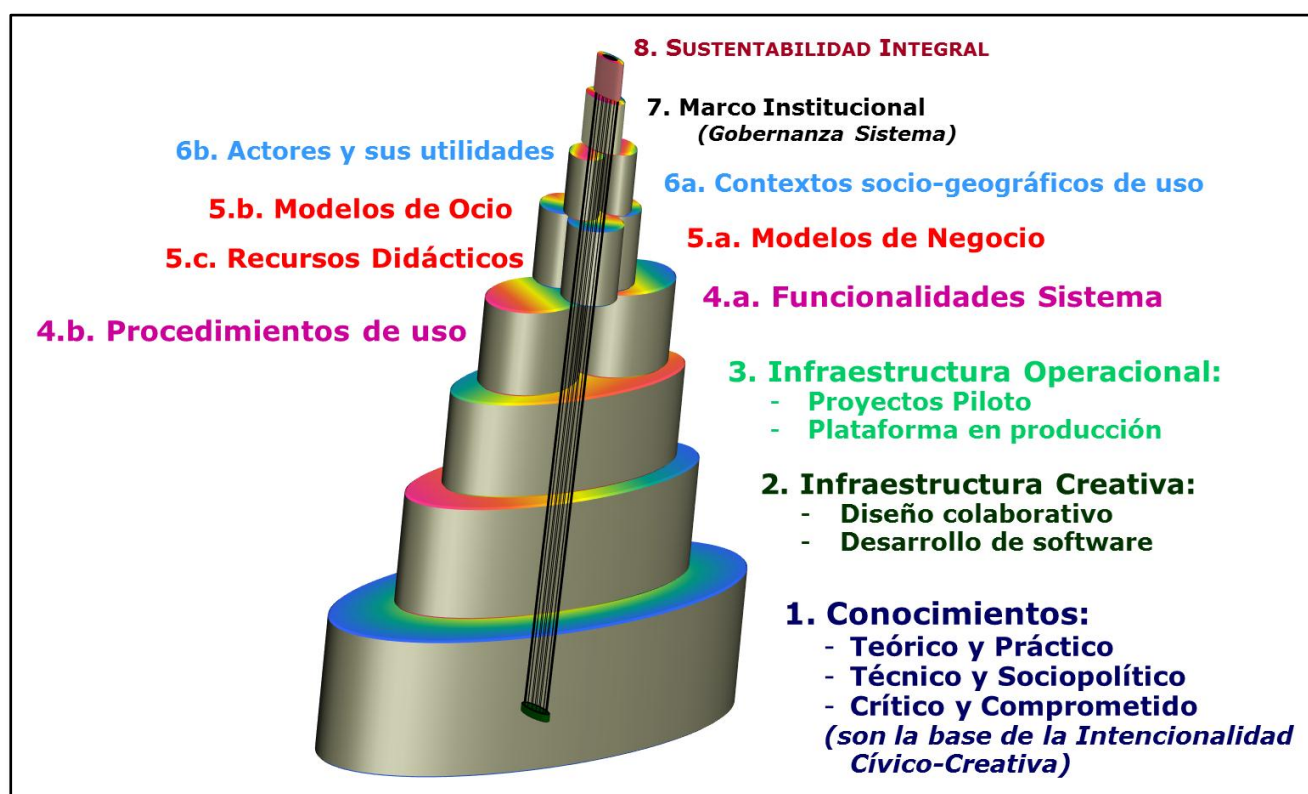
los que ocurrieron en los últimos doce. Nuestro marco de referencia constituye apenas el esbozo de una de las muchas vías que se habrán de explorar.

3.1. Dimensiones, actores y contextos: el modelo del catalejo

"La democracia, más que un sistema político, es el espacio efectivo de realización de los seres humanos como seres autónomos, colaboradores, respetuosos, responsables, imaginativos, abiertos, con la posibilidad de estar continuamente generando un espacio de convivencia en el mutuo respeto y la colaboración."
(Humberto Maturana, "Conversando sobre educación", 2000)

Nuestras investigaciones nos han permitido determinar que, de cara a los proyectos de desarrollo de software cívico, hay una serie de elementos o dimensiones esenciales que se deben tener en cuenta a lo largo de todos los procesos de creación y operación de los sistemas. Muchos de estos elementos los hemos mencionado ya, informalmente, a lo largo del capítulo, pero conviene presentarlos ordenadamente ahora, agrupando estos elementos esenciales por medio del que llamamos "modelo del catalejo", que puede verse en la figura 17.

Figura núm. 17. Modelo del catalejo: dimensiones a considerar para el diseño de sistemas de software cívico



Fuente: elaboración propia

Vamos a explicar muy brevemente estos niveles:

3.1.1. Conocimientos

Muchas veces el diseño tentativo de un sistema de software cívico es realizado a partir de las intuiciones de sus programadores e impulsores, sin que se lleve a cabo una investigación o una

reflexión verdaderamente estructurada sobre los requisitos y demandas que el ámbito socio-político sobre el que desean incidir plantea. Las probabilidades de que un sistema así sea capaz de proporcionar verdadera utilidad en su contexto de uso –y, relacionado con ello, sea capaz de sortear los muy variados desafíos que este contexto plantea– son muy reducidas. Como ya se ha señalado en varias ocasiones, es fundamental disponer de un conocimiento trans-disciplinar que cubra los ámbitos relacionados con el sistema y oriente así la toma de decisiones de diseño. Se requieren, por tanto, conocimientos tanto de tipo teórico como práctico, tanto de carácter empírico como de tipo especulativo, que en conjunto abarquen las dimensiones más técnicas y las que tienen que ver con el contexto sociopolítico e institucional en que operan los sistemas.

Desde el influyente ‘laboratorio de ideas’ *Involve*, se ha señalado recientemente que las nuevas formas de civismo y participación ciudadana deben tener las siguientes características: (1) ser divertidas e informales, (2) descentralizadas, (3) deliberativas, (4) en red, y (5) estar vinculadas a los ámbitos institucionales de toma de decisión (Andersson 2012). Algo que, según Ruiz *et al.* (2012), requeriría conjugar al menos las tres corrientes conceptuales/teóricas incluidas en su “trípode cívico”: (1) Aprendizaje cívico; (2) Activismo social; y (3) Arte reivindicativo. Como puede verse, el abanico de saberes que haría falta integrar para crear sistemas de software cívico es muy amplio. Ejemplos de conocimientos que resultarían relevantes son: la brecha/estratificación digital, teoría y herramientas de democracia deliberativa, participación ciudadana, (e)participación, descentralización y reforma administrativa, conceptos y técnicas de trabajo colaborativo, herramientas y conceptos Web 2.0, ludificación, etc.

Hemos señalado ya que los enfoques de diseño centrados en el ciudadano o usuario más que un problema de tipo meramente técnico lo que plantean es la necesidad de cambiar la “actitud”, la “mentalidad” con la que se afrontan los proyectos (Berntzen 2011). Más en concreto: si se está dispuesto a ‘remover Roma con Santiago’ para hacer primar los intereses y perspectivas de los usuarios, o si más bien primarán otras consideraciones –también legítimas– como las condiciones y calendarios establecidos a priori para el proyecto, la conveniencia del equipo impulsor o los intereses de las instituciones patrocinadoras. Es por ello que consideramos que el “Conocimiento” atesorado en este nivel además de ser teórico- práctico y técnico-sociopolítico, debe tener también un carácter crítico y comprometido.

3.1.2. Infraestructura Creativa

Otra dimensión fundamental para el desarrollo colaborativo de proyectos de software cívico es la que tiene que ver con la Infraestructura Creativa, que debe dar soporte a los procesos técnicos de desarrollo y por otro a los procesos de diseño colaborativo.

El entorno de desarrollo debe incluir entornos de programación y de prueba, de coordinación de tareas de diseño, programación y prueba, repositorios de código, herramientas de prototipado, sistemas de gestión de incidencias, sistemas de documentación, listas de discusión, etc. En general, el nivel de formalidad y complejidad de esta infraestructura dependerá mucho del número de programadores y diseñadores directamente implicados en la construcción del sistema, ya que los equipos pequeños pueden coordinarse de una manera más informal. En general, conviene dotar a los

proyectos de una infraestructura de desarrollo que promueva la transparencia, facilite la toma de decisiones y documente todos los pasos que se van dando en el proceso técnico de creación.

Hoy en día es posible disponer de una infraestructura de nivel profesional a un costo prácticamente nulo, sobre todo si se tiene en cuenta que los proveedores de este tipo de entornos suelen conceder licencias gratuitas para iniciativas de Software Libre o Cívico.

Respecto a la infraestructura colaborativa, que permita la interacción con los usuarios del sistema, una buena parte de ella tendrá también un carácter virtual. Parte de la interacción puede realizarse utilizando sistemas de comunidades y grupos, documentos compartidos o sistemas de feedback. Hay asimismo multitud de herramientas que permiten la interacción remota de cara analizar y mejorar la usabilidad de los sistemas, como Usabilla²⁶ o Userfly²⁷. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que en muchos casos convendrá que parte de esta interacción sea también presencial, y que por tanto hay que dotarse de los recursos físicos y humanos necesarios para gestionarla.

3.1.3. Infraestructura Operacional

Cuando se empiezan a disponer de los primeros prototipos del sistema y se impulsan los primeros proyectos pilotos se debe asimismo contar con una infraestructura operativa donde el sistema opere y esté accesible para sus usuarios objetivo. De la misma manera, una vez se pasan las fases de ejecución de los pilotos y se pone el sistema “en producción” se debe disponer de una plataforma que permita acomodar un eventual crecimiento de usuarios y por tanto de tráfico. Actualmente todas estas infraestructuras pueden hospedarse en la “nube” (*cloud*) a un precio muy competitivo. Este hospedaje virtual garantiza la escalabilidad tanto a nivel de capacidad de procesamiento, como de volumen de almacenamiento y de tráfico, ya que en función del incremento de la demanda es posible incrementar automáticamente las infraestructuras disponibles. Conviene, no obstante, planificar los procesos de extensión del uso del sistema para que sean graduales, tratando de evitar picos súbitos de crecimiento que puedan comprometer su sostenibilidad. Aunque el coste del hospedaje sea reducido, una extensión del uso del sistema puede conllevar también un aumento de los recursos humanos dedicados a su administración, por lo que patrones de crecimiento exponencial podrían generar cuellos de botella financieros, que convendrá evitar.

3.1.6. Contextos y Actores y sus utilidades

Saltamos ahora hasta al nivel sexto del catalejo, denominado “Nivel de contextos, actores y sus utilidades”, porque ello nos va a facilitar la exposición y comprensión de niveles siguientes.

Esta dimensión es la que tiene que ver, por un lado, con los contextos socio-geográficos en que se utilizará el sistema y, por el otro, con los actores que habitan y constituyen estos contextos. No sorprenderá al lector saber que este nivel ocupa el lugar central de nuestro modelo. Si estuviésemos hablando de un catalejo real, aquí se encontraría el engranaje que permitiese enfocarlo. Esto es así porque, como ya se ha señalado en múltiples ocasiones, puesto que los sistemas de software cívico aspiran a incidir sobre la institucionalidad socio-política en un entorno determinado, el conocimiento

²⁶ <http://usabilla.com>

²⁷ <http://userfly.com>

de dicho contexto de operación, junto con el conocimiento de las características, capacidades y necesidades de los actores que los integran resulta esencial. De hecho, si no se consiguen aprehender bien estos aspectos, todo lo demás que se haga será en vano. Los enfoques de construcción colaborativa, centrados en el usuario, resultan tan importantes de cara a la creación de sistemas de software cívico precisamente porque nos permiten crear aquellas herramientas y procedimientos que sus usuarios realmente necesitan.

Si el sistema va a ser utilizado en lugares diferentes habrá de hacerse un esfuerzo para valorar en qué medida demandan requisitos diferenciados para el sistema. Por ejemplo, un sistema que aspire a operar en dos países diferentes podría encontrarse con que existen marcos legales diferentes, distintos modelos de organización administrativa y culturas y tradiciones cívicas específicas. Es posible, de hecho, que los actores e instituciones relevantes, desde la perspectiva del sistema, sean distintos en uno y otro entorno. Se requerirá valorar detalladamente cada uno de los contextos, incluyendo las características de sus actores relevantes y las relaciones que mantienen unos con otros. Al final, lo que va a promover que un sistema de software cívico resulte exitoso será su capacidad para aportar utilidad a sus distintos usuarios. Los usuarios sólo se sentirán motivados para “apropiarse” del sistema –e invertir así en él tiempo y esfuerzos, para garantizar su sostenibilidad– cuando lo sientan útil.

Esta “motivación” para usar un sistema depende, como se recordará²⁸, del esfuerzo que demanda del individuo o colectivo actuante (esfuerzo económico, anímico, de tiempos...) y de la utilidad que genera a cambio, *ie*: en qué medida consigue hacer avanzar su agenda en aquellos temas que le importan. Un sistema tiene que ser muy útil, fácil de usar, con una curva de aprendizaje bien ajustada, etc. para que, efectivamente, “merezca la pena” usarlo.

Ni que decir tiene que los distintos usuarios y actores, al tener características, intereses y capacidades distintos, tendrán criterios diferentes respecto a lo que consideran “útil”. Los sistemas de software cívico buscan, precisamente, entrelazar las utilidades y esfuerzos que actores distintos extraen e invierten en él, de manera que todos los involucrados consigan obtener un rendimiento positivo, ya sea porque consiguen “ganar más” que si no usasen el sistema o porque consigan si no, al menos, minimizar su pérdida.

Para esto, resulta vital entender bien las motivaciones, necesidades y características de los distintos usuarios del sistema. La figura 18 proporciona un modelo para que los impulsores de un proyecto agudicen su comprensión de las características de los usuarios y, más concretamente, de cómo éstas afectarían al diseño y operación del sistema. Estas planillas, que podrían implementarse usando hojas de cálculo, un wiki o cualquier otro formato que convenga al equipo impulsor, permiten en primer lugar identificar, jerárquicamente, los distintos entornos en que operará el sistema. Se parte de un “Entorno base o genérico” en el que se registrarían las consideraciones generales que se estimen válidas para todos los entornos en que el sistema operará. Es posible entonces crear planillas correspondientes a entornos concretos, o sub-entornos dentro de estos, donde registrar aquellos rasgos y elementos que los diferencian del entorno más general.

²⁸ Esta noción de “Motivación para participar” la presentamos al analizar el “Ciclo vicioso de la participación” y el “Fin del monopolio administrativo de la participación” en las secciones homónimas, en las páginas 155 y 281.

Para cada uno de estos entornos habrían de identificarse los actores y usuarios que lo integran, empezando también con una definición de perfiles base, que se refinaría añadiendo un mayor grado de detalle para actores y usuarios de tipo más específico. Las metodologías que nos permiten generar conocimiento sobre estos actores son, como vimos, muy variadas e incluyen la observación participante, la investigación-acción, el uso de escenarios, el desarrollo de ‘personajes’, entrevistas, sesiones de diseño participativo y uso de prototipos, entre otros.

Figura núm. 18. Aplicación conceptual del ‘modelo del catalejo’

Otros entornos...											
Entorno Argentina											
Entorno España											
ENTORNO GENÉRICO Observaciones y riesgos	Actor Base			Actor 1 (eg: Asoc. Vecinal)		Actor 2 (eg: Gob. Municipal)		Actor 3 (15M)		...	
	Usuario A (eg: organiz.)	Usuario B (admin)	...	Miembro	...	Concejal	Técnico	
8. Sustentabilidad											
7. Marco Institucional (gobernanza sistema)											
5c. Recursos didácticos											
5b. Modelos de ocio											
5.a. Modelos de negocio											
4.b. Procedimientos de uso											
4.a. Funcionalidades sistema											
3. Infraestructura operativa											
2. Infraestructura creativa											
1. Conocimientos											

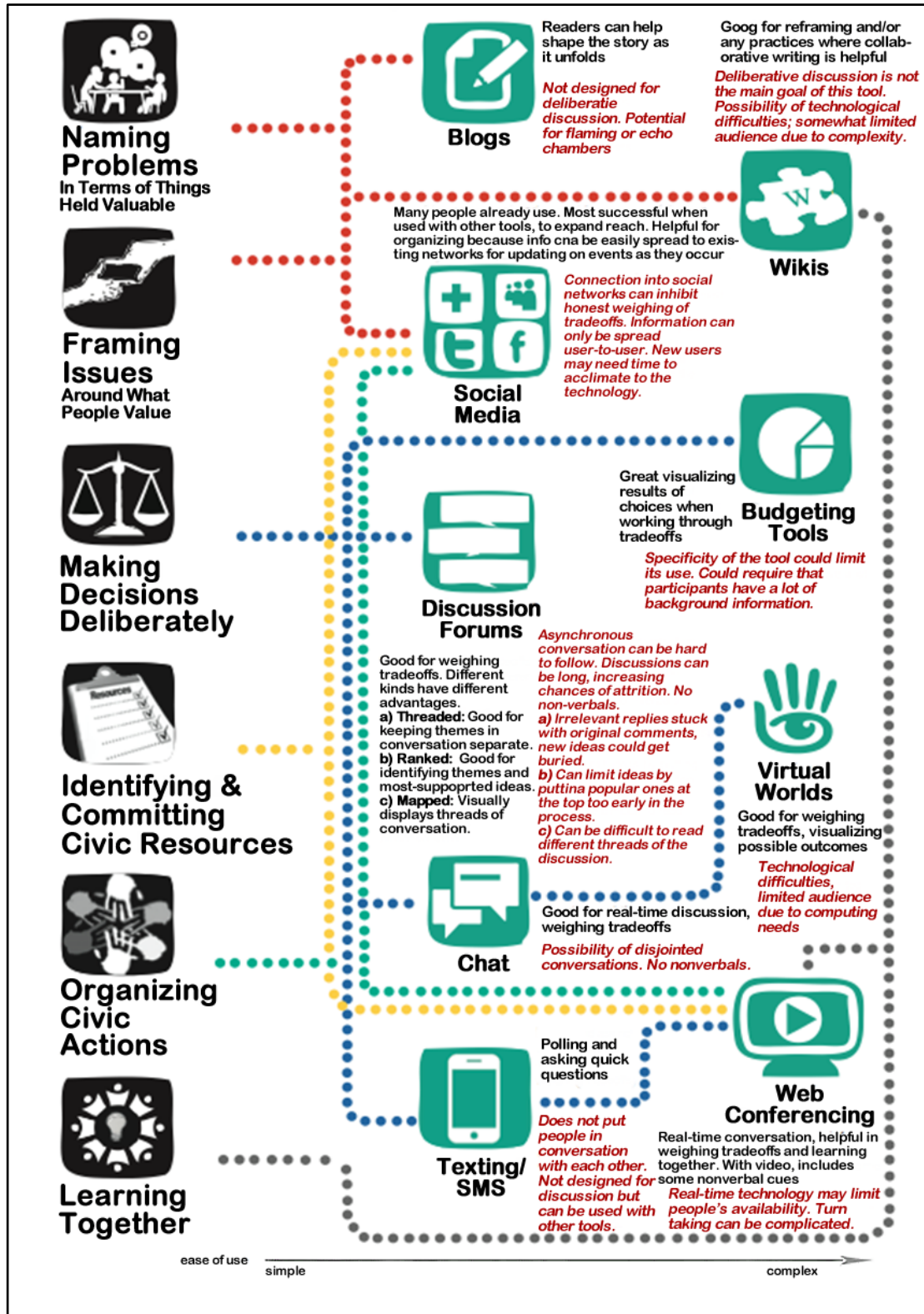
Fuente: elaboración propia

Para cada uno de estos actores la planilla permite registrar aquellos elementos que podrían resultar relevantes de cara al diseño del sistema, relacionándolos con las distintas dimensiones del modelo del catalejo. La planilla permitiría así reflexionar, en particular, sobre aquellos aspectos y asunciones que podrían ser fuente de problemas, con la intención de prevenirlos. Se estaría trabajando así siguiendo el “modelo de desarrollo de software en espiral” de Boehm, que permite un desarrollo iterativo basado en la pronta identificación y atenuación de los riesgos del proyecto (Boehm 1988; Schell 2008), y que fue presentado en la sección 2.4, sobre “Modelos de desarrollo de software” (pág. 349). Lo que convendría consignar utilizando las planillas –y el modelo del catalejo en general– no sería “todo el conocimiento” que se tenga sobre los actores y sus entornos, sino precisamente aquellos elementos en los que identificamos un riesgo potencial: aquello que estimamos que podría salir mal. Serán los esfuerzos por aclarar y afrontar este tipo de riesgos los que guiarán los procesos de investigación y de elaboración de prototipos y, en definitiva, el diseño del sistema.

