

# Democracia, administración y participación

Joan Balcells Padullés

PID\_00224336



# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. Participación: ¿De qué estamos hablando?</b> .....	7
<b>2. El papel de los ciudadanos en democracia</b> .....	11
2.1. Democracia directa frente a democracia representativa .....	13
2.2. El descrédito de las instituciones .....	15
2.3. La calidad de la opinión pública: la dimensión deliberativa de la democracia .....	16
2.4. Participación e igualdad política .....	18
<b>3. Participación ciudadana y administración pública</b> .....	20
3.1. La escalera de Arnstein: la participación política como redistribución de poder .....	21
3.2. Modos de interacción entre la administración y el ciudadano ...	23
3.3. Un ejemplo de mecanismo participativo: las encuestas deliberativas .....	29
<b>4. La participación electrónica: el papel de las tecnologías de la información y la comunicación en la participación</b> .....	31
4.1. Democracia y participación electrónica .....	31
4.2. Participación electrónica y administración pública .....	34
4.3. ¿Hacia un gobierno abierto? .....	37
<b>Resumen</b> .....	40
<b>Bibliografía</b> .....	41



## Introducción

El concepto de **participación** se ha acabado convirtiendo en una palabra talismán a la que se atribuyen múltiples bondades. La participación ha sido considerada como la solución que debe resolver el malestar democrático y la crisis de confianza hacia las instituciones políticas, el instrumento que debe conducir hacia una gestión pública más orientada al ciudadano, la vía para dar voz a los sectores excluidos de la sociedad, una nueva manera de hacer política potenciada con las tecnologías de la información y la comunicación, etc. Se trata de una palabra que ha sido utilizada con sentidos, intenciones y objetivos muy variados. No solamente para describir una determinada práctica política (por medio de la cual se manifiesta la opinión de individuos o de colectivos), sino también para indicar una manera particular de entender cómo se habría de articular la relación entre el ciudadano y el poder político (qué papel tiene el ciudadano en la configuración y el ejercicio del poder político, qué capacidad de influencia debe tener, etc.). Por ello, entrar en el estudio de la participación implica también entrar en la pugna entre diferentes modelos de democracia y de gestión pública.

El módulo sigue el hilo argumental siguiente. En un primer apartado se hace una primera aproximación al significado de la participación política, y se enmarca conceptualmente en el triángulo que se configura en torno a la sociedad civil, la política y las administraciones públicas. Esto sirve de base para enfocar la participación en los dos apartados subsiguientes, la interacción del ciudadano tanto con la esfera de la política como con la de la administración. Así, mientras que el segundo apartado se adentra en la relación entre el ciudadano y el ámbito de la política, por medio de la discusión del papel de la participación ciudadana en democracia, en el tercer apartado el énfasis recae en la relación entre el ciudadano y la administración, e incide en el modo como la participación se ha acabado introduciendo en el vocabulario de la gestión pública. El último apartado traslada el debate a la nueva frontera que representan las tecnologías de la información y la comunicación y pone en contexto lo que se ha denominado participación electrónica.

Este módulo está planteado como una introducción inicial al tema de la participación. No pretende dar respuesta a todas las preguntas que plantea este término, que son múltiples y superan las limitaciones de este material, sino simplemente aportar algunas claves para entender los debates principales que ha generado y aclarar algunas posiciones. El objetivo es que el estudiante pueda profundizar en los debates específicos por medio de artículos y de lecturas complementarias; algunas de ellas se señalan al final de este módulo didáctico junto a una breve presentación.



## 1. Participación: ¿De qué estamos hablando?

Para entender el papel de la participación ciudadana en democracia resulta útil entender el papel del ciudadano en tres esferas o ámbitos relacionados con los que este interactúa, cada uno de los cuales con su propia lógica de funcionamiento (figura 1):

**a) Sociedad civil.** La sociedad civil es la esfera en la que los individuos forman grupos y se asocian para comunicarse, compartir intereses o perseguir objetivos comunes. Los ciudadanos se mueven en sociedad por medio de diferentes grupos, asociaciones y colectivos por medio de los cuales articulan sus intereses. También constituye el espacio en el que los ciudadanos expresan sus opiniones, forman sus puntos de vista y, en general, se configura lo que entendemos por opinión pública. En la tradición del liberalismo político, una vida asociativa fuerte y plural es vista como un contrapunto necesario al poder que ejercen las instituciones del estado.

**b) Política.** El ámbito de la política, al menos en su dimensión formal o institucional, se relaciona con el poder y la toma de decisiones colectivas que afectan al conjunto de la sociedad. La arena política es el ámbito en el que se fijan las prioridades colectivas, la manera de distribuir los recursos escasos y se decide el contenido y la orientación de las políticas públicas. En democracia, la legitimidad del sistema político radica en principio en la voluntad popular, a pesar de que el grado de implicación del ciudadano en el ámbito de la política institucional es, en la mayor parte de los casos, bastante limitado.

**c) Administración pública.** La esfera de la administración pública incluye las normas, reglas y estructuras organizativas relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos, así como la implementación de políticas públicas específicas dirigidas a la sociedad. Tradicionalmente, la administración ha sido considerada como una maquinaria técnica dedicada al cumplimiento de las normas, servicios y políticas fijadas por las autoridades públicas. Las nuevas tendencias de la gestión pública conciben al ciudadano no solamente como un simple receptor sino también como un interlocutor válido en la definición, producción e implementación de servicios y políticas públicas.

## Las esferas de la política, la administración y la sociedad civil

Figura 1



Este esquema es una manera muy simple de mostrar las interacciones que se producen entre diferentes ámbitos que engloban una amplia variedad de actores e instituciones. La sociedad civil representa una esfera diferenciada del resto en la que se articulan las preferencias, los intereses y las opiniones de los ciudadanos (mediante grupos de presión, asociaciones, etc.), que acaban teniendo su impacto en el ámbito de la política, en las prioridades de la acción de gobierno y en la administración.

La representación por medio de esferas superpuestas indica que las fronteras entre cada uno de estos ámbitos es más bien difusa y a veces resulta difícil de diferenciar dónde empieza una y dónde acaba otra. La delimitación y el peso de cada esfera es objeto de discusión en el campo de la teoría y la ciencia política y responde a diferentes concepciones de la articulación política de la sociedad. Por ejemplo, para algunos la sociedad civil es un contrapoder a las instituciones del gobierno y debe mantenerse distanciada para cumplir esta función crítica, mientras que otros hacen hincapié en la posibilidad de establecer puentes de colaboración entre el gobierno y las instituciones de la sociedad civil mediante fórmulas de gobernanza compartida.

En un sentido amplio, podemos concebir la idea de fondo de la participación como un modo de compartición o distribución del poder entre gobernantes y gobernados. La idea de participación afecta a la manera en que el ciudadano, individualmente o como miembro organizado de la sociedad civil, se relaciona con las esferas de la política y de la administración. Los gobiernos y las administraciones pueden ver en la participación una fuente valiosa de información para mejorar la eficiencia y la legitimidad del proceso político, y acomodar mejor las decisiones a las preferencias de los ciudadanos. Para los diferentes actores de la sociedad civil, la participación es un instrumento para defender sus intereses y puntos de vista, para influir en la toma de decisiones públicas, generar un determinado estado de opinión pública, etc. El grado y la intensidad con los que se debe producir esta participación es objeto de controversia en el ámbito académico y también de disputa en el ámbito político. Hay que tener presente que este debate está estrechamente ligado con diferentes modelos alternativos de concebir y organizar la sociedad, y las relaciones de autoridad y de poder que la sostienen.



## Democracia como “poder en público”

Norberto Bobbio define de manera interesante la democracia como “poder en público”, una formulación sintética que engloba “todos aquellos medios institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día y permiten a los gobernados ver cómo y dónde las toman” (Bobbio, 1987). Según Bobbio, el poder tiene por naturaleza una “tendencia irresistible a esconderse”, a hacer opaco el sistema de toma de decisiones. La democracia no elimina del todo el poder invisible, pero sí que es aquel sistema en el cual el poder se hace visible al público de una manera más clara. La transparencia y la visibilidad son de hecho un modo de control para hacer el poder más responsable ante los ciudadanos. Podríamos entender también que la participación (de manera directa o indirecta) del ciudadano en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad es otro mecanismo para someter el poder a la luz pública.

Las relaciones entre las esferas de la política y de la sociedad civil nos remiten a la discusión sobre participación y democracia, y a preguntas específicas como por ejemplo cuál es la mejor manera de incorporar las preferencias de los ciudadanos en el proceso decisorio. Entraremos más a fondo en esta cuestión en el apartado siguiente. En todo caso, vale la pena señalar aquí que el concepto de participación política, como manifestación de las preferencias y opiniones de los ciudadanos, no resulta fácil de definir, en buena parte porque se mezclan en él, a menudo de manera poco clara, elementos de carácter descriptivo o empírico, basados en hechos, con elementos de carácter normativo, relacionados con el modo en que debería funcionar la democracia.

Una de las definiciones que aparece más citada en el ámbito de la ciencia política es la que concibe la participación política como las actividades de los ciudadanos encaminadas a influir en la selección de gobernantes o en la toma de decisiones públicas (Verba, 1987). Esta definición es de hecho bastante amplia para incluir un abanico amplio de posibles acciones.

La participación política no se limita solo a la arena electoral o al voto, hay de hecho otras muchas maneras de influir en la toma de decisiones públicas.

Por ejemplo, el contacto directo con representantes políticos, la presión de asociaciones, grupos u organizaciones que velan por determinados intereses, las actividades de protesta (como manifestaciones), la denuncia desde los medios de comunicación, etc.

Por lo tanto, la participación política puede adquirir diferentes formas. Algunas son más costosas que otras en términos de esfuerzo, organización, nivel de cooperación con otros agentes, etc.

Por ejemplo, emitir un voto es relativamente sencillo, dado que solo requiere desplazarse a la mesa electoral en el momento de las elecciones, mientras que otras acciones son más costosas.

Algunas siguen los canales formales de la política (como, por ejemplo, la participación en elecciones o referendos), mientras que otras se mueven fuera del sistema (sería el caso de las protestas o los modos de participación no convencional).

En el ámbito de las democracias, en las que la idea de autogobierno popular está en la base, la participación política de los ciudadanos tiene un papel capital. La participación aporta el *input* democrático en el sistema político: es la

### Ved también

Para una definición operativa de la participación política y de sus factores explicativos, podéis consultar el módulo 3 de estos materiales didácticos.

expresión que recoge las preferencias, intereses y opiniones de los ciudadanos. La participación política es en buena medida el reflejo de los conflictos, la diversidad de opiniones y de intereses que caracterizan al público, o mejor dicho, los públicos (en plural). Toda esta heterogeneidad hace que el fenómeno de la participación sea un fenómeno complejo, sujeto a presiones sociales y políticas muy variadas. Aun así, hay que tener presente que la participación política no es un reflejo “exacto” del conjunto de la sociedad: la participación no se distribuye igual entre toda la población. Hay determinados colectivos que son más movilizables o participativos que otros (porque tienen más recursos para serlo, en términos de tiempo, dinero, educación, capacidad organizativa, contactos, etc.) y que, por lo tanto, poseen más mecanismos al alcance para poder hacer oír su voz o para colocar determinados temas en la agenda política. Esto hace que la capacidad de influencia sobre el sistema político y la efectividad de la participación no sea igual para todo el mundo: hay determinados colectivos o intereses a los que les resulta más fácil acceder al poder y condicionar sus acciones.

La relación entre las esferas de la administración y la sociedad civil plantea entre otras cuestiones la confrontación entre dos conceptos a simple vista antagónicos como son los de burocracia y democracia. En la literatura sobre gestión pública, la participación se ha asociado con todo un conjunto de técnicas que tienen por objeto involucrar al ciudadano en el diseño, la producción y la provisión de bienes y servicios públicos. Ligada a un discurso de renovación y modernización, esta inclusión del ciudadano implica una redefinición tanto del papel de las administraciones públicas como de la relación entre la administración y el ciudadano. Este planteamiento choca, sin duda, con la visión tradicional de la burocracia. Por utilizar las palabras de uno de los teóricos que ha trabajado extensamente sobre esta cuestión: “muchos de los valores asociados a la democracia –igualdad, participación e individualidad– se oponen de manera clara a la jerarquía, la especialización y la impersonalidad que se atribuyen a la burocracia” (Thompson, 1983, pág. 235).

La estructura organizativa de las burocracias modernas continúa basándose en buena medida en la jerarquía, la concentración de poder, la observancia estricta de normas y reglas y la rigidez de sus estructuras. La inclusión de elementos participativos, que incorporen de alguna manera al ciudadano dentro de este contexto, supone un giro copernicano que plantea muchos interrogantes: ¿de qué manera se ha de establecer la colaboración entre ciudadanos y administración?, ¿cómo se ha de distribuir el poder o la capacidad de decisión entre ellos?, ¿la participación ciudadana es siempre buena?, ¿en todos los ámbitos?, ¿con qué intensidad?, etc.

