

PONIENDO AL PÚBLICO DE NUEVO EN LA GOBERNANZA: LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU FUTURO

ARCHON FUNG

PUNTOS PARA EL PRACTICANTE

- Los practicantes deberían considerar el menú completo de opciones de diseño para involucrar a los ciudadanos. El “cubo de la democracia” es una forma de reflexionar sobre las muchas otras maneras de diseñar la participación -diferentes tipos de participantes; diferentes formas de hablar, escuchar, e intercambiar información (por ejemplo, grupos pequeños); y diferentes niveles de empoderamiento.
- Con el fin de involucrar a los ciudadanos, los practicantes deberían tener clara la intención de convocar a los ciudadanos y diseñar el compromiso de modo tal que contemple un camino claro que conduzca del compromiso a la satisfacción de tal intención.
- Es importante diseñar la participación de modo en que sus resultados sean significativos para los participantes. La frustración, el cinismo, o la apatía pueden ser los resultados de un proceso de involucramiento público pobremente diseñado en el cual las esperanzas de los participantes de aprender,

RESUMEN: Las últimas dos décadas han visto una proliferación de experimentos de pequeña y gran escala sobre la gobernanza participativa. Este artículo hace un balance de las aseveraciones acerca del potencial de la participación ciudadana para promover tres valores de la gobernanza democrática: eficacia, legitimidad, y justicia social. Las restricciones crecientes en el sector público en muchas sociedades, combinadas con una mayor demanda de compromiso individual y las posibilidades de la tecnología digital, han allanado el camino para innovaciones participativas dirigidas a una gobernanza eficaz. La profundización de los déficits de legitimación del gobierno representativo crean oportunidades para formas de participación ciudadana que amplíen la legitimidad, pero hasta ahora, el efecto de la participación en la legitimidad no es claro. Los esfuerzos para incrementar la justicia social a través de la participación ciudadana enfrentan los mayores obstáculos. El artículo concluye destacando tres desafíos para crear una gobernanza participativa exitosa: la ausencia de liderazgo sistemático, la falta de consenso popular o de élite respecto a la participación ciudadana directa, y el alcance y los poderes limitados de las innovaciones participativas.¹

PALABRAS CLAVE: Gobernanza participativa, participación ciudadana, legitimidad, eficacia, justicia social

ABSTRACT: The past two decades have seen a proliferation of large- and small-scale experiments in participatory governance. This article takes stock of claims about the potential of citizen participation to advance three values of democratic governance: effectiveness, legitimacy, and social justice. Increasing constraints on the public sector in many societies, combined with increasing demand for individual engagement and the affordances of

ARCHON FUNG es Decano académico y profesor de democracia y ciudadanía de la Fundación Ford en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Su investigación explora las políticas, prácticas y diseños institucionales que profundizan la calidad de la gobernanza democrática. Codirector del Proyecto de Políticas de Transparencia y conduce programas de gobernanza democrática en el Centro Ash para la Gobernanza Democrática y la Innovación en la Escuela Kennedy. Autor de cinco libros, cuatro colecciones editadas, y más de 50 artículos publicados en revistas profesionales. archon_fung@hks.harvard.edu

1 Título original: “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future”.

Traducido del inglés por Teresa Isabel Marroquín Pineda. *Public administration review*, vol. 75, núm. 4, july-august, 2015, pp. 513-522. © 2015 by The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.12361.

trabajar, o lograr algún objetivo son decepcionadas por un proceso que es vano, en el cual las decisiones relevantes han sido tomadas en otro lado por alguien más, o en el cual las opciones y las apuestas son triviales.

- La participación ciudadana no es sólo sobre políticas; es algo también profundamente político. Un compromiso ciudadano sustancial se mantendrá en el tiempo sólo si los ciudadanos llegan a apoyar las instituciones y las prácticas de participación –es decir, si crecen en un electorado que no sólo se comprometerá sino que además defenderá a la participación de los esfuerzos por reducirla.

Mi artículo en la *Public Administration Review*, “Variedades de la participación en la gobernanza compleja” (Fung, 2006) tuvo tres propósitos. El primero fue llamar la atención entre los académicos de la administración pública y los practicantes del hecho de la increíble diversidad en la práctica de la participación pública. Aunque las audiencias públicas son la forma omnipresente de la participación, muchos otros arreglos son posibles. Siguiendo a Robert Dahl, utilicé el término “minipúblico” para describir este amplio género de arreglos (Fung, 2003).

Los participantes podrían ser electos o escogidos al azar más que auto-seleccionados. En lugar de sólo discursos seguidos de preguntas, podría haber una deliberación real. Las conclusiones alcanzadas por los participantes podrían desempeñar un mayor papel en la conformación de las políticas públicas. Estas posibilidades no eran meras posibilidades teóricas; por el contrario, muchas de ellas han creado instancias en proyectos e instituciones reales, como las innovaciones de los reformistas democráticos en lugares tan lejanos como Brasil, Canadá y Chicago.

digital technology, have paved the way for participatory innovations aimed at effective governance. Deepening legitimacy deficits of representative government create opportunities for legitimacy-enhancing forms of citizen participation, but so far, the effect of participation on legitimacy is unclear. Efforts to increase social justice through citizen participation face the greatest obstacles. The article concludes by highlighting three challenges to creating successful participatory governance: the absence of systematic leadership, the lack of popular or elite consensus on the place of direct citizen participation, and the limited scope and powers of participatory innovations.

KEY WORDS: Democratic governance, citizen participation, legitimacy, effectiveness, social justice.

LOS ACTORES PÚBLICOS DEBERÍAN VER LA PARTICIPACIÓN COMO UNA SOLUCIÓN POTENCIAL A ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS QUE ENFRENTAN

El segundo objetivo del artículo era mostrar que estas variaciones en el diseño importan. En particular, la participación pública puede ser un medio poderoso para lograr valores democráticos fundamentales como legitimidad, justicia y eficacia en la gobernanza. Desde esta perspectiva, los actores públicos deberían ver la participación como una solución potencial a algunos de los desafíos democráticos que enfrentan. La participación no es sólo es buena en sí misma. Cuidadosamente diseñada –lo cual no quiere decir manipulada– la participación puede ser un medio efectivo para llevar a cabo los valores de la buena gobernanza. El tercer objetivo era ofrecer una forma enfocada de organizar nuestro pensamiento sobre las opciones del diseño participativo a lo largo de tres dimen-

siones que juntos forman la rúbrica del “cubo de la democracia”: (1) ¿Quién participa? (2) ¿Cómo se comunican y toman decisiones? (3) ¿Qué influencia tienen sobre las decisiones públicas y las acciones resultantes?

“Variedades de la participación” se concentró en el “dominio” (en el sentido del intervalo de variables independientes en una función matemática) de opciones de diseño participativo. La selección de los participantes, los métodos de comunicación y de toma de decisiones, y la influencia prevista pueden considerarse como las variables independientes que los arquitectos democráticos manipulan a fin de conseguir resultados más deseables. Los resultados que buscan, por su parte, pueden ser considerados como el “rango” de los diseños participativos, si seguimos usando la analogía de las funciones matemáticas.

El presente artículo hace un balance de algunas tendencias generales en la gobernanza participativa que se han desarrollado desde que “Variedades de la participación” fue publicado y atiende más a cuestiones acerca de ese

- 2 Nota del editor: el profesor Archon Fung aportó uno de los más recientes artículos seleccionados “Variedades de la participación en la gobernanza compleja”. por la *Public Administration Review* como los 75 más influyentes. En aquel artículo de 2006, Fung ofreció un marco para la comprensión de las posibilidades institucionales para la participación pública. En este ensayo de 75to aniversario, Fung hace un balance de las perspectivas para la participación ciudadana para promover tres valores de la gobernanza democrática. Concluye enumerando tres desafíos para una gobernanza participativa exitosa. JLP

rango: ¿cuáles son los valores que una mayor participación ciudadana podría promover? ¿cuáles son las oportunidades y los desafíos para hacerlo? Examinamos estas preguntas inductivamente al considerar una serie de innovaciones de gobernanza participativa –y estudios que examinan la gobernanza participativa– que han aparecido desde “Variedades de la participación”.

UNA RETROSPECTIVA ESPECULATIVA DE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA

A modo de orientación, considere algunas tendencias generales en el uso de mecanismos participativos que se han desplegado durante la última década o las últimas dos. Ofrezco estas tendencias en su mayor parte como especulaciones –porque las formas de innovación participativa son a menudo locales, a veces temporales, y muy variadas–. No sé de ningún censo general de innovación participativa y sé de unos pocos esfuerzos para cuantificar las instancias de gobernanza participativa a escala geográfica.

