

Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto

**Pedro Prieto-Martín y
Álvaro Ramírez-Alujas**

Pedro Prieto-Martín

Doctor en Ingeniería de la Información y el Conocimiento por la Universidad de Alcalá; Máster en Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universitat Oberta de Catalunya; Ingeniero en Informática por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Alcalá. Presidente fundador de la Asociación KyoPol-Ciudad Simbiótica. Desarrolla labores de investigación y formación junto a la coordinación del proyecto de creación de la plataforma CitYsens. Ha investigado en Brasil, Guatemala y España, con un enfoque transdisciplinar, publicando diversos estudios sobre participación ciudadana y participación electrónica.

Álvaro Ramírez-Alujas

Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Es doctorando en Ciencias Políticas, Mención Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) y colaborador del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Barcelona. Actualmente se desempeña como académico del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: pedro.prieto-martin@kyopol.net
alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org

El memorando de Obama acarrió también consecuencias negativas, pues contribuyó a extender una visión superficial e imprecisa del Gobierno Abierto, como algo constituido por tres pilares consecutivos -transparencia, participación y colaboración- cuya complejidad y trascendencia son crecientes.

Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto

Introducción: Gobierno Abierto y la inefable participación

El “Gobierno Abierto” (GA) está de moda. Es este un término que, en realidad, viene siendo utilizado desde los años 70 para referirse al afán por reducir la opacidad burocrática y por abrir el sector público al escrutinio ciudadano. Las actuales nociones de GA son así el resultado de más de cuatro décadas de esfuerzos por acrecentar la transparencia de la acción gubernamental; esfuerzos que se materializaron principalmente en la promulgación de leyes de procedimientos administrativos, acceso a la información, privacidad y protección de datos, así como con la creación de defensorías (*ombudsman*) y entidades fiscalizadoras superiores (OCDE, 2009). En los últimos años se ha difundido una nueva visión del GA, entendido como “un eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia (...), la participación y la colaboración” (Ramírez-Alujas, 2011). Fue Barack Obama quien, de hecho, popularizó estos tres principios a comienzos de 2009 cuando, en su primer día como Presidente, emitió su “Memorando sobre transparencia y gobierno abierto” que declaraba: “*Mi administración se compromete a crear un nivel inaudito de apertura en el Gobierno. Vamos a trabajar juntos para reafirmar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. (...) El gobierno debería ser transparente. (...) El gobierno debería ser participativo. (...) El gobierno debería ser colaborativo. (...)*” (Obama, 2009).

Obama situó así el GA en el centro de su agenda ejecutiva y, predicando con el ejemplo, contagió este afán aperturista a gobiernos y organizaciones de todo el mundo que actualmente desarrollan una miríada de iniciativas relacionadas con el GA. Especial relevancia tiene la Alianza por el Gobierno Abierto que, impulsada por ocho países en septiembre de 2011, integra ya a 62 países. Todos ellos se han comprometido con la profundización de la apertura gubernamental y han

Recibido: 28-06-2013. Aceptado: 01-12-2013.

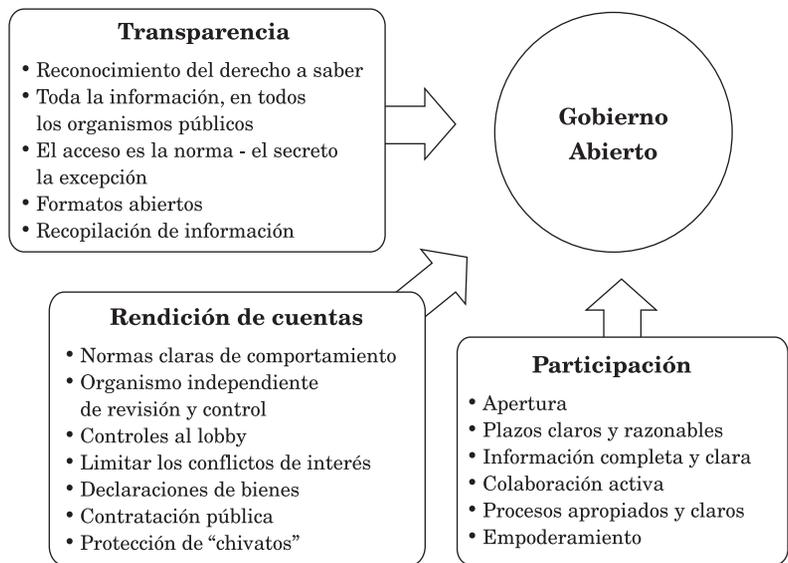
establecido su propio plan de acción que detalla sus compromisos concretos (CLD, 2012). Quince de los integrantes de la Alianza son, por cierto, países latinoamericanos, lo que indica las altas expectativas que en la región se depositan sobre las estrategias y políticas de gobierno, sobre todo en lo que se relaciona con los ejes de transparencia, acceso y reutilización de la información pública y participación ciudadana (Hofmann ...[et al], 2013; Ramírez-Alujas, 2013). Sin embargo, el memorando de Obama acarreó también consecuencias negativas, pues contribuyó a extender una visión superficial e imprecisa del GA, como algo constituido por tres pilares consecutivos -transparencia, participación y colaboración- cuya complejidad y trascendencia son crecientes (Obama, 2009; Noveck, 2011; Yu y Robinson, 2012). La primera limitación de esta visión es que presenta como diferentes dos conceptos que, en realidad, es casi imposible concebir por separado: la participación es colaboración y la colaboración es participación. Cualquier intento por trazar un límite definido entre ambos resulta arbitrario y artificioso. Tanto es así que gran parte de los expertos y promotores del GA son incapaces de explicar claramente sus diferencias, o la razón por la que la participación debería anteceder a la colaboración. Es notable también la falta de acuerdo existente sobre qué constituye cada nivel; por ejemplo: ¿el uso de redes sociales fortalece la dimensión participativa o la colaborativa de una estrategia de GA? La respuesta depende enteramente de cuál sea el manual que se consulte.

La mayoría de los estudios e investigaciones sobre GA desarrollados hasta ahora han asumido, en mayor o menor grado, dicha terna conceptual (Lathrop y Ruma, 2010; Concha y Naser, 2012; Hofmann ...[et al], 2013; XIP, 2013). Lo mismo puede afirmarse respecto a modelos de *benchmarking* (Lörincz ...[et al], 2011; Coronel, 2012), modelos de implementación (Krabina ...[et al], 2012) y las propias iniciativas y estrategias de GA (Márquez Fernández ...[et al], 2013). Lo normal hasta ahora es que solo se provean recomendaciones detalladas en relación con la apertura de datos -que muchas veces se equipara con el nivel de transparencia-, quedando los escalones superiores en una ambigua indefinición.

De ahí se deriva el segundo problema de esta visión: al concebir el GA como algo que se inicia con la transparencia y va madurando gradualmente hacia los estadios de participación y colaboración, los gobiernos pueden presentarse como adalides del GA incluso cuando apenas promueven iniciativas de apertura de datos, que no suponen

un cambio sustancial en su forma de actuar o de interactuar con la ciudadanía (Freeman, 2012). Así, gran parte de las acciones desarrolladas hasta ahora se han focalizado en el escalón de la transparencia, promoviendo la publicación de informaciones y bases de datos gubernamentales en formatos abiertos y procesables por computador, con la esperanza implícita de que se construyan aplicaciones que hagan un uso socialmente beneficioso de estos datos.

Figura 1
Dimensiones del Gobierno Abierto



Fuente: Open Government Standards (2012).

Sin embargo, la transparencia y la apertura de datos no aportan valor en sí mismos (Swartz, 2010) sino que tienen un carácter eminentemente instrumental: proporcionan los cimientos sobre los que establecer tanto la “rendición de cuentas y asunción de responsabilidades” (*accountability*, en inglés) como la colaboración con todo tipo de actores sociales. Si la transparencia no es acompañada por acciones de participación y de *accountability*, su utilidad es muy limitada (Peixoto, 2013). Tal vez por ello la iniciativa Open Government Standards (2012) y un número creciente de académicos y profesionales prefieren considerar el GA como constituido por una

La “participación ciudadana” es un ámbito investigativo que distintas disciplinas académicas vienen abordando profusamente desde hace décadas, pero cuya relevancia no ha sido debidamente reconocida hasta ahora desde el área del Gobierno Abierto.

terna distinta de ejes interrelacionados: participación, *accountability* y transparencia.

La indefinición existente en torno a los conceptos básicos del GA ha sido una de las razones que ha dificultado el desarrollo de iniciativas que vayan más allá de la transparencia. Se hace pues necesario que acrecentemos nuestra comprensión sobre las dimensiones que constituyen el GA y las relaciones que mantienen entre sí, antes de que podamos impulsar decididamente su desarrollo. La “participación ciudadana” es un ámbito investigativo que distintas disciplinas académicas vienen abordando profusamente desde hace décadas, pero cuya relevancia no ha sido debidamente reconocida hasta ahora desde el área del GA.