**Ved también**

En el apartado 3 de este módulo se desarrollarán con más detenimiento algunas de estas cuestiones.

## 2. El papel de los ciudadanos en democracia

En una democracia hay que esperar que los resultados del proceso político, a modo de decisiones y políticas públicas, estén basados en el *input* que supone la opinión y las demandas de los ciudadanos. Una afirmación de este tipo podríamos decir que es casi tautológica, puesto que la misma idea de democracia supone, de alguna manera, la inclusión del *demos* (pueblo) en el proceso de gobierno. Ahora bien, el modo en que esto se ha de llevar a cabo en la práctica es objeto de debate: ¿de qué manera se puede garantizar que las políticas y las decisiones públicas responden a las preferencias de los ciudadanos?, ¿de qué modo se puede vehicular la opinión de los ciudadanos?, ¿hasta qué punto los ciudadanos han de implicarse en el proceso decisorio?, etc.

Una de las claves que diferencia la democracia de otros modos de gobierno es la idea de que el sistema político debe ser sensible<sup>1</sup> a las demandas de los ciudadanos. Robert A. Dahl, uno de los grandes teóricos de la democracia, por ejemplo, argumenta en su obra *La poliarquía: participación y oposición* que “un gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su aptitud continuada para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl, 1971, pág. 1). En esta línea, la participación política tiene un papel fundamental como mecanismo para transmitir las opiniones y preferencias de los ciudadanos al sistema político y hacer que los resultados se adapten a su voluntad.

<sup>(1)</sup>En inglés se usa el término *responsive*.

Partiendo de esta formulación, podríamos plantearnos algunas preguntas:

- ¿Cuál es la mejor manera de garantizar que el sistema político será sensible y se adaptará a las preferencias de los ciudadanos? ¿Qué papel tiene el ciudadano aquí? En este nivel, buena parte del debate radica en establecer mecanismos que permitan canalizar mejor la opinión de los ciudadanos. Aun así, los énfasis recaen en estrategias divergentes. Algunas iniciativas se han centrado en revisar los mecanismos institucionales de la democracia representativa (por ejemplo, mejora del sistema electoral, de los mecanismos de *accountability*, etc.) para hacer más cercana la relación entre gobernante y gobernado. A su vez, los partidarios de la democracia participativa han propuesto ampliar la capacidad de decisión del ciudadano para el fortalecimiento de mecanismos (como por ejemplo referendos, asambleas ciudadanas, jurados populares, etc.) que permitan al ciudadano intervenir directamente en la toma de decisiones colectivas.
- Podemos entender que el debate de la participación política no se limita a la capacidad de influencia o decisión del ciudadano en el proceso político, sino también en la manera como se forman las preferencias y las opiniones. Participación, como sostienen los partidarios de la democracia delibe-

rativa, significa también tener la oportunidad de participar en el debate y en la discusión política sobre cuestiones que afectan a la colectividad para poder construir una opinión informada. Una democracia, por lo tanto, debe permitir la construcción de espacios en los que se puedan confrontar ideas, opiniones y puntos de vista distintos que ayuden a los ciudadanos a definir las propias preferencias. Al fin y al cabo, la pregunta de fondo que nos podríamos hacer es la siguiente: ¿vale la pena centrar la acción de gobierno en la opinión de los ciudadanos, si estos puede ser que no tengan una opinión clara o muy formada sobre una determinada política pública o cuestión de interés?

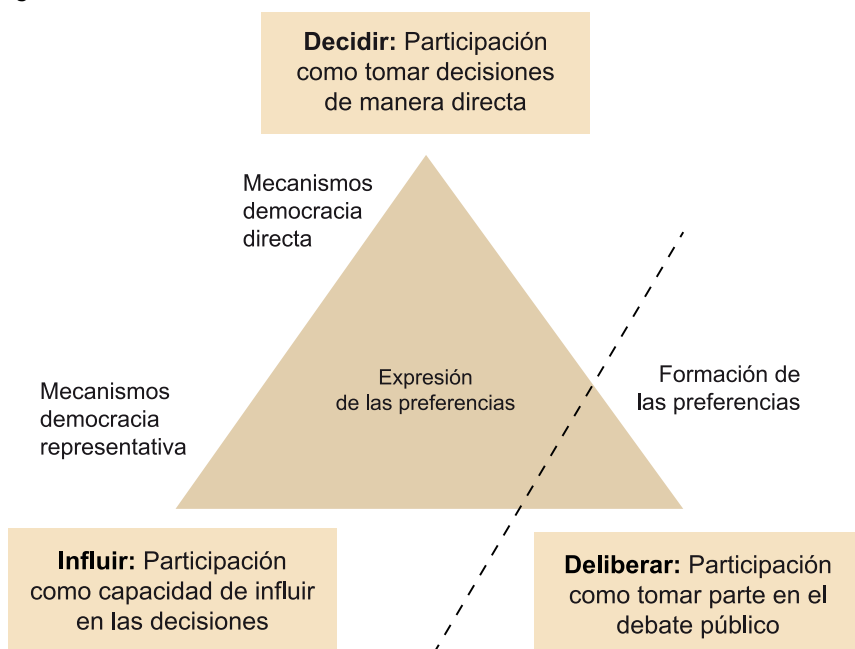
Para sistematizar el argumento de una manera gráfica podríamos dividir el papel del ciudadano en democracia en tres posibles roles según el significado atribuido a la participación política (figura 2). Cada uno de los ángulos nos permite también delimitar tres modelos o tipos ideales diferentes de democracia (representativa, participativa y deliberativa), dependiendo de dónde se sitúan los énfasis de la participación. Obviamente, esta representación es una simplificación de la realidad, pero permite dar cuenta de las diferentes caras que puede tener la participación política.

**Referencia bibliográfica**

Para un mayor desarrollo de la relación entre participación y modelos de democracia, podéis consultar el artículo de Teorell (2006), que ha servido de base para elaborar el esquema de la figura 2.

**Tres maneras diferentes de entender la participación política**

Figura 2



Participar puede querer decir actuar para influir en quienes toman las decisiones públicas. Aquí podemos pensar en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (como el voto o el contacto con los representantes políticos), la creación de grupos de interés o de presión para condicionar la acción de gobierno, pero también otras acciones menos convencionales dirigidas a influir en las élites (como protestas, manifestaciones, etc.). Participación puede querer decir no ya influir en los decisores sino decidir directamente, es decir, son los ciudadanos mismos quienes toman una resolución sobre una determinada cuestión (por medio de mecanismos de democracia directa). Participación finalmente puede querer decir deliberar, tomar parte en el debate público y discutir sobre cuestiones políticas. Mientras que los dos primeros términos hacen referencia a la expres-

sión de preferencias, la deliberación hace hincapié en cómo los ciudadanos forman sus opiniones y preferencias.

A continuación se verán brevemente algunas cuestiones que darán más profundidad a este esquema, como por ejemplo la contraposición entre la democracia directa y la representativa, el descrédito de las instituciones y la emergencia de nuevos modos de movilización política, o la importancia de la deliberación como elemento necesario para una opinión pública de calidad. También se hará referencia a las implicaciones que puede suponer para el sistema democrático una participación desigual de los ciudadanos.

## 2.1. Democracia directa frente a democracia representativa

El papel que tiene el público en el proceso de toma de decisiones políticas es sin duda un tema central en el estudio de los sistemas democráticos. Podríamos pensar en la toma de decisiones en democracia como un eje con dos extremos. En una punta encontramos aquella situación en la que los ciudadanos son quienes toman las decisiones directamente sin la necesidad de intermediarios políticos, mientras que en la otra las decisiones son tomadas por un grupo o una élite de políticos profesionales elegidos por los ciudadanos.

Figura 3



Estos dos extremos dan lugar a dos maneras diferentes de entender la democracia: la democracia directa y la democracia representativa. En el origen, la palabra *democracia* estaba estrechamente relacionada con la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, hasta el punto de que la palabra griega *idiotas* (de la que deriva el significado moderno de la palabra *idiotista*) se utilizaba para designar a las personas que no se implicaban en la vida pública de la polis. Las democracias modernas, en cambio, se fundamentan en el mecanismo mediador de la representación política y en la relación entre representantes y representados. De este modo se da una división del trabajo en la que las élites deliberan sobre los asuntos públicos y producen resultados en forma de políticas públicas, mientras que los ciudadanos ejercen el control sobre las élites gobernantes mediante elecciones periódicas y competitivas. Las elecciones son de hecho el mecanismo que permite la introducción de un control popular sobre el poder político en la medida en que obliga a los representantes políticos a rendir cuentas ante el electorado y a ser receptivos a sus inquietudes y demandas.

Algunos de los argumentos más extendidos en favor de la representación política, en contraposición a la democracia directa, se podrían resumir en los puntos siguientes:

- La democracia directa es en sí misma inviable. Los gobiernos deben tomar numerosas decisiones sobre temas muy variados. Si cada decisión tuviera que ser tomada por el conjunto de los ciudadanos, que en los estados actuales pueden llegar a ser millones, el proceso decisorio se volvería lento y complicado, hasta el punto de que conduciría a una parálisis de gobierno.
- Además, también habría que preguntarse si los ciudadanos estarían dispuestos a sacrificar parte de su tiempo para dedicarse a cuestiones políticas y si disponen de suficientes conocimientos para tomar decisiones sobre determinados temas. El politólogo Giovanni Sartori pone el dedo en la llaga sobre esta cuestión con la reflexión siguiente:

“Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas. Hace falta mucha ceguera ideológica y, ciertamente, una mentalidad muy «cerrada» para no caer en la cuenta de esto. Y los directistas no lo hacen. Para empezar, no quieren saber (y es ofensivo y políticamente incorrecto preguntarlo) si sus ciudadanos decisores saben algo. En segundo lugar, se niegan a aceptar el argumento de que cualquier maximización de la democracia directa requiere como condición necesaria una mejora equivalente de la opinión pública, es decir, del número de personas interesadas en los asuntos públicos y conocedoras de ellos” (Sartori, 1999).

A pesar de tener una lógica diferente, la democracia representativa y la directa no son en absoluto incompatibles. De hecho, los dos mecanismos conviven, con diferentes grados de intensidad, en los sistemas democráticos actuales, aunque de manera asimétrica, dado que la democracia directa es vista en todo caso como complemento. Por ejemplo, en un informe sobre la democracia directa el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, 2008) afirmaba que:

“Los mecanismos de democracia directa deben ser considerados como instrumentos para consolidar el sistema democrático que complementan pero no sustituyen las instituciones de la democracia representativa. Aunque estos mecanismos puedan ayudar a fortalecer la legitimidad democrática y abrir canales para la participación, los partidos políticos y el poder legislativo continúan siendo las instituciones centrales en las que los ciudadanos articulan y combinan sus preferencias”.

### **Mecanismos de democracia directa**

La democracia directa incluye toda una serie de procedimientos diversos (como por ejemplo referendos o iniciativas legislativas) que otorgan la capacidad de decisión directa del ciudadano. Podemos distinguir los mecanismos de democracia directa *grosso modo* en función de dos variables (para más información, ved Altman, 2010), dependiendo de quién inicia el proceso y de quién tiene la última palabra.

- **Mecanismos de democracia directa “desde arriba” frente a “desde abajo”.** Esta distinción se basa en quién inicia el proceso: tanto si son los representantes políticos (en caso de que la iniciativa llegue “desde arriba”) como los propios ciudadanos (cuando viene “desde abajo”). Esta distinción es relevante y determina qué actores tienen control sobre la agenda política. En caso de que los mecanismos de democracia directa sean “desde arriba”, son los representantes políticos quienes deciden qué temas o cuestiones se someten al juicio del público. Obviamente, en estas circunstancias los gobiernos tienen incentivos para ser muy selectivos a la hora de elegir los temas que se han de someter a juicio popular y para presentar las preguntas que saben de

antemano que pueden responder. En cambio, cuando los mecanismos de democracia directa llegan “desde abajo” son los propios ciudadanos quienes pueden forzar una votación sobre un determinado tema y, por lo tanto, tienen más control sobre la agenda política.

- **Mecanismos de democracia directa vinculantes frente a no vinculantes.** Aquí la diferencia radica en si el resultado del proceso de democracia directa obliga a los poderes públicos a actuar de acuerdo con el resultado o no. En este sentido, este punto hace referencia a quién tiene la última palabra: si el resultado del proceso tiene efectos vinculantes y, por lo tanto, obliga a los poderes públicos a actuar de acuerdo con el resultado obtenido, o bien si el resultado del proceso tiene solo un carácter consultivo y no obliga a los poderes públicos a acatarlo, sino tan solo a tenerlo en cuenta.

