

## Tema 7

# Democracia, participación ciudadana y ecología

### Objetivos

- Identificar las dificultades asociadas a la participación democrática en el marco de los problemas social-ecológicos.
- Describir los rasgos de las propuestas *deliberativas*, y vincularlas con los rasgos de los problemas social-ecológicos.
- Distinguir y valorar los elementos y procesos clave para la organización de innovaciones democráticas como los *jurados ciudadanos*, las conferencias de consenso y las encuestas deliberativas, y describir ejemplos significativos.
- Reconocer y evaluar las principales barreras a la participación democrática efectiva.

## **7.1. LA DEMOCRACIA Y LOS CIUDADANOS EN TIEMPOS COMPLEJOS**

Quizá haya oído usted hablar de las distintas asambleas ciudadanas por el clima que se han celebrado a escala estatal (entre el 20 de noviembre de 2021 y el 22 de mayo de 2022), y también autonómica, siendo especialmente notable la de Cataluña, cuya sesión inaugural tuvo lugar el 18 de noviembre de 2023, y la final el 10 de febrero de 2024<sup>1</sup>. Sin embargo, lo más probable es que usted no sepa de estos procesos, y en todo caso, seguramente no sepa qué sucedió, cómo se instrumentaron, qué proceso se siguió, quién participó, cómo se informaron sobre cuestiones clave como el sistema agroalimentario o energético y sus impactos y estrategias de transición, qué recomendaciones emitieron, si se han llevado a la práctica o al menos tenido en cuenta por las autoridades públicas, etcétera. Todas estas preguntas son pertinentes también para cualquier otra forma de relación entre la ciudadanía y las cuestiones ambientales y especialmente las climáticas, pero no nos solemos plantear estas cuestiones.

Las asambleas deliberativas, sin embargo, ofrecen un importante potencial a la hora de conseguir una participación significativa de la ciudadanía cuando nos enfrentamos a tiempos que se han descrito con el acrónimo VUCA: Vulnerability, Uncertainty, Complexity and Ambiguity. La tarea de transformación integral de nuestro modo de vida, descrita a menudo como “transiciones ecosociales” o “climáticas” requieren cambios en los sistemas de producción y consumo que tienen amplísimos impactos. Estos procesos, que afectan a dimensiones como la justicia distributiva y procedimental (quién recibe qué, quién aporta qué, a través de qué mecanismos, con qué fines, etcétera) son retos que requieren el potencial creativo y la implicación de todos los sectores sociales y la ciudadanía al completo.

En todo caso, ¿qué tal fueron estas experiencias asamblearias? Un buen conocedor de la experiencia catalana, Jaume Osete<sup>2</sup>, las describía como una experiencia agridulce: comunicación muy mejorable, tiempo de deliberación insuficiente, dinamización de las sesiones cuestionable,

con asambleístas acaparadores de tiempos, por ejemplo. Sin embargo, destacaba que las propuestas realizadas eran muy interesantes para la transición ecosocial, en los terrenos energéticos (impulsar comunidades energéticas y el autoconsumo; descentralizar las instalaciones y minimizar los impactos en el territorio; ampliar la red de transporte público; o reducir el consumo energético) y de modelo agroalimentario, inicialmente no incluido como objetivo de la reflexión (las propuestas incluyeron el impulso del consumo de proximidad y la soberanía alimentaria; favorecer y promover la venta a granel; promover la dieta mediterránea y reducir el consumo y la producción de carne; reducir el consumo de agua en la agricultura y reaprovecharla; promover la diversidad de cultivos y el cultivo y consumo de legumbres; evitar los agrocarburos; o impulsar la ganadería extensiva y reducir la intensiva). Vemos aquí dos cuestiones cruciales, que serán ejes de este tema: el potencial democrático, y también la importancia de las técnicas y procedimientos concretos, la “artesanía democrática” necesaria para que los dispositivos escogidos “funcionen” realmente.

Nuestro argumento principal en este tema es que la limitada “imaginación democrática” que articula la democracia representativa de partidos no es el único formato, método y propósito de implicación y participación ciudadana en las tareas de gobierno, y quizá no sea especialmente adecuado para los problemas retorcidos de un mundo VUCA. Al contrario: existen múltiples enfoques y mecanismos, que deben conocerse y entre los cuales hay que escoger con cuidado, de modo que ofrezcan el mejor ajuste para la situación concreta. Pero para comprender mejor el potencial democrático de los mecanismos deliberativos, les pido que me acompañen a una situación especialmente complicada, en la India rural, que puso en contacto en la primera década de este siglo a campesinas analfabetas y las tecnologías agronómicas y genéticas más avanzadas.