3.1.4. Funcionalidades y Procedimientos de uso

Acabamos de ver que los distintos usuarios del sistema utilizarán lo utilizarán de maneras diferenciadas, con la intención de extraer de éste utilidades muy distintas.

Figura núm. 19. Prácticas democráticas y herramientas electrónicas que les dan soporte (pros y cons)



Fuente: Black (2011)

El sistema deberá proporcionar, por tanto, una colección de funcionalidades y herramientas integradas que apoyen el tipo de interacciones simbióticas que el sistema trata de promover entre sus usuarios. Como ilustra la figura 19, en la mayoría de los casos se trata más de integrar sistemas, herramientas y conceptos existentes –como *blogs, wikis, chats, redes sociales, sistemas de reputación y ratings, ludificación, streaming, etc.*– que de crear tecnologías radicalmente nuevas (Black 2011; Leighninger 2011).

En el caso de los sistemas de software cívico, de hecho, resulta muy importante que dichas funcionalidades estén bien articuladas entre sí y que, más generalmente, se integren bien con los procedimientos u operativas de uso. Para satisfacer una necesidad y ejercer incidencia cívica los usuarios del sistema deberán no sólo llevar a cabo “acciones” puntuales, sino que deberán combinarlas en procesos que normalmente conllevarán tanto ‘acciones electrónicas o virtuales’ como acciones a desarrollar en el mundo real: encuentros, actividades, promoción, concentraciones, etc. A la hora de diseñar el sistema habrá de pensarse, por tanto, no sólo en las funcionalidades que deben proporcionarse a los usuarios sino en cómo éstas se interrelacionan para facilitar los distintos procesos requeridos por el sistema. Ejemplos de estos procesos serían los procesos de moderación y administración del sistema, procesos de aprendizaje, de desarrollo de iniciativas cívicas, etc. Muchas veces, un proceso de uso requerirá acciones de usuarios distintos que, actuando en papeles diferentes y realizando acciones interrelacionadas, permitan avanzar los flujos del proceso hasta completarse. Si se aspira a que un sistema sea realmente útil necesitamos identificar con anticipación a qué procesos “offline” se necesita dar apoyo y planificar cómo se integrarán estos procesos con el sistema y sus funcionalidades. La participación de los usuarios a lo largo de todo el proceso de diseño y construcción del sistema resulta vital para realizar esta integración.

3.1.5. Recursos didácticos y Modelos de Ocio y de Negocio

El problema fundamental de los sistemas de software cívico es motivar la participación de una ‘masa crítica’ de usuarios, para que su interacción simbiótica active ‘efectos multiplicadores’ que lleven a que la utilidad que cada uno de ellos obtiene sea mucho mayor que el esfuerzo que se le demanda. Como hemos visto en el apartado 3.1.6, de cara a facilitar la obtención de esa masa inicial de usuarios lo fundamental es que el sistema se adapte muy bien a las necesidades, agendas y capacidades de sus usuarios. Esta estrategia fundamental puede reforzarse con multitud de acciones complementarias: realización de campañas informativas y publicitarias, utilización de estrategias de marketing viral, trabajo con comunidades específicas con las que se tiene especial contacto e incidencia, alianzas con movimientos sociales y federaciones de organizaciones ciudadanas, interfaces de usuario intuitivos y amigables, etc.

Hay, no obstante, tres factores que consideramos especialmente importantes y que deberían ser integrados en el diseño de los sistemas de software cívico, ya que pueden tener un efecto enorme de cara a reforzar –o desincentivar– la motivación de los usuarios. El primero tiene que ver con los “Recursos Didácticos”. Debe considerarse que un sistema cívico integra todos los recursos educativos que capacitan a sus usuarios a utilizarlo de una manera fructífera. Estos recursos deben ser comprensibles y permitir diferentes niveles de profundización: podrían incluir desde vídeos de 90 segundos que muestran cómo utilizar una funcionalidad concreta, a sistemas Wikis que incluyan documentación detallada, recopilatorios de buenas prácticas y casos de uso, secciones con respuestas

a las ‘preguntas frecuentes’ o incluso foros en que se puedan atender los casos más complejos. Los recursos didácticos no sólo deberían cubrir los aspectos más técnicos de la interacción con el sistema sino también sus procedimientos de uso entendidos en sentido amplio. Lo normal es que los usuarios utilicen el sistema no tanto por el placer de interactuar con él, sino para tener una incidencia real. Un usuario inexperto no sólo requiere apoyo para saber dónde hacer clic y cómo publicar una información en el sistema, sino que necesita una orientación general, con directrices sobre cómo iniciar y desarrollar los procesos cívicos más usuales y genéricos. Ya dentro de ese marco, habría que indicar el papel que el sistema podría desempeñar, junto con indicaciones de uso de otras herramientas y sistemas complementarios que podrían utilizarse. El objetivo no es tanto elaborar recursos didácticos que proporcionen una respuesta detallada a todas las posibles dudas que un usuario podría tener, sino proporcionar referencias a repositorios donde se encuentren este tipo de informaciones y materiales formativos (eg: Dobson 2009; Faulkner 2011; KU Workgroup 2012; Fawcett *et al.* 2012). Como con el resto de aspectos de los sistemas de software cívico, la generación de recursos didácticos debería afrontarse siguiendo una estrategia participativa y colaborativa: lo mejor es dotar a los usuarios de las herramientas y procedimientos que faciliten y promuevan su interacción y ayuda recíproca. Las funcionalidades del sistema habrán de desarrollarse teniendo muy presente esta función educativa, incluyendo por ejemplo un sistema de ayuda intuitivo que abarque todo el sistema, o incorporando tutoriales que tengan presente la curva de aprendizaje del usuario.

La noción de curvas de aprendizaje, junto con la de curvas de interés, son conceptos que se han desarrollado especialmente en el área de desarrollo de juegos electrónicos (Schell 2008). Es en esta área donde posiblemente más se ha avanzado de cara al diseño de interfaces y procesos de interacción que facilitan que el usuario aprenda a utilizar los diversos controles y características de un juego de una manera muy natural y progresiva, al tiempo que se mantiene su nivel de atención y desafío. El segundo factor que se integra en este nivel del catalejo es precisamente el de los “Modelos de Ocio”. Para hacer que la participación funcione ésta debe volverse algo placentero y divertido (Andersson 2012): activismo social, aprendizaje cívico y ocio deben ir de la mano, reforzándose (Ruiz *et al.* 2012). Se ha dicho que “un juego es una actividad orientada a la resolución de problemas, enfocada desde una actitud lúdica” (Schell 2008, p. 37). Esa actitud lúdica es tremendamente motivadora, y lleva a que millones de personas diariamente dediquen sus energías a los más diversos juegos, buscando asumir desafíos épicos, ambicionando alcanzar grandes metas, confiando en su capacidad para trabajar productiva y colaborativamente y así contribuir a marcar la diferencia, sintiendo gran placer por formar parte de un algo mayor (McGonigal 2011). Por lo general, en los juegos los “problemas” que se resuelven son ficticios o cuanto menos no son intrínsecamente relevantes. No obstante, se estima que cada semana se dedican en el mundo tres mil millones de horas –el equivalente a 375 millones de jornadas de trabajo– a juegos electrónicos (McGonigal 2011). Es una cantidad extraordinaria de horas que, en cierto modo, se podrían sumar a ese ‘excedente cognitivo’ ciudadano que, según Shirky (2010), se desaprovecha cuando meramente actuamos como consumidores pasivos de entretenimiento en la TV. El activismo cívico, en cierto modo, comparte muchos elementos con el juego: los activistas dedican sus habilidades, su tiempo y sus mejores energías a intentar “resolver problemas”. Problemas reales, además, problemas cuya resolución contribuye a hacer de un barrio o una ciudad un lugar mejor, y que por tanto podrían motivar intrínsecamente a las personas. Lamentablemente, estos problemas tienden a ser, al mismo tiempo, “problemas serios” que apenas dejan espacio para una actitud lúdica. Como

puede verse, la introducción en los sistemas de software cívico de mecánicas y dinámicas de ludificación (*gamification*, en inglés) podría contribuir enormemente a promover su uso sostenido.

Finalmente, el tercer factor estructurador que contemplamos en este nivel es el de los “Modelos de Negocio”. Un factor motivador esencial para que las personas desempeñen ciertas tareas –y muy especialmente aquellas tareas que requieren una dedicación seria y continuada– consiste precisamente en ser remunerado por ellas. En un sistema cívico algunas personas podrían desarrollar tareas especialmente valiosas, como la facilitación u organización de eventos, generación de contenidos, administración del sistema, etc. Por norma general, la motivación intrínseca para con la tarea junto con el reconocimiento simbólico a su labor –obteniendo prestigio y reputación– bastarán para compensarles el esfuerzo. Sin embargo, si se pueden incorporar estrategias y funcionalidades que permitan que el sistema funcione como una plataforma “de servicios”, que permita que distintos usuarios se beneficien mutuamente intercambiando servicios –por ejemplo, una organización que quiere organizar un proceso participativo y un facilitador que aporta su conocimiento, o un medio de comunicación que quiere informar sobre un evento y uno de los participantes que lo documenta extensivamente con vídeos y fotos– ello contribuirá a que aumente la masa crítica de usuarios con un vínculo intenso con el sistema.

Los modelos de negocio son, asimismo, necesarios para el sistema como un todo. Un sistema de software cívico debe poder justificar su existencia planteando una “proposición de valor” lo suficientemente atractiva como para generar los flujos financieros que permitan cubrir sus costes de operación. Éstos podrían provenir de fuentes: organismos públicos, de aliados institucionales, o de organismos e individuos usuarios, etc. Lo normal es, de hecho, que las fuentes de financiación varíen a lo largo de las distintas etapas de concepción, construcción, prueba y operación del sistema. En cualquier caso debe tenerse presente que si no se dispone de un “modelo de negocio” convincente y que permita equilibrar los gastos operativos con los ingresos que se generan, el sistema no podrá operar por largo tiempo. Para ello, en cualquier caso habrá de aspirarse a minimizar los costes, desarrollando modelos de administración fractal que permitan que sean los propios usuarios quienes se encarguen de realizar la mayor parte de las labores administrativas y de creación y gestión de contenidos. Wikipedia, por ejemplo, sigue un modelo similar en que el grueso de la administración y curación del contenido, así como la resolución de incidencias, la llevan a cabo los propios usuarios (Firer-Blaess 2011).

3.1.7. Marco Institucional para la Gobernanza del sistema

Debido a su afán por promover una activación cívica y tener una significativa incidencia social y política, los sistemas de software cívico plantean una cuestión crítica que apenas tendría relevancia para otro tipo de sistemas, a saber: ¿quién está legitimado para administrar y gestionar la plataforma? O dicho de otra manera: ¿de quién nos podemos fiar como promotor de la activación cívica y la implicación ciudadana?

Lo ideal para que estos sistemas puedan inspirar confianza –y así puedan atraer esa necesaria masa crítica de usuarios que a su vez le eficacia, legitimidad e incidencia– es que funcionen de una manera exquisitamente transparente, abierta, inclusiva, segura y neutral (apartidista). La energía cívica puede ser muy poderosa cuando se la canaliza hacia acciones concretas, y no es descabellado pensar que, en

el peor de los casos, la manipulación de la acción colectiva puede desencadenar “reacciones en cadena” con un efecto devastador similar al de pequeñas ‘bombas atómicas sociales’. Este tipo de sistemas deben ser gestionados, por tanto, con mucha responsabilidad y prudencia, por el bien de las propias personas y por el de las instituciones políticas y sociales.

No debemos olvidar que en gran parte del mundo la práctica política imperante tiene un carácter esencialmente confrontativo, estando dominado su funcionamiento por visiones patrimonialistas y clientelistas que tienden a hacer primar ante todo el interés del *statu-quo*. En muchos países y regiones atreverse a mantener ciertas opiniones es motivo de represalia económica, física o judicial, o incluso agresiones y asesinato de la persona o sus allegados. ¿Podemos pues fiarnos de que estos sistemas los operen empresas, del estilo Google o Facebook, que se mueven por la búsqueda del beneficio económico? Muchas personas, agrupaciones y movimientos sociales desconfiaría, con razón, de interactuar usando sistemas propiedad de corporaciones. ¿Tal vez serían los partidos políticos, como instituciones de representación por excelencia, quienes deben encargarse de ellos? Resulta difícil pensar que con los niveles de sectarismo que existen, puedan promover discusiones e iniciativas de carácter apartidista. Lo mismo podría decirse de muchas otras instituciones, como sindicatos, ONGs, o movimientos sociales: en la medida en que pueden tener conflictos de intereses, difícilmente pueden promover el tipo de participación inclusiva, abierta y neutral que se necesitaría.

¿Tal vez, entonces, puedan operarlos las instituciones gubernamentales y administrativas? Es claro que los gobiernos, especialmente aquellos considerados democráticos, deberían hacer un uso extensivo de estos sistemas, promocionándolos y, en su caso, proporcionándoles apoyo financiero. Pero no parece que sean tampoco los mejores para administrarlos y gestionarlos, ya que son parte interesada en todos estos procesos y tienen una merecida reputación de manipular y cooptar los espacios e iniciativas participativos (Kadlec y Friedman 2007; Coleman y Moss 2006; Prieto-Martín 2010: pp. 71-83; Duque-Brasil y Carneiro 2011). Algunos influyentes expertos vienen desde hace tiempo recomendando, desde una visión más bien *top-down* y centralizadora, que los gobiernos establezcan y financien una agencia independiente que se encargue de promover espacios de deliberación pública (Coleman y Blumler 2009). Otros autores han propuesto, más modestamente, que los gobiernos actúen según modelos de participación “g4c2c” –*government for citizen-to-citizen*–, *ie*: que apoyen sistemas e iniciativas que permitan a los ciudadanos interactuar unos con otros, pero que eviten inmiscuirse demasiado en ellos.

Para que el sistema se use de una manera responsable, conviene dotar a los sistemas de un “marco institucional de gobernanza” que garantice que estará a su cargo una institución o coalición de instituciones que estén comprometidas, ante todo, con la transparencia y una operación ética de los procedimientos democráticos y participativos. Instituciones cuyo objetivo sea promover una participación de calidad, que aspiren a cuidar los “procedimientos”, pero que no tengan interés concreto en lo “sustancial” de los procesos impulsados por los sistemas. Cuando se diseñe el sistema deberán tenerse presente estos aspectos, y construir las funcionalidades y procedimientos de forma que se promueva, estructuralmente, la transparencia, la neutralidad, la apertura, la seguridad y la inclusividad. De la misma manera que se crearán recursos didácticos y se establecerán recomendaciones y procedimientos que guíen la operación del sistema, habrán de crearse una serie de procedimientos e instancias de gobernanza que promuevan un uso adecuado de los sistemas.

3.1.8. Sustentabilidad Integral

Finalmente, el nivel de sustentabilidad ha sido representado en la figura 17 como un eje central que atraviesa a todos los demás. Esto es así porque, como se argumentó al hablar de modelos de negocios en el apartado 3.1.5, la sostenibilidad ha de verse como el patrón con el que se mide, en último extremo, el valor del sistema. Como señalara H.G. Wells (1922) “adaptarse o perecer es, hoy como siempre, el imperativo inexorable de la Naturaleza”. Este mandato se aplica también a la innovación y a los sistemas de software. De nada sirve crear un sistema avanzadísimo en lo funcional y con un modelo impecable de interacción con el usuario, si no es capaz de generar el flujo de insumos que lo mantenga en funcionamiento. Un sistema cívico será exitoso en la medida en que consiga funcionar de manera sustentable en aquellos entornos en que se utilice. Una sustentabilidad que se refiere en primer lugar a la dimensión económica del sistema, pero que también se extiende a cada uno de los elementos mencionados por el modelo del catalejo. Para cada uno de estos niveles deberán establecerse fórmulas que promuevan su sostenibilidad, que por lo general se orientarán a compartir los diversos esfuerzos con aquellos que también se benefician del sistema, permitiendo que sus usuarios se “apropien” del sistema de muy diversas formas. Por ejemplo, la sostenibilidad al nivel de “Infraestructura creativa” podría promoverse desarrollando el sistema como software libre, mientras que la sostenibilidad en el nivel “Recursos didácticos” se podría fomentar usando enfoques abiertos y no centralizados de gestión del conocimiento, permitiendo que los usuarios contribuyan a refinar y acrecentar dichos recursos al tiempo que los usan.