El contexto latinoamericano ha proporcionado un marco especialmente propicio para la experimentación con nuevas formas de participación institucional en todos los niveles de gobierno. Algo que a su vez ha permitido que en esta región se haya reflexionado con especial profundidad sobre los vínculos entre participación y gestión pública (Cunill Grau, 1991, 1997, 2008 y 2012; Tranjan 2012). La promulgación de las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Electrónico, de Calidad en la Gestión Pública y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2007, 2008 y 2009) atestiguan un alto nivel de compromiso institucional por el fortalecimiento de la participación ciudadana en la acción de gobierno. Un interés que claramente antecede al actual auge del GA y que se ha expresado también en las últimas reformas constitucionales de la región, que han introducido y fortalecido los mecanismos de participación social, para complementar los mecanismos representativos que vertebran el funcionamiento de las democracias modernas (Gargarella, 2012).

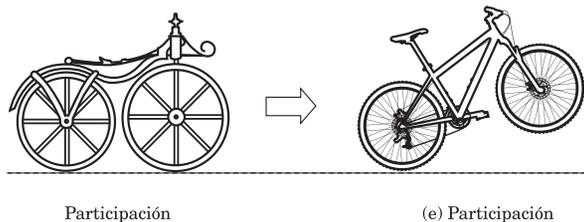
Desde el ámbito académico se han propuesto multitud de enfoques y modelos desde los que entender la participación, que prestan atención a sus diversos matices y contextos (Prieto-Martín, 2012). Esta multiplicidad de modelos, sin embargo, evidencia un cierto fracaso a la hora de consensuar unas categorías que recaben la aceptación generalizada de sus estudiosos. Tampoco se ha aclarado todavía cuál es el efecto que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen sobre ella: gran parte de la discusión académica se ha dedicado a confrontar visiones utópicas y distópicas sobre la interacción entre TIC y participación. A un nivel más práctico, las tipologías hasta ahora propuestas, tanto desde el ámbito de la participación como en el más específico de la llamada participación electrónica, no consiguen ofrecer guías fiables que permitan fundamentar el desarrollo de experiencias prácticas o analizarlas satisfactoriamente.

Este artículo se enmarca dentro de este esfuerzo de profundización conceptual en torno a las nociones de GA, y se centra precisamente en el análisis de su eje de “Participación Colaborativa” o, simplemente, Participación. El artículo se estructura en dos partes claramente diferenciadas. La primera busca clarificar conceptualmente el efecto que la generalización del uso de las TIC y las redes sociales está teniendo sobre las diferentes formas de participación contemporáneas. La segunda parte presenta los denominados “Esquemas de participación”: un modelo tipológico para la representación y el análisis de los procesos participativos, cuyo desarrollo futuro podría proporcionar a académicos y profesionales de la participación una herramienta potente y flexible para la comunicación, el diseño y la evaluación de experiencias participativas.

1. La participación ciudadana en el siglo XXI

¿Cómo afectan las TIC a la participación? ¿Qué es la participación electrónica, o eParticipación? Font y Blanco (2006: 38) definen la participación ciudadana como “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”. Podría pues entenderse que la eParticipación consistiría básicamente en Participación con ciertos matices “tecnológicos” añadidos (Martí y Bertran, 2007: 22). Ciertamente, muchas de las problemáticas que se han identificado para el ámbito de la eParticipación (Macintosh ...[et al], 2009; Medaglia, 2011) son las mismas que acarrea la participación “a secas”. Considerar ambas como distintas, poniendo el foco en el aspecto tecnológico, dificulta de facto la comprensión y la resolución de dichos problemas. La Figura 2 trata de expresar de una manera gráfica las principales diferencias entre ambas participaciones, según esta concepción.

Figura 2
Participación y participación electrónica



Fuente: elaboración propia (imágenes creadas por el usuario AI2 de Wikimedia Commons).

Lo que el gráfico sugiere es que las diferencias entre participación y eParticipación pueden asimilarse a las que hay entre una bicicleta de 1860 y una bicicleta moderna. No hay duda de que existen diferencias notables entre una y otra, pero también es cierto que sus elementos esenciales (ruedas, pedales, manillar, modos de uso...) siguen siendo los mismos. La eParticipación no sería otra cosa que la propia participación pero en su versión del siglo XXI. De hecho, a medida que el componente electrónico va madurando e integrándose en las prácticas participativas la visibilidad de esa parte 'e' letrónica está perdiéndose, un fenómeno que ya se ha dado en muchos otros campos. Al día de hoy, por ejemplo, apenas se habla ya de la banca electrónica más que como un componente que subyace a toda actividad bancaria, porque no se concibe que esta pueda existir sin una infraestructura electrónica que le dé soporte. De la misma manera, la idea de que pueda darse verdadera participación sin que esta cuente con su correspondiente respaldo electrónico en breve resultará insostenible (Rose ...[et al], 2010).

No obstante, al mismo tiempo que la visibilidad de la 'e' disminuye, se incrementa también su importancia. Pues si bien parece claro que la 'e' no cambia la esencia de la participación sí que tiene la capacidad de afectar significativamente la forma en que esta opera, hasta el punto de desafiar nuestras nociones sobre lo que se puede o no lograr con ella: ciertas cosas que, utilizando la infraestructura tecnológica participativa propia del siglo XX, resultaban inalcanzables se están haciendo posibles gracias a la aplicación intensiva de TIC (Toret ... [et al], 2013). Así, esa participación pública que tradicionalmente ha estado centrada en los intereses del gobierno y en el corto plazo (Andersson, 2012) se está orientando cada vez más hacia los intereses de los ciudadanos, con la visión puesta en el medio y largo plazo.

Las definiciones tradicionales de la participación como la que encabeza este apartado se centraban, ante todo, en la capacidad de los ciudadanos para influenciar los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, por medio de su integración en procesos y consultas organizados desde las administraciones públicas. Poco a poco, sin embargo, están dejando paso a perspectivas más amplias que consideran la participación como "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" (Prieto-Martín, 2012). La "participación ciudadana" amplía así su ámbito de significación y pasa a referirse a una realidad más

Son formas de participación más maduras y autónomas, menos dependientes de la implicación de las autoridades públicas para iniciarse y, por tanto, también más emancipadas del control gubernamental.

extensa y profunda, que aspira a influenciar todo tipo de decisiones y acciones que afectan a “la gente”, provengan de donde provengan y se den donde se den. Son formas de participación más maduras y autónomas, menos dependientes de la implicación de las autoridades públicas para iniciarse y, por tanto, también más emancipadas del control gubernamental.

Las visiones más tradicionales de “participación ciudadana” se refieren a un proceso de colaboración con algo que, en cierto modo, es “ajeno” al ciudadano, que no le pertenece realmente. Las autoridades y administraciones públicas consienten que “se participe”, permitiendo a los ciudadanos que aporten en algo cuya decisión final les pertenece a ellas. Lamentablemente, los aportes ciudadanos muchas veces solo se toman en cuenta cuando y en la medida en que les convenga a los gobernantes. Las nuevas formas de participación ciudadana implican unos niveles de autonomía y compromiso mucho más amplios: las personas se comprometen con algo que hacen y sienten suyo, de lo que pasan a responsabilizarse. Desde esta perspectiva, puede entenderse que los asuntos públicos se sienten como un “bien compartido” que pertenece tanto a las personas, en cuanto que ciudadanos conscientes y responsables, como a las autoridades públicas, en cuanto que representantes elegidos por la ciudadanía para gestionarlos.

La participación ciudadana tradicional 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”. Con las nuevas formas de participación, 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. Estaríamos así hablando de un tránsito desde lo que Cunill (2008) denomina “participación ciudadana administrativa (...) cuyo único referente es la eventual optimización técnica de las decisiones”, hacia formas de “participación ciudadana con carácter político, (...) que busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía”. Estos cambios son, como vemos, consistentes con las nociones de GA (Ramírez-Alujas, 2011) que consideran a los ciudadanos y a la administración como “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.

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 (Ganuza y Francés, 2008) para entender las dimensiones y dinámicas propias de estas nuevas formas de participación. 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. Vamos por ello a proponer un modelo que explora descriptivamente las formas en que se materializan estas nuevas formas de participación ciudadana, indicando las acciones y actividades participativas por medio de las cuales los ciudadanos ejercitan, día a día, dicha participación.

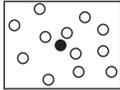
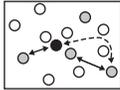
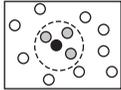
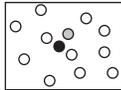
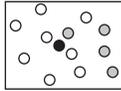
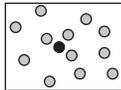
El modelo se construye combinando dos dimensiones. La primera considera al “actor” protagonista de la actividad participativa: “quién” es el sujeto que actúa. La segunda dimensión se refiere al “ámbito de influencia objetivo”, es decir, el “para qué” de dicha acción: el área, el ámbito o colectivo sobre 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 hacen 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 común de pertenencia a un grupo. 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 su estudio del 15M Toret (2013) utilizan la denominación “sistema-red”, considerado como un “conjunto de nodos heterogéneos, que se caracteriza por una tipología mutante, de carácter policéntrico y un ejercicio distribuido del liderazgo”, cuyas acciones se desarrollan por medio de la formación de “enjambres”.

Es importante notar que los nodos que constituyen una red pueden ser personas o grupos, o incluso redes, de ahí la enorme complejidad que los “sistema-red” pueden adquirir.

La segunda dimensión del modelo, referida al “ámbito objetivo” de la acción, diferencia 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”. La Figura 3 muestra esta tipología, ilustrando por medio de ejemplos concretos los distintos tipos de actuaciones participativas que surgen en la confluencia de ambas dimensiones.