Algunos países, como Suiza, tienen una amplia tradición de uso de mecanismos de democracia directa: un 62,7 % de los referendos que se han realizado en Europa entre 1945 y 2010 se han producido en Suiza ([www.c2d.ch](http://www.c2d.ch), Research Centre on Direct Democracy, C2D). En la mayoría de los países los referendos solo pueden ser iniciados por las instituciones políticas (como por ejemplo el gobierno, una mayoría parlamentaria, el presidente o una proporción específica de representantes), pero en otros casos los ciudadanos pueden recoger firmas y, si logran un determinado umbral de apoyos, forzar la votación de un referendo. En estos casos, los ciudadanos ejercen un control más directo sobre los temas que forman parte del debate público y tienen capacidad de actuar de manera proactiva (proponiendo temas) o de vetar determinadas decisiones (forzando que un tema se someta a votación popular).

El reconocimiento de mecanismos de democracia directa y el hecho de facilitar el acceso de estos mecanismos a los ciudadanos (por ejemplo, abaratando los costes de las iniciativas en términos de número de firmas que hay que recoger, haciendo que los mecanismos de democracia directa puedan ser iniciados directamente por los ciudadanos y forzar una votación, etc.) convierte al ciudadano en un actor político relevante dentro del juego político, con capacidad y margen de acción, más allá de los procesos electorales. Estudios realizados en países como Estados Unidos o Suiza, con una larga tradición de democracia directa, sobre todo en el ámbito local, apuntan a que la democracia directa tiene, de hecho, efecto sobre las políticas públicas (Lupia y Matsusaka, 2004; Matsusaka, 2005). Solo la simple posibilidad de que los ciudadanos puedan bloquear una ley es un estímulo para forzar a las élites políticas a consensuar sus decisiones políticas con los diferentes grupos afectados. Asimismo, estos mecanismos también plantean algunas dudas serias como por ejemplo si los ciudadanos están suficientemente capacitados o informados como para decidir sobre determinadas cuestiones o el hecho de que un referendo se pueda decidir por una mayoría escasa, con una baja participación, puede hacer que una minoría muy movilizadada acabe imponiendo su criterio al conjunto de la población, por poner solo algunos ejemplos.

## 2.2. El descrédito de las instituciones

Desde hace años, las instituciones representativas viven en buena parte de las democracias occidentales en un estado de crisis. Las encuestas de opinión pública tienden a mostrar unos niveles bajos de confianza en los gobiernos, los partidos o las instituciones políticas y ponen de manifiesto una desconexión notable entre los ciudadanos y las élites dirigentes (Pharr, Putnam y Dalton, 2000). En buena parte de los sistemas democráticos actuales, la convicción de que la democracia es el mejor sistema posible de gobierno convive con una ciudadanía insatisfecha, crítica y escéptica con el funcionamiento de las instituciones y con los agentes principales de la política tradicional (como partidos políticos, sindicatos, etc.). Esta insatisfacción ha dado pie a nuevas maneras de hacer política y a nuevos modos de movilización ciudadana al margen de los canales tradicionales de la participación política (como el voto o los partidos políticos), por ejemplo mediante nuevos movimientos sociales

o tipos de acción política no convencional, como protestas o manifestaciones que buscan presionar al poder político en un sentido u otro (Dalton, Scarrow y Cain, 2004).

Este fenómeno ha despertado un gran debate público sobre la salud de la democracia en las sociedades actuales. No obstante, debemos señalar que no se trata de un tema nuevo: la crisis de las instituciones democráticas y el divorcio entre ciudadanos e instituciones es un tema recurrente que ha hecho correr ríos de tinta, sobre todo en momentos convulsos desde los puntos de vista social y económico. Las recetas ante esta situación son muy variadas. La participación suele ser invocada como una herramienta para reforzar la legitimación democrática y la relación entre el ciudadano y las instituciones. Ahora bien, mientras que algunas soluciones apuntan a mejorar el diseño de las instituciones para hacerlas más receptivas a los ciudadanos o garantizar nuevos espacios de participación que den más protagonismo al ciudadano para recuperar parte de la credibilidad perdida, otros alertan de que un “exceso” de participación puede ser contraproducente, dado que puede desbordar los canales establecidos de la política, inundar la sociedad de estímulos y de demandas insatisfechas que dificulten la gobernabilidad y acabar erosionando todavía más las instituciones (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

### **2.3. La calidad de la opinión pública: la dimensión deliberativa de la democracia**

Los teóricos de la democracia deliberativa han hecho hincapié no tanto en el voto o en los mecanismos de agregación de preferencias individuales para llegar a decisiones colectivas sino sobre todo en la calidad del debate público y en la manera en que se forman las opiniones. ¿De qué sirve que los ciudadanos voten si, por ejemplo, no han tenido la oportunidad de contrastar sus opiniones, escuchar atentamente qué piensan sus conciudadanos o poner a prueba la validez de sus argumentaciones? Una democracia que no disponga de espacios públicos para confrontar ideas, debatir puntos de vista y enriquecer la discusión política difícilmente podrá conseguir una opinión pública de calidad.

Una de las críticas que han hecho tradicionalmente a la democracia sus detractores es que se da poder de decisión a personas que no están bastante capacitadas o preparadas para asumir esta responsabilidad. Platón, por ejemplo, criticaba que la democracia conducía al gobierno de los incompetentes y defendía en contraposición un modo de gobierno basado en una aristocracia de sabios. Si una democracia debe basarse en mayor o menor grado en el *input* del ciudadano, es lógico preguntarse cuál es la calidad de la opinión pública. Obviamente, cuanto más se involucre al ciudadano en la toma de decisiones, más relevancia adquiere esta cuestión.

Ackerman y Fishkin (2002) plantean el tema en los términos siguientes:



“Existe una contradicción en el núcleo de la práctica democrática moderna. Por un lado, se espera que los gobernantes electos tengan en cuenta los intereses de todos los ciudadanos a la hora de gobernar, y no solo los intereses de la mayoría que los ha votado. Por otro, no se espera que los votantes se tomen en serio las obligaciones que supone el hecho de ser ciudadano. Pueden estar tan desinformados y estar tan autointeresados como quieran, nadie les reprochará nada cuando vayan a las urnas [...] ¿Por qué debería el gobierno considerar los intereses de todos los ciudadanos si los votantes son egoístas y están desinformados?”.

De acuerdo con estos autores, es importante ofrecer incentivos y mecanismos que permitan revertir la lógica de la “ignorancia racional” que caracteriza el comportamiento del ciudadano medio.

### **La ignorancia racional**

Anthony Downs (1957), en su conocida teoría económica de la democracia, sostenía que para el elector el consumo de información política para formarse una idea de voto es irracional. De acuerdo con Downs, la capacidad de influencia de un voto sobre el resultado final, si tenemos en cuenta el total de votos emitidos, es tan pequeña que el elector no tiene ningún tipo de incentivo para asumir los costes que representa tener que realizar un voto muy informado. De este modo la conducta racional del elector es la ignorancia política, es decir, no invertir esfuerzos en informarse sobre la política. De acuerdo con Downs, algunas excepciones a esta norma, y para las que sería racional el hecho de informarse, serían las siguientes: 1) las personas a quienes les gusta la política y disfrutan siguiendo la actualidad; 2) las personas que creen que su voto puede ser decisivo (por ejemplo, cuando el resultado de las elecciones es muy incierto y no se sabe cuál podría ser el partido ganador); 3) las personas que necesitan información para influir en el voto de otros electores y favorecer un resultado determinado, y 4) las personas que necesitan información para condicionar la acción de gobierno (*lobbies*, grupos de influencia, etc.).

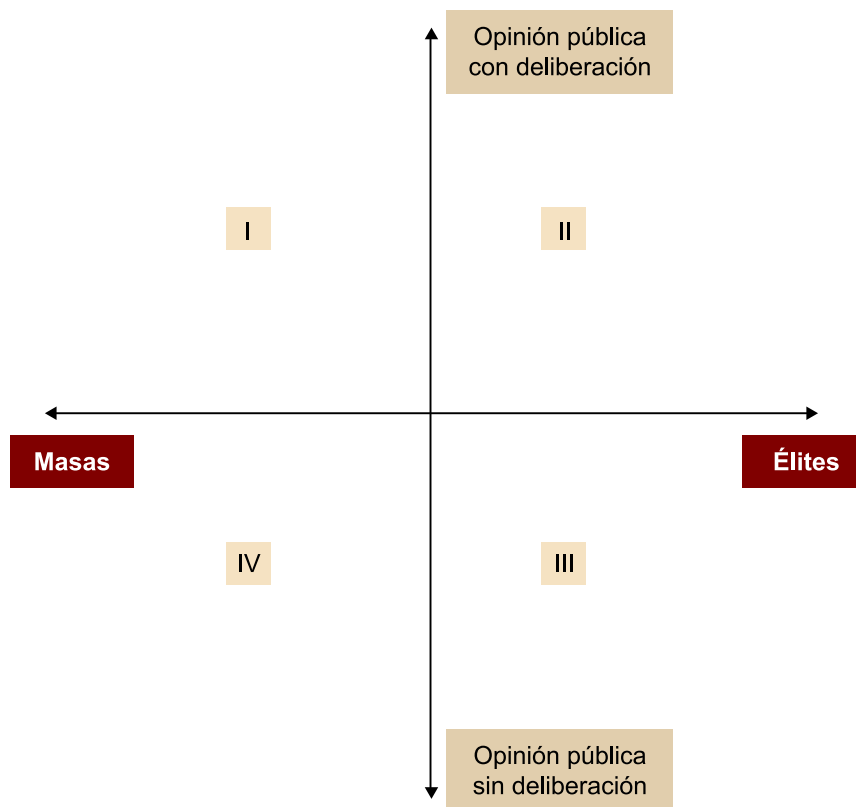
Para conocer qué piensa realmente la gente y, por lo tanto, tener una base más sólida sobre la “voluntad popular” es necesario que existan unas condiciones adecuadas que permitan a los ciudadanos explorar sus preferencias y confrontar sus opiniones. En este sentido, una democracia debe ser capaz de ofrecer espacios y oportunidades para la deliberación pública que permitan a los ciudadanos acceder a una información de calidad e involucrarse de manera activa en el debate público. El énfasis en la deliberación ha conducido a experimentos interesantes, como las encuestas deliberativas (podéis ver el apartado 3 de este módulo) o la creación de foros deliberativos entre ciudadanos, políticos y expertos. Por otra parte, la deliberación se puede producir de muchas maneras diferentes: entre ciudadanos que intercambian de modo informal opiniones a pie de calle, en las reuniones de vecinos que discuten sobre temas de su barrio, en los debates que tienen lugar dentro de las agrupaciones o asociaciones de la sociedad civil, etc.

También hay visiones críticas con la extensión del modelo deliberativo. Algunos autores consideran que no todos los ciudadanos están capacitados o disponen de los recursos necesarios para adquirir información y participar en procesos deliberativos. O sencillamente puede ser que haya ciudadanos que no estén dispuestos a sacrificar parte de su tiempo para debatir cuestiones políticas y prefieran delegar la deliberación a actores o agentes especializados, como por ejemplo los partidos políticos o los líderes de opinión. Para algunos, sin duda alguna, los ciudadanos no quieren más implicación o participación en

política, sino un sistema que los libere de esta carga, una “democracia sigilosa” en la que la contribución del ciudadano sea mínima y se limite a contadas ocasiones (Hibbing y Theiss-Morse, 2002).

### Representación gráfica de diferentes posibilidades democráticas en función de quién participa y qué tipo de opinión se expresa

Figura 4



Fuente: Ackerman y Fishkin (2002), *Deliberation day*.

Ackerman y Fishkin (2002), pensando en el caso americano, consideran que hay un intercambio o *trade-off* entre deliberación y participación de masas. Cuando se ha promovido la deliberación, se ha hecho moviéndose hacia el cuadrante II, restringiendo el debate y la discusión a una minoría selecta (por ejemplo, representantes políticos). En cambio, cuando se ha querido promover la participación del público, se ha hecho dirigiendo la acción hacia el cuadrante IV, es decir, cediendo poder al público (por ejemplo, por medio de referendos o elecciones) pero sin darle la posibilidad de someter sus argumentos a debate y discusión pública y, por lo tanto, con una calidad de la opinión pública más bien pobre. Los autores consideran deseable emprender medidas para promover la deliberación de las masas. Para moverse hacia el cuadrante I, proponen un experimento teórico que denominan el *Día de la Deliberación* y que presentan de la manera siguiente:

“El Día de la Deliberación, una nueva fiesta nacional. Tendrá lugar una semana antes de las elecciones. Los votantes registrados se reunirán en un lugar de encuentro del barrio, en grupos pequeños de 15, y grupos mayores de 500, para discutir los temas centrales de la campaña electoral. Cada deliberador será retribuido con \$150 por cada día de trabajo como ciudadano, a condición de que vaya a votar a las urnas a la semana siguiente. Cualquier otra tarea, excepto las que sean esenciales, serán prohibidas por ley”.