En general, puede afirmarse que para que el sistema sea sustentable debe ofrecer, para la mayoría de sus usuarios, una clara “utilidad”. Ese es el alfa y omega de los sistemas de software cívico: que proporcionen a sus usuarios unos beneficios mayores que los costes que les demandan. Costes entendidos tanto en un sentido monetario como, sobre todo, en sentidos más intangibles: el tiempo que conlleva la utilización del sistema, el esfuerzo requerido para aprender a utilizarlo, la frustración asociada a sus fallos del sistema, etc. Es mucho lo que se puede hacer para minimizar dichos “costes”, y promover así la sostenibilidad del sistema.

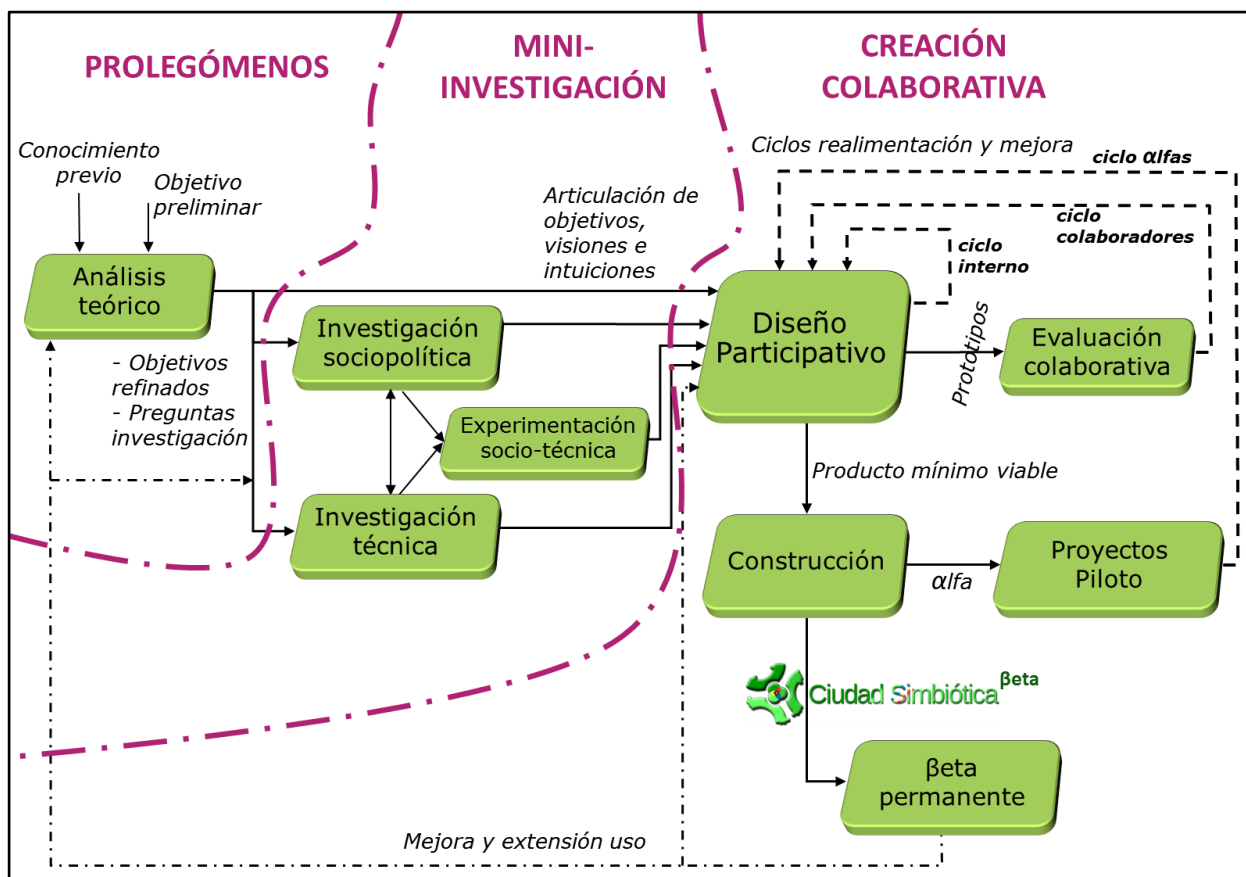
Como se ha visto, las distintas dimensiones del catalejo se condicionan y realimentan, unas a otras, holísticamente. En cierto modo, ‘todas tienen que ver con todas’. Es por ello que al desarrollar un sistema de software cívico no debe trabajárselas por separado, sino que se debe establecer entre ellas una especie de diálogo multinivel, para asegurarse de que en todo momento se mantengan alineadas y en equilibrio, unas con otras. De hecho, es por eso que hemos referido el modelo a un catalejo y no a una pirámide, en la que los pisos superiores se apoyan sobre los inferiores. La esencia de los catalejos es que todas sus partes son igualmente importantes. No es que las partes más pequeñas dependan de las grandes. En el momento en que cualquiera de ellas no esté correctamente alineada con las demás es el catalejo, como un todo, el que dejará de funcionar. Pero en el caso en que todos los componentes se alineen correctamente, cada uno de ellos refuerzan los efectos de las demás, haciendo más y más grande lo que era pequeño.

3.2. Ciclo de diseño transdisciplinar colaborativo para sistemas de software cívico

"It's only those exceptional and rare individuals who have brilliant ideas delivered to them by the muse, complete and gift wrapped. The rest of us have to work at it."
 (Alan Moore, "Behind the painted smile", 1983)

El ciclo general que proponemos para llevar a cabo el diseño colaborativo y transdisciplinar de sistemas de software cívico es el que se muestra en la figura 20.

Figura núm. 20. Ciclo de diseño transdisciplinar colaborativo de sistemas de software cívico



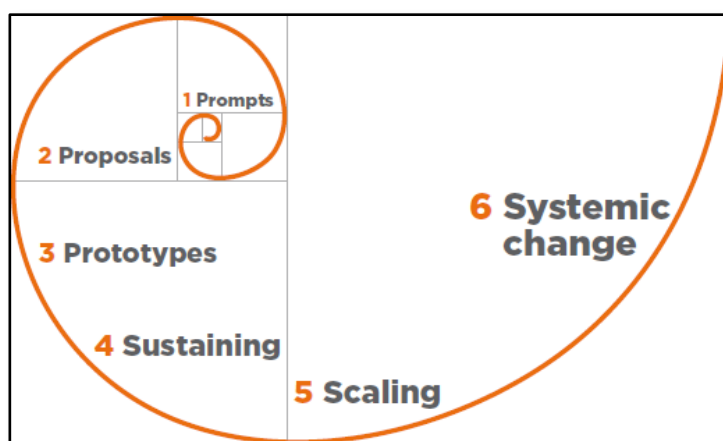
Fuente: Elaboración propia, inspirado en Carracedo Gallardo (2004, p. 498)

Los lectores memoriosos reconocerán en él el esquema que fue presentado en el capítulo de Introducción de la tesis, que en su sección 3.2 describía el "Itinerario investigativo" que siguió nuestra investigación doctoral (pág. 22). Es algo que no debería sorprender a nadie. El objetivo que se estableció para la tesis fue, en cierto modo, el de utilizar nuestra investigación concreta sobre el ámbito de la participación electrónica como un 'estudio de caso' que permitiese establecer una metodología de diseño y construcción colaborativos de sistemas de (e)Participación que, a su vez, pudiese generalizarse y ser aplicada a los sistemas de software cívico en general. El punto de partida que tomamos fue el modelo propuesto por el Prof. Carracedo Gallardo (2004) para la "determinación de requisitos para el diseño de un sistema de eDemocracia" (ver pág. 16). Las sucesivas modificaciones que fuimos realizando a dicho modelo a medida que la investigación avanzaba fueron el resultado de

las experiencias y aprendizajes que fuimos obteniendo y constituyen así un esfuerzo preliminar de validación y refinamiento del modelo.

Conviene señalar, antes de revisar las fases de nuestro ciclo, que la creación e implantación de un sistema de software cívico es, en última instancia, un tipo especial de proceso de innovación social. Como tal, su desarrollo tenderá a pasar por una serie de etapas de maduración que permiten que una serie de intuiciones iniciales sobre una determinada problemática o necesidad social puedan desencadenar, en el mejor de los casos, un proceso de cambio social (Murray et al. 2010). Como puede verse en la figura 21, estas etapas de maduración son: Indicios e inspiración, Propuestas e ideas, Prototipos y pilotos, Sostenibilidad, Replicación y extensión de escala y Cambio sistémico.

Figura núm. 21. Fases de la innovación social



Fuente: Murray et al.(2010)

Resultaría sencillo establecer una correspondencia entre estas fases y los distintos momentos descritos por nuestro ciclo de desarrollo. Al final, el objetivo del marco de referencia es orientar las acciones del grupo de personas que estén impulsando la creación del sistema con la intención de provocar un cambio social. Como puede verse en la figura 20, hemos diferenciado tres fases de especial trascendencia, a saber: (1) la fase de Prolegómenos, que corresponde con el momento de conceptualización inicial del sistema; (2) la fase de Mini-investigación socio-técnica, en la que se profundizan los conocimientos sobre el contexto de uso, se validan las asunciones iniciales más importantes y se comienza a ‘crear equipo’; y, finalmente, (3) la fase de Creación, en la que se desarrolla y construye colaborativamente el sistema.

3.2.1. Fase de Prolegómenos

“A great deal of intelligence can be invested in ignorance when the need for illusion is deep”
(Saul Bellow, “To Jerusalem and Back”, 1976)

Esta es la fase inicial que establece las bases para que, posteriormente, pueda desarrollarse el proyecto. Corresponde al momento de inspiración inicial, a la toma de conciencia de que existe una necesidad o una problemática en un determinado entorno que podría abordarse de una manera muy ventajosa si se contase con algún tipo de herramienta informática que potenciase determinadas acciones cívicas colectivas. Una acción colectiva que, en términos de la “tipología participativa” que se

presentó en el capítulo anterior (ver pág. 288), se referiría principalmente a actuaciones “en red” cuyo objetivo de influencia fuese de tipo “reducido”; no obstante, las actuaciones “en grupo” y las influencias de tipo “amplio” podrían incluirse también.

Lo normal es que la percepción inicial de ‘la necesidad’ la tenga una persona o colectivo que estén vinculados, de alguna manera, con el ámbito donde el sistema incidirá y que cuanto menos estén familiarizados con la utilidad que las herramientas tecnológicas potencialmente ofrecen. Cuando ocurre al revés, y es una persona con un perfil eminentemente técnico y con un conocimiento y vínculos reducidos para con el ámbito de incidencia, es muy probable que su propuesta inicial sea ‘demasiado’ técnica y esté descontextualizada, por lo que difícilmente encajará con los hábitos y capacidades de sus destinatarios y no funcionará salvo que se le haga profunda revisión.

En esta fase previa debe realizarse un diagnóstico y una formulación adecuada del problema, que permitan abordar sus causas fundamentales y no sólo sus síntomas más aparentes. Para ello es fundamental que los conocimientos y experiencia previos de los impulsores, así como sus intereses, sensibilidades e impulsos, estén estrechamente alineados con la problemática y entorno sobre el que se aspira a incidir. Muchos proyectos fracasan porque, pese a que las personas que los desarrollan tienen gran interés en que se desarrollen exitosamente, albergan también en su agenda personal o institucional otros intereses más prioritarios que, llegado el momento, le restan dedicación, compromiso y perseverancia. Esto ocurre frecuentemente cuando el proyecto es impulsado con la intención de acceder a ciertos fondos de financiación, o como un componente de un proyecto de investigación. No es que la existencia de fondos externos sea algo negativo. No lo es, ni siquiera en los casos en que estos condicionan parcialmente la temática y los enfoques que se aplicarán. Pero tanto los financiadores como los participantes en los proyectos deberían tener presente que si no existe esa alineación exquisita de voluntades y agendas, el riesgo de que el proyecto no tenga verdadero impacto se incrementa enormemente. Resulta especialmente importante que los impulsores del proyecto mantengan una actitud de escucha crítica y atenta, que les lleve a ponerse al servicio de una resolución verdadera de la problemática abordada por el proyecto y les mueva a buscar, ante todo, el empoderamiento de los destinatarios del proyecto. Es un tanto paradójico, pero los impulsores de este tipo de proyectos deberían estar buscando hacerse a sí mismos redundantes e innecesarios, una vez los colectivos destinatarios se han empoderado y se han apropiado del sistema.

Ese afán bienintencionado es el que da forma al “Objetivo preliminar” que, en la figura 20, aparece como el origen de todo el proceso de creación. Este objetivo fundacional, junto con la “Experiencia y conocimientos previos” de los impulsores, debe guiar un primer proceso de investigación, que procederá a revisar inicialmente las fuentes de conocimiento (artículos científicos, libros, informes, blogs, recursos electrónicos...) disponibles en todos los campos relacionados. Este análisis permitirá validar y refinar la idea inicial, identificando los posibles conocimientos, experiencias, herramientas y colectivos que puedan ser relevantes para contextualizar la propuesta y desarrollarla posteriormente. Convendrá cuestionarse, desde un primer momento, si el objetivo buscado cumple estas tres condiciones (IDEO 2011): (1) es técnica y organizacionalmente factible, (2) es económicamente viable, y (3) es realmente “deseable” desde el punto de vista social, buscando identificar posibles “consecuencias no deseadas” que el proyecto podría causar.

Este proceso de “Refinamiento teórico” de la propuesta conviene hacerlo sin demora y dedicándole el tiempo justo. De lo que se trata es de dotarse de elementos de juicio suficientes para identificar los riesgos conceptuales más importantes que acechan al proyecto, para así poder refinar, por un lado, sus propios objetivos y, por el otro, determinar la serie de cuestiones abiertas y “preguntas de investigación” que guiarán el trabajo investigativo de la siguiente fase.

3.2.2. Fase de Mini-Investigación

"Duerme con el recuerdo de la muerte y levántate con el pensamiento de que la vida es corta"
(Proverbio sufí)

A partir de los análisis realizados en la fase previa se desarrollan en ésta una serie de investigaciones de carácter aplicado e interdisciplinar. Se busca responder las cuestiones abiertas, clarificar y/o mitigar los riesgos asociados al proyecto y, en definitiva, profundizar el conocimiento de que se dispone sobre la problemática que el proyecto aborda, sobre los actores e instituciones implicados en ella, y sobre los distintos entornos en que se espera que el sistema opere.

Así, lo primero que deberá aclararse es quiénes son los actores e instituciones susceptibles de utilizar el sistema de software cívico o verse afectados por él, y que por tanto deberán ser tenidos en cuenta para su diseño. Estos colectivos incluirán típicamente una serie de actores provenientes de la ciudadanía y la sociedad civil, desde asociaciones vecinales, ONGs y movimientos sociales a los propios ciudadanos. En muchas ocasiones un sistema de software cívico tratará de incidir y empoderar a colectivos con características socio-demográficas particulares, como por ejemplo los jóvenes sin empleo, inmigrantes, personas ancianas, etc.; en tales casos, es claro que se les deberá considerar con especial ahínco. También es frecuente que un sistema de software cívico afecte o cuente con la participación de instituciones gubernamentales, entidades proveedoras de servicios públicos o entidades vinculadas con la política. En ocasiones será necesario incluir a otros actores, como los medios de información locales y/o medios comunitarios, tejido empresarial, universidades, escuelas, sindicatos, etc. Para cada uno de estos colectivos de interesados convendrá estudiar sus características más relevantes, incluyendo especialmente sus capacidades técnicas y cívico-sociales y sus expectativas, necesidades, intereses y agenda en relación a la temática cubierta por el sistema. Al finalizar esta fase debería disponerse, para cada uno de dichos actores relevantes de una ‘proposición de valor’ convincente que explique, en un lenguaje que éstos puedan entender, lo mucho que el sistema les aportaría, de forma que pueda persuadirse a representantes del colectivo para que se impliquen en el proceso de diseño y construcción del sistema.

Todos estos aspectos deben investigarse aplicando técnicas cualitativas como las que se describieron en el apartado metodológico (ver páginas 16 a 21). Los estudios de caso, las técnicas etnográficas, la investigación-acción y la teoría fundamentada ofrecen métodos que, en conjunto, proporcionan una buena capacidad interpretativa de este tipo de contextos. Es importante hacer notar que esta fase ha sido denominada como fase de “mini”-investigación porque su motivación es eminentemente instrumental: debe dotarnos de una comprensión profunda del ámbito en que trabajamos y de los objetivos que se aspira alcanzar con el sistema, pero debe también completarse tan rápido como sea posible, para permitirnos abordar cuanto antes y con razonables perspectivas de éxito la fase de desarrollo. La investigación no debe considerarse como un fin en sí mismo; si se desea

investigar en mayor profundidad, será mucho más interesante hacerlo una vez se disponga de los primeros prototipos del sistema. Hay que ser pragmático antes que académicamente purista, y optar por diseños investigativos sencillos pero efectivos. Han sido propuestos, de hecho, una serie de herramientas y métodos expresamente configurados para este tipo de situaciones (eg: IDEO 2011; NESTA 2011). Son, en definitiva, versiones ‘popularizadas’ de las metodologías de investigación social que hacen especial uso de prototipos y otras técnicas creativas para interactuar de una manera productiva con los informantes.

En lo posible, se buscará identificar aquellos entornos y actores que, potencialmente, podrán participar más adelante en el diseño y en las pruebas piloto del sistema. La fase de mini-investigación sirve así también para comenzar a establecer relaciones de confianza y de colaboración con los actores que contribuirán en los procesos de co-creación del sistema y liderarán su implantación posterior. En caso de que el sistema vaya a operar en un entorno geográfico y social determinados, podrán iniciarse los contactos con aquellos colectivos destinatarios, investigando con más detalle las relaciones que mantienen unos con otros. En los casos en que la vocación de uso del sistema sea más general y aspire, por ejemplo, a ser utilizado en multitud de ciudades, regiones o países, habrán de escogerse con criterio una serie de lugares, suficientemente representativos de los entornos que se desee cubrir, identificando en ellos a los colectivos de aliados que colaborarán en la creación del sistema.