Figura 3
Tipología de actuaciones participativas

		ACTOR		
		INDIVIDUO YO “solo” 	RED YO “con otros” 	GRUPO YO “parte de” 
“ÁMBITO OBJETIVO” DE INFLUENCIA	INDIVIDUAL [Yo mismo o alguna(s) persona(s) concreta(s)] 	- Escribo cartas a ONG (+) - Consumo productos biológicos y de consumo justo - Puntúo opiniones en foro	- Respondo preguntas en foro web (+) - Consulto fuentes de información alternativa	- Adquiero formación participando en ONG (+) - Hago amigos en la asociación cultural
	REDUCIDO o INTERNO (Mi colectivo o un colectivo reducido) 	- Dono dinero a ONG (+) - Uso Facebook para visibilizar mis intereses - Soy delegado de clase - Suscribo una “petición”	- Comparto listas de música en Spotify (+) - Participo en un <i>flashmob</i> - Participo en Presupuesto Participativo	- Trabajo de voluntario en ONG (+) - Participo en Presupuesto Participativo en nombre de mi asociación
	AMPLIO o EXTERNO (Mi entorno, un colectivo grande o la “sociedad en general”) 	- Voto en elecciones nacionales (+) - Firmo en campaña de AI - Voy a una manifestación por la No Violencia	- Difundo en redes sociales manifestación por la No Violencia (+) - Acudo a movilizaciones anti-OMC	- Soy interventor de mi partido en elecciones (+) - Organizo manifestación por la No Violencia

Fuente: elaboración propia.

Este modelo aspira ser aplicable a un amplio espectro de actuaciones cívicas y, por tanto, obligatoriamente conlleva 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: cómo el sujeto concibe, conceptualiza y se plantea, internamente, su actuación.

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 tienen un carácter meramente ilustrativo y no es preciso profundizar en ellos. Lo que nos interesa es analizar, sobre este esquema, cómo las TIC, 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 3 expresa esta intensidad reforzadora de las TIC 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 individual o reducido/interno, resultan fortalecidas gracias al uso de las TIC. Puede, no obstante, también observarse cómo el afán por actuar sobre un ámbito amplio/externo, ya sea con acciones de tipo individual o como parte de un grupo, se ve aún más fortalecido. Finalmente, el esquema muestra que las formas de participación que más se benefician de la irrupción de Internet son las restantes: las 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; Toret, 2013). Se corresponde con un nuevo tipo de movilización ciudadana cuyo potencial transformador apenas se está empezando a vislumbrar: lo cierto es que al generalizarse más y más el uso de herramientas web sociales, los límites de las tres columnas se están haciendo porosos. Actuaciones en red como las que caracterizan al 15M o a la PAH en España, se ven enriquecidas por

multitud de pequeñas acciones individuales que, sin que medie una intención consciente, las refuerzan. Y se ven, asimismo, reforzadas por las acciones desarrolladas por grupos cohesionados que trabajan independientemente, normalmente en temáticas más concretas, pero que también contribuyen al esfuerzo general de la red.

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 TIC 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 TIC” (Schmitter, 2011). Una resistencia que, combinada con el escaso interés mostrado hasta ahora por el común de los ciudadanos, explicaría el reducido impacto que las TIC han tenido sobre los procesos políticos.

Sin embargo, Schmitter (2011) 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 orientan en muchos casos precisamente a cuestionar el *statu quo*. 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; Toret, 2013). 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

Las TIC afectan la participación ciudadana, potenciando su dimensión más emancipada y política. Hemos mostrado cómo las nuevas herramientas tecnopolíticas refuerzan especialmente las acciones desarrolladas “en red”.

que otras opciones políticas que sepan usarlos mejor les desplazasen 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 tiempos una influencia significativa sobre la evolución de la institucionalidad democrática (Gaventa y Barret, 2010).

2. Caracterizando la participación colaborativa

Hasta ahora hemos clarificado cómo las TIC afectan la participación ciudadana, potenciando su dimensión más emancipada y política (Cunill Grau, 2008). Hemos mostrado también cómo las nuevas herramientas tecnopolíticas refuerzan especialmente las acciones desarrolladas “en red”. En esta sección vamos a plantear una tipología que reflexiona sobre las dimensiones más importantes a considerar respecto a un proceso o a una institución participativa.

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 (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 mayoría de los proyectos y estudios acaben basándose en las escalas propuestas por la OCDE (2001) o por la Asociación Internacional para la Participación Pública (AIPP, 2000), que en esencia simplifican los ocho escalones de Arnstein en tres y cinco niveles, respectivamente. En el caso de la OCDE estos son: 1) Información, 2) Consulta y 3) Participación Activa; mientras que el “Espectro de la participación” de la IAPP 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 reflejar, especialmente en sus niveles más altos, la riqueza de matices que la participación comporta (Prieto-Martín, 2010: 41-44). Asimismo, no

consideran dimensiones esenciales para caracterizar la participación, como son su grado de autonomía, de inclusión, de deliberación, de institucionalización y su impacto (Cunill Grau, 2008).

Los Esquemas de Participación (EdP), que presentamos a continuación, aspiran a proporcionar un marco conceptual consistente sobre el que fundamentar el análisis, diseño y comparación de iniciativas y estrategias de participación. Los EdP han sido elaborados a partir del estudio de los modelos propuestos hasta ahora y constituyen un compromiso pragmático entre complejidad, utilidad y versatilidad. Los EdP posibilitan, en primer lugar, la identificación de las dimensiones participativas más importantes de una iniciativa, política o situación y, en segundo lugar, la representación gráfica conjunta de dichas características que facilite su análisis. Los EdP permiten, así, que tanto teóricos e investigadores como profesionales y activistas puedan entender, describir y comparar rápidamente diferentes experiencias y situaciones participativas, prestando atención a sus características fundamentales. Los EdP promueven una evaluación comparativa y crítica de proyectos y propuestas colaborativas que permita tomar conciencia de sus puntos fuertes y débiles, algo muy necesario de cara a la creación de repositorios de experiencias y de buenas y malas prácticas, o incluso métricas y modelos de *benchmarking*.

La razón por la que hablamos de esquemas, en plural, es porque este modelo aspira a mantenerse en un flexible “beta continuo”: lo que presentamos ahora no es más que una primera propuesta de desarrollo, susceptible de mejora. Como veremos, además, diferentes contextos o intenciones analíticas pueden requerir que alguna de las categorías de análisis propuestas sea refinada, simplificada o complementada. Si se respeta el marco general que inspira el modelo, los distintos Esquemas de Participación que se generen mantendrán entre sí, no obstante, una razonable consistencia.

Este modelo conceptual se ha desarrollado pensando especialmente en la participación ciudadana del ámbito local, aunque podría también ser aplicado a otros niveles. El modelo básico presentado en este artículo se orienta especialmente a analizar la participación que acontece en el marco de los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas. Sin embargo, puede aplicarse a procesos impulsados por todo tipo de colectivos o instituciones -ya sean semipúblicos, privados o civiles- que tengan capacidad de tomar decisiones y que deseen compartir dicha 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. Los EdP

El uso de los Esquemas de Participación requiere de una voluntad crítica y penetrante a la hora de valorar los procesos participativos.

permiten así analizar tanto las experiencias de participación de tipo “administrativo” -aquella participación que es organizada desde las instancias públicas- como aquellas formas autónomas de participación que emergen de la acción independiente de actores provenientes de la sociedad civil.

A continuación presentamos las cinco dimensiones esenciales que definen un EdP, que básicamente buscan responder a las preguntas sobre el qué, el quiénes, el dónde, el cómo y el cuándo de la participación, y así reflejar y relacionar sus grados de colaboración, inclusión, institucionalización, deliberación y transparencia, así como los momentos y fases en que la participación acontece.

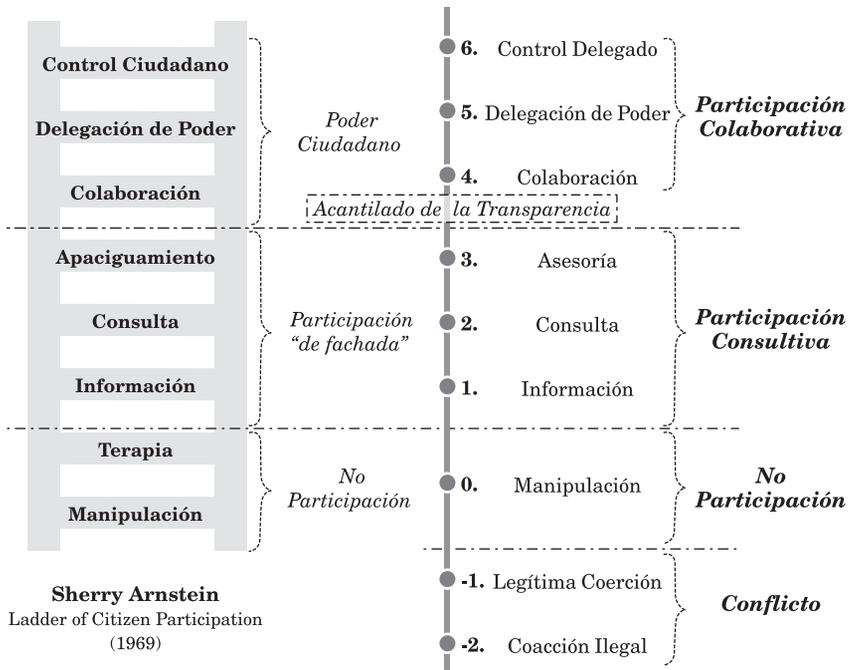
Dimensión QUÉ. Intensidad de la colaboración

Esta primera dimensión tiene mucho que ver con la representada en la escalera de Arnstein (1969) bajo la denominación de “niveles de participación”. Describe los niveles de 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. Hemos agrupado estos niveles dentro de las categorías de No Participación, Participación Consultiva (o Inocua) y Participación Colaborativa, adicionando asimismo una categoría que denominamos Conflicto.