## 2.4. Participación e igualdad política

Si la participación constituye el *input* democrático de una sociedad, se espera que las oportunidades de participación sean iguales para todo el mundo. Es decir, que todo ciudadano tenga el mismo derecho y las mismas oportunidades de hacer oír su voz y que sus opiniones e intereses tengan el mismo peso

que los de cualquier otro ciudadano. Aun así, aunque la igualdad de acceso a la participación esté garantizada, el uso que se hace de la participación es desigual, tal como muestra la gran cantidad de estudios empíricos en ciencia política que han abordado este tema.

La participación varía en función de diferentes factores, que podríamos resumir en términos de capacidad y de voluntad. La participación depende de los recursos de los que se dispone (como por ejemplo recursos materiales, habilidades cognitivas y capital social), pero también de los incentivos que influyen en el interés o la voluntad de participar (como por ejemplo el interés por la política, el cálculo de los beneficios que se esperan de la participación, etc.). Esto provoca que determinados individuos o colectivos sean más propensos que otros a formular demandas políticas.

Sin duda, la desigualdad en el uso de la participación política plantea preguntas serias sobre uno de los puntales básicos de la democracia, como es la igualdad política. El hecho de que no todos los ciudadanos tengan la misma capacidad de voz (debido a la distribución desigual de recursos e incentivos) puede hacer que haya determinadas demandas que no lleguen a ser formuladas en el ámbito político, o que haya demandas que se expresen con más intensidad de la que les correspondería por el apoyo público que realmente tienen. En este sentido, conviene preguntarse hasta qué punto las voces o las demandas que expresa el subconjunto de ciudadanos que participa políticamente son realmente representativas del conjunto de la población.

El voto es considerado como uno de los mecanismos más igualitarios para captar la opinión pública en la medida en que todo el mundo tiene el derecho de votar (sufragio universal) y que el voto de cada ciudadano tiene el mismo valor (principio de una persona, un voto). Ahora bien, el resultado agregado del voto solo refleja la opinión de los que participan en el proceso electoral. El problema surge cuando la abstención afecta en mayor proporción a determinados colectivos (como, por ejemplo, a los individuos con niveles de formación o de renta más bajos, como muestran diferentes estudios sociológicos), de modo que su peso acaba siendo menor del que le correspondería en realidad.

La opción del voto obligatorio. Si todo el mundo está obligado por ley a votar, en principio la fotografía que se obtiene de los resultados electorales es mucho más precisa, puesto que casi la totalidad de los ciudadanos habrá emitido su opinión en forma de papeleta de voto y, por lo tanto, no habrá problemas de sesgos (Lijphart, 1997). Ahora bien, el voto obligatorio también tiene sus problemas, tal como comenta Lijphart en su artículo: puede promover el voto aleatorio, o un tipo de voto poco reflexivo o fácilmente manipulable (dado que fuerza a votar a personas que no tienen interés en la política o no están informadas), además se puede argumentar que el voto obligatorio atenta contra otro de los pilares fundamentales de la democracia: la libertad individual.

Aun así, hay que tener en cuenta que el voto es un modo de participación relativamente poco costosa (al fin y al cabo, solo implica depositar una papeleta dentro de una urna). Cuando los mecanismos de participación son más complejos y costosos (en términos de tiempos, exigencia informativa, etc.), aumentan las probabilidades de que la desigualdad en la participación se incremente de manera drástica.

### 3. Participación ciudadana y administración pública

El concepto de participación ha entrado en el vocabulario de la gestión pública como una práctica de buen gobierno. Distintas instituciones (podéis ver como ejemplo el informe OCDE 2001) remarcan la importancia de incluir procesos y mecanismos participativos para involucrar a los ciudadanos en las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas y conseguir varios objetivos, como por ejemplo:

- ajustar los resultados de las administraciones públicas a las necesidades y las preferencias de los ciudadanos,
- mejorar la calidad de los servicios,
- incrementar la confianza del ciudadano hacia las instituciones políticas.

La participación se entiende, en este sentido, como un instrumento para hacer la administración más cercana y más receptiva al ciudadano, en línea con las concepciones de la gestión pública que lo sitúan en el centro de la actividad administrativa. La justificación de la participación ciudadana puede establecerse sobre diferentes bases. La inclusión del público puede ser una manera de incrementar la legitimidad democrática de la acción pública (por ejemplo, en la medida en que obliga a la administración a rendir cuentas y a dar la voz a los ciudadanos), pero también una manera de garantizar una mayor efectividad (involucrar al ciudadano, por ejemplo, puede ser una manera de adecuar mejor las políticas públicas a las necesidades y demandas del público y de cubrir determinados déficits que no quedan cubiertos con los decisores tradicionales, como políticos o funcionarios).

Pese a la retórica relacionada con el potencial de la participación democrática, en el marco de la administración pública existe una cierta tensión entre dos lógicas diferentes que a menudo se manifiesta de manera conflictiva y que es importante reconocer. El funcionamiento de la administración pública, en cuanto a estructura burocrática, está basado en principios ligados a la jerarquía, la tecnocracia o la experiencia. La introducción de la participación democrática dentro de este esquema puede resultar un choque considerable. La participación de los ciudadanos en la gestión pública puede ser percibida desde la administración como una fuente de posibles ineficiencias o irracionalidades, un retraso de los procesos administrativos, una intrusión o un desplazamiento de la autoridad desde el conocimiento técnico o experto hacia el público en general.

Sin duda, la introducción de la participación democrática implica cambios que afectan tanto a la manera de funcionar de la administración como de los diferentes actores que intervienen en ella. De entrada, presupone un nuevo equilibrio de poder en la relación entre ciudadano y administración, y el reconocimiento de que la inclusión del público en la definición de problemas y en la implementación de políticas puede conducir a resultados socialmente más deseables. Aun así, no parece que haya consenso a la hora de determinar qué representa la participación y hasta dónde debe llegar: ¿basta con escuchar la voz de los ciudadanos y dejar la decisión final en manos de la administración?, ¿una participación auténtica implica ceder poder al ciudadano hasta el punto de darle capacidad de veto?, ¿en qué ámbitos el ciudadano debe participar y en cuáles no?, ¿y de qué manera?

#### Ved también

Para un desarrollo de las restricciones y límites de la participación ciudadana en la administración pública, podéis consultar el módulo 2 de estos materiales didácticos.

#### El caso de los NIMBY

El NIMBY (acrónimo de *not in my backyard*, que se podría traducir como 'no en mi jardín') es un fenómeno que se produce cuando los vecinos de una población se oponen a que un determinado servicio o instalación, considerado imprescindible, se instale en su localidad debido a las externalidades negativas que genera.

Un ejemplo muy claro de esto es el que hace referencia a la ubicación de vertederos de residuos, pero puede afectar también a otras áreas, como por ejemplo la instalación de prisiones, antenas, centrales nucleares, centros de atención a drogaditos, etc.

El fenómeno NIMBY se suele caracterizar por un nivel alto de confrontación entre las diferentes partes y por un gran nivel de desconfianza y de rechazo de los ciudadanos hacia las instituciones y los expertos. De hecho, los ciudadanos se suelen oponer taxativamente al hecho de que los árbitros finales del contencioso sean expertos o tecnócratas, y que la solución al problema pase por una decisión técnica que no incluya su opinión. Estos problemas son evidentemente muy difíciles de resolver. Más que pretender una decisión técnica que resuelva definitivamente el conflicto político (y más teniendo en cuenta que a menudo los datos de los expertos tampoco son conclusivos) vale la pena reconocer el carácter político del problema y plantear desde el inicio un marco de diálogo entre las partes implicadas, lo que pasa por incluir mecanismos de participación democrática. Para una discusión sobre este tema podéis ver el artículo de Fischer (1993).

### 3.1. La escalera de Arnstein: la participación política como redistribución de poder

Una de las referencias clásicas para conceptualizar la participación ciudadana es la conocida escalera de Arnstein. Sherry Arnstein (1969) define la participación ciudadana como una manera de dar poder de decisión al ciudadano. Es decir, al fin y al cabo se trata de un modo de redistribución del poder: hacer que el ciudadano pueda influir en el resultado final de una decisión o política pública.

Arnstein conceptualiza la participación como una escalera con ocho peldaños que culmina con el poder decisorio en manos del ciudadano (tabla 1). De acuerdo con Arnstein, si no existe una redistribución de poder desde las élites o las instituciones políticas hacia el ciudadano, no hay una auténtica participación política. Hay que tener presente que el punto de vista de Arnstein es el de una activista que escribe en un momento de efervescencia política de los movimientos sociales en pro de los derechos civiles en Estados Unidos y que

defiende el empoderamiento del ciudadano y la democracia directa como una manera de dar voz a los que no la tienen y de mantener el *establishment* y las élites políticas bajo control.

Tabla 1. La escalera de la participación ciudadana

8. Control ciudadano	Poder ciudadano
7. Delegación	
6. Colaboración ( <i>partnership</i> )	
5. Aplacamiento ( <i>placation</i> )	<i>Tokenism</i> (participación meramente simbólica)
4. Consulta	
3. Información	
2. Terapia	No participación
1. Manipulación	

Arnstein (1969)

Arnstein conceptualiza la participación como una escalera con diferentes peldaños. En la parte más baja de la escalera (puntos 1 y 2) encontramos mecanismos que directamente no son participación política ni se asemejan a esta, se trata simplemente de instrumentos para manipular o adoctrinar a los ciudadanos sin que realmente haya un interés real en escuchar qué dicen o piensan. La información (punto 3) es un primer paso importante para la participación ciudadana, y la consulta (punto 4) puede servir para conocer la opinión de los ciudadanos sobre determinados temas (por ejemplo, por medio de encuestas). De todos modos, aunque pueda dar la suya, esto no significa necesariamente que la voz del ciudadano se tenga en cuenta. Por este motivo, Arnstein considera que estos peldaños pueden resultar útiles para la participación pero que, para tener más sentido, deben ir acompañados de procesos que garanticen la capacidad de negociación y de decisión (puntos 6, 7 y 8), de lo contrario estos peldaños resultan solo modos vacíos o ficticios de participación (*tokenism*).

La escalera de Arnstein ofrece, pues, una visión radicalmente democrática que pasa por la transferencia de poder al ciudadano. Este punto de vista se debe tener en cuenta, dado que sirve de contrapunto a algunas concepciones ingenuas o autocomplacientes en las que se celebran como participación ciudadana instrumentos que sirven sencillamente para otros propósitos.

Por ejemplo, los mecanismos de participación ciudadana pueden ser instrumentalizados para conseguir determinadas finalidades que no están tan relacionadas con conocer y tener en cuenta la opinión del público como con otros objetivos, como por ejemplo legitimar o ratificar decisiones que ya han sido tomadas con anterioridad o esquivar mecanismos institucionales de control democrático.

Ruano de la Fuente (2010) recopila algunos ejemplos de instrumentalización de mecanismos participativos. A modo ilustrativo, se reproducen a continuación un par de fragmentos de entrevistas a concejales de participación ciudadana de ciudades españolas que aparecen en su artículo:

- “En ocasiones, antes de llevar un proyecto al Pleno que pudiera ser bloqueado por la oposición, tratábamos de llegar a un acuerdo con las asociaciones de vecinos. Una vez conseguido el acuerdo, decíamos a la oposición: ¿se van a oponer ustedes a lo que quieren los ciudadanos?”
- “En realidad, hay que reconocerlo, quien participa son las propias asociaciones a las que financiamos”.

Hay que tener presente que si la participación democrática implica una redistribución de poder entre la administración y el ciudadano, debemos repensar el modo como funcionan los procesos burocráticos y administrativos y el papel que tiene cada uno de los diferentes actores que intervienen en ellos. Incorporar elementos participativos sin cambiar la relación de poder entre ciudadanos y administradores o la manera de funcionar de la administración puede conducir a situaciones problemáticas o tensiones que solo sirvan para fomentar el descontento y el cinismo entre las partes implicadas (King, Feltey y Susel, 1998). En este sentido, es importante reconocer que la introducción de elementos participativos implica cambios en diferentes lados que comportan en el fondo un cambio de actitud y de cultura organizativa. De acuerdo con King, Feltey y Susel, una participación ciudadana auténtica (es decir, que no tenga un mero carácter simbólico) implica cambios al menos en tres ámbitos diferentes:

- Dar capacidad de decisión al ciudadano, es decir, dar herramientas e instrumentos al ciudadano para que pueda participar de manera significativa.
- Redefinir el papel de los gestores públicos, con más énfasis en promover habilidades comunicativas e interpersonales, y en el trabajo colaborativo, para establecer puentes de contacto con el ciudadano.
- Cambios en las estructuras administrativas, para adaptarse a procesos y mecanismos de toma de decisiones más democráticos.