No obstante la falta de cuantificación, el primer patrón es que parece haber habido un importante crecimiento en la innovación participativa en los años recientes. Una dimensión de tal innovación es su expansión. El presupuesto participativo, por ejemplo, se inventó apenas en 1989, pero se ha expandido muy ampliamente. Tiago Peixoto (2014) cuenta aproximadamente unas 1 500 instancias de presupuesto participativo, que van desde América Latina a Europa, América del Norte, y muchos otros rincones del mundo. En su volumen de 2012, Mansuri y Rao escriben que “tan solo el Banco Mundial ha invertido alrededor de \$85 mil millones en la última década en ayuda al desarrollo para la participación” (iv). Sostienen que esta atención al desarrollo participativo constituye un fuerte cambio de la sabiduría convencional previa en relación con el desarrollo que enfatizaba una pericia de arriba

hacia abajo y, fuertemente influenciado por pensadores como Mansur Olson y Garrett Hardin, en la necesidad de coerción centralizada para superar los problemas de la acción colectiva (27).

Otra dimensión de la expansión es su ámbito de aplicación: la inyección de participación en nuevos tipos de cuestiones y asuntos de gobernanza. Una de las primeras instancias en la cual los ciudadanos ordinarios participaron en una cuestión constitucional fue iniciada en 2004 con la Asamblea de los Ciudadanos de Columbia Británica (Participedia, 2009). Desde entonces, la idea de incorporar el insumo directo de ciudadanos ordinarios en cuestiones tales como las reglas de votación, acuerdos de redistribución, y otras cuestiones de nivel constitucional se ha extendido a Ontario con su propia asamblea de ciudadanos (Grant, 2013), a California (Sonenshein, 2013), y a Islandia con su proceso de diseño constitucional multitudinario y participativo (Landemore, 2014). En los niveles nacional, regional y local, el número y la variedad de foros ciudadanos parecen haber crecido en áreas de políticas que incluyen asistencia médica, opciones fiscales, planificación urbana y regional, acoger la diversidad racial y étnica, y hacer frente a los desafíos del desarrollo científico y tecnológico.

Además, el tipo de actores que inician y apoyan la participación ciudadana constituyen ahora una ecología diversa y mutuamente interactuante. Hace apenas una década, parecía que los “minipúblicos” –puntos de encuentro para la participación ciudadano directa–³ se desplegaron sobre todo en el ámbito de los organismos administrativos (tales como los sistemas educativos, los departamentos de salud

pública, los organismos ambientales o agencias de planificación) o procedieron de fuera del gobierno a instancias de organizaciones educativas, cívicas, o de defensa (como con algunas encuestas deliberativas o esfuerzos para la resolución de problemas con base en la comunidad). Si bien muchas de las iniciativas participativas aún provienen de agencias públicas, y de organizaciones cívicas del tercer sector, varios minipúblicos importantes han sido creados por políticos que actúan desde posiciones legislativas o ejecutivas. La legislatura de Oregon, por ejemplo, creó un jurado ciudadano para revisar iniciativas de votación en todo el estado (Participedia, 2010a). En Chicago y Nueva York, los concejales y los consejeros de la ciudad han usado su autoridad para crear procesos de presupuestación participativos (Russon-Gilman, 2012). Como el número y la diversidad de los minipúblicos ha crecido, han surgido asociaciones y organizaciones dedicadas a cultivar la pericia profesional –y suministrar los servicios empresariales– que se requieren para implementar foros públicos exitosos. Organizaciones respetables en este espacio incluyen a la Asociación Internacional para la Participación Pública, Democracia Diaria,⁴ la Fundación Kettering, y el Centro para la Democracia Deliberativa de la Universidad de Stanford. Por nombrar sólo a unos cuantos, los jugadores más recientes incluyen a la Coalición Nacional para el Diálogo y la Deliberación, el Proyecto Presupuesto Participativo, y el Consorcio Democracia Deliberativa. Consultoras, tanto no lucrativas como lucrativas –como la consultora alemana-holandesa IFOK– también son activas en el diseño y creación de minipúblicos.

► 3 Para una definición restrictiva de minipúblicos, véase Smith y Ryan (2014). En este artículo, uso la concepción más amplia perfilada en “Recetas para las esferas públicas” (Fung, 2003).

4 Divulgación: el autor de este trabajo es parte de la Junta Directiva de Democracia Diaria.

Sin embargo, parece que la forma dominante de compromiso público en contra del cual se dirigió el cubo de la democracia –la audiencia pública o la reunión pública tradicional– sigue siendo dominante. A pesar de la proliferación de minipúblicos sofisticados, la participación pública la mayoría de las veces toma la forma de audiencias públicas y reuniones convencionales. Dado que la reunión está abierta al público, los participantes se auto-seleccionan. Como resultado, aquellos que participan a menudo son aquellos que están muy interesados en los temas tratados. Con frecuencia son más privilegiados socioeconómicamente que la población en general. En términos de comunicación, la mayor parte del discurso es realizado por funcionarios o invitados; algunos de los participantes intervienen durante el periodo de discusión, pero la mayoría escucha como espectador. Finalmente, las reuniones públicas y las audiencias se encuentran abajo en la escala de influencia y empoderamiento. Raramente intentan alcanzar un consenso o una opinión mayoritaria entre los participantes, y los resultados de esos eventos rara vez tienen más fuerza que la de un asesoramiento en los tomadores de decisiones autorizados.

En “Variedades de la participación”, sostuve que las audiencias públicas ocupan una región muy pequeña en el espacio potencial de organización del compromiso público. El diseño del espacio del “cubo de la democracia”, reproducido en la figura 1, destaca tres variables clave en la construcción del compromiso público: (1) Quiénes participan, (2) Cómo se comunican y toman decisiones, y (3) El grado de su influencia sobre la acción social y las decisiones públicas.

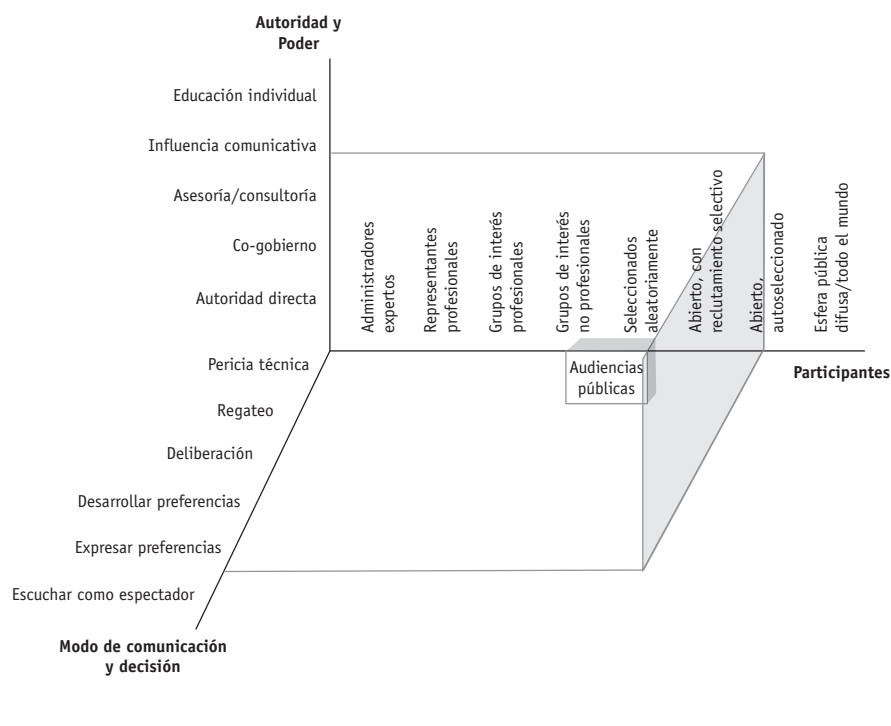
Con estas características generales en mente, pasamos a examinar el impacto de los recientes minipúblicos en tres valores democráticos centrales: legitimidad, gobernanza eficaz, y justicia.