Antes de explicar las categorías conviene resaltar un aspecto importante: el uso de los EdP 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 de participación. Debe llevarse a cabo un análisis receloso, que permita consignar en el EdP no el ideal que se pretendía obtener 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. Según esto, una instancia participativa que en la práctica no funcione deberá ser considerada, con independencia de las características que sobre el papel y en el discurso aspire a tener, como No Participación o como alguno de los tipos de Participación Inocua.

Puesto que los procesos de participación son fenómenos complejos, normalmente no es posible adscribirlos dentro de un solo nivel de intensidad colaborativa. El modelo de EdP aboga por que se caractericen los niveles de intensidad máximo y mínimo entre los que se mueven las distintas acciones del proceso.

Figura 4
EdP - Niveles de Intensidad de la colaboración



Fuente: elaboración propia.

Categoría "No Participación"

Esta categoría reúne en un solo nivel, denominado *Manipulación*, dos de los escalones del modelo de Arnstein: el de "Manipulación", que se corresponde con el burdo engaño a la ciudadanía, y el de "Terapia", que representa un tipo de manipulación que busca específicamente apaciguar y calmar a los participantes.

El nivel se caracteriza por la intención manipuladora de las acciones participativas: mantener a las personas tranquilas, mansas y con la impresión de que están siendo escuchadas... cuando realmente no hay una intención 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 control sobre ellos y favorecer así su propia agenda política (Kadlec y Friedman, 2007; Stewart, 2007; Duque-Brasil y Carneiro, 2011), pudiendo ser usados para ratificar

decisiones que ya han sido tomadas, satisfacer requerimientos legales, etc. Lamentablemente, mucha de la participación desarrollada actualmente es de este tipo.

Categoría “Conflicto”

Por debajo de la categoría de “No Participación” se ha incluido una categoría denominada “Conflicto”. Esta inclusión contribuye a superar una de las limitaciones más importantes del modelo de Arnstein, a saber, que solo 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 denominada “Participación Autónoma”, aquella que es iniciada espontáneamente por los afectados o interesados en una decisión o problema. Los EdP integran así perspectivas provenientes del ámbito de la organización comunitaria (Kubisch ...[et al], 2010) y establecen 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, 2008; Escobar, 2011).

La categoría de “Conflicto” representa niveles de colaboración negativos, caracterizados por la oposición y las presiones mutuas. No estamos hablando aquí de los pequeños conflictos y diferencias de intereses entre actores que forman parte de todo proceso de colaboración, y constituyen la base y el estímulo para la búsqueda de encuentros. Nos referimos más bien a interacciones que se caracterizan genuinamente por la oposición y por el deseo, normalmente por parte del tomador de decisión, de ignorar las reclamaciones provenientes de otros actores.

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 marcos legales 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

Debería causar sorpresa que la literatura sobre participación haya ignorado generalmente el “Conflicto” como parte de su ámbito de estudio, puesto que la razón última por la que se crean los mecanismos de participación es para prevenir o evitar confrontaciones de tipo violento.

comunicación, diálogo y colaboración que permitan un encauzamiento institucional de los conflictos. Los ciudadanos toman así conciencia de que las vías existentes no son satisfactorias y deciden mostrar su descontento por vías alternativas. Ejemplos de estas dinámicas los proporcionan los movimientos ciudadanos como el 15M u *Occupy*.

El nivel más bajo se denomina *Coacción Ilegal* y se refiere a una realidad mucho más ruda. 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 e incluso la resistencia armada. A primera vista puede resultar extraño que este nivel sea introducido como parte de una escala que mide la intensidad de la colaboración participativa. En realidad, lo que debería causar sorpresa es que la literatura sobre participación haya ignorado generalmente el “Conflicto” como parte de su ámbito de estudio, puesto que la razón última por la que se crean los mecanismos de participación es para prevenir o evitar confrontaciones de tipo violento.

En su grado más extremo, el nivel de *Coacción Ilegal* se refiere a aquellos casos en que la incapacidad de establecer canales viables de negociación termina degenerando en conflictos violentos o incluso sangrientos. Conviene recordar lo que la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su preámbulo: “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 que desborda la capacidad analítica de este modelo y de las propias nociones de participación ciudadana.

Categoría “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, eventualmente, mejorar sus decisiones. Se corresponde con la que Cunill Grau (2008) denomina “participación administrativa”. También con

los niveles propuestos por la OCDE (2001) para la participación pública, aunque ellos denominen con un ambiguo “Participación Activa” el nivel de asesoría (Prieto-Martín, 2010: 41-44).

Se corresponde también, finalmente, con lo que Arnstein (1969) denominaba, un tanto peyorativamente, como “participación aparente” o “de fachada” (*Token participation*, en inglés). Una denominación que es consistente con la carga fuertemente normativa del modelo de Arnstein, que le llevaba a sugerir que cuanto mayor fuera el nivel y más alto el escalón, mejor sería también la participación. 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”. Este enfoque es claramente erróneo, ya que las autoridades públicas no pueden despojarse de su papel como valedores del “interés general” y los derechos e intereses de las minorías. Son, de hecho, las circunstancias concretas en que se desarrollan las experiencias participativas (por ejemplo, el tema a decidir, las características de la ciudadanía, la situación política, etc.) las que determinan qué Intensidad Colaborativa resulta más adecuada en cada caso. Habrá ocasiones en que un ejercicio participativo de tipo consulta, si se realiza correcta y éticamente, resulte lo más apropiado, y otras donde convenga establecer vínculos de asesoría, o incluso de delegación de poder.

Es por ello que en los EdP denominaremos este nivel participativo como *Participación consultiva o inocua*, un término que describe mucho mejor, sustantivamente, a qué tipo de participación se refiere: precisamente aquella en la que el tomador de decisión demanda informaciones, opiniones y visiones de los afectados e interesados, pero conserva la capacidad de tomar 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 conlleva. 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 la categoría como “participación aparente”.

Como se ha señalado, esta categoría se compone de tres niveles diferentes. El nivel *Información* se refiere 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. Nótese que este nivel supone ya una importante mejora con respecto al nivel previo de *Manipulación*. El nivel de *Consulta*, por

Puede ocurrir que, incluso en casos en que teóricamente se atribuye a los representantes ciudadanos la totalidad de los votos, las autoridades de turno mantengan un control firme y efectivo sobre el mecanismo participativo y las decisiones tomadas en él.

su parte, alude al caso donde se crean 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 con alguna de sus políticas públicas o decisiones. Finalmente, el nivel de *Asesoría* avanza un poco más y permite que los ciudadanos, sus asociaciones y demás colectivos puedan presentar sus consideraciones y propuestas como parte de una conversación.

Categoría “Participación Colaborativa”

En el extremo superior de esta dimensión se encuentra la categoría que denominamos “Participación Colaborativa”, que se corresponde con la que Arnstein denominaba, ambiguamente, como “Participación Ciudadana”. Una vez más, este cambio de designación busca aportar un mayor valor descriptivo, ya que esta categoría se refiere a un tipo de participación basada en la colaboración. 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” y 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, sin embargo, 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 al 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). De esta manera, puede ocurrir que, incluso en casos en que teóricamente se atribuye a los representantes ciudadanos la totalidad de los votos, las autoridades de turno mantengan un control firme y efectivo sobre el mecanismo participativo y las decisiones tomadas en él. 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 los EdP el nivel *Control Delegado* se refiere a los casos en que se atribuye a una institución u organismo participativo el control sobre algún ámbito decisorio. La administración pública mantiene atribuciones de “monitoreo” y podría retomar el control en caso de

necesidad cuando, excepcionalmente, lo requiera la salvaguarda del interés público. Por norma general, sin embargo, estaría dispuesta a aceptar los acuerdos y resultados de la participación colaborativa. Este tipo de participación no supone que las autoridades públicas se desentiendan de su responsabilidad como orientadoras de las políticas, sino más bien que optan por desarrollarlas por medio de la colaboración con otros actores sociales. Debe tenerse en cuenta que la administración participa normalmente también en el organismo participativo y desempeña en él un papel destacado y facilitador de la participación, de forma que puede siempre transmitir sus perspectivas y defender sus intereses y el interés general.

El siguiente nivel se denomina *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 que no puede, determinar. Es posible, asimismo, introducir más mecanismos de salvaguarda como la posibilidad de veto, revisión de decisiones, etc.