### **3.2. Modos de interacción entre la administración y el ciudadano**

Sin duda, la relación entre la administración y el ciudadano ha ido variando a lo largo del tiempo a medida que han ido cambiando también las estructuras políticas, el papel del ciudadano dentro del sistema político y los servicios y las tareas que ha ido asumiendo la administración, sobre todo con el desarrollo de las políticas del estado de bienestar, que han multiplicado significativamente la actividad de la administración pública.

La tabla siguiente (extraída de Vigoda, 2002) muestra una evolución de diferentes maneras de entender la interacción entre la administración y el ciudadano, y ofrece, a primera vista, una panorámica en la que se pueden ubicar diferentes concepciones de la gestión pública. Para Vigoda, la gestión pública moderna parece que apunta hacia los modelos 3 y 4, sin llegar sin embargo al extremo del modelo 5. El modelo 3 nace en buena medida con la filosofía de la nueva gestión pública que ha hecho hincapié en la necesidad de adaptar y adecuar los servicios públicos a la opinión, las demandas y las necesidades del ciudadano, considerado como cliente.

Ahora bien, ¿basta con una administración que sea sensible a las demandas del ciudadano o hay que involucrar más al ciudadano en los procesos de la administración para garantizar unos mejores resultados? Si bien el modelo 3 ha priorizado acciones para hacer la administración más responsable y transparente y poner énfasis en cuestiones relacionadas con la monitorización y la evaluación de servicios, también ha sido criticado por concebir el papel del ciudadano como el de un agente pasivo, como alguien que es un mero receptor de políticas y servicios.

Por este motivo, desde otros puntos de vista, se ha insistido en la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración con ciudadanos, tanto individualmente como con determinados grupos y colectivos, para dar respuesta al “déficit democrático” de modelos anteriores y obtener ganancias adicionales (como por ejemplo una formulación de servicios y políticas públicas más ajustados a la voluntad y a las preferencias de los ciudadanos, construir más confianza y complicidad en las relaciones administración-ciudadano o dotar las decisiones públicas de más legitimidad).

El modelo 5 iría todavía más allá e implicaría ceder el control directo al ciudadano, coincidiendo con el último peldaño de la escalera de Arnstein, y representaría un viraje hacia un sistema de democracia directa. Según Vigoda, este último paso no sería deseable: se trata de un “tipo ideal de democracia que debe permanecer como un ideal dado que no puede ser nunca implementado en la práctica” (Vigoda, 2002, pág. 538).

Tabla 2. Modos de interacción entre la administración y el ciudadano a lo largo del tiempo

	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>	<b>Modelo 4</b>	<b>Modelo 5</b>
<b>Rol del ciudadano</b>	Súbdito	Votante	Cliente	Socio ( <i>partner</i> )	Amo
<b>Rol de la administración</b>	Dirigentes ( <i>rulers</i> )	Administradores ( <i>trustees</i> )	Gerentes ( <i>managers</i> )	Socio ( <i>partner</i> )	Súbdito ( <i>subject</i> )
<b>Tipos de interacción</b>	Coerción	Delegación	Receptividad ( <i>responsiveness</i> )	Colaboración	Coerción ciudadana

Fuente: Vigoda (2002), *From responsiveness to collaboration: governance, citizens and the next generation of public administration*.

Un movimiento hacia la derecha de la tabla implica dar un peso mayor a la figura del ciudadano. El modelo 1 se basa simplemente en la coerción y en la aceptación de un poder ilimitado e incuestionable por parte del estado, propio de sistemas políticos no democráticos.

En el modelo 2, el ciudadano tiene capacidad de voz, pero canalizada principalmente por medio de la representación política y con poca capacidad de incidencia fuera del juego electoral.

El modelo 3 representa un paso más allá: implica considerar al ciudadano como un cliente y pone el énfasis en la necesidad de que la administración adecue sus servicios a las demandas del ciudadano. En el modelo 4, el ciudadano se ve además como un colaborador que puede contribuir de igual a igual con la administración a diseñar y producir



políticas públicas. Finalmente, el modelo 5 implica revertir el punto inicial y convertir directamente al ciudadano en el dueño del estado.

Un ejemplo de esta filosofía de colaboración con el ciudadano lo encontramos en el informe de la OCDE *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making* (2001). Este informe, con un título ya bastante indicativo, identifica diferentes grados de interacción entre la administración y el ciudadano. Esta interacción puede ir desde la simple información hasta fórmulas de codecisión en las que realmente se dé una redistribución del poder decisorio.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el objetivo no va más allá del fortalecimiento de la colaboración entre la administración y el ciudadano, dejando la última palabra y la decisión final en manos de las instituciones. El informe distingue tres vías fundamentales para reforzar la relación entre la administración y los ciudadanos (tabla 3) que pasan por la información, la consulta y la participación activa. De acuerdo con este informe, la participación democrática incluye los medios y mecanismos que permiten al público no solo informarse sino también tomar parte en el proceso de toma de decisiones e influir en la agenda política.

Tabla 3. Modos de interacción con el ciudadano: información, consulta y participación activa

Interacción con el ciudadano	Descripción	Ejemplos
Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las instituciones públicas difunden, por iniciativa propia, informaciones sobre la elaboración de políticas, o los ciudadanos obtienen información a petición propia.</li> <li>Los flujos de información van en una sola dirección: de las instituciones públicas al ciudadano (unidireccional).</li> </ul>	Acceso a documentos públicos, diarios oficiales, páginas web, etc.
Consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las instituciones públicas solicitan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas.</li> <li>Relación bidireccional limitada. Las instituciones deciden de qué interlocutores quieren conocer la opinión y sobre qué temas.</li> </ul>	Encuestas de opinión pública, grupos de discusión ( <i>focus group</i> ), talleres, seminarios, etc.

Fuente: Adaptado de OCDE (2001), *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy making*.

Interacción con el ciudadano	Descripción	Ejemplos
Participación activa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Los ciudadanos pueden participar en la definición de prioridades o en el establecimiento de la agenda política.</li> <li>• Coparticipación y codecisión.</li> </ul>	Grupos de trabajo abiertos, foros ciudadanos, procesos de diálogo, etc.

Fuente: Adaptado de OCDE (2001), *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy making*.

Conviene remarcar que avanzar hacia modelos de gestión y toma de decisiones con más participación ciudadana tiene unos beneficios potenciales asociados, como ya se ha señalado, pero también puede implicar toda una serie de costes (económicos, políticos y organizativos) que no se pueden menospreciar de ningún modo (tabla 4). Por mencionar solo algunos, siguiendo a Irvin y Stansbury (2004):

- La introducción de procesos participativos implica un coste en términos de tiempo y de organización que retrasa el proceso decisorio. Un solo técnico puede llegar, de una manera más rápida y ágil, a la misma conclusión que todo un grupo de ciudadanos que deliberan durante largas horas. Además, al ahorrar costes, se podrían dedicar más recursos a la implantación del servicio o de la política pública en cuestión, de manera que se conseguiría más eficiencia.
- La participación puede tener efectos no deseados. Si la participación ciudadana que se obtiene tiene sesgos de representación, puede ser que el proceso se vea capturado por determinados intereses, de manera que el resultado final acabe siendo en conjunto subóptimo y que solo beneficie a unos pocos. Puede ser también que los ciudadanos no dispongan de los conocimientos técnicos necesarios para tomar una buena decisión y que, por lo tanto, sea necesario un gran esfuerzo para explicar el problema a los ciudadanos de una manera que sea comprensible. En otros casos, si los ciudadanos piensan que su opinión será implementada, pero después es simplemente ignorada o como mucho tratada como una simple opinión más, puede que se acaben sintiendo manipulados y que aumente el resentimiento y la desconfianza hacia la administración.

Tabla 4. Ventajas e inconvenientes de la participación ciudadana en la toma de decisiones

	Ventajas		Inconvenientes	
	Ciudadano	Administración	Ciudadano	Administración
<b>Proceso decisorio</b>	Aprender de la administración. Informar y persuadir al gobierno/técnicos. Desarrollar habilidades cívicas (capital social).	Aprender del ciudadano. Persuadir, construir confianza, reducir ansiedad u hostilidad. Incrementar la legitimidad de las decisiones.	Requiere tiempo. Acaba siendo inútil si la decisión es finalmente ignorada.	Requiere tiempo. Costoso. Puede tener efectos no deseados (por ejemplo: incrementar la hostilidad hacia la administración).
<b>Resultados</b>	Romper bloqueos. Ganar control sobre el proceso de elaboración de políticas. Conseguir mejores decisiones y una implementación más fluida gracias a un mayor apoyo ciudadano.	Romper bloqueos. Evitar costes de litigio. Conseguir mejores decisiones y una implementación más fluida gracias a un mayor apoyo ciudadano.	Posibilidad de conseguir decisiones peores (sobre todo si la participación no es representativa del conjunto y está dominada por determinados grupos de intereses).	Pérdida de control sobre el proceso decisorio. Coste de oportunidad (menos recursos para implementar políticas). Posibilidad de que se adopten malas decisiones que después sean imposibles de ignorar políticamente.

Fuente: Adaptado de Irvin y Stansbury (2004), *Citizen participation in decision making: is it worth the effort?*.

Esta tabla de costes y beneficios pone de manifiesto la complejidad de los procesos participativos. La participación no es siempre la solución a todos los problemas, ni mucho menos. Depende en todo caso del contexto y del tipo de problemática. Por parte de la administración, es indispensable saber juzgar y evaluar qué circunstancias hacen que la participación ciudadana resulte un mecanismo útil y efectivo para obtener mejores resultados y qué circunstancias la desaconsejan. Esto requiere grandes dosis de sentido común y de capacidad de juicio, a pesar de que no siempre se pueden llegar a prever todos los pros y contras.

Sea como fuere, la decisión de apelar a la participación tiene que ir acompañada de una reflexión seria sobre cuál es la mejor manera de dirigirse al ciudadano. Al fin y al cabo, esta es una decisión que requiere no solamente la voluntad de incorporar la opinión del ciudadano, sino también un componente técnico y metodológico importante para encontrar el instrumento y el diseño más adecuados para capturar la opinión del público. Una estrategia metodológica mal enfocada puede conducir a problemas que desvirtúen la validez y los resultados del proceso (como por ejemplo la obtención de resultados sesgados debido a la selección de los participantes, o la obtención de información poco relevante debido a la poca información del público sobre el tema) y que conduzcan a un diagnóstico errado.

La tabla 5 recoge tres dimensiones clave que hay que tener en cuenta en la definición de instrumentos de participación (Fung, 2006) y que se pueden resumir en tres preguntas básicas: ¿quién participa?, ¿de qué manera? y ¿qué efecto tienen los resultados de la participación? Estas tres dimensiones permiten dibujar una tipología de mecanismos participativos en función de los parámetros siguientes:

- el grado de inclusión,

- el grado de implicación de los participantes,
- el grado de poder de los participantes a la hora de determinar el resultado final del proceso.

Sobra decir que existen múltiples clasificaciones y tipologías de mecanismos participativos. Esta tabla solo es un ejemplo de tantos otros. Eso sí, tiene la virtud de plantear de una manera sencilla algunas de las cuestiones capitales que hay que tener en cuenta a la hora de diseñar un proceso participativo.

Fung (2006) considera que la escalera de Arnstein es de hecho problemática en la medida en que mezcla dos niveles diferentes: una descripción empírica sobre la escalera de influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, y una escalera normativa o valorativa en la que se considera que la participación de los ciudadanos es buena en sí misma. Si bien reconoce que en algunos casos el empoderamiento del ciudadano es deseable, otras veces puede resultar más efectivo un mecanismo de consulta que el control directo del ciudadano. Pese a ello, una cuestión queda abierta: ¿quién decide cuál es el mecanismo más adecuado de participación ante un determinado caso o problema? Formular una determinada cuestión como un asunto que deben resolver expertos o como un asunto que se ha de someter a discusión pública, como un asunto que solo requiere informar al público o bien que exige dar voz y voto al ciudadano, es de hecho una decisión de gran importancia que define por sí misma la naturaleza del problema.