Al mismo tiempo que se desarrolla la investigación de tipo sociológico, en esta fase deberá impulsarse también un proceso investigativo de naturaleza más técnica, que valore la manera en que pueden integrarse conceptos, tecnologías, herramientas y sistemas para satisfacer las necesidades de los colectivos implicados. Como vimos anteriormente, desde la eclosión de la Web Social o Web 2.0 están disponibles un sinfín de herramientas –*como blogs, wikis, chats, redes sociales, sistemas de reputación y ratings, ludificación, streaming, etc.*– que potencian enormemente la capacidad de los ciudadanos para trabajar colectivamente, crear grupos, coordinar eventos y, en última instancia, hacer oír su voz donde hasta entonces apenas llegaba. En la mayoría de los casos un sistema de software cívico no precisa desarrollar desde la nada una tecnología radicalmente nueva, sino agrupar y articular inteligentemente las herramientas y sistemas ya existentes para, vinculándolas con la temática del bien común objeto del proyecto y refiriéndolas a los marcos geográficos concretos donde se opere, potenciar enormemente su potencial efecto. Para ello, se precisa un conocimiento sociológico profundo de los entornos en que se desea incidir, estar familiarizado con la idiosincrasia de las administraciones públicas y con el día a día de los colectivos ciudadanos. Es desde esa comprensión que hace posible combinar las herramientas y conceptos tecnológicos de tal forma que se potencien unos a otros y contribuyan a promover y reforzar hábitos cívicos y redes de ciudadanía. Como parte de la investigación de tipo técnico habría que iniciar la reflexión sobre las cuestiones más técnicas del sistema: cuál es la arquitectura más ventajosa para el sistema, cuál el modelo de *hosting*, las formas de producir los componentes *hardware* que hicieran falta, enfoques para el diseño y la experiencia del usuario, etc. Convendrá también empezar a reflexionar sobre qué elementos se utilizarán para medir el grado en que el sistema alcanza sus objetivos: cómo se medirá la satisfacción de sus usuarios, el crecimiento y extensión de su uso y, en definitiva, su impacto sobre la problemática que aspiraba a influenciar. El “modelo del catalejo” que se presento en el apartado anterior identifica las dimensiones de tipo socio-técnico que deberán considerarse en la investigación.

La investigación socio-política y la investigación técnica interactúan y se refuerzan entre sí y conviene que progresen en paralelo e iterativamente. Siguiendo el enfoque de desarrollo en espiral que fue presentado en la página 349 (Boehm 1988; Schell 2008), se considerarán aquellas incógnitas y preguntas abiertas de cuya respuesta pueda depender el diseño y el éxito del sistema –tanto preguntas técnicas como de carácter socio-político– como los ‘riesgos’ iniciales que orienten las primeras iteraciones de desarrollo. La investigación preliminar desarrollada en esta fase buscará precisamente responder este tipo de preguntas, y podrá recurrir a la realización de pequeños experimentos socio-técnicos y de prototipado exploratorio (IDEO 2011; Farrer y Baumann 2011) que permitirán que, por medio de la interacción con usuarios o informantes expertos, se vaya refinando y definiendo el itinerario investigativo ulterior. En cierto modo estas investigaciones preliminares constituyen el equivalente cívico de las “prospecciones petroleras”: los experimentos equivalen a las catas y sondeos que se llevan a cabo en distintos contextos para verificar si existen en ellos bolsas de energía cívica no utilizada, así como para valorar qué tipo de tecnología es la que podría hacerla aflorar, conectándola con los motores cívicos que permitan promover una incidencia socio-política efectiva (Coleman 2005).

Convendrá que los distintos implicados comiencen a utilizar, ya en esta fase, formatos abiertos para la comunicación y difusión de los resultados que se vayan obteniendo. El uso de blogs de proyecto, wikis y listas de correo va a permitir que de una manera dinámica vayan cristalizando y articulándose los objetivos, visiones funcionales y procedimentales de todos los impulsores del sistema. Utilizando el modelo del catalejo que fue presentado anteriormente, se registrarán todas aquellas ideas sobre funcionalidades, procedimientos, interfaz de usuario, modelos de negocio, etc., que podrían contribuir a que el sistema cumpla sus objetivos. Se crea así un repositorio que no sólo permite entender y justificar el diseño de las primeras versiones del sistema sino que también servirá para inspirar los desarrollos posteriores.

Antes de pasar a la siguiente fase, de co-creación, deberán evaluarse y priorizarse todos estos elementos para, efectivamente, descartar todos aquellos que no se consideren como esenciales. Se trata de que al inicio de la fase de co-creación se plantee como punto de partida una proposición elemental pero que realmente aporte valor y tenga visos de poder ser sustentable. El objetivo es trabajar sobre un “sistema mínimo viable” para el que se puedan construir prototipos y al que se le vayan añadiendo sólo aquellas funcionalidades y procedimientos de uso que realmente se estimen útiles y necesarias. Este aspecto es muy importante, y en parte es el que justifica todo este esfuerzo investigativo previo: es muy importante llegar a la línea de salida del proceso de creación, propiamente dicho, con una propuesta previa que tenga sentido y pueda funcionar, así como habiendo establecido unas relaciones previas de colaboración con las personas e instituciones que, inicialmente, se implicarán en el esfuerzo de co-creación del sistema.

Estos *partners* no necesariamente tienen claro qué es lo que ellos mismos necesitan, y es bueno encauzar y potenciar sus aportes enmarcándolos dentro de esta primera proposición de valor. Debe resultarles suficientemente convincente para que se animen a contribuir. De ahí que sea fundamental que esta base de diseño sea adecuada y se ajuste con los requerimientos reales de sus usuarios. Todo el proceso investigativo preliminar ha buscado, por un lado, clarificar la visión de lo que se aspira a conseguir y, por el otro, encaminar sólidamente esta propuesta inicial que, a su vez, condicionará enormemente el devenir futuro del sistema. Psicológica y técnicamente resulta mucho más factible el añadir funcionalidades sobre un diseño inicial sencillo, que desechar funcionalidades ya añadidas.

Sistemas de software cívico como VirtuaPol²⁹ y Echo³⁰, creados con muy buena intención y con bastante criterio técnico son ejemplo de cómo unas asunciones iniciales desencaminadas y un gran desarrollo funcional antes de validar el sistema con sus usuarios, condiciona enormemente la flexibilidad que se tendrá en el futuro para ajustar el sistema a lo que realmente se necesita.

3.2.3. Fase de Creación Colaborativa

“Ever tried. Ever failed. No matter. Try again. Fail again. Fail better.”
(Samuel Beckett, “Worstward Ho”, 1983)

En esta fase se desarrolla, finalmente, el proceso co-creativo en el que los impulsores del sistema y los representantes de los colectivos usuarios deben trabajar juntos, con una perspectiva transdisciplinar y colaborativa, para crear las primeras versiones funcionales del sistema. Se deberá incluir en este proceso a representantes de todos los colectivos que potencialmente utilizarían o se verían afectados por el sistema: ciudadanos, organizaciones ciudadanas, funcionarios municipales, políticos, etc. Estos aliados revisarán el diseño y los prototipos del sistema y proporcionarán críticas, sugerencias y comentarios que, a su vez, ayudarán a refinarlo. Siguiendo el modelo de desarrollo en espiral (Boehm 1988; Schell 2008) y aplicando metodologías de diseño participativo y de desarrollo ágil, impulsores y usuarios irán determinando juntos, poco a poco, “lo que el sistema debería ser” (Schell 2008): sus funcionalidades, aspecto, procedimientos de uso, modelos de negocio y gobernanza, documentación, recursos didácticos, etc.

En esencia, esta fase continúa con el proceso de identificación y atenuación de riesgos que fue iniciado durante la fase anterior, de mini-investigación. La diferencia es que ahora se interactúa, si cabe, más intensa y continuamente con los usuarios, y se trabaja con la intención dejar atrás los prototipos exploratorios anteriores, para empezar a crear un prototipo de tipo evolutivo (Farrer y Baumann 2011), en el que los diseñadores y programadores vayan cristalizando, con la ayuda de los usuarios, una propuesta funcional del sistema con la que se puedan realizar verdaderas pruebas. En función de las características del proyecto se utilizará una u otra combinación de procesos y técnicas de Diseño Participativo como las que fueron mencionadas con anterioridad (PEOPLE 2012b; NESTA 2011; Sanders *et al.* 2010; Muller 2009) –algunas de las cuales aparecen también ilustradas en las figuras 4 y 16 (págs. 336 y 352).

Este trabajo iterativo, centrado en el desarrollo de prototipos, es reflejado en nuestro ciclo de diseño por lo que llamamos “Ciclos de realimentación y mejora”. Como muestra la figura 22, hemos diferenciado tres tipos de ciclos: (1) el “ciclo interno” se refiere a la realimentación y continua mejora que llevan a cabo el propio impulsor y los desarrolladores, que continuamente están revisando el diseño y funcionamiento del sistema; (2) el “ciclo de colaboradores”, por su parte, implica ya a los usuarios, que como ‘aliados’ del proceso de diseño evalúan las propuestas y responden a las consultas que les plantea el equipo impulsor, como también van utilizando las sucesivas versiones de los prototipos para ver si satisfacen sus necesidades. Deberá así contarse con la comunidad de usuarios

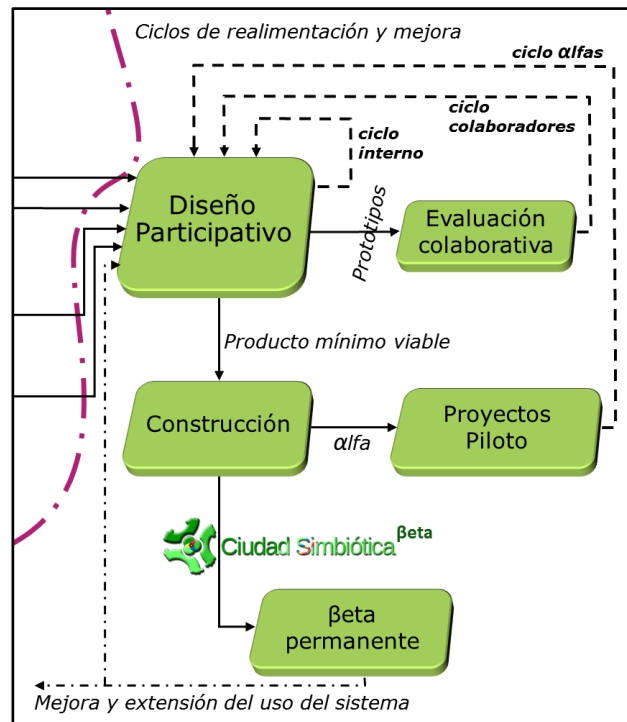
²⁹ <http://www.virtualpol.com>

³⁰ <http://echo.to>

tanto para la identificación de los riesgos del diseño como para determinar las estrategias con las que atenuarlos y resolverlos.

Por medio de este trabajo colaborativo se alcanza el momento en que puede completarse la construcción de una versión ‘alfa’ del sistema: un producto mínimamente viable que puede ser utilizado en proyectos piloto de pequeña escala, promovidos y gestionados con especial cuidado por el equipo impulsor y sus aliados. Estos proyectos piloto prueban el sistema en condiciones reales de uso, y sirven para realimentar nuevamente su proceso de diseño y mejora. Es el llamado (3) “ciclo de alfas o pilotos”, que permitirán probar, contando con el apoyo de instituciones locales, los diversos encuadramientos institucionales donde el sistema deba operar: grandes ciudades, pequeñas ciudades, entornos rurales, escuelas, etc. Una realización satisfactoria de estos proyectos piloto preliminares, que todavía ofrecen un acceso restringido al sistema, permite ajustar y mejorar las funcionalidades y procesos de uso del sistema, para así poder abordar sucesivos proyectos piloto que cubran mayores ámbitos geográficos, culturales o funcionales (ver figura 23).

Figura núm. 22. Fase de creación colaborativa del ciclo de diseño



Fuente: Elaboración propia, inspirado en Carracedo Gallardo (2004, p. 498)

Gracias a la realización de las experiencias piloto, se hace posible desplegar una primera versión ‘beta’ del sistema. Es una versión estable y madura, con la que ya es posible iniciar un proceso de extensión gradual y sustentable de utilización del sistema para ponerlo al alcance de todo su público objetivo. Como puede verse, estas fases se corresponden en alto grado con las que De Cindio *et al.* (2007) proponían para el diseño e implementación de servicios públicos electrónicos, cuando se cuenta con el apoyo de redes comunitarias (figura 1, pág. 331).

Con el sistema funcionando en modo beta, y gracias al *feedback* proporcionado por sus usuarios finales, se crea un ‘bucle de realimentación’ adicional que, en cierto modo, viene a completar el proceso completo de desarrollo (ver figura 20). En la medida en que el sistema va a mantenerse en un

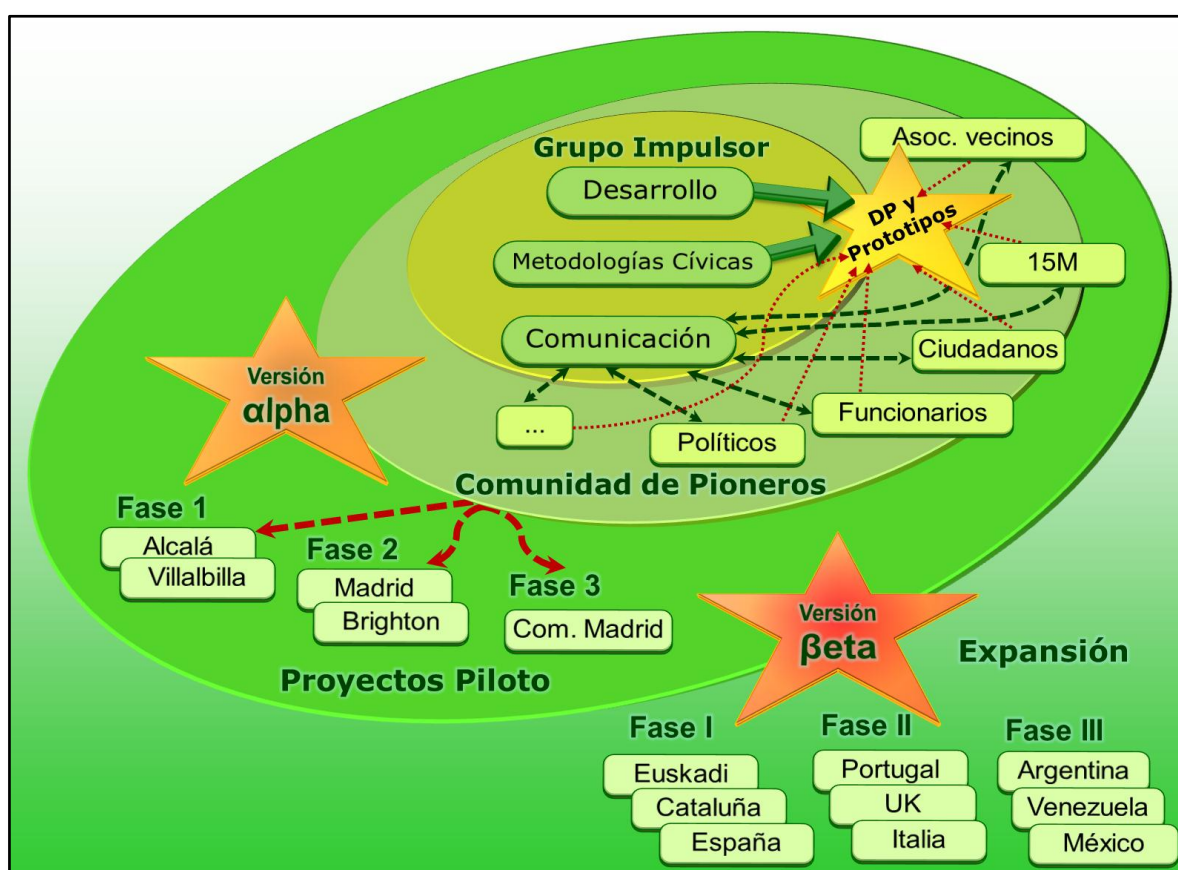
proceso de continua mejora, resultaría posible realizar nuevamente el proceso completo, pasando por sus fases de ‘prolegómenos’, ‘mini-investigación’ y ‘creación colaborativa’, con la intención de extender la funcionalidad proporcionada por el sistema. En este caso, las nuevas funcionalidades se podrían activar inicialmente sólo para una serie de “usuarios colaboradores” que las probaran y mejoraran antes de que fueran puestas a disposición del resto de usuarios. Sería asimismo posible introducir estas funcionalidades gradualmente siguiendo una estrategia de proyectos piloto, antes de activarlas para el sistema entero.

3.3. Articulación del trabajo colaborativo transdisciplinar

“El camino del sabio es obrar sin combatir. [...] Proyecta lo difícil partiendo de donde aún es fácil. [...] Realiza lo grande partiendo de donde aún es pequeño.”
(Lǎozǐ, “Dao De Jing”, siglo VI adC.)

La figura 23 proporciona una visión alternativa del proceso de creación iterativo, que ilustra especialmente los aspectos relacionados con la articulación de la colaboración entre los distintos actores que impulsan la creación del sistema.

Figura núm. 23. Articular de la colaboración transdisciplinar



Fuente: elaboración propia

La creación de una “comunidad” en torno al proyecto es un aspecto esencial que condicionará sus posibilidades de éxito. El proceso de reclutamiento, como vimos, se habría de iniciarse tan pronto como empiece el proyecto y reforzarse durante la fase de investigación, por medio de los trabajos de

observación y los experimentos preliminares. En la fase de co-creación es preciso extender aún más esta comunidad, así como motivar a sus distintos miembros para que contribuyan al proceso de diseño y prueba como participantes activos.

Entre los recursos que nos podrían orientar sobre cómo llevar a cabo este trabajo de coordinación interna y externa (Schell 2008; NESTA 2011) destaca especialmente el manual *“The Art of Community: Building the New Age of Participation”*, que ha sido escrito por Jono Bacon (2011), el actual responsable de la comunidad Ubuntu. Este texto destaca, entre otros, la importancia de (1) establecer “fines y objetivos específicos” para aglutinar y cohesionar la comunidad; (2) dotarse de procesos que ayuden a compartir, trabajar y contribuir al esfuerzo conjunto; (3) proporcionar herramientas y estructuras que permitan a los miembros trabajar rápido y sin trabas; (4) utilizar las redes sociales para dar visibilidad a la comunidad, atraer a más gente y obtener mayor realimentación; (5) valerse de técnicas y métricas que permitan medir el progreso de la comunidad en la consecución de sus metas; y (6) identificar y gestionar posibles conflictos.

En nuestro caso, y tal como ilustra la figura 23, la comunidad que participará en la creación del sistema de software cívico estará integrada por personas y colectivos muy diversos, cuyo nivel de implicación oscilará desde la dedicación plena y vocacional al proyecto, hasta actividades de colaboración de carácter más ocasional. Se pueden diferenciar así, conceptualmente, un “Grupo Impulsor” compuesto por aquellos miembros implicados más proactivamente en el día a día del proyecto, y una “Comunidad de Pioneros” formada por todos los colaboradores y representantes de las instituciones y colectivos usuarios, que aportarán al proyecto de una manera más reactiva.