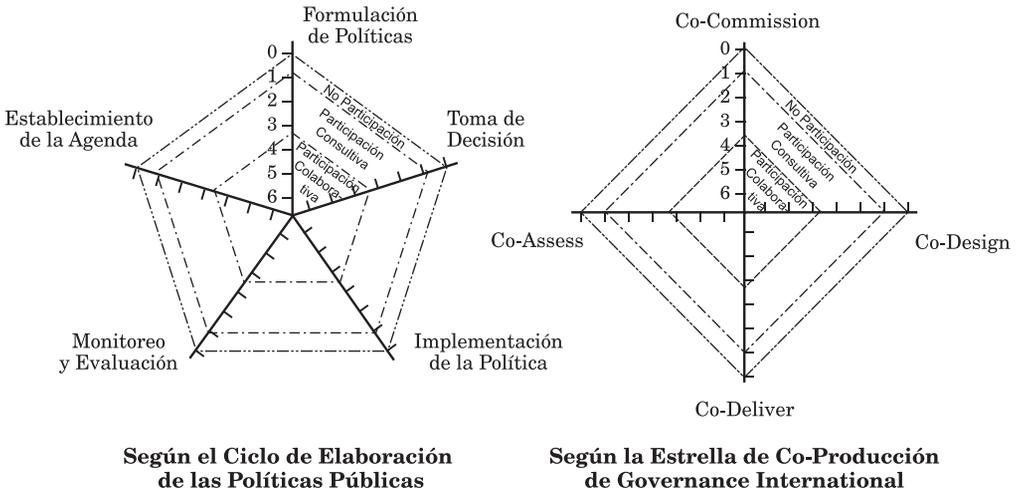
Finalmente, el nivel más bajo de esta categoría es el denominado *Colaboración*. En este caso, aunque no exista una delegación explícita de poderes sobre la instancia colaborativa, la capacidad de decisión es implícita o explícitamente compartida, de acuerdo a principios y prácticas de “colaboración honesta” entre los participantes, asumiendo que todos trabajan 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, en la decisión final del tomador de decisión, así como en las acciones del resto de los participantes.

Dimensión CUÁNDO. Momentos y fases de participación

En la mayoría de los casos, una iniciativa participativa está compuesta de una serie de actividades, fases y “momentos participativos” diferenciados, que persiguen objetivos distintos y que, normalmente, implican a distintos conjuntos de actores participantes (ver Figura 5). Para poder obtener una comprensión más profunda e integral de las experiencias participativas, en esta dimensión de los EdP se identifican y consideran separadamente estas fases. Gracias a ello, resulta

posible contraponer y comparar las características esenciales de la participación en cada una de ellas.

Figura 5
EdP - Momentos y fases de participación, dos ejemplos



Fuente: elaboración propia.

Cuando el objeto de análisis del EdP es un área determinada de políticas públicas o la constelación de oportunidades colaborativas desplegadas por un determinado gobierno u organismo público, resulta especialmente fructífero e interesante que el EdP caracterice la participación a lo largo de las cinco fases que componen el tradicional “Ciclo de elaboración de políticas públicas”, a saber: 1) Establecimiento de la agenda, 2) Formulación de la política, 3) Toma de decisión, 4) Implementación de la política, y 5) Monitoreo y evaluación.

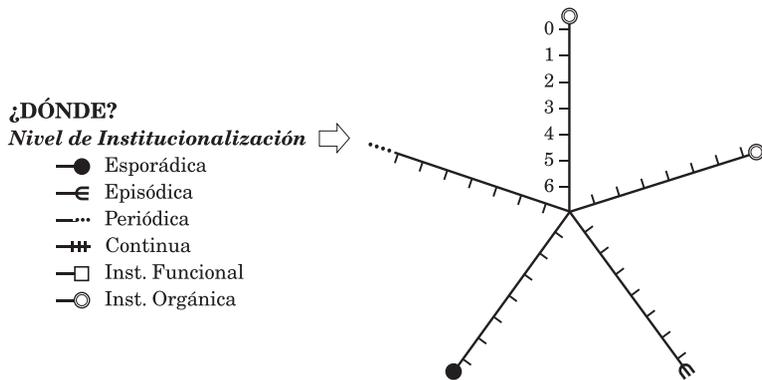
Dimensión DÓNDE. Nivel de institucionalización

La tercera dimensión es el nivel de institucionalización de los procesos participativos, que caracteriza el marco institucional y procesal de dichas iniciativas. Varía desde el escalón de institucionalización mínima, cuando son procesos que tienen un carácter excepcional o *Esporádico*, pasando por los niveles *Episódico*, *Periódico* y *Continuo*, hasta alcanzar los niveles más altos de *Institucionalización Funcional* e *Institucionalización Orgánica* (Ibáñez Macías, 2007).

En general, cuanto mayor es el nivel de institucionalización menor es el margen de discrecionalidad y arbitrariedad de que disponen los impulsores de las iniciativas y los tomadores de decisión, tanto en relación con el control de los momentos de convocatoria como de cara a influenciar su funcionamiento y, eventualmente, desconsiderar sus resultados. En los niveles más altos, de hecho, existen normativas que regulan y salvaguardan el funcionamiento de los mecanismos participativos.

La *Institucionalización Funcional* se refiere a los casos en que se han aprobado leyes que establecen canales y procedimientos legales que permiten que sean los ciudadanos quienes inicien algún tipo de interacción participativa con las autoridades. Se reconoce así expresamente el derecho a participar y la capacidad de iniciativa autónoma, que desencadena una serie de respuestas administrativas. 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 urbana, la participación en los plenos municipales, etc.

Figura 6
EdP - Nivel de institucionalización



Fuente: elaboración propia.

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 semipermanente, en los que participan representantes de diferentes actores (individuos, asociaciones, entidades públicas, etc.) y que normalmente tendrán

algún vínculo con el ámbito temático o espacial en el que la institución participativa trabaja. Estos órganos suelen tener atribuciones decisorias, consultivas y de control en el proceso de elaboración o de ejecución de políticas públicas y permiten que los ciudadanos y colectivos ciudadanos se impliquen en las temáticas y proyectos relacionados con la temática.

Esta dimensión, que resulta esencial para entender los mecanismos participativos, ha sido descuidada en la mayoría de los modelos y tipologías participativos propuestos hasta ahora. En parte, debido a ello, gran parte de los proyectos promovidos con fondos públicos son concebidos como experimentos de carácter efímero, que no consideran más que testimonialmente su sostenibilidad temporal, institucional y financiera, algo que ha reducido enormemente su impacto.

Dimensión CÓMO. Transparencia e Intensidad deliberativa

Dentro de esta categoría “cómo” incluimos dos elementos que tienen una importancia mayúscula: la transparencia y la deliberación. La *transparencia* no es, en sí, una forma de participación, sino que más bien constituye un “prerrequisito” para que la auténtica participación colaborativa pueda darse. Cuando se quiere colaborar realmente, de una forma honesta, todos los participantes deben tener acceso a toda la información relevante de que se disponga. Es por ello que la transparencia máxima en la acción de gobierno es considerada como uno de los principios esenciales de los modelos de GA, que reclama que las bases de datos del gobierno estén disponibles en formato electrónico. Los ciudadanos y sus colectivos podrían inspeccionar la información pública tanto de manera proactiva -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-.

En este sentido, un proceso de participación se considerará transparente en la medida en que el tomador de decisión -y, más en general, todos los participantes- comparten al máximo las informaciones que obren en su poder para que el resto de participantes puedan actuar con base en dichas informaciones. 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). El proceso participativo debe, asimismo, facilitar en todo momento el escrutinio externo, de forma que los no participantes puedan saber de sus avances.

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 la valoración que los ciudadanos hacen de sus políticos y técnicos (Grimmelikhuisen, 2010). En el corto plazo, y mientras no se efectúen cambios sustanciales en las estructuras institucionales y las dinámicas de poder que rigen el funcionamiento de las administraciones (Donovan 2012), lo que la transparencia hace es evidenciar la 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 (Grimmelikhuisen, 2010).

La transparencia tiene así 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 importante notar que, tal como ilustra el *Acantilado de la transparencia* incluido en la Figura 4, para poder transitar desde los niveles de participación consultiva hacia una participación verdaderamente colaborativa se requieren altos niveles de transparencia.

El segundo componente de esta dimensión es la *deliberatividad* o “grado de deliberación” (Cunill Grau, 2008), que da 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

En función de cómo se estructure y configure un proceso participativo, este exhibirá mayores o menores características deliberativas, lo que a su vez determinará el tipo de resultados e impactos que se obtendrán con él.

los costes y consecuencias de las distintas opciones de actuación, teniendo muy en cuenta las visiones de todos los implicados. Según Gutmann y Thompson (2004), un espacio deliberativo debe satisfacer los siguientes criterios básicos: 1) es un espacio donde se intercambian razones y argumentos; 2) en él están representadas todas las voces, siendo en consecuencia un espacio abierto, diverso e inclusivo; 3) la comunicación y la información se ofrecen en él de forma accesible y comprensible; 4) se genera una economía moral del desacuerdo, priorizando los puntos de acuerdo y cooperación y minimizando las diferencias; y 5) está vinculado a una decisión concreta.

En función de cómo se estructure y configure un proceso participativo, este exhibirá unas mayores o menores características deliberativas, lo que a su vez determinará el tipo de resultados e impactos que se obtendrán con él. La calidad e intensidad deliberativa de un espacio de participación se verá adicionalmente condicionada por las pautas de comportamiento de los distintos participantes. Para que pueda producirse una buena deliberación los participantes y los promotores deben tener la capacidad y voluntad 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, 2012).