LEGITIMIDAD

En teoría política, muchas de las justificaciones para una mayor participación, especialmente en sus variantes deliberativas, se derivan de la voluntad de ampliar la legitimidad en la gobernanza democrática (Cohen, 1989; Fung, 2007). Una premisa fundamental de la democracia representativa es que las leyes y las políticas son legítimas porque los ciudadanos han tenido oportunidades de influir en los políticos y los partidos que las diseñan y porque las elecciones subsecuentes les conferirán oportunidades para juzgar los efectos de dichas políticas y responsabilizar a los políticos (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Es decir, los procesos de competencia política a través de las elecciones les dan a los ciudadanos una buena razón para respaldar y obedecer las políticas que resulten de dicho proceso: han tenido las oportunidades de elegir a

los encargados de la formulación de las políticas. Puede suceder, sin embargo, que la capacidad de legitimación de estos mecanismos convencionales de representación electoral haya declinado. Según muchos indicios, el vínculo entre los ciudadanos y las instituciones políticas se ha debilitado en los Estados Unidos y en otras democracias industrializadas. La confianza pública en el legislativo y las organizaciones administrativas, la membresía y la identificación con los partidos políticos, y las tasas de votación y de participación política convencional han disminuido en muchas democracias maduras (Dalton, 2008; Nye, Zelikow y King, 1997). Dicha disminución puede provenir de la percepción de que los políticos y los partidos han perdido el toque, que estos actores están comprometidos con algunos (Lessig, 2011), que no rinden cuentas a la mayoría (Gilens, 2012), que son corruptos, o simplemente ineficaces.

FIGURA 1
REUNIONES PÚBLICAS CONVENCIONALES EN EL CUBO DE LA DEMOCRACIA



EL VÍNCULO ENTRE CIUDADANOS Y
LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS SE
HA DEBILITADO EN LOS ESTADOS
UNIDOS Y EN OTRAS DEMOCRACIAS
INDUSTRIALIZADAS

Esta crisis de la legitimación crea oportunidades para las innovaciones democráticas que buscan construir legitimidad para las decisiones legales, administrativas, e incluso constitucionales. De los tres valores explorados en este artículo, el conductor más fuerte de innovaciones participativas ha sido la búsqueda para ampliar la legitimidad. La esperanza es que tales innovaciones puedan aumentar la legitimidad inyectando formas de participación ciudadana directa en el proceso de formulación de las políticas, porque tal participación eleva las perspectivas que están más estrechamente alineadas con aquellas del público en general, y porque esa participación compensa las fallas democráticas del proceso representativo convencional de elaboración de políticas.

Las opciones sobre la construcción de los sistemas electorales han sido sometidas recientemente a destacados experimentos de participación ciudadana. Tales opciones de diseño incluyen el trazado de las circunscripciones electorales, regulación de elecciones primarias, financiamiento de campañas, e incluso opciones entre sistemas de votación de mayoría o de representación proporcional. Históricamente, tales opciones eran típicamente tomadas por los legisladores electos. Sin embargo, no queda claro por qué debiera ser así.

En primer lugar, ¿si los ciudadanos tienen el derecho democrático de seleccionar a sus representantes políticos, no deberían ellos también, por inferencia, ser capaces de seleccionar las reglas según las cuales seleccionan a dichos legisladores? En segundo lugar, los legisladores en funciones tienen un

interés personal en la selección de las reglas de la competencia política que favorezcan sus propias perspectivas electorales o las de su partido y aliados, mientras que los ciudadanos pueden tener otras prioridades tales como el grado de decisión política, competencia, y la calidad de conexiones entre los electores y sus representantes (Thompson, 2008).

Una serie reciente de innovaciones participativas han abordado esta laguna reclutando ciudadanos –que no son políticos profesionales ni funcionarios públicos– para rediseñar las reglas de la competencia política. Consideremos tres de éstas: la Columbia Británica, las asambleas ciudadanas de Ontario, y la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California.

La primera ocurrió en Canadá. En ese caso, Dennis Thompson escribe que “la conclusión de que los ciudadanos tienen el derecho a gobernar su sistema electoral hubiera seguido siendo un ideal teórico, si la Columbia Británica no hubiera establecido su Asamblea de Ciudadanos en 2004” (2008: 30). A la Asamblea de Ciudadanos de la Columbia Británica se le encargó investigar y recomendar cambios para mejorar el sistema electoral de la provincia –en particular, si la provincia debiera pasar de un sistema de elección de representantes por mayoría simple, del sistema de la regla de la mayoría, a alguna forma como la representación proporcional. El organismo estaba integrado por 160 ciudadanos escogidos al azar en toda la provincia. Estos miembros se reunieron aproximadamente cada fin de semana por un año para estudiar y considerar otras modalidades de votación. En octubre de 2004, la asamblea recomendó que la provincia adoptara un sistema de voto único transferible.

La recomendación de la asamblea se presentó al electorado general en un referéndum celebrado simultáneamen-

te con la elección provincial de 2005. El referéndum requería la aprobación de 60 por ciento de los votantes y mayorías simples en 60 por ciento de los 79 distritos para poder pasar; los resultados finales indican que el referéndum fracasó con sólo 57.7 por ciento de los votos a favor, a pesar de que tuvo apoyo mayoritario en 77 de los 79 distritos electorales. Debido a que este referéndum fue de algún modo poco concluyente, el gobierno llamó a otro referéndum sobre la misma cuestión, el cual se llevó a cabo el 12 de mayo de 2009, con los mismos umbrales de aprobación. En dicho referéndum, la propuesta del voto único transferible fue derrotada con 62 por ciento de los votantes en contra del cambio (la descripción anterior de la Asamblea de Ciudadanos de la Columbia Británica procede de Participedia, 2009).

Ontario, otra provincia canadiense, creó su propia Asamblea de Ciudadanos para la Reforma Electoral en 2006 para explorar alternativas para su primer sistema de elección por mayoría simple. La asamblea de Ontario estaba compuesta por 103 participantes, uno por cada circunscripción (distrito) en la provincia. En mayo del siguiente año, la asamblea recomendó que la provincia adoptara un sistema de votación de representación proporcional mixto. Este método habría designado tanto (1) miembros elegidos en distritos locales como (2) miembros elegidos por la provincia entera de listas de partidos como Miembros del Parlamento Provincial. Los partidarios argumentaron que los votantes tendrían mayor representación –con la capacidad de emitir dos votos en la boleta electoral– bajo este sistema. La asamblea alcanzó esta decisión en una votación 94–8. Sin embargo, cuando fue puesto a referéndum popular provincial, 63 por ciento de los votantes se opuso a la medida.⁵

► 5 Esta descripción de la Asamblea de Ciudadanos de Ontario para la Reforma Electoral se extrae de Participedia (2010b).

Otra instancia relacionada aprovecha la participación ciudadana para mejorar la determinación de los límites de los distritos electorales. En el estado norteamericano de California, un referéndum en 2008 (Proposición 11) transfirió la autoridad para establecer los límites de los distritos electorales de la Asamblea del Estado y el Senado Estatal de la legislatura de California a un nuevo organismo llamado Comité de Redistribución de los Ciudadanos de California. Dos años más tarde, los votantes aprobaron la Proposición 20, la cual amplió la autoridad de la comisión para delinear también los límites de los distritos para el congreso. Muchos políticos demócratas prominentes se opusieron al proceso de la comisión, temiendo que perderían escaños como resultado de la pérdida del control distrital.

La Comisión de Redistribución consistiría eventualmente de 14 miembros –cinco demócratas, cinco republicanos, y cuatro miembros que no pertenecieran a ninguno de los partidos principales–. Estas 14 personas provinieron de un grupo original de 30 mil candidatos de todo el estado en un proceso conducido por la oficina del auditor estatal, con los requisitos de que los comisionados no tuvieran conexiones cercanas con funcionarios políticos (definido como conflicto de interés) y que poseyeran “habilidades analíticas relevantes, capacidad de ser imparciales, y aprecio por la diversidad demográfica y geográfica de California”.⁶

Una vez seleccionada, la Comisión inició su trabajo de redistribución de California a principios de 2011. A lo largo de ese año, la Comisión –bien apoyada por personal de análisis– se involucró en un laborioso proceso de 70 audiencias públicas en todo el estado, reuniendo unos 22 mil comentarios escritos, realizando deliberaciones, y produciendo proyectos de mapas. Para finales de 2011, había producido un nuevo mapa de 177 distritos electora-

les estatales y federales de California. Estos mapas fueron ampliamente elogiados por grupos reformadores electorales y sobrevivieron un desafío en la Suprema Corte de California en una decisión de 7-0 defendiendo la constitucionalidad de los mapas del Senado. Una encuesta realizada por la organización de campo encontró que un tercio de los encuestados de California sabía del trabajo de la Comisión, y entre éstos, la aprobación compensó la desaprobación por un margen de 2-1. Además, varios analistas independientes llegaron a la conclusión de que los nuevos distritos incrementaban significativamente la competitividad política (Sonenshein, 2013: 70-71).