El equipo impulsor lo forman por tanto aquellos individuos e instituciones más comprometidos con el proyecto, que se organizarían en distintos grupos de trabajo, para hacerse cargo de las diferentes labores que hay que desarrollar. Cabe así distinguir entre aquellos miembros dedicados a los aspectos más técnicos del diseño –análisis técnico, programación, interfaz de usuario, articulación de funcionalidades, etc.– y aquellos que pondrían su foco de atención en el desarrollo de las metodologías cívicas y los procedimientos participativos que acompañarán el uso del sistema. Dentro de estos grupos de trabajo, los niveles de comunicación y coordinación internos serán especialmente intensos, debiendo existir asimismo fluidos canales de comunicación intergrupales. Dada la importancia que ocupa la Comunidad de Pioneros dentro de un enfoque de desarrollo centrado en el usuario, se ha considerado necesario establecer otro grupo de trabajo al cargo de las comunicaciones con los diversos integrantes de la comunidad. Este equipo se cuidará de mantener informados y motivados a todos los colaboradores y actuarán también como enlace con los medios de comunicación y otras instituciones no vinculadas al proyecto.

Para que este tipo de diseño participativo resulte sustentable, deberá basarse en: (1) un amplio uso de herramientas virtuales que faciliten la comunicación y la colaboración, (2) alto nivel de granularidad de las tareas de diseño, de forma que se pueda dar cabida a los diferentes “intensidades de participación” de los contribuyentes, y para integrar las opiniones de socios con visiones potencialmente muy diferentes, y (3) identificación con el proyecto por parte de los colaboradores, que deben percibir la utilidad potencial del sistema y desear ‘apropiarse’ del mismo durante la realización de los proyectos piloto.

El flujo general básico para la colaboración consistiría en: (1) Se identifican aquellas áreas de diseño en las que se requiere de *feedback* y colaboración, y se crean y planifican una serie de pequeñas tareas colaborativas, con diferentes niveles de complejidad diferentes, que permitan obtener dicha realimentación. Estas tareas irían, por ejemplo, desde una solicitud de opinión sobre un determinado diseño, a pedir que se pruebe un área funcional completa siguiendo un guion de testeo. (2) De acuerdo con el plan de trabajo y utilizando la infraestructura para el trabajo virtual de la comunidad, se van lanzando solicitudes a la comunidad de pioneros para que realicen las tareas. (3) Los miembros de la comunidad se harán cargo de las diferentes tareas, selectivamente, de acuerdo con su interés personal y su disponibilidad de tiempo. De esta manera, los "pioneros" concentran sus contribuciones en las áreas que son más relevantes para su organización y en aquellas tareas que mejor se ajusten a su experiencia y sus intereses específicos. En ocasiones, los pioneros iniciarán discusiones entre ellos y con los miembros del grupo impulsor, como parte de la resolución de las tareas. (4) El "Grupo impulsor" es el responsable de agregar y articular las contribuciones de todos los participantes, tomando decisiones de diseño en base a ellas, buscando elaborar un diseño coherente para el sistema.

Este diseño guiará el proceso de construcción, que se valdrá de enfoques de desarrollo ágil. Asimismo, como parte de este proceso de diseño deberán establecerse los procesos de soporte, la documentación y los materiales didácticos asociados con el sistema. Los miembros del Grupo Impulsor se valdrán de blogs y wikis para informar regularmente, de manera informal, sobre los avances que se vayan realizando. Esto permitirá no sólo establecer fructíferos flujos de conversación con el resto de participantes, sino que todas estas reflexiones pasan a formar parte de la base de conocimiento del sistema y podrán ser utilizadas en sus ulteriores desarrollos. Como señalamos en el apartado anterior, este flujo básico de trabajo virtual y remoto se complementará con la realización de talleres de diseño participativo o con la realización de aquellas actividades formativas y de coordinación que se estimen convenientes.

*"We can only see a short distance ahead,
but we can see plenty there that needs to be done."
(Alan Turing, "Computing Machinery and Intelligence", 1950)*

4. Referencias

- Aakhus M., & Lewiński, M. (2011). Argument analysis in large-scale deliberation. In E. Feteris, B. Garssen, & F. Snoeck Henkemans (Eds.), *Keeping in Touch with Pragma-Dialectics* (pp. 165–183). Amsterdam: John Benjamins.
- Abrahamsson, S., & Ronkainen, W. (2002) Agile Software Development Methods: Review and Analysis. *VTT Publications* 478, 61–68.
- Acharya, A., Gurza Lavalle, A., & Houtzager, P. (2004). Civil society representation in the participatory budget and deliberative councils of São Paulo, Brazil. *IDS Bulletin*, 35(2).
- Agile Alliance. (2001). *Manifiesto for Agile Software Development*. Snowbird, UT: Agile Alliance. Disponible en <http://agilemanifesto.org>
- Aichholzer, G., & Allhutter, D. (2011). *Online forms of political participation and their impact on democracy*. ITA-Manu:scripte. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Akkermans, H., Gyan, N. B., Bon, A., Tuyp, W., Grewal, A., Boyera, S., & Allen, M. (2011). Is (Web) Science Ready for Empowerment? *Proceedings of the ACM WebSci'11* (pp. 1–7). Koblenz, Germany.
- Albuquerque, M. C. (2004). Participação Cidadã nas Políticas Públicas. En K. Hermanns (Ed.), *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias* (pp. 15-60). Fortaleza: Konrad-Adenauer-Stiftung.

- Astrom, J., & Grönlund, Å. (2011). Online consultations in local government: What works, when and how. En S. Coleman & P. M. Shane (Eds.), *Connecting democracy: Online consultation and the flow of political communication*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Andersson, E. (2012). *Where next for engagement?* Creative Councils Webinars. London: Involve.
- Anderson, J., & Rainie, L. (2012). *The future of gamification*. Pew Research Center.
- Bacon, J. (2011). *The Art of Community: Building the New Age of Participation*. O'Reilly Media.
- Bannister, F. (2011). ICT Hyperbole and the Red Queen Syndrome: e-Participation Policy and the Challenge of Technology Change. En R. Lucarini, P. Caiola, & B. Garavelli (Eds.), *E-Gov. 2.0: pave the way for e-Participation* (pp. 115-125). Roma: EuroSpace.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2012). Surfeit of Technological Exuberance? The questionable impact of technology on e-Participation. Presentado en Transforming Government Workshop 2012, London.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., & Wilson, L. (2008). *Designing citizen-centred governance*. Joseph Rowntree Foundation.
- Barraket, J. (2005). Online Opportunities for Civic Engagement? An examination of Australian third sector organisations on the Internet. *Australian Journal of Emerging Technologies and Society*, 3(1), 17–30.
- Beck, K. & Andres, C. (2005). *Extreme Programming Explained: Embrace Change*. Boston: Addison-Wesley.
- Bekkers, V. (2004). Virtual policy communities and responsive governance: Redesigning on-line debates. *Information Polity*, 9(3-4), 193-203.
- Bell, G. (2009). *Building Social Web Applications: Establishing Community at the Heart of Your Site*. O'Reilly Media.
- Benn, N., & Macintosh, A. (2011). Argument Visualization for eParticipation: Towards a Research Agenda and Prototype Tool. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (pp. 60-73). Heidelberg: Springer.
- Berdou, E. (2011). *Mediating Voices and Communicating Realities: Using information crowdsourcing tools, open data initiatives and digital media to support and protect the vulnerable and marginalised*. Brighton: Institute for Development Studies.
- Berntzen, L. (2011). "User-Centric eGovernment", Presentado en User-Centric eServices Workshop. Bruselas: Comisión Europea.
- Bieber, M., McFall, B. S., Rice, R. E., & Gurstein, M. (2007). Towards Systems Design for Supporting Enabling Communities. *The Journal of Community Informatics*, 3(1).
- Black, L. W. (2011). *The Promise and Problems of Online Deliberation*. Working Paper, 2011-02. Kettering Foundation.
- Blomberg, J., & Kensing, F. (1998). Participatory Design: Issues and Concerns. *The Journal of Collaborative Computing, Special Issue on Participatory Design, Computer Supported Cooperative Work*, 3(4), 167-185.
- Boehm, B. W. (1988). A spiral model of software development and enhancement. *Computer*, 21(5), 61–72.
- Bourgeois, D. T., & Horan, T. A. (2007). A Design Theory Approach to Community Informatics: Community-Centered Development and Action Research Testing of Online Social Networking Prototype. *The Journal of Community Informatics*, 3(1).
- Bowles, C., & Box, J. (2010). *Undercover User Experience Design*. New Riders Press.
- Brandtzæg, P. B., Følstad, A., Obrist, M., Geerts, D., & Berg, R. (2010). Innovation in Online Communities—Towards Community-Centric Design, 40, 50–57.
- Brandtzaeg, P. B., & Heim, J. (2011). A typology of social networking sites users. *International Journal of Web Based Communities*, 7(1), 28 – 51.
- Briefs, U., Ciborra, C., & Schneider, L. (1983). Systems design for, with and by the users: s: Proceedings of the IFIP WG 9.1 Working Conference. Riva del Sole (Italy): Elsevier.
- Brodie, E., Hughes, T., Jochum, V., Miller, S., Ockenden, N., & Warburton, D. (2011). *Pathways through participation: What creates and sustains active citizenship?* NCVO & Involve.
- Bruns, A. & Swift, A. (2011). g4c2c: Enabling citizen engagement at arms' length from government. *EDem 2010*, 3(1), 57-69.
- Carracedo Gallardo, J. (2004). *Seguridad en redes telemáticas*. México: McGraw-Hill.
- Chadwick, A. (2009). Web 2.0: New challenges for the study of e-Democracy in an era of informational exuberance. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 5(1), 9-41.
- Chadwick, A. (2011). Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. *Journal of Information Technology & Politics*, 8(1), 21–40.
- Cockburn, A. (2006). *Agile Software Development: The Cooperative Game*. Addison-Wesley Professional.

- Cohn, M. (2005). *Agile Estimating and Planning*, Prentice Hall.
- Coleman, S. (2005). *Lecture: e-Participation and Power: the Copper Wire and the Electricity*. Oxford Internet Institute.
- Coleman, S. (2011). Making the E-Citizen: A Socio-Technical Approach to Democracy. En S. Coleman & P. M. Shane (Eds.), *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. MIT Press.
- Coleman, S., & Blumler, J. G. (2009). *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, S., & Moss, G. (2006). *The Community Campaign Creator - A Socio-technical Evaluation*. Bristol City Council.
- Coleman, S., & Moss, G. (2012). Under Construction: The Field of Online Deliberation Research. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 1–15.
- Comisión Europea. (2010). The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government, COM(2010)743. Comisión Europea.
- Copus, C. (2007). Public Participation in Local Representative Democracy: The Importance of Local Political elite Perspectives on Participation and Methods of Citizen Engagement to Democratic and Political Activity. Presentado en Citizen Participation In Policy Making CINEFOGO Conference, Bristol.
- Cornwall, A., Romano, J., & Shankland, A. (2008). *Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look*. Institute of Development Studies.
- Crumlish, C., & Malone, E. (2009). *Designing Social Interfaces: Principles, Patterns, and Practices for Improving the User Experience*. Yahoo Press.
- Davies, T. (2009a), Doing Good Solidarity, *Chiapas Update* (pp. 1-2). Oakland: Chiapas Support Committee.
- Davies, T. (2009b). The Blossoming Field of Online Deliberation. En T. Davies & S. Peña Gangadharan (Eds.), *Online Deliberation: Design, Research, and Practice*. Stanford: CSLI Publications.
- Davies, T., & Chandler, R. (2012). Online Deliberation Design: Choices, Criteria, and Evidence. En T. Nabatchi, M. Weiksner, J. Gastil, & M. Leighninger (Eds.), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford University Press.
- Davies, T., & Mintz, M. D. (2009). Design Features for the Social Web: The Architecture of Deme. En L. Olsina, O. Pastor, D. Schwabe, G. Rossi, & M. Winckler (Eds.), *Proceedings 8th International Workshop on Web-Oriented Software Technologies (IWWOST 2009)*, CEUR Workshop Proceedings (Vol. 493, pp. 40-51).
- Davies, T., O'Connor, B., Cochran, A. A., & Effrat, J. J. (2004). *An Online Environment for Democratic Deliberation: Motivations, Principles and Design*. Stanford University.
- De Cindio, F. (2004). The role of Community Networks in shaping the Network Society: Enabling people to develop their own projects. En D. Schuler & P. Day (Eds.), *Shaping the Network Society: The New Role of Civil Society in Cyberspace*. MIT Press.
- De Cindio, F., & Peraboni, C. (2010). Design Issues for Building Deliberative Digital Habitats. Presented at the 4th International Conference on Online Deliberation (OD2010).
- De Cindio, F., Ripamonti, L. A., & Peraboni, C. (2007). Community Networks as lead users in online public services design. *The Journal of Community Informatics*, 3(1).
- De Liddo, A., & Buckingham Shum, S. (2010). Capturing and representing deliberation in participatory planning practices. Presented at the 4th International Conference on Online Deliberation (OD2010).
- Dederich, L., Hausman, T., & Maxwell, S. (2006). *Online technology for social change. From struggle to strategy*. dotOrganize.
- DEMO-Net. (2007). D13.1 - Development methods and support environments to build eParticipation tools. DEMO-Net Consortium.
- Dennis, A., Wixom, B. H., & Tegarden, D. (2005). *Systems Analysis and Design with UML*. John Wiley & Sons.
- DiFranzo, D., & Graves, A. (2011). A Farm in Every Window: A Study in the Incentives for Participation in the Windowfarm Virtual Community. Presentado en Proceedings of the ACM WebSci'11, Koblenz, Germany.
- Dini, P., Iqani, M., & Mansell, R. (2011). The (im)possibility of interdisciplinarity: lessons from constructing a theoretical framework for digital ecosystems. *Culture, theory and critique*, 52(1), 3-27.
- Dobson, C. (2009). *The Troublemakers Teaparty. A Manual for Effective Citizen Action*. New Society Publishers.
- Dozois, E., & Langlois, M. (2010). *DE 201: A Practitioner's Guide to Developmental Evaluation*, Montreal: J.W. McConnell Family Foundation & IICRD.
- Dubé, L., Bourhis, A., & Jacob, R. (2006). Towards a typology of virtual communities of practice. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 1, 69–93.

- Duque Brasil, F., & Carneiro, R. (2011). Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, 40, 71-87.
- Duvall, Paul, Matyas, Steve, and Glover, Andrew. (2006). *Continuous integration: Improving Software Quality and Reducing Risk*. Boston: Addison-Wesley.
- eCitizen II Consortium. (2012). *PanEuropean Best Practice Manual on eParticipation*. eCitizen II Consortium. Disponible en <http://eparticipation.eu/wiki/tiki-index.php>
- Ekelin, A. (2007). *The work to make eParticipation work*. Blekinge Institute of Technology, School of Engineering, Karlskrona.
- Ekelin, A., Elovaara, P., Eriksén, S., Dittrich, Y., Hansson, C., Landén, S., Larsson, A., et al. (2004). KomInDu - A Small Project about Big Issues. *Participatory Design Conference 2004* (pp. 28–31). Toronto.
- Escobar, Ó. (2011). The work of participation: local deliberative policy making as mediated by public engagement practitioners. Presentado en 61st Conference of the Political Studies Association, London.
- Escobar, Ó. (2012). *Public Dialogue and Deliberation: A Communication Perspective for Public Engagement Practitioners*. Edinburgh: Edinburgh Beltane - Beacon for Public Engagement.
- Euerby, A., & Burns, C. M. (2012). Designing for Social Engagement in Online Social Networks Using Communities-of-Practice Theory and Cognitive Work Analysis: A Case Study. *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making*, 6(2), 194–213.
- Eynon, R. (2007a). *Breaking Barriers to eGovernment: Case Study Report*. OII - DG Information Society and Media (EC).
- Eynon, R. (2007b). *Breaking Barriers to eGovernment: Overcoming obstacles to improving European public services - 5th workshop report*. OII - DG Information Society and Media (EC).
- Farrer, R., & Baumann, M. (2011). *Prototyping Public Services: An introduction to using prototyping in the development of public services*. London: Innovation Unit & NESTA.
- Faulkner, W. (2011). *Dialogue in Public Engagement: A Handbook*. Edinburgh: Edinburgh Beltane - Beacon for Public Engagement.
- Fawcett, S. B., Schultz, J. A., Francisco, V. T., Berkowitz, B., Wolff, T., Rabinowitz, P. W., & Wydeven Olverius, R. (2012). Using Internet Technology for Capacity Development in Communities: The Case of the Community Tool Box. En J. Rothman, J. Erlich, & J. Tropman (Eds.), *Strategies os Community Intervention*. Peosta, IA: Eddie Bowers Publishers.
- Fire-Blaess, S. (2011). Wikipedia: Example for a future Electronic Democracy?: Decision, Discipline and Discourse in the Collaborative Encyclopaedia. *Studies in Social and Political Thought*, 19, 131–154.
- Freschi, A. C., Medaglia, R., & Nørbjerg, J. (2009). *eParticipation in the institutional domain: a review of research*. DEMO-Net.
- Gaventa, J. & Barret, G. (2010). *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement, Citizenship, Participation and Accountability*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Gibson, J.J. (1977). The Theory of Affordances. En R. Shaw & J. Bransford (Eds.), *Perceiving, Acting, and Knowing: Toward an Ecological Psychology*. Lawrence Earlbaum.
- Gidlund, K. L. (2011). One for All, All for One – Performing Citizen Driven Development of Public E-Services. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (págs. 240-251). Springer.
- Gómez Oliva, A., Sánchez García, S., González Martínez, C., Pérez Belleboni, E., & Moreno Blázquez, J. (2005). *Diseño de una plataforma de Democracia Digital aplicable a escenarios de participación ciudadana*.
- Gramble, J. (2008). *A developmental Evaluation Primer*, Montreal: J.W. McConnell Family Foundation.
- Grönlund, Å. (2008). Lost In Competition? The State of the Art in e-Government Research. En H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, et al. (Eds.), *Digital Government E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, Integrated Series in Information Systems. Boston: Springer.
- Gurzick, D., & Lutters, W. G. (2009). Towards a design theory for online communities. *Proceedings of the 4th International Conference on Design Science Research in Information Systems and Technology*, DESRIST '09 (pp. 11:1–11:20). New York: ACM.
- Haque, U. (2010). *Notas sobre el diseño de sistemas participativos - para la ciudad o para el planeta*. *Mediateca Expandida*, 3 - *Habitar*, 48–57.
- Hara, N., Shachaf, P., & Stoerger, S. (2009). Online communities of practice typology revisited. *Journal of Information Science*, 35(6), 740-757.
- Haythornthwaite, C. (2011). Democratic process in online crowds and communities. En P. Parycek, M. J. Kripp, & N. Edelman (Eds.), *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government* (pp. 23-34).