Tal como ilustra la Figura 8, en esta primera exposición de los EdP tanto la transparencia como la deliberación son caracterizados con los niveles genéricos: *alto*, *medio*, *bajo* e *inexistente*. Queda pendiente para ulteriores trabajos establecer indicadores específicos que permitan atribuir con precisión estos niveles a las experiencias concretas de participación.

Dimensión QUIÉNES. Actores afectados e implicados

La quinta dimensión considerada por los EdP tiene que ver con los *Actores* afectados e implicados en el proceso participativo. Es una categoría extremadamente importante pero, al mismo tiempo, esqui-va: en función del tipo de análisis que quiera hacerse con el EdP, 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 categorías distintas y valorando en ellos características dispares.

Para el caso general señalaremos que conviene, en primer lugar, 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, sindicatos o colectivos empresariales-, los provenientes de la *sociedad civil* -como las asociaciones, las ONG y otros colectivos cívicos- y, finalmente, la propia *ciudadanía*, los ciudadanos que participan como tales sin representar a ninguna asociación u organización. Podría considerarse la inclusión de otras categorías, o de una categoría “otros” que contemple casos excepcionales. La tipología de actuaciones participativas presentada en el apartado previo resulta aquí muy relevante, ya que convendrá identificar los distintos grupos, redes e individuos que, de una forma u otra, y valiéndose de diferente instrumental tecnológico, participen e influyan en el proceso.

Figura 7
EdP - Actores afectados y participantes

¿QUIÉNES?

Actores afectados, participantes y su influencia

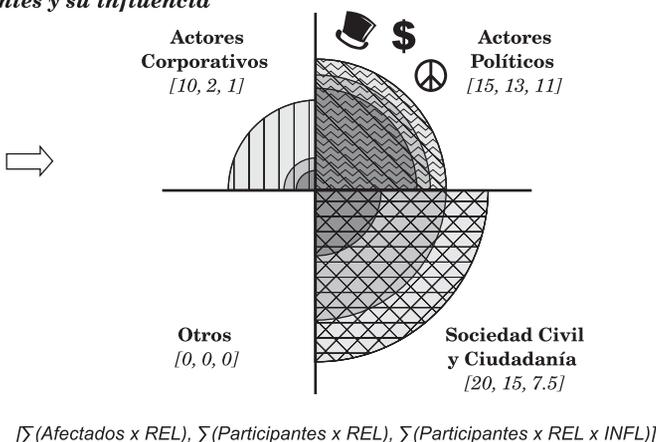
-  Afectados
-  Participan
-  Influencia participantes

Modo de selección

-  Auto-Selección
-  Mec. Sel. Representativa
-  Mec. Sel. Inclusiva
-  Sel. mediante Elecciones
-  Sel. Arbitraria

Papeles especiales

-  Sponsor
-  Facilitadores
-  Tomadores de Decisión



Fuente: elaboración propia.

Para poder caracterizar los mecanismos participativos y valorar su potencial y capacidades resulta esencial identificar todos los actores relacionados con el proceso -tanto los participantes como los ausentes- así como entender los papeles desempeñados por los

diferentes participantes en el proceso y las relaciones que se establecen entre ellos. Conviene valerse de sociogramas (CIMAS, 2009) y “análisis de stakeholders” (Mitchell ...[et al], 1997) que permitan evaluar aspectos como el poder, la relevancia, el posicionamiento, la urgencia y la legitimidad de los actores en relación con el tema tratado en el proceso participativo.

Para cada una de las categorías de actor habría que realizar un análisis detallado que permitiese identificar a los actores de acuerdo a si son afectados por el proceso participativo o la temática que este aborda, si participan o se interesan por el proceso, y valorando asimismo su relevancia y su nivel de influencia en el proceso. En 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 inclusión y su capacidad empoderadora variarán mucho. Es importante considerar también el proceso de selección seguido para incluir a los participantes; por ejemplo, si estos son voluntarios, expertos, representantes de organizaciones, seleccionados aleatoriamente, elegidos mediante votación, etc. (Karlsson, 2012; Barrutia ... [et al], 2009). Conviene finalmente explicitar quiénes desempeñan papeles especiales en el proceso participativo, papeles como: “tomadores de la decisión”, “impulsores del proceso” -los organismos que están promoviéndolo y financiando su realización-, “facilitadores” o gestores del proceso participativo y, en su caso, aquellos otros papeles especiales que tengan relevancia en el proceso.

Debido a la complejidad inherente de esta dimensión, la representación que aparece en la Figura 7 solo puede considerarse como una primera propuesta, que deberá ser refinada en trabajos posteriores. Requiere que se identifique a todos los actores afectados o participantes del proceso, y que se estime para cada uno de ellos su relevancia (REL) y su influencia sobre el proceso (INFL) con un valor entre 0 y 1, que pueda utilizarse en ponderaciones. A cada tipo de actor relevante le corresponde una fracción del gráfico, que superpone informaciones sobre: 1) actores “afectados” por la temática en cuestión, ponderados de acuerdo con su relevancia en relación con el proceso y su temática; 2) actores “participantes” en el proceso, nuevamente ponderados de acuerdo a su relevancia; y 3) actores “participantes” en el proceso, pero ponderados esta vez tanto por su relevancia como por su nivel de influencia en el proceso. Juntas, estas tres medidas proporcionan una representación indicativa de la representatividad, grado de inclusión y las relaciones de poder dentro del proceso. Las tramas de las gráficas

indican, por su parte, los distintos mecanismos utilizados para seleccionar a los participantes. Finalmente, unos pequeños iconos permiten localizar a los actores que desempeñan papeles relevantes. Gracias a la inclusión de esta dimensión en los EdP, estos pueden ser utilizados para analizar tanto las experiencias y mecanismos de participación administrativa como las formas de participación más autónomas. Por ejemplo, es fácil imaginar cómo se representaría en un EdP 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, quien ocuparía el papel de “tomador de decisión”, algún tipo de actuación. Si el proceso, por el contrario, no buscase plantear al alcalde nada, sino que fuese un proceso de autoorganización de actividades comunitarias, no habría que incluir ningún “tomador de decisión” o se consideraría que los tomadores de decisión son los propios integrantes de la comunidad. El resto de las dimensiones de un EdP serían, asimismo, consideradas 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, intensidades de colaboración, transparencia y deliberación.

Ejemplos de EdP

Para finalizar nuestra exposición de los EdP vamos a hacer algunos comentarios sobre el modelo, y mostrar dos ejemplos de EdP, que representan gráficamente las cinco dimensiones correspondientes a una experiencia de presupuestos participativos y a las audiencias públicas de una alcaldía.

El ejemplo mostrado en la Figura 8 se refiere a una experiencia de presupuestos participativos y tiene ante todo una función ilustrativa. La representación gráfica de su EdP se compone de dos elementos. El primero es un gráfico con forma de estrella, que tendrá tantos brazos como fases se hayan determinado como relevantes para la dimensión *cuándo*. Nuestro ejemplo muestra el caso general, que considera las cinco fases del ciclo de elaboración de políticas públicas. Para cada una de estas fases, la estrella expone las informaciones correspondientes a las dimensiones *qué*, *cómo* y *dónde*. Para caracterizar la intensidad participativa se marcan sobre las aspas los niveles máximo y mínimo

que presenta en cada fase; así, por ejemplo, en la fase de *formulación de la política* la intensidad colaborativa discurre entre los niveles de *Manipulación* y *Asesoramiento*. Los niveles de transparencia y deliberación de cada fase se reflejan por medio del sombreado y la trama. Finalmente, el nivel de institucionalización característico de una fase lo indica el símbolo en el extremo del brazo.

Figura 8
Ejemplo de EdP - Presupuesto Participativo

1. ¿QUÉ?

Intensidad Colaborativa

- | | |
|------------------------|-----------------------------------|
| 6. Control Delegado | Participación Colaborativa |
| 5. Delegación de Poder | |
| 4. Colaboración | |
| 3. Asesoría | Participación Consultiva |
| 2. Consulta | |
| 1. Información | No Participación |
| 0. Manipulación | |
| -1. Legítima Coerción | |
| -2. Coacción Ilegal | Conflicto |

2. ¿CUÁNDO?

eg: Fase en el Ciclo de Elaboración de Políticas Públicas

3. ¿DÓNDE?

Nivel de Institucionalización

- | | |
|--------------|-------------------|
| ● Esporádica | ⦶ Continua |
| ⊖ Episódica | □ Inst. Funcional |
| ⋯ Periódica | ⊙ Inst. Orgánica |

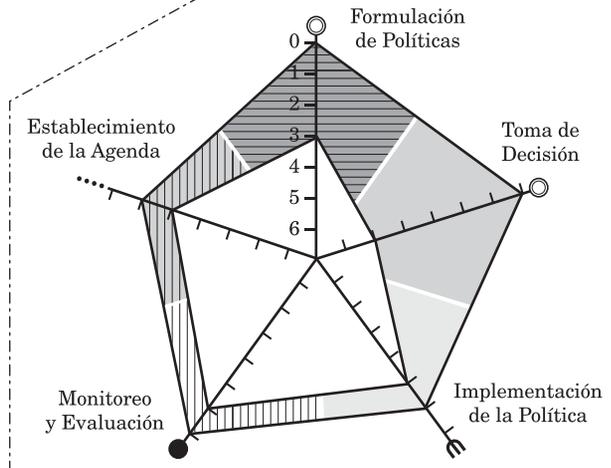
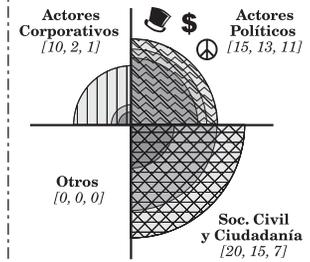
4. ¿CÓMO?