Una característica central del diseño de estos tres órganos es que convocaron a un grupo relativamente pequeño de ciudadanos durante un periodo prolongado para resolver un problema de diseño complejo que estaba cargado de problemas normativos y empíricos. Porque estaban bien apoyados por personal y expertos en la materia, parece que los ciudadanos –que no eran, en su mayoría, politólogos, eruditos constitucionales, o profesionales de la política– fueron capaces de ganar los conocimientos específicos del área necesarios para tomar decisiones informadas. Las limitaciones técnicas de estas tareas –deliberar en torno a sistemas de votación y mapas electorales– probablemente establezca un límite superior en el tamaño del núcleo del grupo a docenas o algunos cientos (como en la Columbia Británica), pero probablemente no en los miles. Quizá debido a esta limitación, otro elemento importante en el diseño de estas decisiones cuasi-constitucionales es que incluyeron etapas en las cuales el grupo central de la asamblea o comisión escuchó –a través de testimonios escritos, el internet, y asambleas cara a cara– a otros ciudadanos y trataron

de incorporar sus puntos de vista y prioridades. Comparadas con alternativas más comunes, estas asambleas de ciudadanos buscaron mejorar la legitimidad de estas decisiones públicas al crear un papel destacado para los ciudadanos (que no eran tampoco funcionarios públicos o políticos) en estos procesos.

Mirando hacia el futuro, la pregunta de diseño institucional más importante para dichos procesos concierne a la medida en la que éstos están facultados: ¿quién decide si sus recomendaciones se convierten en ley o políticas? La ruta segura para las legislaturas y los ejecutivos electos, y quizá la que es tomada con mayor frecuencia, es hacer que los resultados de dichas comisiones sean de asesoramiento para los políticos. Pero cuando las sospechas sobre la legitimidad se centran en estos políticos, la capacidad de legitimación de un cuerpo consultivo ciudadano es limitada. Los diseñadores de los tres casos discutidos aquí escogieron un camino diferente. Las asambleas de ciudadanos en la Columbia Británica y Ontario eran de asesoramiento a los ciudadanos como tales, y esta relación se institucionalizó en la forma de referéndums vinculantes sobre las recomendaciones de las mismas. La Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California estaba facultada directamente para diseñar los mapas electorales.

Una razón por la que este cambio puede aumentar la legitimidad es que evita un evidente conflicto de intereses: cuando los políticos en funciones hacen las reglas del juego, tienen fuertes incentivos para hacer que las normas favorezcan sus propias perspectivas electorales o las de su partido. Debidamente validada, los ciudadanos que no son políticos profesionales pueden actuar por razones que promuevan intereses que son más am-

► 6 Para una descripción detallada de la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California, véase Sonenshein (2013).

pliamente compartidos por otros ciudadanos, por ejemplo, intereses en la integridad del proceso electoral, en la competitividad política y la elección, y en respetar a las comunidades existentes. Una segunda razón instrumental es que los ciudadanos pueden poseer más ventajas epistémicas que los actores políticos profesionales. En particular, pueden ser más conscientes de los valores políticos relevantes, más abiertos a nuevas aportaciones, y más conscientes de las realidades actuales de las comunidades sociales existentes y sus entornos. Una tercera razón, menos instrumental, es que –igual que con instituciones bien aceptadas como los jurados en los tribunales de justicia– la legitimidad puede adherirse a la identificación básica entre los ciudadanos en general y los tomadores de decisiones: la sensación de que es conveniente que “alguien como yo” (por ejemplo, alguien sentado en una asamblea de ciudadanos) tome decisiones acerca de las reglas del juego político.

Pero, por supuesto, la noción de qué formas de participación ciudadana más intensas aumentarán la legitimidad democrática, es una ambición más que una garantía. Nuestra experiencia política y la literatura sobre la participación están repletas de cuentos aleccionadores en los que los participantes han sido cooptados (véase, clásicamente, Piven y Cloward, 1977) o en que algunos participantes influyentes cooptan a las organizaciones que deberían servir a intereses más generales (clásicamente otra vez, véase Selznick, 1949).

GOBERNANZA EFICAZ

Un segundo valor que las innovaciones participativas a veces buscan promover es la gobernanza eficaz. La gobernanza es eficaz en la medida en que los acuerdos de gobernanza que se establecieron para abordar los problemas sustantivos, sean capaces de resolverlos: proveer educación, cuidado de los indigentes,

crear seguridad, y prestación de servicios y bienes públicos.

LA GOBERNANZA ES EFICAZ EN LA MEDIDA EN QUE LOS ACUERDOS DE GOBERNANZA QUE SE ESTABLECIERON PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS SUSTANTIVOS, SEAN CAPACES DE RESOLVERLOS

En “Variedades de la participación”, me centré en innovaciones participativas que aumentan la eficacia a través de la reforma de agencias administrativas particulares tales como departamentos de policía, sistemas escolares, o reguladores ambientales. Al reorganizarse para incorporar una mayor participación ciudadana, las agencias públicas pueden aumentar su eficacia haciendo uso de más información y de las distintas capacidades y recursos de los ciudadanos. Formas de participación administrativa que pretenden aumentar la eficacia de este modo incluyen reuniones comunitarias sobre abusos policíacos (Skogan y Hartnett, 1997), consejos escolares locales (Fung, 2004) y asociaciones de cuencas (Sabatier *et al.*, 2005; Weber, 2003).

Considerando que la participación administrativa sigue siendo un fenómeno importante, las formas más prometedoras para los ciudadanos de contribuir a la resolución efectiva de problemas pueden radicar en otras esferas. En este artículo, quiero llamar la atención del lector a otros dos modos de participación que tienen como objetivo aumentar la gobernanza eficaz: la resolución de problemas multisectorial y el compromiso individualizado. El alcance político del primero es más amplio que el de un solo organismo,

mientras que el segundo tiene un enfoque más estrecho que la participación administrativa.

RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS MULTISECTORIAL

En el sector público, la resolución de problemas multisectorial se presenta como una solución para un problema organizacional: “la complejidad dinámica de muchos problemas públicos desafía los límites de los sistemas tipo “estufa de pipas” establecidos para la definición, administración y resolución del problema” (Weber y Khademian, 2008). Una manera de vencer las barreras para reunir el conocimiento y la acción coordinada es crear redes organizacionales que abarquen a las organizaciones relevantes a fin de abordar de manera más efectiva esos “problemas perversos”. Una idea central –común en los estudios y la práctica de la administración pública– es que las soluciones a muchos problemas sustantivos requieren la pericia y la capacidad de diferentes disciplinas (por ejemplo, policial, servicios sociales y educación) e incluso a través de las organizaciones del sector público, privado y civil. Por lo tanto, ya sea mediante la evolución organizacional incremental o por diseño intencional, han surgido redes de organizaciones que abarcan estas disciplinas y sectores para lidiar con problemas perversos (Goldsmith y Eggers, 2004; para una excelente discusión sobre esfuerzos de gobernanza colaborativa, ver Ansell y Gash, 2008).

Mucha de la resolución de problemas multisectorial, gobernanza en red, o esfuerzos de gobernanza colaborativa no crean un papel sustancial para los ciudadanos. En algunos casos, sin

- 7 N. del T.: El término *stove-pipe system* se refiere a sistemas que fueron creados para resolver un problema específico, y que aún teniendo el potencial, no comparte información o funcionalidad con otros sistemas. Evoca la imagen de los tubos o pipas de las estufas que sobresalían de los edificios, que operaban de forma individual.

embargo, la resolución de problema multisectorial gira en torno a la participación ciudadana directa. Llamamos a esta variante resolución de problemas participativa multisectorial. ¿Por qué involucrar a los ciudadanos dado el costo en tiempo y coordinación qué tal participación implica? Los ciudadanos pueden hacer varias contribuciones importantes para solucionar problemas perversos. En primer lugar, los ciudadanos pueden ayudar a enmarcar el problema particular de modos más exactos y viables que los profesionales actuando solos. En segundo lugar, cuando las decisiones implican intercambios éticos o materiales importantes, los ciudadanos pueden estar mejor situados para adjudicar aquellos intercambios. En tercer lugar, los ciudadanos, quienes a menudo son los más afectados por los esfuerzos para abordar los problemas públicos, están bien situados para proporcionar información relevante para idear soluciones y evaluar su implementación. Finalmente, los ciudadanos pueden a veces involucrarse directamente en solucionar problemas públicos y así contribuir con recursos adicionales a través de la coproducción.