- Hercheui, M. (2009). Virtual Communities and Democratic Debates: A Case Study on Institutional Influences. *ICIS 2009 Proceedings*.
- Heyer, C., & Brereton, M. (2010). Design from the everyday: continuously evolving, embedded exploratory prototypes. *Proceedings of 8th ACM Conference on Designing Interactive Systems*. Aarhus, DK: ACM Press.
- Hilts, A. (2011). *A Knowledge Structuring Framework to Support the Design of Social Media for Online Deliberation* (Thesis). University of Toronto.
- Howe, C. (2012) Taking the Technology out of Agile. UKGovCamp2012. London.
- IDEO. (2011). *Human Centered Design toolkit*. Palo Alto, CA: IDEO.
- IleP. (2012a). *E-inclusion guidelines: supporting diversity*. Tallinn: Immigrant Inclusion by eParticipation Consortium.
- IleP. (2012b). *E-participation guidelines: supporting diversity*. Tallinn: Immigrant Inclusion by eParticipation Consortium.
- ImmigrationPolicy2.0 (2011). D1.1: End User Requirements. ImmigrationPolicy2.0 Consortium.
- ImmigrationPolicy2.0 (2011). D2.1: User and Service Classification. ImmigrationPolicy2.0 Consortium.
- ImmigrationPolicy2.0 (2011). D2.2: Definition of Services and Service Bundles. ImmigrationPolicy2.0 Consortium.
- In-JeT ApS. (2012). eParticipation in the future / Fremtidens digitale borgerinddragelse. Birkerød: NET-EUCEN project.
- Kadlec, A., & Friedman, W. (2007). Deliberative Democracy and the Problem of Power. *Journal of Public Deliberation*, 3(1).
- Kalampokis, E., Tambouris, E., Tarabanis, K. (2008). A Domain Model for eParticipation. En A. Mellouk, J. Bi, G. Ortiz, D. K. Chiu, M. Popescu (eds.) ICIW, pp. 25–30. IEEE Computer Society.
- Kalampokis, E., Hausenblas, M., & Tarabanis, K. (2011). Combining Social and Government Open Data for Participatory Decision-Making. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (págs. 36-47). Heidelberg: Springer.
- Karlsson, M. (2012). Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden. *Local Government Studie*, 38(1).
- Kavanaugh, A., Isenhour, P., Cooper, M., Carroll, J. M., Rosson, M. B., & Schmitz, J. (2005). Information Technology in Support of Public Deliberation. En P. Van den Besselaar, G. de Michelis, J. Preece, & C. Simone (Eds.), *Communities and Technologies 2005*. Milano: Kluwer Academic Publishers.
- Kensing, F. (2003) *Methods and Practices in Participatory Design*. Copenhagen: ITU Press.
- Kies, R. (2005). Not all the online political forums are futile: The case study of the «radical community». ECEG 2005: 5th European Conference on e-Government.
- Klein, M. (2011). Enabling Large-Scale Deliberation Using Attention-Mediation Metrics. Presented at the Epistemic Democracy in Practice, Yale University.
- Konieczny, P. (2010). Adhocratic Governance in the Internet Age: A Case of Wikipedia. *Journal of Information Technology & Politics*, 7(4), 263–283.
- KU Workgroup for Community Health and Development. (2012). *Caja de Herramientas Comunitarias. Materializando Soluciones*. Lawrence: University of Kansas.
- Kubicek, H., Lippa, B., Westholm, H., & Kohlrausch, N. (2007). Medienmix in der lokalen Demokratie. Die Integration von Online-Elementen in Verfahren der Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht an die Hans Böckler Stiftung. Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib).
- Kubicek, H. (2010). The Potential of E-Participation in Urban Planning: A European Perspective. En C. N. Silva (Ed.), *Handbook of Research on E-Planning* (pp. 168–194). IGI Global.
- Kujala, S. (2003). User involvement: a review of the benefits and challenges. *Behaviour and Information Technology*, 22(1), pp. 1-16.
- Kyng, M. (2010). Bridging the Gap Between Politics and Techniques: On the next practices of participatory design. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 22(1).
- Laanpere, M., Tammsaar, K., & Sousa, S. (2011). A case study on using social media for e-participation: design of initiative mapper web service. *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV '11* (pp. 289–292). New York, NY, USA: ACM.
- Lave, J., Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, C. W. (2011). Five assumptions academics make about Public Deliberation, and why they deserve rethinking. *Journal of Public Deliberation*, 7(1).
- Lee, R. L., Ganoë, C. H., Schafer, W. A., Merkel, C. B., Carroll, J. M., & Rosson, M. B. (2007). Making Use of Scenarios for Achieving Effective Use in Community Computing Contexts. *The Journal of Community Informatics*, 3(1).

- Leighninger, M. (2011). *Using Online Tools to engage -and be engaged by- the Public*. Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government.
- Lewiński, M., & Mohammed, D. (2012). Deliberate Design or Unintended Consequences: The Argumentative Uses of Facebook during the Arab Spring. *Journal of Public Deliberation*, 8(1), 11.
- Liston, V., Harris, C., Lee, D., Davies, B., & O'Toole, M. (2012). Enabling discourse representation and meta-consensus in online deliberation using Internet technologies. Presentado en Conference of the Political Studies Association, London.
- Macintosh, A. (2003). Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process. *Promise and Problems of E-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD.
- Macintosh, A., Coleman, S., & Schneeberger, A. (2009). eParticipation: The Research Gaps. En A. Macintosh & E. Tambouris (Eds.), *LNCS 5694. Proceedings of ePart 2009* (pp. 1-11). Linz: Springer.
- Mahrer, H., & Krimmer, R. (2005). Towards the enhancement of e-democracy: Identifying the notion of the "middleman paradox". *Information Systems Journal*, 15(1), 27-42.
- Maier-Rabler, U., & Huber, S. (2011) Towards a Participatory Society. A Socio-technological Approach to ICT and Participation. *EDEM 2011: Proceedings of the 5th Conference on Electronic Democracy* (págs. 135-146). Wien: Österreichische Computergesellschaft (ÖCG).
- Mansell, R. (2010). Reflections on eParticipation Research. Presentado en ICT&S Workshop: International Advisory Board Meeting, Salzburg.
- McGonigal, J. (2011). *Reality Is Broken: Why Games Make Us Better and How They Can Change the World*. Penguin Press.
- Medaglia, R. (2011). eParticipation Research: A Longitudinal Overview. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (pp. 99-108). Heidelberg: Springer.
- Meijer, A., Burger, N., & Ebbers, W. (2009). Citizens4Citizens : Mapping Participatory Practices on the Internet. *Journal of eGovernment*, 7(1), 99 - 112.
- Mikaëlsson, R., & Wihlborg, E. (2011). Challenges to local e-democracy. A conceptual analysis of a bottom-up study of e-democracy practices in a multicultural Swedish municipality. *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government* (pp. 83-94). Presented at the CeDem11, Krems.
- Miller, L., & Williamson, A. (2007). Digital Dialogues, 2nd Phase Report: August 2006 - August 2007. Hansard Society.
- Miller, L., & Williamson, A. (2008). Digital Dialogues, 3rd Phase Report: August 2007 - August 2008. Hansard Society.
- Mindus, P. (2011). Updating Democracy Studies: Outline of a Research Program. En U. Neumann (Ed.), *Law, Technology and Society - Proceedings XXV World Congress of IVR. Special Workshop on «Legitimacy 2.0: E-democracy and Public Opinion in the Digital Age»*. Frankfurt am Main: Goethe University.
- Montarelo Navajo, M. (2012, mayo). *The Spanish Revolution: Structure, objectives and tactics of the 15M movement* (Master Thesis). Vrije Universiteit Brussel, Bruselas.
- Muller, M. J., Wildman, D. M., & White, E. A. (1993). Taxonomy of PD Practices: A Brief Practitioner's Guide. *Communications of the ACM*, 36(4), 26-27.
- Muller, M. J. (2007). Participatory design: the third space in HCI (revised). En J. A. Jacko & A. Sears (Eds.), *The Handbook of HCI (2nd edition)* (págs. 1051-1068). Mahway: Erlbaum.
- Muller, M. (2009). Participation in Web2.0 and e-Participation in Government: Toward a «Third Space» for Deliberation and Government. Presentado en ICT&S Workshop: Interdisciplinary Perspectives on eParticipation, Salzburg.
- Muller, J. M. & Kogan, S. (2010). *Grounded Theory Method in HCI and CSCW*. Cambridge: IBM Center for Social Software.
- Mumford, E. (1983). *Design Participatively*. Manchester, UK: Manchester Business School.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. London: The Young Foundation & NESTA.
- NESTA. (2011). *Prototyping Framework: A guide to prototyping new ideas*. London: NESTA & ThinkPublic.
- NET-EUCEN. (2012). *Developing Scenario in NET-EUCEN: Digital Citizen Engagement*. NET-EUCEN project.
- Niglia, F. (2012). Use of digital gaming in the user-centricity domain. Presentado en Expert Workshop on Digital Games for Empowerment and Inclusion - IPTS, Sevilla.
- Niglia, F., Schina, L., Gaftea, V., & Riley, L. B. (2012a). *Deliverable D1.3. Network Assessment Year 2*. NET-EUCEN project.
- Niglia, F., Schina, L., & Gugliotta, A. (2012b). *Deliverable D2.1. Overall Best Practices Report*. NET-EUCEN project.
- Norman, D. (1990). *The Design of Everyday Things*. Doubleday Business.

- Nygaard, K. (1983). Participation in System Development. The Task Ahead. In U. Briefs, C. Ciborra, & L. Schneider (Eds.), *Systems design for, with and by the users*. North-Holland.
- OECD. (2009). Focus on citizens: Public engagement for better policy and services. Paris: OECD. Osimo, D. (2010). *Web 2.0 in Government: Why and How?* (No. 45269). JRC Scientific and Technical Reports. Seville: Institute for Prospective Technological Studies.
- Panopoulou, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2010). eParticipation Initiatives in Europe: Learning from Practitioners. En A. Macintosh, E. Tambouris, & O. Glassey (Eds.), *LNCS 6229, Proceedings of ePart 2010* (pp. 54–65). Lausanne: Springer.
- Patton, M. Q. (2010). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, New York: Guilford Publications, Inc.
- PEOPLE. (2012a). Concept and Pilots Description for the Call of Cooperation. PEOPLE Consortium.
- PEOPLE. (2012b). Online Methodological Wiki. People Consortium. Disponible en <http://wikipeople.asi-soft.com>
- Piirainen, K., Kolfschoten, G., & Lukosch, S. (2010). In Search for the Right Tools to Fix the Right Problem: A Look into the Challenges of Collaborative Design. *43rd Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, 1-10.
- Poplin, A. (2011). Games and serious games in urban planning: study cases. *Proceedings of the 2011 international conference on Computational science and its applications - Volume Part II, ICCSA'11* (pp. 1–14). Springer.
- Porrás, J. I. (2004). Internet, Política y Democracia Local. *Documentación social*, 133, 53–76.
- Porrás, J. I. (2005). Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales. *Nueva Sociedad*, 195.
- Price, V. (2011). Playing Politics: The Experience of E-Participation. En S. Coleman & P. M. Shane (Eds.), *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. MIT Press.
- Prieto-Martín, P. (2006a). Putting e-Participation research on the service of Civil Society. En J. Rose (Ed.), *European Research Workshop: Mapping eParticipation, MCIS 2006*. Venice (Italy): DEMO-Net.
- Prieto-Martín, P. (2006b). Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño. *Textos de la Cibersociedad*, 9.
- Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Panajachel: Asociación Ciudades Kyosei.
- Prieto-Martín, P., de Marcos, L., & Martínez, J. J. (2012a). The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of European eParticipation developments and troubles. *European Journal of ePractice*, 15, 62–89.
- Prieto-Martín, P., de Marcos, L., & Martínez, J.J. (2012b). The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation – Versión Completa. Asociación Ciudades Kyosei. Disponible en [http://www.ckyosei.org/docs/TheE-\(R\)evolutionWillNotBeFunded.pdf](http://www.ckyosei.org/docs/TheE-(R)evolutionWillNotBeFunded.pdf)
- Puttick, R. (Ed.). (2011). *Using Evidence to Improve Social Policy and Practice: Perspectives on how research and evidence can influence decision making*. London: NESTA.
- Ramsey, K. S., & Wilson, M. W. (2009). Rethinking the 'Informed' Participant: Precautions and recommendations for the Design of Online Deliberation. En T. Davies & S. Peña Gangadharan (Eds.), *Online Deliberation: Design, Research, and Practice* (pp. 259–267). Stanford: CSLI Publications.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L., & López Hernández, A. M. (2010). Trends of e-Government Research. Contextualization and Research Opportunities. *The International Journal of Digital Accounting Research*, 10(16), 87–111.
- Robert, H. M., Honemann, D. H., & Balch, T. J. (2011). *Robert's Rules of Order Newly Revised*. Da Capo Press.
- Robertson, S., & Robertson, J. (2012). *Mastering the Requirements Process: Getting Requirements Right* (3.^a ed.). Addison-Wesley Professional.
- Rose, J., & Sæbø, Ø. (2010). Designing Deliberation Systems. *The Information Society*, 26(3), 228-240.
- Royce, W. (1970), Managing the Development of Large Software Systems, *Proceedings of IEEE WESCON 26*, 1–9.
- Ruiz, S., Stokes, B., & Watson, J. (2012). Mobile and Locative Games in the «Civic Tripod»: Activism, Art and Learning. *International Journal of Learning and Media*, 3(3).
- Sæbø, Ø., Flak, L. S., & Seina, M. K. (2011). Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses. *Government Information Quarterly*, 28(3), 416–425.
- Sæbø, Ø., & Rose, J. (2008). Establishing Political Deliberation Systems: Key Problems. *ECIS 2008 Proceedings*.
- Sæbø, Ø., Rose, J., & Flak, L. S. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25, 400–428.
- Sæbø, Ø., & Rose, J. (2008). Establishing Political Deliberation Systems: Key Problems. *ECIS 2008 Proceedings*.

- Sæbø, Ø., Rose, J., & Molka-Danielsen, J. (2009a). eParticipation: Designing and Managing Political Discussion Forums. *Social Science Computer Review*, 28(4), 403–426.
- Sæbø, Ø., Rose, J., & Nyvang, T. (2009b). The Role of Social Networking Services in eParticipation. En A. Macintosh & E. Tambouris (Eds.), *LNCS 5694. Proceedings of ePart 2009* (pp. 46–55). Linz: Springer.
- Sanders, E. (2006a). Design Research in 2006. *Design Research Quarterly*, 1(1).
- Sanders, E. (2006b). Design serving people. *Cumulus Working Papers*, 15(05), 25–27.
- Sanders, E. (2008). An evolving map of design practice and design research. *Interactions*, 15(6), 13–17.
- Sanders, E., Brandt, E., & Binder, T. (2010). A framework for organizing the tools and techniques of participatory design. *Proceedings of the 11th Biennial Participatory Design Conference, PDC '10* (pp. 195–198). New York: ACM.
- Sanders, E., & Stappers, P. (2008). Co-creation and the new landscapes of design. *CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and the Arts*, 4(1), 5–18.
- Sasaki, D. (2011). Technology for Transparency: The role of technology and citizen media in promoting transparency, accountability and civic participation. Amsterdam: Global Voices.
- Schell, J. (2008). The Art of Game Design: A book of lenses. Morgan Kaufmann.
- Scherer, S., Karamagioli, E., Titorencu, M., Schepers, J., Wimmer, M., & Koulolias, V. (2010a). Usability Engineering in eParticipation. *European Journal of ePractice*, 7, 79–91.
- Scherer, S., Wimmer, M., & Ventzke, S. (2010b). Hands-on guideline for e-participation initiatives. En M. Janssen, W. Lamersdorf, J. Pries-Heje, & M. Rosemann (Eds.), *E-Government, E-Services and Global Processes: Joint IFIP TC8 and TC6 International Conferences, EGES 2010 and GISP 2010* (págs. 49–61). Brisbane: Springer.
- Scherer, S., Wimmer, M., & Schepers, J. (2012). Regional Participation Model to Engage Citizens in Distant Decision-Making. En Y. Charalabidis & S. Koussouris (Eds.), *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for On-line Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- Scherer, S., & Wimmer, M. (2011a). Analysis of enterprise architecture frameworks in the context of e-participation. *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times, dg.o '11* (pp. 94–103). New York: ACM.
- Scherer, S., & Wimmer, M. (2011b). Reference Framework for E-participation Projects. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (pp. 145–156). Heidelberg: Springer.
- Schwaber, K., & Beedle, M. (2002). Agile software development with Scrum. Prentice Hall.
- Schwagereit, F., Scherp, A., & Staab, S. (2011). Survey on Governance of User-generated Content in Web Communities. Presentado en *Proceedings of the ACM WebSci'11*, Koblenz, Germany.
- Sharma, R. (2011). Investigating the effect of Participation-Limiting Structures on outcomes of e-Democracy Systems. *PACIS 2011 Proceedings*. Brisbane (Australia).
- Shirky, C. (2010). Cognitive Surplus: Creativity and Generosity in a Connected Age. Penguin Press.
- Shneiderman, B. (2011). Technology-Mediated Social Participation: The Next 25 Years of HCI Challenges. En J. A. Jacko (Ed.), *LNCS 6761. Proceedings of HCI 2011* (págs. 3–14). Heidelberg: Springer.
- Shove, E., Rip, A. (2000). Symbolic Users, Users and unicorns: a discussion of mythical beasts in interactive science. *Science and Public Policy* 27(3), 175–182.
- Simon, J. (2011). E-Democracy and Values in Information Systems Design. En P. Mindus, A. Greppi, & M. Cuono (Eds.), *Legitimacy 2.0: E-democracy and Public Opinion in the Digital Age*. Frankfurt am Main: Goethe University.
- Slaviero, C., Garcia, A. C. B., & Maciel, C. (2011). Towards an Ontology to Support the Deployment of eParticipation Environments. En K. N. Andersen, E. Francesconi, Å. Grönlund, & T. M. Engers (Eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, LNCS (Vol. 6866, págs. 146–160). Heidelberg: Springer.
- Snyder, W. M., Wenger, E., Briggs, X. S. (2004). Communities of practice in government: leveraging knowledge for performance. *The Public Manager*, 32(4), 17–21.
- Speroni, P., & Velikanov, C. (2011). System-Generated Requests for Rewriting Proposals. Presented at the 3rd International Conference on eParticipation (ePart 2011), Delft.
- Strandberg, K., & Grönlund, K. (2012). Online Deliberation and Its Outcome—Evidence from the Virtual Polity Experiment. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(2), 167–184.
- Stromer-Galley, J., Webb, N., & Muhlberger, P. (2012). Deliberative E-Rulemaking Project: Challenges to Enacting Real World Deliberation. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 82–96.
- Tambouris, E., Liotas, N., Kaliviotis, D., & Tarabanis, K. (2007). A framework for scoping eParticipation. *dg.o 2007: Proceedings of the 8th annual international conference on Digital government research: bridging disciplines & domains* (págs. 288–289). Digital Government Society of North America.