- | | |
|----------------------|------------------------|
| Transparencia | Deliberatividad |
| □ Nula transparencia | □ Nula deliberatividad |
| ▨ Baja | ▨ Baja |
| ▩ Media | ▩ Media |
| ▪ Alta | ▪ Alta |

5. ¿QUIÉNES?

Actores afectados e implicados

- ▒ Afectados
- ▓ Participan
- ▒ Influencia
- ▨ Auto-Selección
- ▩ Mec. Sel. Representativa
- Mec. Sel. Inclusiva
- ▩ Sel. mediante Elecciones
- ▨ Sel. Arbitraria
- ☑ Tomadores de Decisión
- 💰 Sponsor
- ☺ Facilitadores

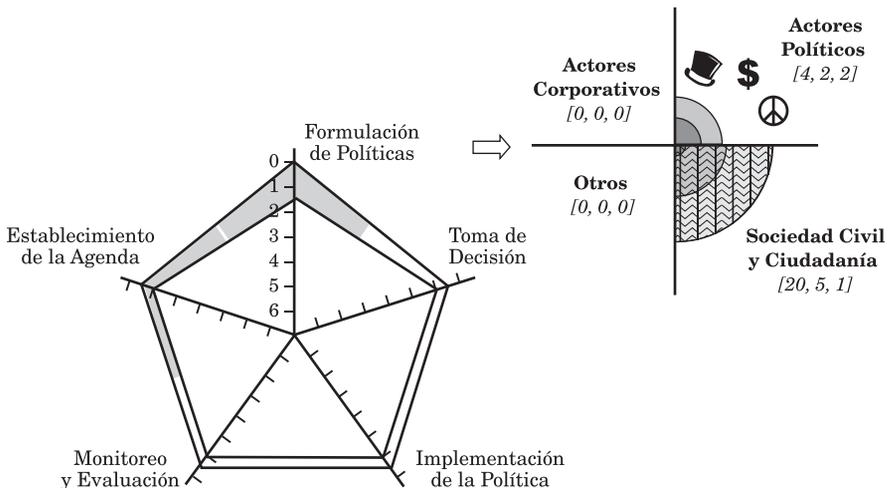


Fuente: elaboración propia.

El segundo componente de la representación gráfica de un EdP son los “gráficos de actores”, que contienen las informaciones sobre

los colectivos e instituciones afectados o participantes del proceso. La Figura 8 incluye solo una gráfica, correspondiente a la fase de *Formulación de la política*, pero lo normal sería incluir una gráfica de actores para cada una de las fases. Pueden observarse las diferencias de este EdP con el de la Figura 9, que representa una estrategia de participación ciudadana municipal basada en audiencias públicas. Como puede verse, las informaciones mostradas en un EdP se refieren a contextos y experiencias muy complejas y variadas, que un gráfico no puede describir en su totalidad. Por ello, un EdP se compone tanto de la representación gráfica -que caracteriza las dimensiones esenciales del proceso participativo- como de materiales que fundamenten y justifiquen los valores adjudicados a cada una de dichas dimensiones. Ejemplos de estos materiales serían: mapeos de actores, sociogramas, entrevistas y encuestas a participantes y todo tipo de herramientas complementarias. El autor de un EdP debe así explicar cuáles han sido las asunciones, metodologías e instrumental que fundamentan su caracterización del proceso o estrategia colaborativa. Cuanto tiene que ver con la identificación y caracterización de los actores, sus relaciones y los papeles en el proceso tiene especial importancia y debería considerarse parte del EdP y acompañar su representación gráfica.

Figura 9
Ejemplo de EdP - Audiencias públicas del alcalde



Fuente: elaboración propia.

3. Consideraciones finales

El objetivo de este artículo ha sido situar la participación ciudadana dentro del marco conceptual del GA, identificando y caracterizando sus dimensiones más importantes. Para ello, en primer lugar, se ha buscado clarificar el efecto que Internet, las redes sociales y, en general, las nuevas herramientas y prácticas de tecno-política están teniendo sobre las formas de participación ciudadana. Posteriormente, se han esbozado las características de los Esquemas de Participación (EdP), una tipología que permite caracterizar, con cierta profundidad, las dimensiones esenciales de los procesos participativos: aquellas que responden al qué, cuándo, dónde, cómo y quién de la participación. Los EdP representan así simultáneamente elementos relacionados con los grados de transparencia, inclusión, representatividad, deliberación e institucionalización de los procesos participativos, así como esa mayor o menor intensidad colaborativa que, como vimos en la introducción, con tanta dificultad aborda la literatura sobre GA.

Los EdP son una herramienta que aspira a proporcionar una base clara para el análisis y para la comunicación de las características de los procesos y experiencias participativos. Ayudan a gestores de proyectos, investigadores y profesionales de la participación a describir lo que están haciendo o planean hacer, tomando en consideración sus dimensiones más esenciales y pudiendo comparar entre las diferentes opciones y aproximaciones. Los EdP no son realmente sencillos ni fáciles de interpretar, ya que el fenómeno que representan es, en sí, muy complejo. Ofrecen, sin embargo, un compromiso pragmático entre complejidad, utilidad y versatilidad; tanto la elección de sus dimensiones como la forma de representarlas han buscado superar las limitaciones de las propuestas planteadas anteriormente.

Generar EdP tampoco resulta fácil. Está pendiente desarrollar una herramienta electrónica que genere EdP a partir de una serie de datos estandarizados y que facilite su comparación. La inclusión de EdP en repositorios de experiencias participativas, como la Participedia (Fung y Warren, 2011), facilitaría la difusión de este modelo, así como el estudio y evaluación comparativa de experiencias participativas.

Debe resaltarse que la finalidad de los EdP es eminentemente descriptiva, no normativa: no siempre un mayor grado de deliberación 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

El modelo reconoce explícitamente que situaciones diferentes requieren aproximaciones diferentes. Lo que importa es la calidad global del proceso y la adecuación a su contexto, y no tanto el nivel en el que, supuestamente, la participación acontece.

ser más convenientes y efectivas las formas de participación con unos niveles de deliberación e intensidad colaborativa más reducidos. El modelo reconoce explícitamente que situaciones diferentes requieren aproximaciones diferentes. Lo que importa es la calidad global del proceso y la adecuación a su contexto, y no tanto el nivel en el que, supuestamente, la participación acontece.

Como ya se ha visto en la dimensión dedicada a los “Actores”, los EdP deben entenderse como algo abierto y flexible: adiciones, cambios y ajustes son bienvenidos si las experiencias participativas analizadas los requiriesen. El modelo podría ser modificado, extendido o complementado 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. Una adición que, por ejemplo, podría resultar interesante sería considerar también las herramientas tecnológicas o las metodologías participativas utilizadas en los procesos. O los distintos niveles de gobierno (local, regional, estatal) implicados en ellos. El modelo básico presentado en este artículo apenas recoge algunas de las dimensiones más relevantes para caracterizar la esencia de una experiencia participativa. Se responde al qué, quién, cuándo, dónde y cómo de la participación, pero se dejan aún sin respuesta dos preguntas críticas: el “por qué” y el “para qué” de la participación, su motivación y su impacto (Cunill Grau, 2008). Una reflexión sobre estas dos preguntas finales debería siempre complementar la representación gráfica del EdP.

Bibliografía

- AIPP (2000), *Espectro de participación pública de la AIPP*, Thornton, Asociación Internacional de Participación Pública.
- Andersson, Edward (2012), “Where Next for Engagement?”, London, Involve, <http://www.involve.org.uk/blog/2012/02/21/webinar-where-next-for-engagement>.
- Anduiza, Eva ...[et al] (2012), “Mobilization through Online Social Networks: the Political Protest of the Indignados in Spain”, Protest Survey Project, <http://www.protestsurvey.eu/index.php?page=publications&id=10>.
- Arnstein, Sherry R. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, en *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 N° 4, pp. 216-224.
- Barrutia, Aitziber ...[et al] (2009), *Buenas prácticas de participación ciudadana*,

- Bilbao, Universidad de Deusto.
- Brodie, Ellie; Cowling, Eddie; y Nissen, Nina (2009), *Understanding Participation: a Literature Review*, London, National Council for Voluntary Organizations; Involve, <http://www.pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/sites/3/2009/09/Pathways-literature-review-final-version.pdf>.
- Brodie, Ellie ...[et al] (2011), *Pathways through Participation: What Creates and Sustains Active Citizenship?*, London, National Council for Voluntary Organizations; Institute for Volunteering Research; Involve.
- Brugué, Quim y Parés, Marc (2012), “Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 158, pp. 75-101.
- Chadwick, Andrew (2009), “Web 2.0: New Challenges for the Study of e-Democracy in an Era of Informational Exuberance”, en *I/S: a Journal of Law and Policy for the Information Society*, Vol. 5 N° 1, pp. 9-41.
- CIMAS (2009), *Metodologías participativas: manual*, Madrid, Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- CLD (2012), *Making the OGP Effective: Guidelines for Assessing OGP Action Plans*, Halifax, Centre for Law and Democracy.
- CLAD (2007), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo al 1° de junio; y refrendada por la XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, Chile, 10 de noviembre.
- _____ (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 y 31 de octubre.
- _____ (2009), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno,