En Albuquerque, Nuevo México, por ejemplo, varias organizaciones cívicas locales se asociaron con una organización nacional llamada Democracia Diaria para idear estrategias para mejorar el bienestar de los niños en Nuevo México. A modo de antecedente, los niños y adolescentes en Nuevo México van a la zaga en el país en indicadores importantes de logros educativos y sociales, en parte debido a la pobreza y al aislamiento social. El programa fue llamado Un Buen Comienzo para los Niños (ssfc)⁸ y comenzó en 2010 en las áreas de Albuquerque y Santa Fe.

Aunque la iniciativa fue encabezada por cinco grupos de la sociedad civil –el Consejo de Todos los Pueblos Indios, Cuidando los Niños (*sic*), Recursos de Padres Profesionales Nativos Americanos, Inc., el Programa de De-

sarrollo de la Familia de la Universidad de Nuevo México, y Desarrollo de la Juventud, Inc.– SSFC se enfocó primero en convocar a ciudadanos comunes a “círculos de diálogo”. Cada una de las cinco organizaciones civiles reclutó residentes de la zona para participar en discusiones en grupos pequeños sobre el desarrollo y educación infantil tempranos. Cada círculo estaba compuesto por entre 8-10 participantes y deliberaron por cinco sesiones de dos horas de duración. De acuerdo con Democracia Diaria, un total de 290 personas participaron en los círculos.

Estas deliberaciones fueron conducidas por facilitadores capacitados, y a cada grupo se le dio una guía de discusión informativa sobre educación infantil, preparadas previamente por Democracia Diaria. Cada grupo se movió a través de varias etapas estructuradas de deliberación. Primero se familiarizaron los unos con los otros. Luego, discutieron por qué el desarrollo infantil era importante para cada uno de ellos –los valores subyacentes en juego en esta cuestión. A continuación, intentaron crear juntos y ponerse de acuerdo sobre las metas y objetivos que constituirían un ambiente exitoso para el desarrollo y educación infantiles. También buscaron identificar los desafíos y obstáculos que impedían que los niños alcanzaran el éxito y las organizaciones para la creación de un entorno exitoso. Finalmente, los participantes formularon y propusieron soluciones para hacer frente a los desafíos utilizando sus propios recursos, aquellos de las organizaciones cívicas que los convocaron, y los de los gobiernos y la comunidad en el área.

Cada círculo de diálogo deliberó para identificar las mejores soluciones en términos de viabilidad, eficacia, periodo de implementación, costo, capacidades de la organización comunitaria implementadora, y necesidad de coordinación con el gobierno, el

sector privado, la sociedad civil, y otros actores. Los participantes votaron para identificar lo que ellos creyeron eran las tres mejores soluciones para mejorar el desarrollo y educación de la infancia temprana basadas en lo que la organización comunitaria patrocinadora podría implementar. Finalmente, cada círculo de diálogo designó a un miembro para representar al círculo durante una deliberación subsecuente llamada Foro de Acción. A los participantes se les pidió evaluar cada una de las soluciones propuestas de acuerdo con criterios como viabilidad, eficacia, costo, puntualidad, y disponibilidad de los recursos necesarios. Los participantes entonces votaron para seleccionar sus tres mejores propuestas.

El proyecto de ssfc pretendió no sólo discutir los problemas que los niños de Nuevo México enfrentan sino también promover estrategias concretas para hacerles frente. Sus estrategias estuvieron dirigidas a dos tipos de organizaciones. En primer lugar, las cinco organizaciones cívicas convocantes se involucraron ellas mismas en una variedad de actividades para el bienestar infantil, incluyendo la provisión directa del servicio. Los círculos hicieron una serie de recomendaciones sobre cambios de programación que estas organizaciones deberían hacer, incluyendo expandir los programas a la primera infancia, la preservación de la lengua materna, actividades adicionales para sensibilizar a la opinión pública, y la creación de centros comunitarios con programas para la primera infancia. En segundo lugar, una de las etapas finales de ssfc fue un Foro de Política en el cual muchos de los participantes en los círculos fueron convocados para desarrollar una serie de recomendaciones de política para el gobierno local y estatal. Estas recomendaciones incluyeron la disponibilidad universal (no con base en los recursos) de programas educativos para la primera infancia, ma-

► 8 Strong Starts for Children, ssfc por sus siglas en inglés.

yor control local en los programas para la primera infancia, y requisitos para que las empresas adopten medidas más amigables con las familias para apoyarlas en sus esfuerzos de cuidado y educación a la primera infancia (Democracia Diaria, 2011).

Los académicos de la gobernanza participativa y colaborativa han debatido muchas dimensiones en las cuales la eficacia de dichos esfuerzos puede fortalecerse: influencia en las decisiones y las políticas, en resultados como bienestar y riesgo, y en las capacidades colaborativas y de resolución de problemas de organizaciones y ciudadanos (Rogers y Weber, 2010). Aunque es demasiado pronto para evaluar si SSFC mejorará mensurablemente la condición de los niños en Santa Fe y Nuevo México en términos más generales, parece que el esfuerzo ha influido en las acciones de organizaciones cívicas y gubernamentales. Las cinco organizaciones cívicas convocantes parecen haber sido receptivas a muchas de las recomendaciones de los círculos de diálogo, adhiriéndose a recomendaciones sobre políticas sobre la lengua y comenzando programas para involucrar a los estudiantes en el desarrollo de materiales de sensibilización sobre niños desfavorecidos, especialmente de aquellos sin hogar. En parte como respuesta a las recomendaciones de SSFC, Nuevo México promulgó el Acta para el Cuidado y Educación de la Primera Infancia (S.B. 120) en abril de 2011.

COMPROMISO INDIVIDUALIZADO

Un conjunto diferente de métodos para ampliar la resolución efectiva de problemas gira en torno al aprendizaje y la conducta individual más que con la toma de decisiones colectiva y la acción social. Considerando que la resolución de problemas multisectorial engancha la visión de que las soluciones a muchos problemas perversos requieren información y medidas que abarcan

diferentes organizaciones e incluso sectores de la sociedad, el compromiso individual despliega dos observaciones. La primera es que algunos problemas sociales son el resultado de problemas individuales. La segunda es que muchos de los problemas sociales podrían ser resueltos con mayor facilidad si los individuos afectados pueden ser reclutados activamente para resolverlos. Pensemos este fenómeno como coproducción individual, incluso personalizada.

La dinámica básica de la coproducción individualizada es familiar. Todo padre que ha ido a una conferencia padre-profesor, discutido sobre las fortalezas y debilidades de su hijo/a, y después trabajado con el estudiante ha participado en esta clase de coproducción. Varios desarrollos más amplios, sin embargo, pueden señalar oportunidades para una gobernanza más eficaz a través del compromiso individualizado. En primer lugar, los resultados de encuestas muestran que aquellos en generaciones más jóvenes buscan formas de involucrarse más profundamente con los problemas públicos que les importan y puede incluso esperarse un nivel de compromiso con las organizaciones más profundo, más discursivo, que sus antecesores (Proyecto Opinión Pública, 2013). De ser cierto, esta tendencia crea el potencial para una mayor coproducción individualizada. En segundo lugar, las tecnologías digitales y los medios de comunicación social crean los recursos, al menos potencialmente, para que los ciudadanos adquieran información sobre los problemas públicos y datos sobre sí mismos, que los hacen socios más competentes para la solución de problemas públicos. En tercer lugar, en esferas como salud, educación, y protección del consumidor, la acción pública basada únicamente en las capacidades gubernamentales puede haber alcanzado límites que podrían

ser trascendidos al involucrar a los ciudadanos como coproductores.

Un ejemplo avanzado de coproducción individualizada viene de la asistencia médica pediátrica. El Síndrome del Intestino Irritable (IBD)⁹ infantil afecta aproximadamente a 60 mil niños en los Estados Unidos. Sus síntomas van desde indigestión hasta dolor intestinal y, en sus formas severas, pérdida de peso extrema y dolor debilitante. La Red de Cuidado Colaborativo, o C3N, es un grupo de aproximadamente 65 hospitales y centros que juntos tratan a 18 000 niños afectados con IBD. (Esta descripción de la Red de Cuidado Colaborativo se extrae de la investigación conducida por Dina Kraft para el Proyecto de Políticas de Transparencia en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard). Los miembros del C3N han usado instrumentos de datos digitales y han creado redes de tratamiento entre pacientes, entre doctores, y entre pacientes y doctores que involucran a los jóvenes de una forma mucho más activa en el monitoreo y tratamiento de sus condiciones y a mejorar la calidad del cuidado que los doctores proveen. C3N proporciona una variedad de instrumentos digitales, incluyendo aplicaciones y recordatorios, a través de los cuales los pacientes pueden supervisar estrechamente y registrar su propia condición y comportamiento: dieta, niveles de energía, cumplimiento de normas terapéuticas, sensación de bienestar, etcétera. También ha creado una red social entre pacientes en la cual ellos comparten sus propias experiencias y estrategias para el manejo de la enfermedad. Pero C3N no se limita a los pacientes. También ha creado redes separadas para que los proveedores de la asistencia médica puedan comparar notas, analizar datos de patrones generales e individuales de éxito terapéutico, e identificar y difundir las mejores prácticas.