- Tambouris, E., Dalakiouridou, E., Panopoulou, E., & Tarabanis, K. (2011). Evaluation of an Argument Visualisation Platform by Experts and Policy Makers. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (págs. 74-86). Heidelberg: Springer
- Tammaaar, K., Sousa, S., & Laanpere, M. (2011). Using Social Media for Immigrant Inclusion via e-Participation. *Proceedings of the 4th International Network-Based Education, «The Social Media in the Middle of Nowhere»* (pp. 163–174). Salla, FIN: University of Lapland.
- Thomas, D. (2010). Enabling User Participation in Civic Engagement Web Sites. *International Journal of E-Politics (IJEP)*, 1(3), 39-51.
- Towne, W. B., & Herbsleb, J. D. (2012). Design Considerations for Online Deliberation Systems. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 97–115.
- Trénel, M. (2009). Facilitation and Inclusive Deliberation. In: Davies T, Gangadharan S.P (Eds.). *Online Deliberation: Design, Research and Practice*. San Francisco: CSLI Publications, pp. 253-258.
- Tzagarakis, M., Karousos, N., & Karacapilidis, N. (2009). On the Development of Web-Based Argumentative Collaboration Support Systems. En M. D. Lytras, et al. (Eds.), *LNCS 5736. Proceedings of WSKS 2009: Visioning and Engineering the Knowledge Society. A Web Science Perspective*, WSKS 09 (págs. 306–315). Crete: Springer.
- van der Merwe, R., & Meehan, A. (2011). Direct Democracy Catalysed by Resident-to-Resident Online Deliberation. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (pp. 169-179). Springer.
- van der Merwe, R., & Meehan, A. (2012). Direct Deliberative Governance Online: Consensual Problem Solving or Accommodated Pluralism? *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 46–63.
- Velikanov, C. (2010). Procedures and Methods for Cross-community Online Deliberation. *JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, 2(2), 170-183.
- Verlet, D., Steyvers, K., Reynaert, H., & Devos, C. (2007). Attitudes towards Citizen Involvement. Looking from Both Sides of the 'Gap'. Presentado en Citizen Participation In Policy Making, Bristol.
- Vincent, P. (2009). Citizens Deliberating Online: Theory and Some Evidence. En T. Davies & S. Peña Gangadharan (Eds.), *Online Deliberation: Design, Research, and Practice*. Stanford: CSLI Publications.
- von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge: MIT Press.
- Welch, E. W., & Fulla, S. (2005). Virtual interactivity between government and citizens: The Chicago police department's citizen ICAM application demonstration case. *Political Communication*, 22(2), 215–236.
- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wenger, E., McDermott, R., Snyder, W.M. (2002). *Cultivating Communities of Practice*. Harvard Business Press.
- Wenger, E., White, N., Smith, J. D., & Rowe, K. (2005). *Technology for communities*. Quebec: CEFRIO
- Wenger, E., White, N., & Smith, J. D. (2009). *Digital Habitats: stewarding technology for communities*. Portland: CPsquare.
- Whyte, A., & Macintosh, A. (2001). Electronic Democracy European Network (EDEN). Report on user requirements for the EDEN Toolkit. International Teledemocracy Center.
- Whyte, A., & Macintosh, A. (2001). Transparency and teledemocracy: Issues from an "e-consultation." *Journal of Information Science*, 27(4), 187–198.
- Whyte, A., & Macintosh, A. (2003). Representational politics in virtual urban places. *Environment and Planning*, 35(9), 1607–1627.
- Whyte, A., & Macintosh, A. (2004). Electronic Democracy European Network (EDEN). Summary of D6.2 Final Tool Validation and E-Democracy Evaluation Report. International Teledemocracy Center.
- Whyte, A., Macintosh, A., Shell, D., & McKay-Hubbard, A. (2005). e-Community Council User Requirements Specification. International Teledemocracy Centre, Napier University.
- Wimmer, M. (2011). Research foundations and new trends for e-government (invited talk). Presentado en Jurix2011, Vienna.
- Wilson, M. W., Ramsey, K. S., & Myerges, T. L. (2005). Design considerations for supporting online, analytic-deliberative, public participation. *2nd Conference on Online Deliberation: Design, Research and Practice / DIAC-2005*. Stanford University.
- Wilson, R., & Leach, M. (2011). *Civic Limits: How much more involved can people get?* ResPublica.
- Wright, S., & Street J.(2007), Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums, *New Media Society*, 9(5), London : Sage Publications, 849-870.

- Wright, S. (2009). The Role of the Moderator: Problems and Possibilities for Government-Run Online Discussion Forums. In: Davies T, Gangadharan S.P (Eds.). *Online Deliberation: Design, Research and Practice*. San Francisco: CSLI Publications, pp. 233-242.
- Wright, S. (2011). Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. *New Media & Society*.
- Yu, E., Giorgini, P., Maiden, N., & Mylopoulos, J. (Eds.). (2010). *Social Modeling for Requirements Engineering*. The MIT Press.
- Zissis, D., Lekkas, D., & Anastasia-Evangelia, P. (2009). Competent Electronic Participation Channels in Electronic Democracy. *Electronic Journal of e-Government*, 7(2), 195–208.

CONCLUSIONS AND FUTURE WORK

This chapter closes the doctoral dissertation summarizing the main conclusions and the contributions derived from our research, as well as the lines of research and future work that the dissertation has unlocked, which the author plans to undertake during the next years.

1. Conclusions

“Until we rebuild, both from the bottom up and from the top down, our institutes of governance and democracy, we will not be able to stand up to the fundamental challenges that we are facing”

(Castells, “The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society”, 2001)

This dissertation was all about the so-called “electronic participation”, a concept that emerged at the beginning of the century and which refers to ‘the use of ICT to enable, broaden and deepen people’s capacity to influence the decisions and get involved in the actions that affect their lives’. Nobody doubts, nowadays, that the Internet and the extension of social networking systems will have a profound impact on how democracy works. It is, actually, having this impact already. However, the development of eParticipation as an academic and practical field has proved to be much harder and slower than initially expected. Over the past years, many experiments have been carried out that intended to use ICT to strengthen democratic processes, but their overall impact has been, without exception, quite modest. By now, even the official ‘experts’ have to admit that public institutions and the traditional academic establishment are not good at designing and running eParticipation environments. In the last decade the EU has invested more than 250 million euros to fund (e)Participation related projects and experiments which have not been very successful in attracting and incentivizing the assortment of projects and participants that would have been required to boost innovation in the eParticipation field (Prieto Martín *et al.* 2012). Most government-driven eParticipation projects have typically shared several important weaknesses, like topics being distant from people’s priorities, websites unknown to the general public, inappropriate tools, methodologies not scalable, usage much lower than expected, very limited impact, poor evaluation, unrealistic assumptions all-around, etc. The tools they created focused on “top-down” participation, had a strong “government-centric” bias and tended to be quite inefficient, technologically backward and unable to fulfil the real needs of their users. Thus, the same questions that were open ten years ago remain nowadays still unanswered.

This dissertation’s research has aimed to make sense of this confusing situation, contributing to explain why the field of Civic Engagement and ICT has been so difficult to develop and subsequently

suggesting different ways to approach it more successfully. By means of an interdisciplinary methodological approach which combined perspectives related to socio-political analysis with system design methodologies and ethnographic research methods, my research aimed to acquire a grounded and critical understanding of (e)Participation and (e)Participation systems, as a first step to orient the processes of collaborative design, construction and operation of Civic Software Systems that are sustainable, homeostatic and are able to really support civic engagement and citizen mobilization at the municipal level. Consequently, the research has targeted three main areas of study: 1st. Participation, understood as the traditional participation; 2nd. (e)Participation, which basically adds the technological and ICT dimension to traditional participation, and considers it as a whole; and 3rd. Collaborative design and construction of (e)Participation systems. The conclusions and contributions of the research can be linked to these topics.

a. Traditional Participation

This area of study was approached, firstly, by reflecting about the field's theories, concepts and classification models developed by academics, professional practitioners and social movements. "Citizen Engagement" is a research topic that has been analysed from different perspectives and academic disciplines which, in most cases, work and publish in relative isolation, without properly considering or linking to proposals arising from other disciplines. Multi-disciplinarity has traditionally not worked properly for the analysis of the Civic Engagement field. Our research aimed to obtain a general picture of the field, by integrating the most important theoretical contributions presented during the last years. We attempted, additionally, to perform a grounded and critical analysis to those proposals, validating them in our specific context of practice. As part of this research, ethnographic work was performed in settings as different as Catalonia, Brazil and Guatemala. This way, we were able to frame the different contributions within our self-developed, realistic and practice-oriented body of knowledge.

The main conclusion derived from this research effort is that Participation needs to be analysed with a trans-disciplinary, holistic and critical perspective. Much research on Participation has aimed to consider just some specific parts of it, disregarding the rest. In most cases this bias is introduced when researchers align their analysis and projects with the needs and perspectives of governments and/or the sponsors of administrative civic engagement exercises. Our research has clearly shown that this is a wrong approach, which most often than not leads to "missing the forest for the trees". Analyses of participation that do not consider as a 'central research topic' the tension existing between civic engagement and the institutional struggles for power and accountability tend to be quite unproductive. By just considering the "top-down" participation forms without integrating them with "bottom-up" community organising initiatives, this approaches very often end up presenting as participation what the seminal study from Arnstein termed as 'Nonparticipation' and 'Tokenism' (Arnstein 1969), *ie*: false participation.

As a result of the ethnographic research that was performed in Brazil, and as an example of this kind of critical approach that aims to scrutinise the contradictions inherent in public participation, a part of the dissertation presented an in-depth analysis of a paradigmatic case: the Participatory Budgeting of the Brazilian metropolis (Prieto-Martín 2010). By contrasting the experiences of the cities of Fortaleza and Porto Alegre it was shown how this kind of participatory processes are

characterized not only by the deliberative elements that are normally highlighted by researchers and academics, but also by another set of instrumental and manipulative dimensions, whose consideration is essential to really understand them.

Finally, the PhD has contributed several theoretic and classificatory models for participation, as the “Matrix of Civic Implication”, the “Typology of participatory mechanisms”, or the “Typology of participatory activities”. These models have been created considering especially the perspectives and interests of the stakeholders involved in civic engagement, and aim to embrace the widest possible spectrum of participatory phenomena. The proposed models make a step forward, leveraging on tens of Civic Participations typologies, to propose a framework that is theoretically sound, realistic and, at the same time, very practical: it allows identifying the most essential dimensions of participatory mechanisms and institutions, and reflecting about them. They contribute to ground conceptually a critical understanding of Participation, and are especially valuable for the design, analysis and comparison of Civic Engagement experiences and projects.

b. (e)Participation

The problems of lack of inter-disciplinarity and lack of critical perspective which afflicted the Participation field as a scientific domain were fully transferred to the field of eParticipation. An important part of this PhD has analysed in detail the problems and contradictions associated with the initial development of the eParticipation field in Europe, and the reasons that explain the lack of success of EU’s Innovation Support Programs to advance it (Prieto-Martín 2006a; Prieto-Martín *et al.* 2012). The main problem identified is the lack of a proper understanding and articulation with regard to the ‘Participation’ field: eParticipation is not a new field that stands at the same level that the participation field, but a part of it. In our opinion, it is not reasonable to attempt to develop eParticipation as something you derive from e-Government, as the EU apparently tried to do (Prieto-Martín *et al.* 2012). Many of the projects developed were technology-oriented and thus were based on a naive understanding of Civic Participation, and this led to profound misconceptions about the needs and interests of governmental and civil society stakeholders as well as bad research and project designs.

An important contribution in this area was to clarify the relation between Participation, (e)Participation and eParticipation, making a clear call for researchers to stop considering them as different things if they want to achieve more success. Existing research and project funding silos, that separate researchers from the different fields and incentivize the realization of projects whose design, coordination and evaluation is detached from their context of application, need to be effectively ‘hybridated’ in order to encourage that sociologists, political scientists, practitioners, innovators and ICT researchers really work together to develop innovative and sustainable approaches and research tools.

The traditional ways of doing science are proving not to work well in the context characterized by the emergence of the Network Society (Castells 2001). A scientific paradigm change is currently happening around the wide field known as “Web Science” (Akkermans *et al.* 2011). Web Science is an interdisciplinary research field that analyses all socio-technical dimensions related to the Web and, specifically, aims to “understand what the Web is, engineer its future and ensure its social benefit”

(Berners-Lee et al. 2006). The (e)Participation field, which makes use of ICT to facilitate political influence and social change, can be considered part of Web Science's cutting edge. Most of the changes and transitions associated with the new paradigm will probably be visible in the (e)Participation context before they impact others. It is thus a field especially prone to be used as a test bed to experiment with the "new ways of doing science".

c. Collaborative Design of Civic Systems

All our previous analysis about (e)Participation had one main and final aim: to provide the foundations of a Framework that orients the co-creation of civic software systems by means of a bottom-up and trans-disciplinary collaborative process where the stakeholders and final users play a central role.

In order to establish this framework, an assortment of related areas was scrutinized for valuable insights. In particular, we studied the collaborative design and community informatics areas, as well as the latest proposals on the design of eParticipation and online-deliberative systems. Inspiration was also drawn from a series of fields that could seem unrelated but, in fact, when considered together express a tendency towards a more pragmatic approach to research, development and project management. Examples of these fields include grounded theory, agile, XP and UX practices, action research, developmental evaluation, gamification, evidence-based policy making or user-driven innovation. All these components were considered to carry out some initial validating experiments.

The collaborative methodology proposed in this dissertation provides indications on how to structure the development tasks and phases, which are the relevant dimensions to be considered, involvement schemes for partners and participants and pilot-testing strategies, among other things. Its main features are: (1) consideration for the functional, procedural and institutional dimensions of the system; (2) extensive use of virtual tools to facilitate communication and collaboration; (3) high level of granularity of the design tasks, as well as the ability to accommodate different levels of involvement from contributors and integrate the views of disparate partners; (4) partners develop a sense of ownership of the system and take over the pilots for further use.

This framework is just a starting point, which provides the 'grounded theoretical basis' which is needed to start Action Research projects that could validate it further. The main objective of these research projects will be to create Civic Networking Systems that really satisfy the needs of their users. A second aim of the projects is, nonetheless, to further refine the framework. The years we have spent researching for the PhD have served to establish links and rapport with several institutions and professionals who are now willing to get involved in the design, creation and testing of a civic engagement platform "that actually works". These relationships, along with the framework and a number of ideas we have collected about what could work and how in an (e)Participation environment, are the basis for the future work described in the next section.

1.1. Publications

"If we really want to make a difference,
it's not just what we do but the way we do it that is important"
(M. Edwards, "Future Positive: Int. Coop. in the 21st Century", 2000)

The results of the research presented in this dissertation have been disseminated in various publications, which are listed below:

Congresses and International Workshops

1. Prieto Martín, P. "Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña", II congreso online del Observatorio para la Cibersociedad. ¿Hacia qué sociedad del conocimiento? 2-14 November 2004. Barcelona, Spain.
2. Prieto Martín, P. "Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño", II Congreso de la Red DerechoTICs: "Libertades, democracia y gobierno electrónicos". 13-14 October 2005. Valencia, Spain.
3. Prieto-Martín, P. "Virtual Environments for Citizen Participation: Principal Bases for Design", ECEG 2006: 6th European Conference on e-Government. 27-28 April 2006. Marburgo, Germany.
4. Prieto-Martín, P. "Putting e-Participation research on the service of Civil Society", European Research Workshop: Mapping the field of eParticipation. 7th Mediterranean Conference on Information Systems (MCIS 2006). 5-9 October 2006. Venice, Italy.
5. Prieto-Martín, P. "The quest for Neverland: Design of an e-Participation system suited for developing countries' municipalities, based on the interdisciplinary analysis of civic participation". eGov PhD Colloquium, 5th EGOV Conference. 4-8 September, 2006. Cracow, Poland.
6. Prieto-Martín, P. "(e)Participación: nociones de presente, visiones de futuro". 1^{er} Congreso sobre Democracia Digital y Participación. 22-23 March 2007. Tarragona, Spain.
7. Prieto-Martín, P. "Rumbo a Ítaca. La participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI", 2nd prize at XXII Monographs contest of the Latin-American Centre for Development Administration (CLAD), XIV International Congress of CLAD on State and Public Administration Reform. 27-30 October 2009. Salvador de Bahia, Brazil.
8. Prieto-Martín, P. "Putting Open Data Initiatives into context: The Matrix of Civic Implication", Open Government Data Camp 2011, 20-21 October 2011. Warsaw, Poland.
9. Prieto-Martín, P. "Creating the symbiotic city: Bottom-up collaboration for the co-design of Civic Software", Collaborative Production of eGovernment Services, European Commission, 27th October 2011. Brussels, Belgium.
10. Prieto-Martín, P., De Marcos, L., Martínez, J. J., 2012, "An assessment of EU-funded eParticipation", aceptado para la 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV12), 22-25 Octubre, Albany (NY, USA).

Journals:

1. Prieto Martín, P., 2006, "Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño". *Textos de la Cibersociedad*, 9. ISSN: 1577-3760.
2. Prieto-Martín, P., de Marcos, L., Martínez, J. J., 2012, "The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation". *European Journal of ePractice*, 15, 62-89. ISSN: 1988-625X.