Tabla 5. Dimensiones y preguntas clave para el diseño de mecanismos participativos

Dimensión	Pregunta	Descripción
Selección de participantes	¿Quién participa?	<p>Una de las decisiones más importantes consiste en definir quién participa o cuáles son los criterios que hacen que una persona sea elegible para un determinado proceso participativo. La definición de quién debe participar depende en buena medida del tema y de lo que se busque en el proceso participativo (por ejemplo, conocimiento experto, opinión del público o de las partes afectadas, etc.). Algunas de las preguntas relevantes que hay que tener en cuenta a la hora de seleccionar a los participantes afectan a cuestiones clave como por ejemplo: ¿los participantes representan al conjunto de la población? ¿Hay intereses afectados que pueden quedar excluidos? ¿Los participantes son de alguna manera responsables o rendirán cuentas ante los que no participan?</p> <p>La selección del público participante es sin duda una cuestión primordial que hay que tener muy presente a la hora de diseñar mecanismos. Puede que el criterio sea del todo abierto y que pueda participar todo el mundo que quiera. Ahora bien, esta opción puede tener problemas de autoselección: puede que de este modo solo participen aquellos que tienen un determinado interés en el resultado del proceso participativo, de manera que el conjunto de participantes no sea representativo de la población afectada. En otros casos, puede ser más interesante incentivar la participación de determinados colectivos más vulnerables (que de lo contrario no participarían en el proceso); o seleccionar una muestra aleatoria de la población (para garantizar la representatividad de los participantes); o simplemente incluir solo a las partes afectadas por la decisión que se tenga que tomar. También pueden tener un carácter más restringido y centrarse sencillamente en políticos, técnicos o burócratas.</p>
Modos de comunicación y decisión	¿Cómo intercambian información y toman decisiones los participantes?	<p>Es decir, ¿cómo se produce la participación?, ¿qué se espera de los participantes? Puede haber mecanismos muy variados en función del grado de implicación de los participantes. En algunos casos, los participantes actúan solo como simples espectadores ante la información que ofrecen políticos, expertos o funcionarios públicos. Normalmente, los participantes también pueden expresar las preferencias u opiniones. En otros casos se hace hincapié en el hecho de que los participantes puedan explorar y revisar sus preferencias o evaluar diferentes alternativas mediante el diálogo con otras personas o mediante la exposición a información específica.</p> <p>También puede ocurrir que el mecanismo de participación vaya más allá de la simple interacción informativa o comunicativa entre los participantes y que tenga previsto llegar a algún tipo de decisión colectiva. Esta decisión colectiva se puede conseguir por diferentes métodos, como por ejemplo la agregación de preferencias (por ejemplo, por medio del voto) o la deliberación (los individuos establecen sus preferencias escuchando los argumentos de los otros y mediante la discusión de alternativas, y al final fijan una posición común), o simplemente se puede fundamentar en la pericia técnica (excluyendo a los ciudadanos).</p>

Fuente: Adaptado de Fung (2006), *Varieties of Participation in Complex Governance*.

Dimensión	Pregunta	Descripción
Autoridad	¿Cómo se relacionan las opiniones/conclusiones de los participantes con las políticas públicas que finalmente se acaban adoptando?	Esta dimensión hace referencia al grado de influencia de los participantes sobre la acción política o las políticas públicas. Esta dimensión puede tener diferentes posicionamientos en una escala que iría desde un extremo en el que los participantes no tienen ninguna influencia directa en el proceso decisorio (por ejemplo, un proceso consultivo) hasta fórmulas en las que lo que deciden de manera colectiva se acaba traduciendo en una acción política o una política pública concreta (fórmulas de codecisión o decisión directa por parte de los ciudadanos).

Fuente: Adaptado de Fung (2006), *Varieties of Participation in Complex Governance*.

### 3.3. Un ejemplo de mecanismo participativo: las encuestas deliberativas

Una de las iniciativas que ha tenido un amplio eco en los últimos años son las denominadas encuestas deliberativas. Las encuestas deliberativas son un instrumento de recogida de información que permite conocer la opinión pública sobre un determinado tema, pero que, a diferencia de las encuestas tradicionales, tienen un componente deliberativo que permite obtener una opinión informada. Este componente deliberativo consiste en el hecho de que una muestra aleatoria de ciudadanos se reúna para dialogar y debatir el tema planteado con otros ciudadanos y con expertos en la materia, antes de recabar su opinión. De este modo se consigue suplir uno de los problemas que tienen las encuestas de opinión pública tradicionales: que se pida a los ciudadanos que opinen sobre determinadas políticas públicas sin que hayan tenido el tiempo o la oportunidad de informarse o de confrontar su punto de vista con el de otras personas.

La encuesta deliberativa fue ideada por James Fishkin (1991) como una manera de dignificar el papel y la opinión del ciudadano en democracia. Se probó por primera vez en 1995 en la ciudad de Manchester para conocer la opinión pública de los ciudadanos sobre políticas para la lucha contra la delincuencia. El estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) 2668 del año 2006 muestra la primera experiencia de encuesta deliberativa que se realizó en el caso español. Se trata de una encuesta deliberativa elaborada en el municipio de Córdoba sobre el ocio juvenil nocturno y el fenómeno del botellón.

El objetivo de la encuesta deliberativa es ofrecer un *input* informativo que permita orientar las políticas públicas de acuerdo con la opinión informada de los ciudadanos (Fishkin, Luskin y Jowell, 2000), evitando de este modo que se acaben tomando decisiones en nombre de los ciudadanos sin que estos hayan podido tener la oportunidad de dar la suya en unas condiciones adecuadas (disponiendo de información y de tiempo para discutir, deliberar y contrastar sus preferencias). En contraposición a visiones más elitistas, este método se basa en la confianza en la razonabilidad del ciudadano común y en su capacidad para emitir opiniones sensatas por medio del diálogo. Sin embargo, hay que tener presente que no es un método adecuado en algunas circunstancias, por ejemplo, si hay que tomar una decisión de manera rápida y urgente, dado que su implementación requiere tiempo.

Siguiendo las variables de la tabla 5, la encuesta deliberativa tendría como participantes una muestra representativa de la población objetivo (construida con criterios de aleatoriedad), utilizaría como modelo de comunicación la construcción de preferencias por parte de los propios participantes por medio del debate y del acceso a información expuesta por expertos y tendría en la mayor parte de los casos una finalidad consultiva por conocer la opinión informada del público sobre una determinada cuestión.

## 4. La participación electrónica: el papel de las tecnologías de la información y la comunicación en la participación

La participación electrónica implica la canalización de la participación por medio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Las TIC representan un nuevo medio por el que los ciudadanos se pueden organizar en el ámbito de la sociedad civil e interactuar con el mundo de la política y de la administración. Una de las preguntas clave que se ha formulado la literatura especializada en este ámbito es hasta qué punto las TIC han transformado de manera sustantiva los patrones de comportamiento y la manera de relacionarse entre gobernantes y gobernados.

A menudo se ha tendido a ver la participación electrónica como una oportunidad para difundir y hacer más accesible la participación, en beneficio tanto de ciudadanos como de gobiernos y administraciones. Por medio de las TIC, los ciudadanos y los grupos de interés pueden organizarse, ejercer presión o generar debate y opinión pública. Para los gobiernos y las administraciones, las TIC pueden aportar un canal para hacer más visible su actividad, abrir nuevos espacios para la colaboración y la participación ciudadana, y desarrollar nuevas herramientas para conocer e incluir la opinión y las preferencias de los ciudadanos; de hecho, las TIC forman parte de la agenda modernizadora de gobiernos y administraciones, como motor para el cambio no solamente tecnológico sino también político y organizativo.

Se ha relacionado la participación electrónica con varios objetivos. Por ejemplo, se ha considerado que la participación electrónica debe servir para fortalecer los procesos democráticos y la democracia representativa (Macintosh, 2004) o dar respuesta al problema de desconexión entre ciudadanos y representantes políticos y a la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas (Saebø, Rose y Nyvang, 2009). Aun así, hay que ver hasta qué punto las TIC implican “más” y “mejor” participación, si representan una coetilla a la participación tradicional o bien una manera completamente diferente de entender la participación política, y hasta qué punto satisfacen los objetivos, expectativas e intereses de los diferentes actores y agentes implicados en cada una de las tres esferas que se han descrito en la figura 1. A continuación se desarrollarán más a fondo algunas cuestiones que nos permitirán contextualizar mejor el tema.

### 4.1. Democracia y participación electrónica

El desarrollo de internet ha ido acompañado de toda una serie de especulaciones sobre el impacto de las TIC en el sistema democrático y en la relación entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Es indudable que las TIC

#### Ved también

En los módulos 3 y 4 de estos materiales didácticos se analiza cómo internet ha modificado la participación política de los ciudadanos tanto desde el punto de vista del individuo (módulo 3) como de la acción colectiva (módulo 4).

han cambiado algunas cosas del paisaje político. Por mencionar solo algunos ejemplos, siguiendo el esquema que se mostraba en la figura 2, internet puede haber potenciado la participación ciudadana en diferentes sentidos:

- Internet abre la posibilidad de nuevos repertorios de acción política por medio de la red (activismo político en línea), puede abaratar los costes de la acción colectiva y facilitar la formación de grupos y movimientos de presión. También puede favorecer la circulación de información, reduciendo la capacidad de bloqueo de los seleccionadores o *gatekeepers*, y dar al ciudadano más instrumentos para monitorizar la actividad de los diferentes actores políticos e incidir en ella.
- Internet puede servir de plataforma para algunas iniciativas de democracia directa, facilitando por ejemplo la convocatoria de consultas por medio del voto electrónico, la recogida de firmas electrónicas, etc.
- Sobre todo a raíz de la eclosión de la web 2.0, internet multiplica y amplifica los espacios de deliberación pública, mediante foros, blogs, redes sociales, etc., que permiten conectar públicos masivos y que posibilitan el debate, la discusión y el intercambio de opiniones y puntos de vista diferentes.

La repercusión de este nuevo entorno ha dado lugar a hipótesis confrontadas. No está del todo claro si internet puede ser una solución a los interrogantes que afectan a las democracias actuales (como por ejemplo la falta de credibilidad y de confianza de los ciudadanos hacia la política y sus instituciones) o bien si plantea nuevas preguntas a las que habrá que encontrar respuesta. Uno de los debates que hay encima de la mesa es si internet puede acabar reforzando o erosionando a los actores y a las instituciones de la democracia representativa, y si puede contribuir a la emergencia de un nuevo tipo de política en la que el ciudadano tenga más capacidad de acción.

- Algunas de las hipótesis iniciales apuntaban a que las TIC acabarían modificando sustantivamente la manera de funcionar de la política. De acuerdo con algunos teóricos, las propias características de internet (con una comunicación inmediata, horizontal y masiva) deberían permitir superar los filtros y las intermediaciones de la política tradicional (que implican los agentes tradicionales como partidos políticos, sindicatos, medios de comunicación de masas, etc.) y favorecer un sistema más basado en la participación directa del ciudadano, con un reforzamiento de la democracia directa. Internet permitiría la realización del ideal de la democracia griega encarnada en un tipo de ágora virtual en la que todos los ciudadanos pudieran opinar, deliberar y votar sobre las decisiones que los afectan. Desde este punto de vista, internet ha estado unida desde el origen a una cierta visión “anarquista” de la política en la que la democracia es posible sin la existencia de unas instituciones que ejerzan el poder, directamente por



medio de la opinión de los ciudadanos, sin ningún tipo de filtro o de intermediación.

- En el polo opuesto, la hipótesis contraria es que internet, lejos de erosionar las instituciones de la democracia representativa, puede servir para revitalizarlas y para fortalecer la posición. Internet no ha modificado las reglas del juego de la política: no ha supuesto la sustitución de una democracia representativa por otra directa. Las instituciones y los actores tradicionales no se han visto desplazados a raíz del nuevo medio tecnológico, sino más bien reforzados: ahora estos actores, además de los medios convencionales, tienen un nuevo canal por el cual pueden transmitir información y contactar con sus audiencias, con lo cual su posición no se ve en ningún caso eclipsada. Si bien las TIC pueden ser un estímulo para modernizar y mejorar la popularidad de los actores e instituciones de la política tradicional, también pueden conducir hacia escenarios en los cuales lo que prevalezca sea el control gubernamental de la información y de los datos personales. Esto puede agravar lo que Norberto Bobbio había escrito hace ya algunas décadas y que con el fenómeno de internet adquiere unas dimensiones todavía mayores, “nunca ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviera rodeado de mil espías, consiguió toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos” (Bobbio, 1984, pág. 24).

Entre estos dos polos existe toda una gama de posibles matices que requieren un análisis empírico cuidadoso de los hechos para discernir su alcance. A buen seguro, internet no ha cumplido con las expectativas de cambio democrático radical, en parte porque se ha atribuido a la tecnología una capacidad de transformación política que por sí sola no puede tener. Buena parte de las especulaciones sobre el triunfo de la democracia directa por medio de las TIC han sido criticadas por su componente utópico y por no tener presentes las realidades del mundo político. Ahora bien, no está del todo claro el efecto neto que puede tener el nuevo entorno comunicativo de internet en cuanto a los actores y las instituciones de la política tradicional. Si bien las TIC pueden ser un medio para reforzarlos, también pueden crear una nueva estructura de oportunidades (las TIC pueden favorecer la emergencia de nuevos actores políticos al margen de los actores tradicionales, nuevos modos de movilización política al margen de las instituciones y de los canales establecidos, etc.) que deteriore la jerarquía y la autoridad, y abra la puerta tanto a nuevos protagonismos como a nuevos espacios políticos (probablemente más disputados, plurales y fragmentados).