► 9 Irritable Bowel Disease, IBD por sus siglas en inglés.

C3N parece haber mejorado el valor de las visitas entre médicos y pacientes al proveer a los doctores de mucha más información sobre los pacientes individuales previo a sus encuentros. Una meta central de C3N es aumentar las tasas de remisión para aquellos que sufren del IBD infantil. En esta medida, C3N ha sido incluso más exitoso de lo que sus creadores esperaban. Antes de 2007, cuando se creó C3N, las normas de atención habían logrado tasas de remisión de la enfermedad de 55 por ciento; para 2011, C3N había incrementado las tasas de remisión de sus pacientes a 78 por ciento.

La Red de Cuidado Colaborativo y otras formas de coproducción individualizada involucran a los ciudadanos de una manera muy diferente que las clases de minipúblicos que Dahl imaginó y que la mayoría de los teóricos han considerado. Eso es porque usualmente pensamos el papel democrático de los ciudadanos como influir –ya sea indirectamente a través de elecciones o directamente a través de mecanismos de participación– en las políticas públicas. Desde un mirador más amplio, sin embargo, la gobernanza democrática debería incluir una gama más completa de actividades a través de las cuales los individuos influyan en decisiones y acciones organizacionales –y ellos mismos tomen acción– para proteger sus intereses. En un sistema de coproducción institucionalizada como C3N, eso es justo lo que los pacientes hacen. No sólo cambian su propio comportamiento sino que también participan en la transformación de cómo se proporciona la atención a muchos pacientes con IBD infantil. Estos cambios vienen no a través de un claro proceso de toma de decisiones, como el de las asambleas de ciudadanos, sino más bien a través de la continua acumulación de pruebas terapéuticas, cambio de conducta, presentación de informes, recopilación de datos, y del análisis que se produce entre miles

de pacientes interconectados y sus médicos sobre largos periodos. En su conjunto, por supuesto, las mejoras individuales en áreas como educación o salud deben contar como ayuda para resolver problemas públicos.

JUSTICIA

La justicia social es un tercer valor de la gobernanza que la gobernanza participativa puede promover. Los mecanismos de gobernanza a menudo producen resultados injustos cuando algunos grupos –por ejemplo, los más aventajados por la circunstancia política, económica, o social– ejercen una influencia indebida para asegurar políticas y acciones públicas que refuerzan sus posiciones económicas o políticas. Aunque los teóricos democráticos se han preocupado durante mucho tiempo por la injusticia que proviene de la dominación de mayorías numéricas, la dominación de grupos minoritarios como los ricos o los intereses industriales concentrados es una fuente común de injusticia en los sistemas democráticos contemporáneos.

Las reformas de la gobernanza participativa pueden mitigar tal injusticia de dos maneras distintas. En primer lugar, aumentar la participación popular puede llevar el equilibrio de la influencia lejos de los grupos minoritarios dominantes. En segundo lugar, la justicia puede fluir como una consecuencia indirecta de las ganancias de los otros dos valores de la gobernanza: legitimidad y eficacia. Consideremos a su vez estos dos caminos.

En particular, desplazar el poder a aquellos que están social y políticamente marginados era una motivación explícita para aquellos que establecieron las reformas originales del presupuesto participativo en Puerto Alegre, Brasil. El Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores) municipal inicialmente promovió el presupuesto participativo como una manera de “invertir” las priorida-

des de la inversión pública lejos de los sectores ricos de la ciudad a los más necesitados. Los creadores del presupuesto participativo en Puerto Alegre cocinaron una preferencia por los desfavorecidos en el presupuesto participativo original, cargando los montos de inversión pública que diferentes partes de la ciudad recibieron de acuerdo con sus niveles relativos de privación. Los vecindarios con niveles de infraestructura mediocre recibirían más fondos para asignar a los participantes (Santos, 1998).

Pero aun cuando las reformas del presupuesto participativo se han extendido a cientos de otras ciudades en todo el mundo, el énfasis original en la justicia social parece haber cedido. Gianpaolo Baiocchi explica por qué, desde esta perspectiva, el presupuesto participativo no ha viajado bien (Ganuza y Baiocchi, 2012). En su ejecución original, el presupuesto participativo era un medio para un partido de izquierda de lograr sus objetivos redistributivos y electorales. Reformadores en muchos otros lugares, sin embargo, adoptaron el presupuesto participativo como una forma de promover otros objetivos tales como la educación cívica y la legitimación popular. Es decir, intentaron promover una buena gobernanza más que aumentar la justicia social. Estos reformadores crearon versiones de presupuesto participativo que producen nuevas formas para que los ciudadanos se involucren en la asignación directa de las inversiones públicas, pero sin los elementos –tales como una fórmula de asignación redistributiva y atención a la movilización popular– necesarios para promover la justicia distributiva.

La justicia social retrocedió de la agenda del presupuesto participativo como aquella técnica participativa extendida a través del globo, porque los agentes de su reproducción a menudo estaban motivados por otras prioridades de gobernanza. La expe-

riencia reciente muestra que no existe un sesgo necesario hacia la justicia social en la elaboración de un presupuesto participativo o en otras innovaciones participativas. Más bien, el presupuesto participativo abarca una variedad de diseños institucionales en los cuales la participación ciudadana directa es un elemento constitutivo, pero el avance de la justicia social es una consecuencia contingente. Si alguna instancia del presupuesto participativo promueve la justicia social depende, ante todo, de los objetivos de los agentes políticos que lo diseñan e implementan.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
ABARCA UNA VARIEDAD DE
DISEÑOS INSTITUCIONALES
EN LOS CUALES LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA DIRECTA ES UN ELEMENTO
CONSTITUTIVO, PERO EL AVANCE
DE LA JUSTICIA SOCIAL ES UNA
CONSECUENCIA CONTINGENTE

Esta verdad sobre el presupuesto participativo también es válida para una gobernanza participativa en términos generales. Promover la justicia social a través de una gobernanza participativa no es un logro trivial. Requiere al menos dos condiciones necesarias. En primer lugar, los defensores de la reforma deben buscar simultáneamente un mayor compromiso público y una mayor igualdad. En segundo lugar, los defensores deben tener la imaginación y el ingenio para diseñar e implementar instituciones participativas que funcionen.

Gobiernos, grupos de la sociedad civil, y otros han aplicado exitosamente muchos proyectos de gobernanza participativa en los últimos años, y la tendencia parece estar creciendo. En su mayor parte, sin embargo, estos proyectos parecen orientados a promover valores tales como la legitimidad o eficacia de la acción pública –tal

como se describe en las dos secciones previas– más que la justicia social. A diferencia del Partido de los Trabajadores en Puerto Alegre, la mayoría de los políticos y los funcionarios públicos que han creado instituciones de gobernanza participativa en años recientes, parecen no haber visto una mayor participación ciudadana como una manera de igualar la distribución de recursos o el acceso a bienes y servicios públicos. Porque no han estado muy motivados, los proyectos de participación que crearon no han sido, en su mayor parte, diseñados para promover la justicia social.

Aun cuando no están conscientemente motivados en promover la justicia social, las innovaciones participativas pueden a veces hacerlo indirectamente. Es decir, las reformas participativas que son impulsadas por los deseos de aumentar la legitimidad o eficacia de la gobernanza democrática a veces también pueden aumentar la justicia social.

Los déficits de legitimidad de las instituciones de gobernanza, por ejemplo, a veces provienen de problemas de exclusión (en que algunas personas son excluidas sistemáticamente) o de falta de deliberación (en que algunos puntos de vista o perspectivas son sistemáticamente excluidos o que el proceso de toma de decisiones es irrazonable). Cuando las reformas de gobernanza participativa incorporan exitosamente gente o puntos de vista que anteriormente eran excluidos, esto puede aumentar la igualdad al habilitarlos para abogar más efectivamente por bienes y servicios, derechos, estatus y autoridad. Aunque debe pasar más tiempo antes de que sus consecuencias políticas sustantivas se manifiesten, el aumento de la competitividad electoral de las reformas de la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California puede volver a ambos partidos políticos más responsivos ante los californianos en general. Esta responsividad, a cambio,

puede generar una distribución más justa de los beneficios y las cargas de la política pública.