Book chapters:

1. Prieto Martín, P., 2007, "Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño", in L. Cotino Hueso (Ed.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, págs. 141-180. 2007, Granada: Comares. ISBN: 978-84-9836-232-9.
2. Prieto-Martín, P., de Marcos, L., Martínez, J. J., 2012, "A critical analysis of EU-funded eParticipation", in Y. Charalabidis & S. Koussouris, *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*, Heidelberg: Springer. ISBN: 978-3642272189.

Monographs:

1. Prieto Martín, P., 2010, "Las alas de Leo. La participación ciudadana municipal del siglo XX", Bubok. ISBN: 978-84-9836-232-9.

Related Undergraduate Theses:

Several Computer Science students from the University of Alcalá carried out their undergraduate thesis projects under our supervision, contributing to our PhD's research effort. The students designed, programmed, evaluated and reported on several of the technical proposals covered by our experiments. As a result, the following undergraduate theses were written:

1. Prieto-Martín, M., 2006, "Análisis, diseño, prototipado y evaluación para el desarrollo de una plataforma de participación ciudadana". Dto. Ciencias de la Computación, Universidad de Alcalá.
2. Zapatera Pilo, R. C., 2009, "Integración del entorno de desarrollo para un proyecto de software libre". Dto. Ciencias de la Computación, Universidad de Alcalá.
3. Martín Hernando, R., 2010, "Sistemas de e-Participación: evaluación de la arquitectura, diseño e implementación de un prototipo que incorpora gestión de organizaciones y territorios". Dto. Ciencias de la Computación, Universidad de Alcalá.

2. Future Work: outlining a ground-breaking research agenda

"I well knew that to propose something which would be called extreme, was the true way not to impede but to facilitate a more moderate experiment"
(John Stuart Mill, "Autobiography", 1873)

In 2006, short after starting the research for this doctoral dissertation, I attended an eParticipation PhD Colloquium which was hosted in Krakow (Poland) as part of the 5th International EGOV Conference. There I shared the fundamentals of my research project, which at that time aimed to "*Design an eParticipation system suited for developing countries' municipalities, based on the interdisciplinary analysis of civic participation*". I also had the opportunity to meet, for the first time, several of the leading European scholars in this nascent research field. During the dinner, I remember one of them asked me: "But Pedro, what do you consider yourself? An activist?, or a researcher?"

The question caught me off guard. At that time I was still working as a developer and team lead for one of the biggest American technology corporations and, as such, I was neither an activist nor a 'pure' researcher. However, what surprised me the most was how the question implicitly framed the two categories as 'conflicting' and mutually excluding. As a PhD candidate I knew that a researcher has to keep a critical distance with his research subject, but I doubted that for such an interdisciplinary field as 'electronic participation' this classical distinction could be applied so staunch and uncritically. At that time, the best answer I could have given was: "Well, I guess I could be considered as an 'engaged researcher' or a 'researching activist', in case something like that is possible." Nowadays, after six years devoted to research eParticipation with a critical and interdisciplinary perspective, my answer would be much firmer: "Well, I am a researcher that is aware that in order to investigate in the field of eParticipation I NEED to work in a close relationship with activists, societal actors and the rest of stakeholders involved in the field, aligning what I do with what they need as

the best way to make them serve my research needs as well". This section will describe the research agenda that gets opened by this PhD.

2.1. Context: (e)Participation as a moving research target

"Software built on pride and love of subject is superior to software built for profit"
(Manik Surtani, Re:publica, 2010)

In the foreword section of Springer's latest book on eParticipation (Charalabidis & Koussouris 2012), two of the field's leading researchers portray eParticipation as an under-developed research field. On the one hand, Prof. Macintosh recognizes that "the domain lacks an understanding of what actually works, when and why, and of the power relations at play within political participation." Macintosh mentions how, after more than a decade of research, many basic issues are still not solved: inter-disciplinarity is not working, research designs tend to be flawed, socio-technical issues haven't been successfully addressed, institutional and political resistance toward participation has not been targeted, etc. David Osimo, on his part, declares that "we are in dire need of a frank and comprehensive re-assessment of the scientific debate on eParticipation, which, at this stage, remains more an art than a science", and points out that the eParticipation scientific field has not kept pace with technological and social developments: it was not able to anticipate, let alone influence or lead, the so-called Arab Spring or the 'Occupy' and 'Indignant' movements.

During the last 10 years eParticipation and, more generally, Web Science have been repeatedly characterized as a "moving research target" (DiMaggio *et al.* 2001; Beierle 2003; Romsdahl 2005; Handler *et al.* 2008; Bannister 2011), whose development happens at a faster pace than the traditional research and researchers can follow. In order to stay 'on the crest of the wave' it is necessary to embed research within the actors and institutions that are prone to lead the innovation, aligning and interweaving their mutual needs and their research and innovation agendas (Prieto-Martín 2006a). This way, mutually beneficial and reinforcing partnerships can be developed, which allow research methodologies, research design and research tools to keep moving and developing in conjunction with their research subject. As Maier-Rabler argues (2011), inter-disciplinarity seems not to be enough for the eParticipation research field: we need to embrace real 'trans-disciplinarity', which is meant not just as a combination of academic disciplines and research approaches, but as an active collaboration with the relevant institution, actors and knowledge sources outside the academia which are involved in the field, like Civil Society Organizations (CSO), governments, corporate actors, etc.

Based on the experience gained in recent years, it seems only this kind of coalitions can bring forward the 'Copernican revolution' that the field urgently needs, moving eParticipation from the existing "government centred" paradigm to a "society centred" one. In the words of Osimo (Charalabidis & Koussouris 2012), this would mean a shift from 'art' to 'science': a transition from its current state, which is characterized by the opportunistic and anecdotal study of dispersed experiences, to a more experimental and empirical approach based on comparative research of purposely designed trials. This also implies a transition toward a more context aware, 'phronetic' approach (Flyvbjerg 2001; Flyvbjerg *et al.* 2012), which tightly connects eParticipation research to its contexts of practice, as the best way to produce 'socially relevant' knowledge (Healy 2011): a

knowledge whose validity, adequacy and sustainability have been ascertained in the settings where it is intended to be used (Akkermans *et al.* 2011).

The number of projects exploring this kind of collaborative approaches is increasing¹. The results and proposals advanced by this doctoral dissertation support this trend by providing a grounded theoretical basis for it: our methodology for the collaborative construction of Civic Systems provides a guideline for the design of action research projects that aim to create civic platforms that at the same time satisfy the needs of societal actors and of web researchers. To some extent, such systems could be likened to the introduction of microbial cultures in the field of biomedical research at the end of the 19th century, as they constitute a pre-requisite for systematic experimentation. In the case of Petri dishes it is necessary to first brew a nutrient medium where cell colonies can be grown in a controlled manner, before you can perform research with them. Something similar applies to socio-technical research around (e)Participation. It is essential to have an environment where Citizen-Citizen and Citizen-Government interactions can flourish before we can perform comparative research and design controlled experiments (Prieto-Martín 2006b).

The research agenda described in the next section aspires to realize this transdisciplinary and collaborative promise. It aims to influence the “still unfolding design of social media technologies and their applications” (Shneiderman 2011) and make sure they incorporate the functionalities required to empirically research the 21st century’s ‘ICT empowered Civic Engagement’.

2.2. Collaborative construction of civic networking systems that energize (e)Participation research

"Don't worry about what anybody else is going to do... The best way to predict the future is to invent it. Really smart people with reasonable funding can do just about anything that doesn't violate too many of Newton's Laws!"
(Alan Kay, 1971)

This doctoral dissertation has proposed a transdisciplinary methodological framework to design and construct, collaboratively, Civic Software Systems that are homeostatic and sustainable. The methodology framed in the PhD provides the basis to launch an ‘*Action Research Project*’ whose initial objective will be to collaboratively build an advanced Civic Networking System. The system’s design will take into account all conceptual, methodological and applied insights arising from the research I performed during the last years. Its process of co-creation and pilot-testing will be characterized by its bottom-up nature: representatives of all groups affected by the system will be involved, e.g.: citizens, CSOs, NGOs, immigrant groups, media, municipal governments, politicians, public administration, etc. They will engage in a structured process to design, construct and test a sustainable Civic Networking System that is adjusted to their capacities and is able to satisfy their real needs. Links with representatives of various institutions and organizations that are willing to participate in the design process have already been established as part of our research.

¹ Examples of eParticipation projects taking collaborative and citizen-centric design approaches are: We Live Here [welivehere.demsoc.org], Immigrant Inclusion by eParticipation [iiep-project.eu], PEOPLE [www.people-project.eu] or NET-EUCEN (Network of European stakeholders for enhanced User Centricity in eGovernance) [net-eucen.org]. However, as our research has shown, this is not the main trend that EU’s Innovation Support Programs have promoted.

Our first objective would thus be to create a system that provides real utility to its users and make sure that its use extends virally. Then, increasingly, more and more “research oriented” features could be introduced. The underlying logic is that, by putting researchers at the service of civil society needs –contributing with their know-how to design processes and (e)Participation systems that are flexible, sustainable and, in short, adapted for generalized use by citizens, civic organizations and governments– we could make sure eParticipation systems can be easily used for research (Prieto-Martín 2006a). They would thus integrate research tools that would enable researchers to perform what Cottica names “augmented ethnography” (Cottica 2012): a multi-method analysis that combines network analysis and qualitative research on the “big data” produced by the system, whose insights would not only contribute to advance scientific knowledge but also help to empower citizens and facilitate citizen/government collaboration.

The first series of pilots would run for several months and, based on its results, the subsequent growth strategy would be further defined. If everything goes well, by that time this project would have created a system that goes far beyond anything that has been tried in Europe so far: it would be conceived as a socio-technical environment that encompasses technical, methodological and institutional dimensions, with the aim to integrate offline participation patterns with online functionalities. Our research has served to outline a roadmap of innovative features that would be gradually incorporated to the system, to increase its usefulness, sustainability and impact. Further rounds of pilots, with an ever growing geographic reach, could be run, and thus the platform would evolve through a process of continuous cooperation with a growing coalition of Civic Engagement stakeholders. If the system accomplishes its ‘promise’ to act as a useful “civic neural system” for the cities, in a scalable and sustainable way, it should soon start growing autonomously and organically. The system administration would be based on a model of “fractal” and multilevel governance, which allows it to be administered at the level closer to the issue at hand (e.g.: at neighbourhood, city or region level) with users creating the content and managing the processes that keep the system alive. Thus, the operating costs would be distributed and minimized, and just a small steering team would be needed for channelling and enhancing collaboration, as well as guiding the improvement of the system’s features and procedures.

The project intends to extend the use of the system through Europe and Latin-America with the support from private entities, universities, CSOs and public authorities (regional, local governments). It is important that the system gets used in many different geographic and socio-political contexts to enable future comparative research. Thus, at the same time it helps citizens, governments and local media to cooperate better, the system will provide a huge amount of valuable data for socio-technical researchers to analyse, and a core platform to design and carry out experiments. In the last years, a lot of emphasis has been laid around the notions of “open government data” and “data mining” as a way to revolutionize social research (Shneiderman 2011). The problem is that for many important areas, like civic engagement and citizen-centric policy design, the required data doesn’t mostly exist. This is the reason why the creation of this research infrastructure is so important.

As soon as the system starts to produce results, it could benefit from different EU’s Research and Innovation support programs (like FET, FP, ISP, etc.). Other future funding sources would include EU’s Citizenship Programme, inducement prizes, foundations programs or even crowd-funding schemas. This line of research would be ground-breaking on many levels because of its trans-disciplinary and

applied approach toward “empowering further research”. It could thus generate far reaching methodological and instrumental scientific contributions. Additionally: it is a line of research that few institutions could currently afford, since most of them lack the capacity and willingness to develop such a close cooperation with Civil Society and Governmental Institutions.

In the Web Innovation area, those who arrive first to a new ‘niche’ get a huge competitive advantage. For the participating research institutions, this would mean the possibility to take the lead in publishing within this new socio-technical research paradigm. The system aims to become a standard for municipal Civic Engagement and its research. Conforming to the principles of Open Science, its data would remain open for researchers all over the world. But by being the ones promoting the creation of the system, project partners would sustain a special know-how around the platform and would have more capacity to influence its design and functionalities.

The following table sketches a research plan, structuring it in phases that have associated a distinct research and publication focus. At the beginning, the project would produce methodological papers about the cooperative design approach used for the project, as well as reports informing about the ‘lessons learnt’. As the agenda progresses, the range of subjects that could be analysed would widen. Since most of the research would have a seminal character and would be oriented toward opening and empowering new research trends, its scientific and academic impact could prove to be significant along the years.

Table 1. Research agenda on collaboratively designed (e)Participation

Phase	Main tasks	Functional focus	Actor focus (main beneficiaries)	Research & Publication focus
I. α-Construction and pilot testing	<ul style="list-style-type: none"> - System’s collaborative design - Small scale pilots - Pioneers Community creation 	<p>Essential Civic Networking functionalities</p> <ul style="list-style-type: none"> - Initial procedural models are defined and basic didactic materials are published 	Citizens, CSOs, NGOs, social movements, neighbourhood associations, alternative media, municipal governments	<ul style="list-style-type: none"> - Civic Engagement and ICT - Collaborative design - Project related - Pilot results
II. β-Release and extension	<ul style="list-style-type: none"> - Identified issues get corrected - Functionality extended - Pilots covering wider areas - Pilots in several countries 	<p>Base Civic Engagement functionalities</p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘Gamification’ strengthened to cover all user activities and administrative areas - Support materials extended 	As in Phase I + public administration, informal citizen groups, political parties, regional governments, local media	<ul style="list-style-type: none"> - As in Phase I + - Transdisciplinary collaborative research approaches - Emancipated and empowered Civic Engagement
III. Advanced functionalities	<ul style="list-style-type: none"> - Identified issues get corrected - Business models are included to support citizen journalism and sociological research - Pilots reach country level 	<p>Business models and governance research</p> <ul style="list-style-type: none"> - Functionalities to support exploitation as a services platform - ‘Government-lead research’ functionalities - ‘Citizen journalism’ functionalities 	As in Phase II + citizen journalists, engagement practitioners, social consultants	<ul style="list-style-type: none"> - As in Phase II + - ICT empowered Municipal Collaborative Governance - 21st century Social Research infrastructure
IV. Research functionalities	<ul style="list-style-type: none"> - Identified issues get corrected - Community suggested extensions are created - System extended to European level 	<p>Business models and governance research</p> <ul style="list-style-type: none"> - Functionalities to support scientific research - ‘Government-lead research’ functionalities - ‘Citizen journalism’ functionalities 	As in Phase III + scientific researcher, civic hackers, social entrepreneurs, policy makers	<ul style="list-style-type: none"> - As in Phase III + - First comparative studies - First research with controlled scenarios

V. Full operation	- Continuous organic development of the system, by a growing self-sustained community of organizations	Further developments to be defined throughout the research	As in Phase IV	As in Phase IV + - Research based on exploitation of data and experiments conducted with the system.
--------------------------	--	---	----------------	---

*“We are drowning in information, while starving for wisdom. The world henceforth will be run by synthesizers, people able to put together the right information at the right time, think critically about it, and make important choices wisely.”
(E. O. Wilson, “Consilience: The Unity of Knowledge”, 1998)*

3. References

- Akkermans, H., Gyan, N. B., Bon, A., Tuyp, W., Grewal, A., Boyera, S., & Allen, M. (2011). Is (Web) Science Ready for Empowerment? (pp. 1–7). Proceedings of the ACM WebSci’11, Koblenz, Germany.
- Bannister, F. (2011). ICT Hyperbole and the Red Queen Syndrome: e-Participation Policy and the Challenge of Technology Change. In R. Lucarini & B. Garavelli (Eds.), *E-Gov. 2.0: pave the way for e-Participation*. EuroSpace.
- Beierle, T. C. (2003). *Discussing the rules: electronic rulemaking and democratic deliberation*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Berners-Lee, T., Weitzner, D. J., Hall, W., O’Hara, K., Shadbolt, N., & Hendler, J. A. (2006). A Framework for Web Science. *Foundations and Trends® in Web Science*, 1(1), 1–130.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society (vol. 1). The information Age: Economy, Society and Culture*. Malden: Blackwell Publishers.
- Charalabidis, Y., & Koussouris, S. (Eds.). (2012). *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.
- Cottica, A. (2012). ‘Wikicrazia – L’azione di governo al tempo della rete. Presentado en Forum pa Iniziative ’12, Roma.
- DiMaggio, P., Hargittai, E., Neuman, W. R., & Robinson, J. P. (2001). Social Implications of the Internet. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 307-336.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. (S. Sampson, Trans.) (1.ª ed.). Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B., Landman, T., & Schram, S. (Eds.). (2012). *Real Social Science: Applied Phronesis*. Cambridge University Press.
- Gidlund, K. L. (2011). One for All, All for One – Performing Citizen Driven Development of Public E-Services. En E. Tambouris, A. Macintosh, & H. Bruijn (Eds.), *LNCS 6847. Proceedings of ePart 2011* (pp. 240–251). Heidelberg: Springer.
- Handler, J., Shadbolt, N., Hall, W., Berners-Lee, T., & Weitzner, D. (2008). Web Science: An interdisciplinary approach to understanding the web. *Communications of the ACM*, 51(7), 60–69.
- Healy, S. (2011). Post-normal science in postnormal times. *Futures*, 43(2), 202–208.
- Maier-Rabler, U., & Huber, S. (2011). Towards a Participatory Society. A Socio-technological Approach to ICT and Participation. *EDEM 2011: Proceedings of the 5th Conference on Electronic Democracy* (pp. 135–146). Wien: ÖCG.
- Prieto-Martín, P. (2006a). Putting e-Participation research on the service of Civil Society. En J. Rose (Ed.), *European Research Workshop: Mapping eParticipation, MCIS 2006*. Venice (Italy): DEMO-Net.
- Prieto-Martín, P. (2006b). Virtual Environments for Citizen Participation: Principal Bases for Design. En D. Remyeni (Ed.), *ECEG 2006: 6th European Conference on e-Government*. Marburg (Germany): Academic Conferences Limited.
- Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Bubok

- Prieto-Martín, P., de Marcos, L., & Martínez, J. J. (2012). The e-(R)evolution will not be funded. An interdisciplinary and critical analysis of European eParticipation developments and troubles. *European Journal of ePractice*, 15, 62–89.
- Romsdahl, R. (2005). Political Deliberation and E-Participation in Policy-Making. *CLCWeb: Comparative Literature and Culture*, 7(2).
- Shneiderman, B. (2011). Technology-Mediated Social Participation: The Next 25 Years of HCI Challenges. En J. A. Jacko (Ed.), LNCS 6761. *Proceedings of HCI 2011* (pp. 3-14). Heidelberg: Springer.