## 4.2. Participación electrónica y administración pública

En un artículo publicado en 2003, Chadwick y May (2003) establecían tres modelos de relación entre el ciudadano y la administración en el marco de la gobernanza electrónica. Esta tipología permite de una manera muy simple ver cuáles son las expectativas de modernización de la administración que han sido asociadas con las TIC.

El modelo *managerial* prioriza la eficiencia burocrática y se centra sobre todo en el uso de las TIC para simplificar procesos y trámites administrativos y garantizar más transparencia informativa. De este modo, la tecnología mejora la interacción con el público en la medida en que permite a la administración dar respuesta al ciudadano de una manera más rápida y ágil. Es decir, resulta un modo más eficiente de hacer lo que se ha hecho siempre.

Los modelos consultivo y participativo, en cambio, implican una transformación más profunda en la relación administración-ciudadano. De acuerdo con el modelo consultivo, las TIC son utilizadas por la administración como un instrumento para conocer las preferencias y la opinión de los ciudadanos sobre determinados temas y guiar la elaboración de las políticas públicas a partir de un conocimiento más profundo del público.

El modelo participativo, tal como aparece conceptualizado, significa un avance hacia un nuevo modo de gobernanza democrática en la que una sociedad civil cada vez más activa gracias a las TIC suple el protagonismo de la administración, y los ciudadanos pueden intervenir directamente en el proceso de definición de las políticas públicas.

Aun así, Chadwick y May (2003) constataban que en los casos que habían estudiado el modelo *managerial* era sin duda el modelo dominante.

Tabla 6. Modelos de interacción entre la administración y el ciudadano basados en la gobernanza electrónica

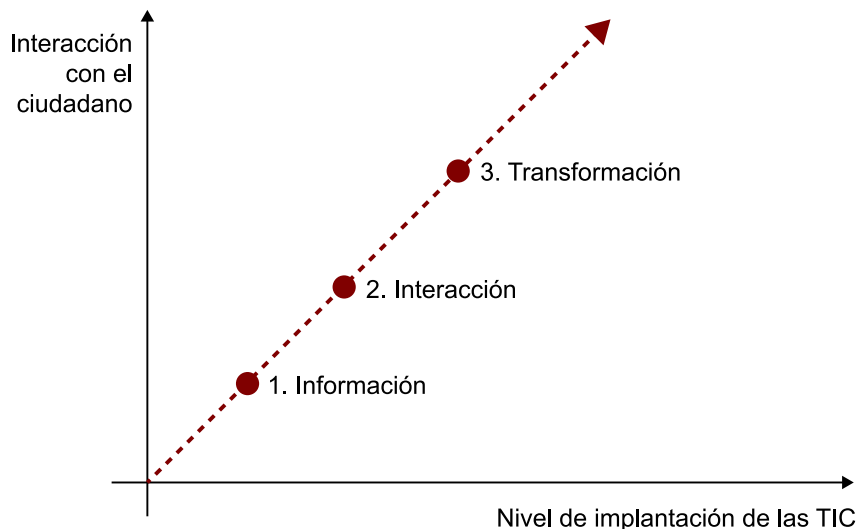
<b>Modelo <i>managerial</i></b>	<b>Modelo <i>consultivo</i></b>	<b>Modelo <i>participativo</i></b>
<p>Centrado en la eficiencia: implementación de las TIC para reducir costes y tiempos en la provisión de servicios al ciudadano.</p> <p>La información es vista como un recurso pasivo y se canaliza de manera vertical y unidireccional (del estado al ciudadano). Modelo <i>push</i> para disseminar la información: el estado difunde la información en foros públicos y es responsabilidad del ciudadano acceder a ella. La ventaja de las TIC es que permiten hacer llegar la información a más gente.</p>	<p>Las TIC son utilizadas para obtener información del público y orientar la actividad de la administración.</p> <p>La información es vista de manera bidireccional: de la administración al ciudadano y del ciudadano a la administración. Modelo <i>pull</i> de comunicación. Uso de mecanismos diseñados por la administración para conocer la opinión del ciudadano sobre determinados temas</p>	<p>Las TIC dan más protagonismo a la sociedad civil. El estado es simplemente un actor más (a pesar de que continúa siendo un actor central) dentro de una amplia red en la que intervienen una multitud de nodos diferentes.</p> <p>La información se produce en todas las direcciones, no solamente de la administración al ciudadano y del ciudadano a la administración, sino también entre ciudadanos. La información se genera de manera discursiva con la participación e intervención de múltiples agentes.</p>

Fuente: Adaptado de Chadwick y May (2003), *Interaction between states and citizens in the age of the Internet: eGovernment in the United States, Britain, and the European Union*.

Una parte de la literatura sobre gobierno electrónico ha asumido que una mayor implantación y desarrollo de las TIC debería ir acompañada necesariamente por un modelo de gobernanza más participativo, caracterizado por un peso mayor del ciudadano. El supuesto es que las TIC deben posibilitar un contacto más directo y más cercano entre el ciudadano y las instituciones políticas y administrativas, y que a medida que las TIC se vayan introduciendo en las diferentes capas de la política y de la administración habrá cada vez más presión para transformar la manera de interactuar entre las instituciones y la ciudadanía. En algunos casos, esto ha llevado a la elaboración de modelos explicativos/predictivos sobre la evolución del gobierno electrónico, en los que se relaciona un mayor desarrollo e implantación de las TIC con el objetivo final deseado de una mayor participación ciudadana.

**Ejemplo de modelo evolutivo de gobierno electrónico, en el que se relaciona un mayor desarrollo TIC con una participación más activa del ciudadano**

Figura 5



Este gráfico muestra de manera muy esquemática la lógica de los modelos evolutivos que se han utilizado para explicar el impacto esperado de las TIC en las relaciones entre la administración y el ciudadano.

En una primera fase, las TIC deberían permitir una mayor capacidad para difundir información de manera unidireccional. En una segunda fase, la tecnología tendría que permitir establecer una conexión más fluida y bidireccional entre ciudadanos y administraciones; mientras que, en una tercera fase final, el modelo habría de culminar con una transformación de las relaciones entre el ciudadano y la administración por medio de mecanismos que garanticen un mayor control ciudadano o incluso la incorporación de elementos de democracia directa que, en determinadas áreas, sustituyan los mecanismos propios de la democracia representativa.

Sin embargo, estos modelos tienden a asumir una relación demasiado lineal y directa entre una fase y otra, y a mezclar elementos descriptivos (sobre cómo funciona la administración) y normativos (sobre cómo debería funcionar) en relación con el objetivo final de las TIC.

Aun así, esta relación no es ni sencilla ni automática (Coursey y Norris, 2008). Parte del problema de estos modelos evolutivos radica en un “determinismo tecnológico” excesivo: creer que la tecnología por sí misma es capaz de producir cambios sustantivos sin la necesidad de que intervengan otros factores (organizativos, económicos, sociales, políticos, etc.).

Si bien es cierto que la tecnología puede favorecer determinados escenarios y puede ser una fuerza impulsora de la modernización administrativa, hay que tener en cuenta el contexto más amplio en el que opera la tecnología y los intereses o incentivos de cada uno de los actores que intervienen en él.

Por otro lado, se ha cuestionado también el hecho de asociar las TIC con un modelo concreto de democracia, dado que el uso de las TIC puede ser consistente con diferentes modos de entender la democracia (no necesariamente debe conducir hacia una democracia de tipo directo) y con diferentes grados de implicación por parte de los ciudadanos (Grönlund, 2009).

- **El contexto organizativo.** El impacto de las TIC depende de factores que no solamente están relacionados con la tecnología *per se*, sino también con cómo esta tecnología es adoptada e incorporada en culturas y contextos organizativos concretos (Fountain, 2001). Las TIC no se implementan sobre una *tabula rasa*, sino que son impulsadas por determinados actores estratégicos en el marco de estructuras institucionales, que tienen sus propios sesgos y condicionantes. De este modo, el potencial de “cambio” de las TIC se ve mediado por toda una serie de constricciones (como por ejemplo los recursos disponibles, la capacidad presupuestaria, la cultura administrativa, las estructuras organizativas previas, la política de intereses y las relaciones de poder, etc.) que acaban modulando el impacto de la tecnología.
- **Una cuestión de prioridades.** Hay que tener presente que el nivel de interacción con el ciudadano es una decisión que rebasa el canal tecnológico. En la tabla 3 hemos visto que la interacción entre los ciudadanos y la administración se puede conducir mediante diferentes niveles (información, consulta, participación activa). Las TIC pueden apoyar cada una de estas líneas. Pueden servir para mejorar la transparencia y la información (pensemos, por ejemplo, en las iniciativas de datos abiertos u *open data*), pueden servir también para detectar el grado de satisfacción con servicios o posibles demandas no cubiertas por medio de herramientas de consulta (como por ejemplo encuestas en línea) o pueden servir como medio para promover la colaboración y la codecisión en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas (por ejemplo, por medio de plataformas digitales específicas). Pero, en cualquier caso, la decisión de priorizar una línea u otra no está determinada tanto por el canal que se elige para relacionarse con el ciudadano como con qué modelo de gestión y toma de decisiones se quiere favorecer. Por lo tanto, como en otros muchos cambios de cultura organizativa, se trata de una cuestión que depende en buena parte del liderazgo y la voluntad política.

### 4.3. ¿Hacia un gobierno abierto?

En los últimos años, el nuevo entorno comunicativo de la web 2.0 (blogs, microblogs, wikis, redes sociales, etc.) se ha convertido en el caballo de batalla de un nuevo estilo de gobernanza, con una implicación más profunda de la sociedad civil. El paso de la web 1.0 a la web 2.0 (o web social), más que un cambio tecnológico, representa un cambio de concepto, en el que el usuario adquiere más protagonismo y capacidad de control sobre la información.

Si en la web 1.0 había una distinción clara entre productores y consumidores de contenidos, esta distinción queda mucho más difusa en la web 2.0 gracias a una mayor accesibilidad a las aplicaciones técnicas y a una reducción de los costes de aprendizaje. Los usuarios de la web 2.0 son a la vez consumidores y productores. Pueden fácilmente filtrar, enlazar y compartir la información,

multiplicando así las posibilidades de intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos con otros usuarios en cualquier momento y desde cualquier lugar.

Estas herramientas facilitarían que los propios ciudadanos pudieran tomar la iniciativa y participar en la provisión de bienes públicos al margen de los canales político-administrativos tradicionales, lo que permitiría dar más protagonismo a los actores de la sociedad civil.

De acuerdo con el esquema anterior, el impulso de la web 2.0 podría facilitar un cierto movimiento que Chadwick y May (2003) identificaban como el “modelo participativo”. Tal como lo expresa un analista:

“En contraposición al modelo monopolístico de producción anterior, la nueva manera de producir servicios electrónicos podría facilitar un estallido de nuevas e innovadoras aplicaciones de gobierno electrónico –aplicaciones que podrían hacer realizable la transformación fundamental que algunos teóricos habían visto en el gobierno electrónico” (Ahn, 2012).

Por parte de la administración, el uso de las herramientas 2.0 puede representar una ventana de oportunidad para replantear el tipo de interacción con el ciudadano (Mergel, Schweik y Fountain, 2009). El nuevo entorno comunicativo 2.0 puede ayudar a dar más protagonismo al *input* ciudadano y a reconducir a las administraciones y a los gobiernos hacia una gestión más abierta de los asuntos públicos.

El impulso de estas tecnologías se ha relacionado con los conceptos de gobierno 2.0 o de gobierno abierto, etiquetas con las que el elemento tecnológico se une a la promesa de un modelo de gestión más transparente, participativo y colaborativo.

A modo de ejemplo, algunos de los beneficios que se han destacado de las herramientas 2.0 son los siguientes:

- **Conectar con nuevos públicos o reconectar con los que ya existen.** Las redes sociales y las herramientas 2.0 permiten generar una nueva interfaz más cercana y directa que posibilita la circulación de información a múltiples bandas de manera inmediata (de la administración al ciudadano, del ciudadano a la administración y también entre los propios ciudadanos).
- **Establecer nuevas formas de colaboración con los ciudadanos.** El carácter social de las tecnologías 2.0 y la facilidad para crear y compartir contenidos abren la puerta a nuevos modos de colaboración basadas en lo que se conoce como *crowdsourcing* (abastecimiento participativo) o *citizensourcing*, orientadas a aprovechar la inteligencia colectiva del público para aportar ideas o soluciones sobre determinados temas. Un ejemplo de esto son las herramientas que permiten a los ciudadanos informar sobre incidencias relativas al estado de las calles por medio de dispositivos mó-

viles (Mergel, 2012), lo que permite convertir a los vecinos en inspectores de la vía pública.