- Estoril, Portugal, 30 de noviembre al 1° de diciembre.
- Concha, Gastón y Naser, Alejandra (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago, CEPAL.
- Cornwall, Andrea (2008), *Democratising Engagement: What the UK Can Learn from International Experience*, London, Demos.
- Coronel, Sheila S. (2012), *Measuring Openness: a Survey of Transparency Ratings and the Prospects for a Global Index*, Washington, <http://www.freedominfo.org/2012/10/measuring-openness-a-survey-of-transparency-ratings-and-the-prospects-for-a-global-index>.
- Cunill Grau, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- _____ (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- _____ (2008), "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada", en *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, R. Mariani (coord.), Lima, PNUD.
- _____ (2012), "¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, Caracas, CLAD, pp. 5-44.
- Donovan, Kevin (2012), "Seeing Like a Slum: towards Open, Deliberative Development", en *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 13 N° 1, pp. 97-104.
- Duque-Brasil, Flavia y Carneiro, Ricardo (2011), "Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea", en *Iconos: Revista de Ciencias Sociales*, N° 40, pp. 71-87.
- Escobar, Óliver (2011), "The Work of Participation: Local Deliberative Policy Making as Mediated by Public Engagement Practitioners", en *61st Conference of the PSA*, London, Political Studies Association.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2006), *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?*, Barcelona, Diputació de Barcelona (Papers de Participació Ciutadana; N° 9).
- Freeman, Julie (2012), "Local eGovernment in the City of Casey: Political Barriers to Citizen Engagement", en *Proceedings of the 12th European Conference on*

- eGovernment*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Fung, Archon y Warren, Mark (2011), "The Participedia Project: An Introduction", en *International Public Management Journal*, Vol. 14 N° 3, pp. 341-362.
- Ganuzo, Ernesto y Francés, Francisco J. (2008), "¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación", en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 66 N° 49, pp. 89-113.
- Gargarella, Roberto (2012), "Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina", en *El derecho en América Latina*, C. Rodríguez Garavito (comp.), Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gaventa, John y Barret, Gregory (2010), *So What Difference Does It Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, Brighton, Institute of Development Studies.
- Grimmelikhuijsen, Stephan (2010), "Transparency of Public Decision-Making: towards Trust in Local Government?", en *Policy and Internet*, Vol. 2 N° 1, pp. 5-35.
- Gurza Lavalle, Adrian; Acharya, Arnab; y Houtzager, Peter (2005), "Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil", en *World Development*, Vol. 33 N° 6, pp. 951-964.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.
- Hodge, Sandra S. (2004), *Deliberation in Your Community: How to Convene and Moderate Local Public Forums Using Deliberative Decision-Making*, Columbia, University of Missouri.
- Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro V.; y Bojórquez, José A. (coords.) (2013), *La promesa del gobierno abierto*, México, Itaip, <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info>.
- Ibáñez Macías, Antonio (2007), *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Madrid, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- Kadlec, Alison y Friedman, Will (2007), "Deliberative Democracy and the Problem of Power", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 3 N° 1, Art. 8.
- Karlsson, Martin (2012), "Democratic Legitimacy and Recruitment Strategies in eParticipation Projects", en *Empowering Open and Collaborative Governance: Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*,

- Y. Charalabidis y S. Koussouris (eds.), Heidelberg, Springer-Verlag.
- Krabina, Bernhard; Prorok, Thomas; y Lutz, Brigitte (2012), *Open Government Implementation Model*, Vienna, KDZ.
- Kubisch, Anne C. ...[et al] (2010), *Voices from the Field III: Lessons and Challenges from Two Decades of Community Change Efforts*, Washington, Aspen Institute.
- Lathrop, Daniel y Ruma, Laurel (eds.) (2010) *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media.
- Lörincz, Barbara ...[et al] (2011), *eGovernment Benchmark Pilot on Open Government and Transparency s.l.*, European Commission.
- Macintosh, Ann ...[et al] (2009), "eParticipation: the Research Gaps", en *Electronic Participation, Lecture Notes in Computers Science*, A. Macintosh y E. Tambouris (eds.), Linz, Springer-Verlag. Vol. 5694.
- Márquez Fernández, Juan M. ...[et al] (2013), *Objetivos, estrategias y actuaciones en materia de gobierno abierto*, Madrid, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, <http://www.ontsi.red.es>.
- Martí, José Luis (2008), "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa", en *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, N° 6.
- Martí, José Luis y Bertran, Laia (2007), *La participació democràtica digital al món: informe 2006*, Barcelona, Fundació Catalunya Segle XXI.
- Mayne, Ruth y Coe, Jim (2010), *Power and Social Change*, London, National Council for Voluntary Sector Organisations.
- Medaglia, Rony (2011), "eParticipation Research: a Longitudinal Overview", en *Electronic Participation, Lecture Notes in Computers Science*, E. Tambouris ...[et al] (eds.), Heidelberg, Springer-Verlag. Vol. 6847.
- Meijer, Albert; Burger, Nils; y Ebbers, Wolfgang (2009), "Citizens4Citizens: Mapping Participatory Practices on the Internet", en *Journal of eGovernment*, Vol. 7 N° 1, pp. 99-112.
- Mitchell, Ronald K.; Agle, Bradley R.; y Wood, Donna J. (1997), "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience", *The Academy of Management Review*, Vol. 22 N° 4, pp. 853-886.
- Montarelo Navajo, M. (2012), *The Spanish Revolution: Structure, Objectives and Tactics of the 15M Movement (Master Thesis)*, Brussels, Vrije Universiteit Brussel.
- Noveck, Beth S. (2011), "What's in a Name? Open

- Gov and Good Gov”, en *Huffington Post*, New York, http://www.huffingtonpost.com/beth-simone-noveck/whats-in-a-name-open-gov-_b_845735.html.
- Obama, Barak (2009), “Memorandum on Transparency and Open Government”, en *Federal Register*, Vol. 74 N° 97, pp. 23901-23902.
- OCDE (2001), *Participación ciudadana: manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, París, OCDE.
- _____ (2009), *Government at a Glance 2009*, Paris, OECD Publishing.
- Open Government Standards (2012), *Open Government Standards/Principles*, http://www.opengovstandards.org/?page_id=60.
- Peixoto, Tiago (2013), “The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: a Response to Yu and Robinson’s The New Ambiguity of ‘Open Government’”, en *UCLA Law Review Discourse*, N° 60, pp. 200-213.
- Prieto-Martín, Pedro (2010), *Las alas de Leo: la participación ciudadana del siglo XX*, Madrid, Bubok.
- _____ (2012), “‘E pur si muove!’ La participación electrónica más allá de los galimatías académicos”, Madrid, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Estudios Working Papers; N° 25).
- Prieto-Martín, Pedro; de Marcos, Luis; y Martínez, José J. (2012), “The e-(R)evolution will not be Funded”, en *European Journal of ePractice*, N° 15, pp. 62-89.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene”, en *Revista Enfoques*, Vol. 9 N° 15, pp. 99-125.
- _____ (2013), “Gobierno abierto en la encrucijada: el cara y sello de la experiencia latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto”, documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP-IUIOG, Madrid, 23 y 24 de septiembre.
- Rose, Jeremy; Ríos, Jesús; y Lippa, Barbara (2010), “Technology Support for Participatory Budgeting”, en *International Journal of Electronic Governance*, Vol. 3 N° 1, pp. 3-24.
- Schmitter, Philippe C. (2011), *Information and Communication Technology: Yet another Revolution in ‘Real-Existing Democracy’?*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

- Schmitter, Philippe C. y Trechsel, Alexander H. (2004), *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*, Strasbourg, Council of Europe.
- Schwarz, Elizabeth (2011), "Political Mobilization through Online Social Networks", paper presented at the Collective Behavior and Social Movement Section Workshop, Las Vegas, August.
- Stewart, Kennedy (2007), "Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 6, pp. 1067-1076.
- Swartz, Aaron (2010), "When is Transparency Useful?", en *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, D. Lathrop y L. Ruma (eds.), Sebastopol, O'Reilly Media.
- Toret, Javier (coord.) (2013), "Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas: el sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida", Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya. Internet Interdisciplinary Institute (IN3 Working Paper Series).
- Tranjan, J. Ricardo (2012), *Civil Society and Participation in Brazil: a Literature Review*, São Paulo, Universidade de São Paulo. Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas.
- XIP, (2013) Gobierno abierto: infografía, Barcelona, Xarxa d'Innovació Pública.
- Yu, Harlan y Robinson, David (2012), "The New Ambiguity of 'Open Government'", en *UCLA Law Review Discourse*, N° 59, pp. 178-208.
- Zittel, Thomas (2005), "What Can the Vep Model Do for Democracy? In Answer to Alexander Trechsel", en *Reflections on the Future of Democracy in Europe*, Council of Europe (ed.), Strasbourg, Council of Europe.