Las innovaciones que mejoran la eficacia de la gobernanza también pueden promover indirectamente la justicia social. Cuando los gobiernos –o alianzas sociales– crean y entregan servicios como educación, cuidado humano, salud pública, formación, seguridad o protección del medio ambiente más eficazmente, los usuarios de esos servicios se benefician. Pensamos en que tales servicios benefician a todo el mundo, o al público en general (por lo tanto les llamamos servicios públicos o bienes públicos). En cada caso real, sin embargo, algunos se benefician más que otros. Mejorar la educación pública primaria beneficia a diferentes grupos más que los avances en la educación superior. Cuando la policía comunitaria mejora la seguridad pública, la gente en áreas de alta criminalidad se beneficia más que las personas que viven en comunidades que ya eran seguras.

Las consecuencias en la justicia social de las reformas de la gobernanza participativa que están dirigidas principalmente a mejorar la eficacia de la gobernanza y la acción pública a través de mecanismos como la coproducción, por lo tanto, dependen del carácter de los beneficiarios de esos bienes y servicios públicos. En el caso de ssfc antes discutido, por ejemplo, los principales beneficiarios eran niños –muchos de los cuales eran nativos americanos– en el suroeste de los Estados Unidos. Aunque esta iniciativa estaba dirigida principalmente a mejorar la eficacia de la provisión pública de bienes y servicios –tanto por el gobierno y a través de una serie de alianzas con grupos cívicos y privados– esta reforma participativa también promovió indirectamente la justicia social en la medida en que mejoró el acceso y la entrega de esos bienes a niños muy desfavorecidos y a sus familias.

LAS CONSECUENCIAS EN LA JUSTICIA
SOCIAL DE LAS REFORMAS DE LA
GOBERNANZA PARTICIPATIVA QUE
ESTÁN DIRIGIDAS PRINCIPALMENTE
A MEJORAR LA EFICACIA DE LA
GOBERNANZA Y LA ACCIÓN PÚBLICA
A TRAVÉS DE MECANISMOS COMO LA
COPRODUCCIÓN...

La justicia, entonces, ha resultado ser un objetivo evasivo para los defensores de la participación. La razón principal consiste en que aquellos que poseen la autoridad política y los recursos para iniciar reformas de gobierno participativo sustanciales –funcionarios públicos o actores de la sociedad civil poderosos– a menudo han estado motivados en promover la legitimidad o la eficacia más que en rectificar la injusticia. Hay excepciones a este modelo general, por ejemplo, en Puerto Alegre, en donde el electorado de un partido político favoreció la justicia social. La gobernanza participativa también puede promover la justicia indirectamente –a menudo implícitamente– al aumentar el acceso de los desfavorecidos a los procesos de toma de decisiones o a bienes y servicios públicos de calidad.

DESAFÍOS A LA INNOVACIÓN PARTICIPATIVA

Aunque las iniciativas de gobernanza participativa han proliferado en muchas esferas en los últimos años, aún quedan muchos desafíos para profundizar la democracia mediante la participación ciudadana creciente. Consideremos brevemente tres de éstos.

El primero es liderazgo. Es casi tautológico observar que cada innovación participativa significativa tiene un defensor, o un conjunto de defensores, en el gobierno o en la sociedad civil que tiene la creatividad para adaptar algún diseño participativo a necesidades y circunstancias particulares, la astucia

política para identificar y organizar aliados en este esfuerzo, y la perseverancia para llevar a cabo la iniciativa.

El liderazgo en la innovación participativa ha sido inconstante porque sus fuentes han sido oportunistas y, en su mayor parte, asistemático. A menudo, los proyectos de participación nacen de una alineación coincidente de fuerzas. Una organización comunitaria podría exigir una mayor voz para sus miembros sobre alguna cuestión local cuando una organización filantrópica quiere invertir en compromiso cívico y un político local tiene que reforzar el apoyo en esa comunidad. Estas fuerzas podrían converger en el control de la escuela local o en presupuesto participativo como una reforma de compromiso público que promueve cada uno de los diferentes fines. Estas alineaciones forman bases endebles para sostener o ampliar la gobernanza participativa, porque los motivos que generan el entusiasmo inicial para participar pueden desaparecer pronto o desplazarse hacia otros objetivos.

¿Qué cambios produciría un liderazgo político, cívico, y administrativo más sistemático para la innovación participativa? En un nivel abstracto, un liderazgo más constante en este terreno requiere la creación de incentivos más poderosos y sistemáticos para que los líderes organizacionales creen formas efectivas de compromiso público. Esos incentivos probablemente vendrían del electorado que exige mayor participación en las decisiones públicas. El modelo aquí es nuevamente Puerto Alegre, donde durante una década el Partido de los Trabajadores profundizó su base de apoyo electoral porque los programas de presupuesto participativo que defendieron eran populares entre los votantes. Hasta donde sé, pocos líderes políticos (o cívicos) han sido capaces de traducir su compromiso con la democracia participativa en una fuente de capital político en lugar de un desagüe del mismo.

Un segundo desafío, relacionado con el primero, es la falta de una amplia articulación popular y acuerdo sobre el papel de la participación ciudadana no electoral en las instituciones democráticas contemporáneas. Si bien hay discrepancias sobre los márgenes de la democracia representativa, hay amplia comprensión y acuerdo sobre las instituciones de base y prácticas tales como el sufragio universal y elecciones competitivas regulares. Dicha comprensión y acuerdo permite a los líderes de la reforma democrática explicar más fácilmente los problemas que están abordando (a x se le niega el derecho a votar), coordinar soluciones (restaurar a x su derecho al voto), y construir apoyo popular para sus esfuerzos (cuando uno de nosotros no puede votar, es un insulto a todo nuestro sistema democrático).

No existe aún ninguna comprensión consensuada análoga del papel o de las consecuencias del compromiso público directo. ¿Es un privilegio para los jóvenes en Boston ayudar a decidir qué tipo de proyectos públicos orientados a la juventud deben construirse? O, por el contrario, ¿sería erróneo negarles esa influencia? ¿Están los desarrolladores y las autoridades zonales obligados a consultar con los residentes cercanos al planear las estructuras significativas, o los procesos electorales y reglamentarios ya han cumplido los requisitos democráticos? ¿La participación parental en las escuelas las hace más eficaces u obstaculiza a los educadores profesionales? La falta de acuerdos de fondo, o incluso de orientación común, incluso en cuestiones básicas sobre la participación pública, hace el trabajo de quienes defienden la innovación participativa mucho más difícil. Casi todas las veces, tales defensores deben desarrollar explicaciones y justificaciones independientes de nuevo –explicando a los aliados, seguidores, y oponentes por igual– por qué un mayor compromiso público puede ser deseable en sí mis-

mo, puede tener buenas consecuencias, y a qué podría parecerse. Podría haber mucha más fricción y desigualdad en las elecciones en los Estados Unidos si, cada dos años, los partidarios de la democracia representativa tuvieran que convencer a la gente en cada comunidad en todo el país por qué el voto es deseable y explicar cómo llevar a cabo a las elecciones.

Un tercer desafío, relacionado con los dos previos, es la trivialidad. Aunque el número de innovaciones de gobernanza participativa parece haber proliferado en los años recientes, el alcance de muchas de estas innovaciones es completamente limitado, incluso hasta el punto de volverlas triviales. Este es el problema de la banca del parque. Cuando una ciudad concede a los residentes el poder de decidir de qué color deberían pintarse las bancas del parque, esto aumenta la participación del ciudadano, pero no de un modo significativo. Existen muchos modos diferentes de restringir la participación de modo que, en el límite, ésta sea trivial: los participantes ejercen poca influencia en los resultados, la agenda de los asuntos que consideran puede ser altamente constreñida, o los recursos y las autoridades investidas en un proceso participativo pueden ser diminutos.