- **Obtener información sobre las opiniones, reacciones y preferencias de los ciudadanos.** El entorno social 2.0 genera una gran cantidad de datos (a modo de interacciones, contenidos, sentimientos en línea, etc.) que, analizadas adecuadamente, pueden aportar información útil para orientar y mejorar los servicios o las políticas públicas.

### **Gobierno abierto**

Un concepto que ha hecho fortuna en los últimos años es el de **gobierno abierto** (*open government*). El concepto es un poco difuso, pero en su base está la idea de un gobierno y de una administración comprometidos con una manera más transparente de gestionar los asuntos públicos y una predisposición a establecer modos de participación y colaboración con ciudadanos y otros agentes de la sociedad civil.

Parte del eco que ha tenido el término proviene de la directiva sobre gobierno abierto impulsada por la Administración de Obama en 2009 sobre las bases de la transparencia, la participación y la colaboración. Podríamos decir que la idea de gobierno abierto es por encima de todo una cuestión de actitud, que no pasa necesariamente por el uso de las TIC, sino por la voluntad de conducir la gestión pública hacia una determinada manera de hacer.

De hecho, un gobierno puede ser más abierto sin que deba darse una transformación tecnológica. Ahora bien, internet y sobre todo las herramientas de la web 2.0 contribuyen a hacer esta idea más posible, gracias sobre todo a su potencial interactivo (Chun, Shulman, Sandoval y otros, 2010).

La nueva filosofía de la web 2.0 encaja con la filosofía del gobierno abierto: del mismo modo que los usuarios de software libre (*open source*) pueden participar y colaborar en el código de los programas que usan, se espera que los ciudadanos también puedan participar y colaborar en los diferentes procesos y niveles de gobierno (Lathrop y Ruma, 2010). Por este motivo, el término *gobierno 2.0* también se ha utilizado a menudo como sinónimo de *gobierno abierto*.

Ahora bien, este nuevo entorno también plantea a la vez múltiples interrogantes. La implementación y gestión de estas herramientas dentro de la administración puede resultar compleja por varias causas: las múltiples presiones a las que se puede ver sometida tanto en el ámbito interno (resistencia al cambio, ensamblaje con las estructuras organizativas vigentes, etc.) como en el externo (demandas y expectativas de los ciudadanos o grupos de interés), los riesgos están asociados a estas (como, por ejemplo, la pérdida de control de los procesos comunicativos) o la propia naturaleza de las herramientas web 2.0, que representan un elemento de ruptura considerable con las rigideces y las rutinas burocráticas de la administración.

Esto ha hecho que a menudo estas herramientas no se hayan acabado de adaptar o que se hayan implementado sencillamente como un canal adicional más de contacto entre el ciudadano y la administración pero lejos de aprovechar todo el potencial interactivo.

## Resumen

En este módulo se ha llevado a cabo una aproximación al fenómeno de la participación desde una doble vertiente, teniendo en cuenta la relación del ciudadano con las esferas de la política y de la administración.

Participación implica la existencia de fórmulas con las que la ciudadanía y la sociedad civil ejercen un cierto protagonismo en la configuración de las decisiones políticas y la manera como se administran los resultados. Presupone, por lo tanto, un reequilibrio o un reparto más amplio del poder, y una apertura mayor de las instituciones hacia la sociedad y los ciudadanos. El grado y la intensidad con la que se debe producir este reequilibrio es objeto de discusión y forma parte del debate político en las sociedades democráticas.

En el ámbito de la gestión pública, la participación se ha incorporado como una buena práctica para hacer la administración más cercana y receptiva al ciudadano. Las administraciones, de hecho, han experimentado con diferentes herramientas y mecanismos participativos para incorporar la opinión del ciudadano en diferentes procesos.

Con todo, la inclusión de la lógica participativa dentro de culturas y estructuras organizativas poco apegadas a la apertura puede provocar fricciones entre distintos actores (que pueden ver amenazada su posición preponderante) o propiciar diseños, marcadamente jerárquicos (*top-down*), que den poco margen para una participación significativa del ciudadano. Por otro lado, la participación como instrumento de la gestión pública debe ir acompañada de una reflexión sobre sus costes/beneficios y la adecuación a casos y contextos concretos.

El desarrollo de las TIC en los últimos años ha abierto nuevos espacios para la participación política. El nuevo entorno comunicativo de internet puede servir para reforzar a los actores e instituciones políticas vigentes, pero también puede crear oportunidades para la emergencia de nuevos protagonismos sociales y políticos. Las TIC se han convertido también en el nuevo motor de modernización de las administraciones públicas y han propiciado nuevos canales de contacto con el ciudadano.

Si bien estos canales pueden modificar la relación entre la administración y el ciudadano, favoreciendo una lógica de funcionamiento más transparente, participativa y colaborativa (por mencionar los principios del gobierno abierto), probablemente hace falta algo más que el factor tecnológico, que al fin y al cabo no deja de ser un medio, para redefinir las reglas del juego e introducir cambios sustantivos.



## Bibliografía

### 1. Lecturas recomendadas

**Torcal, Mariano; Montero, José Ramón; Teorell, Jan** (2006). "La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada". *Revista de Estudios Políticos* (núm. 132, págs. 7-41).

Este artículo proporciona, desde el ámbito de la ciencia política, una buena panorámica descriptiva del debate de la participación política para el caso español. El artículo presenta una tipología de diferentes modos de participación política (entendida como acciones dirigidas a influir en los resultados políticos), que incluyen el voto, el contacto con representantes políticos, actividades de partido, actividades de protesta y la participación de consumo.

**Ruano de la Fuente, José Manuel**. "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Política y sociedad* (vol. 47, núm. 3, págs. 93-108).

Este artículo ofrece una visión crítica sobre las disfuncionalidades de la participación ciudadana en el caso concreto de los gobiernos locales en el ámbito español. El artículo muestra cómo, detrás de la retórica de la participación ciudadana, se esconden otras cuestiones que no están relacionadas con la transferencia de poder real hacia la ciudadanía o la sociedad civil y denuncia la instrumentalización que se ha hecho de algunos procesos y mecanismos participativos.

**Borge, Rosa** (2005). "La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació". *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política* (núm. 1).

Este artículo es una introducción muy asequible al concepto y al campo de la participación electrónica. Aporta herramientas para clasificar las diferentes iniciativas institucionales de participación electrónica y analiza algunos ejemplos de los ámbitos español y catalán.

**Sancho, David** (2011). "Participación ciudadana, gobierno electrónico y redes sociales". *Foro Iberoamericano de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Siglo XXI*.

El artículo proporciona diferentes ejemplos de iniciativas web 2.0 aplicadas a la gestión pública y a la participación ciudadana. También aporta una reflexión sobre los factores estratégicos y operativos, así como los riesgos que hay que tener en cuenta a la hora de implementar herramientas de la web 2.0 en instituciones públicas.

**Oszlak, Oscar** (2013). "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". *Red GEALC*.

Este documento es una buena introducción a los supuestos y la filosofía del gobierno abierto como modelo de gestión pública. Los ejemplos se centran en el ámbito de la América Latina, pero las reflexiones pueden ser fácilmente extensibles a otros contextos. Los diferentes apartados del texto tratan cuestiones como por ejemplo la importancia de la información en democracia o el vínculo entre el gobierno abierto y la participación ciudadana.

### 2. Referencias bibliográficas

**Ackerman, B.; Fishkin, J. S.** (2002). "Deliberation Day". *Journal of Political Philosophy* (vol. 10, núm. 2, págs. 129-152).

**Ahn, M. J.** (2012). "Whither E-Government? Web 2.0 and the Future of E-Government". En: C. G. Reddick; S. K. Aikins (eds.). *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance* (págs. 169-182). Nueva York: Springer.

**Altman, D.** (2010). *Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà*. Generalitat de Catalunya.

**Arnstein, S. R.** (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of planners* (vol. 35, núm. 4, págs. 216-224).

**Bobbio, N.** (1984). *El futuro de la democracia*. México DF: Fondo de Cultura.

**Bobbio, N.** (1987). *Democracia y ciencias sociales* (núm. 28, págs. 15-26).

**Chadwick, A.; May, C.** (2003). "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: «e-Government» in the United States, Britain, and the European Union". *Governance* (vol. 16, núm. 2, págs. 271-300).

**Chun, S. A.; Shulman, S.; Sandoval, R. y otros** (2010). "Government 2.0: Making connections between citizens, data and government". *Information Polity* (vol. 15, núm. 1, págs. 1-9).

*Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making* (2001). París: OECD.

**Coursey, D.; Norris, D. F.** (2008). "Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment". *Public Administration Review* (vol. 68, núm. 3, págs. 523-536).

**Crozier, M.; Huntington, S. P.; Watanuki, J.** (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nueva York: University Press New York.

**Dahl, R. A.** (1971). *Polyarchy: participation and opposition* (vol. 254). New Haven / Londres: Yale University Press.

**Dalton, R. J.; Scarrow, S. E.; Cain, B. E.** (2004). "Advanced Democracies and the New Politics". *Journal of Democracy* (vol. 15, núm. 1, págs. 124-138).

**Downs, A.** (1957). "An Economic Theory of Political Action in a Democracy". *Journal of Political Economy* (vol. 65, núm. 2, págs. 135-150).

**Fischer, F.** (1993). "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases". *Policy Sciences* (vol. 26, núm. 3, págs. 165-187).

**Fishkin, J. S.** (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform* (vol. 217). New Haven: Yale University Press.

**Fishkin, J. S.; Luskin, R. C.; Jowell, R.** (2000). "Deliberative polling and public consultation". *Parliamentary Affairs* (vol. 53, núm. 4, págs. 657-666).

**Fountain, J. E.** (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

**Fung, A.** (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review* (núm. 66, págs. 66-75).

**Grönlund, A.** (2009). "ICT is not participation is not democracy—eParticipation development models revisited". En: *Electronic Participation* (págs. 12-23). Berlín / Nueva York: Springer.

**Hibbing, J. R.; Theiss-Morse, E.** (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.

**Irvin, R. A.; Stansbury, J.** (2004). "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review* (vol. 64, núm. 1, págs. 55-65).

**King, C. S.; Feltey, K. M.; Susel, B. O.** (1998). "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration". *Public Administration Review* (vol. 58, núm. 4, págs. 317-326).

**Lathrop, D.; Ruma, L.** (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol / California: O'Reilly Media, Inc.

**Lijphart, A.** (1997). "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma". *The American Political Science Review* (vol. 91, núm. 1, págs. 1-14).

**Lupia, A.; Matsusaka, J. G.** (2004). "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions". *Annual Review of Political Science* (vol. 7, núm. 1, págs. 463-482).

**Macintosh, A.** (2004). "Characterizing e-participation in policy-making". En: *System Sciences. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on* (pág. 10 y sigs.). IEEE.

**Matsusaka, J. G.** (2005). "Direct Democracy Works". *The Journal of Economic Perspectives* (vol. 19, núm. 2, págs. 185-206).

**Mergel, I.** (2012). "Distributed democracy: SeeClickFix.com for crowdsourced issue reporting". Manuscrito no publicado, disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1992968](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1992968)

**Mergel, I.; Schweik, C.; Fountain, J.** (2009). "The transformational effect of Web 2.0 technologies on government". *Social Science Research Network* (núm. 1). Recuperado de OECD (2001).

**Pharr, S. J.; Putnam, R. D.; Dalton, R. J.** (2000). "A Quarter-Century of Declining Confidence". *Journal of Democracy* (vol. 11, núm. 2, págs. 5-25).

**Ruano de la Fuente, J. M.** (2010). "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Política y sociedad* (vol. 47, núm. 3, págs. 93-108).

**Saebø, Ø.; Rose, J.; Nyvang, T.** (2009). "The role of social networking services in eParticipation". En: *Electronic participation* (págs. 46-55). Berlín / Nueva York: Springer.

**Sartori, G.** (1999). "En defensa de la representación política". *Claves de razón práctica* (núm. 91, págs. 2-6).

**Teorell, J.** (2006). "Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda". *European Journal of Political Research* (vol. 5, núm. 45, págs. 787-810).

**Thompson, D.** (1983). "Bureaucracy and democracy". *Democratic theory and practice* (págs. 235-250). Cambridge: Cambridge University Press.

**Verba, S.** (1987). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: The University of Chicago Press.

**Vigoda, E.** (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration". *Public Administration Review* (vol. 62, núm. 5, págs. 527-540).