La trivialidad pone en peligro la gobernabilidad participativa de varias maneras. La más importante, una forma trivial de participación ciudadana casi seguramente resultará en desilusión generalizada. Por definición, un tipo de participación trivial no puede promover ninguno de los objetivos –legitimidad, eficacia, o justicia– discutidos anteriormente. Los participantes suelen involucrarse en procesos participativos para satisfacer necesidades y deseos que tienen, y no pueden hacer eso a través de un proceso trivial. Un riesgo de segundo orden es que funcionarios, evaluadores, y ciudadanos confundirán las deficiencias de la participación trivial con los

fracasos de la participación general. Aquellos en comunidades con poca experiencia con la participación ciudadana directa –donde casos como el del presupuesto participativo de Puerto Alegre y la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California son exóticos– pueden fácilmente cometer el error de pensar que la participación es necesariamente trivial, porque formas de participación empoderadas, no triviales, exceden los horizontes de su imaginación política.

CONCLUSIONES

En la última década se ha observado un crecimiento considerable no sólo en los estudios sobre gobernanza participativa sino también en la práctica misma. Aumentar la participación ciudadana es a veces visto como una forma de aumentar la eficacia de la regulación, mejorar la provisión de los bienes y servicios públicos, y reforzar los resultados en áreas como salud y educación que unen los límites entre lo público y lo privado, lo social y lo individual. Si los jóvenes continúan exigiendo un mayor compromiso con las instituciones que les afectan y si las tecnologías digitales continúan haciendo la información más accesible, podemos esperar que tanto la demanda de vías de coproducción como el potencial de sus contribuciones aumenten.

La participación ciudadana a veces también es vista como una solución a un problema muy diferente: apuntalar la legitimidad democrática de los procesos de gobernanza. La gobernanza democrática representativa enfrenta varios problemas críticos de legitimación. En Estados Unidos, especialmente, la corrupción del proceso político por el poder financiero es ampliamente reconocida como una herida profunda a los ideales democráticos, pero un pesimismo generalizado acerca de la incapacidad para curar esta herida rápidamente se está solidificando en un amplio cinismo respecto al sistema

político. En otras democracias representativas maduras, en las que los desafíos a su legitimidad son algo menos agudos, los síntomas inconfundibles del malestar político se manifiestan en la disminución de la membresía partidista, en una disminución de la participación electoral, y en un ascenso de partidos y de otras formaciones políticas no tradicionales.

A menos y hasta que estos sistemas de partido desarrollen soluciones para volver a conectar con el electorado popular y articulen adecuadamente sus intereses en el marco de la representación, estos déficits de legitimidad seguirán profundizándose. Contra este contexto político, podemos esperar que experimentos e innovaciones como la Asamblea Ciudadana de Columbia Británica, la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California, y el Consejo Constitucional Islandés continúen y quizá proliferen. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que no sabemos todavía si tales esfuerzos pueden de hecho reparar la legitimidad de los procesos de gobernanza democrática. La versión normativa y empírica de esa pregunta –el efecto de la participación ciudadana directa en la legitimidad democrática a través de minipúblicos como las asambleas de ciudadanos– es una que amerita atención continua.

Muchos demócratas participativos esperan que las reformas de la gobernanza participativa también promuevan la justicia social. Es aquí donde la participación ciudadana directa enfrenta sus mayores desafíos. Esto no es principalmente un problema de diseño institucional. Existen muchos diseños para la participación ciudadana que, en muchos contextos diferentes, podrían resultar en decisiones públicas y acciones sociales que pongan en ventaja a aquellos que están ahora social y económicamente en desventaja. Más bien, el desafío es político. En la mayoría de los contextos, las organizaciones y los líderes

que poseen los recursos y la autoridad para crear iniciativas de gobernanza participativa significativas, simplemente carecen de la motivación para promover la justicia social a través de esos proyectos (por el contrario, a veces están fuertemente motivados para mejorar la eficacia de la gobernanza o la legitimidad). Este patrón no es universal –como el caso del Partido de los Trabajadores en Puerto Alegre en la década de los años noventa muestra. El desafío, entonces, para aquellos que buscan la justicia a través de la participación es, en primera instancia, un desafío político más que un problema de diseño institucional. Deben crear las condiciones políticas bajo las cuales poderosas organizaciones y líderes estén motivados para promover la justicia social. Sólo entonces esos líderes estarán interesados en saber si y qué tanto, una mayor participación ciudadana puede aumentar la justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansell, Chris y Alison Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543-571.
- Cohen, Joshua (1989). Deliberation and democratic legitimacy. *The good polity: normative analysis of the state*. Edited by Alan Hamlin and Philip Pettit. Nueva York: Blackwell, pp. 17-34.
- Dalton, Russell J. (2008). *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Everyday Democracy (2011). *Strong starts for children: policy forum report and findings*. www.scribd.com/doc/51485360/Strong-Starts-Policy-Forum-Report-and-Findings [accessed January 29, 2015].
- Fung, Archon (2003). Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11 (3): 338-367.
- (2004). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (2006). Varieties of participation in complex governance. Special issue. *Public Administration Review*, 66: 66-75.
- (2007). Democratic theory and political science: a pragmatic method of constructive engagement. *American Political Science Review*, 101 (3): 443-458.
- Ganuzo, Ernesto y Gianpaolo Baiocchi (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2): article 8. www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd [accessed January 29, 2015].
- Gilens, Martin (2012). *A uence and influence: economic inequality and political power in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldsmith, Stephen y William D. Eggers (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Grant, John (2013). Canada's republican invention? On the Political Theory and Practice of Citizens' Assemblies. *Political Studies*, 62 (3): 539-555.
- Landemore, Hélène (2014). Inclusive constitution-making: the iceland experiment. *Journal of Political Philosophy*. Published electronically on february 25. doi:10.1111/jopp.12032.
- Lessig, Lawrence (2011). *Republic, lost: how money corrupts congress-and a plan to stop it*. Nueva York: Twelve.
- Mansuri, Ghazala y Vijayendra Rao (2012). *Localizing development: does participation work?* Washington, DC: World Bank. openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859 [accessed January 29, 2015].
- Nye, Joseph S., Jr. Philip D. Zelikow y David C. King, eds. (1997). *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Participedia (2009). *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*. participedia.net/en/cases/british-columbia-citizens-assembly-electoral-reform [accessed January 29, 2015].
- (2010a). *Citizens' Initiative Review*. participedia.net/en/cases/oregon-citizens-initiative-review-oregon-cir [accessed January 29, 2015].
- (2010b). *Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*. [Participedia. net/en/cases/ontario-citizens-assembly-electoral-reform](http://participedia.net/en/cases/ontario-citizens-assembly-electoral-reform) [accessed January 29, 2015].
- (2011). *Strong Starts for Children (Albuquerque, New Mexico, USA)*. participedia.net/en/cases/strong-starts-children-albuquerque-new-mexico-usa [accessed January 29, 2015].
- Peixoto, Tiago (2014). *Participatory budgeting map*. maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&hl=en&msa=0&msid=210554752554258740073.00045675b996d14eb6c3a&t=m&11=40.979898,14.765625&spn=145.175291,298.828125&z=1&source=embed [accessed January 30, 2015].
- Piven, Francis Fox y Richard A. Cloward (1977). *Poor people's movements: why they succeed, how they fail*. Nueva York: Pantheon.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, eds. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Harvard IOP Harvard University's Institute of Politics (2013). Public opinion project. *Spring 2013 Survey*. Washington, DC: Harvard's Institute of Politics, Harvard University. www.iop.harvard.edu/spring-2013-survey [accessed January 30, 2015].
- Rogers, Ellen y Edward P. Weber (2010). Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements. *American Review of Public Administration*, 40 (5): 546-567.
- Russon-Gilman, Hollie (2012). Transformative deliberations: participatory budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation* 8 (2): Article 11. www.publicdeliberation.net/jpd/v018/iss2/art11 [accessed January 29, 2015].
- Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenberg, Arnold Vedlitz y

- Marty Matlock, eds. (2005). *Swimming upstream: collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, 26 (4): 461-510.
- Selznick, Philip (1949). *TVA and the grass roots: a study of politics and organization*. Berkeley: University of California Press.
- Skogan, Wesley G. y Susan M. Hartnett (1997). *Community policing: Chicago style*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smith, Graham y Matthew Ryan (2014). Defining mini-publics: making sense of existing conceptions. *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process*. Edited by Kimmo Grönlund, André Bächtiger, and Maija Setälä. Colchester, UK: ECPR Press.
- Sonenshein, Raphael J. (2013). *When the people draw the lines: an examination of the California Citizens Redistricting Commission*. Sacramento: League of Women Voters of California.
- Thompson, Dennis (2008). *Who should govern who governs? The role of citizens in reforming the electoral system*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 20-49.
- Weber, Edward P. (2003). *Bringing society back in: grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Weber, Edward P. y Anne M. Khademian (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68 (2): 334-349.