### **7.1.1. Pobres, pero con capacidades democráticas**

Entramos en silencio bajo la tienda, sintiendo en la piel el calor y la humedad del ambiente. De pie, el biotecnólogo escucha atentamente a la

campesina hindú analfabeta, Surmangala, vestida con un *sari* de vivísimos colores, que le pregunta si puede asegurar que los cultivos basados en los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) –que el biotecnólogo acaba de defender como inocuos y positivos– no dañarán la flora microbiana edáfica que fija el nitrógeno, y que es por tanto clave para la fertilidad continuada de los suelos agrícolas. El biotecnólogo se pasa la mano por la cara, resopla un poco, y finalmente admite que los experimentos que han realizado se han centrado más bien en rendimientos por hectárea, resistencia a las plagas y control de las semillas, y que no han analizado sistemáticamente el efecto en las bacterias fijadoras del nitrógeno. Surgamangala, junto con otros 14 campesinos del Estado indio de Andra, deliberan después de escuchar a los representantes de las multinacionales Syngenta y Monsanto, y a otros testimonios expertos, de →ONGD, sindicatos agrarios, institutos científicos y agencias gubernamentales. Finalmente llegan a un “veredicto”: no deberían promoverse en el estado indio de Andra<sup>3</sup> las semillas OGM, y en todo caso, deberían tomarse las siguientes precauciones:

- Los microbios e insectos benéficos no deberían ser dañados. Además, las nuevas semillas no deberían dañar a las poblaciones animales ni a otros elementos del medio ambiente.
- El permiso legal para su liberación debería ser otorgado sólo después de 5 a 10 años de extensivos ensayos de campo, en los que los agricultores deberían participar y no solamente para la evaluación de los rendimientos, sino también de la seguridad, del impacto para el medio ambiente y otros aspectos.
- Las semillas no deberían dañar los cultivos que próximamente se siembren en el mismo campo o en campos vecinos.
- No se debe evaluar el éxito de las nuevas semillas sólo en el laboratorio, sino también en el campo, en ensayos donde participen los agricultores.
- La tecnología debe ser fácil de adaptar.

Parecen recomendaciones muy razonables, y además tienen la legitimidad de haber sido alcanzadas por los propios interesados, por aquellos cuyo modo de vida se vería radicalmente alterado por la introducción de tecnologías como los OGM. Sin embargo, a menudo podemos pensar que los problemas social-ecológicos son de tal complejidad científica que sólo los expertos cualificados deberían decidir sobre ellos. Como señala Frank Fisher (2009, 1),

[d]ada la complejidad técnica y social de la mayoría de los temas políticos contemporáneos, se requiere un grado significativo de competencia de los ciudadanos y sus políticos para participar con sentido en los debates sobre políticas. Si son incapaces de entender y formarse juicios inteligentes sobre los asuntos, como muchos señalarían, esto nos plantea un problema preocupante.

Lo que sabemos de los problemas social-ecológicos, y más tras los temas anteriores, es que son enormemente complejos; y esta complejidad a su vez es “compleja”, es decir, se da en múltiples planos epistemológicos, sociales, políticos, ecológicos, bioquímicos, biofísicos, etcétera. Hay una tentación evidente de pensar que los ciudadanos no pueden, y por lo tanto no deben, tomar decisiones bien fundamentadas sobre este tipo de problemas, que cada vez tienden a ser más numerosos. Pero, como veremos en este tema, parte de esta visión negativa de la capacidad de los ciudadanos para participar de manera significativa en el gobierno de los problemas social-ecológicos se deriva de *una visión muy limitada de la democracia y sus formatos de participación*. Como muestra el ejemplo de Prajateerpu (el *jurado ciudadano* con cuya descripción comenzábamos este tema), podemos encontrar ejemplos de otras formas innovadoras de participación democrática de “alta calidad” que respondan mejor a estos desafíos.

En este tema exploraremos varias de estas innovaciones democráticas, en especial aquellas que proporcionan la oportunidad de reflexionar informadamente sobre los temas que se tratan, es decir, las *consultas deliberativas*: jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, conferencias de consenso. Partiremos de considerarlos *herramientas, mecanismos*, o mejor aún, *dispositivos* o *tecnologías de participación*. De manera análoga a la mejora en la eficiencia de un proceso industrial, o un cambio de procedimientos en los suministros de una empresa “just-in-time”, los procesos participativos deliberativos suponen formas de “poner en práctica”, de *instrumentar* la democracia que hacen su experiencia, sus resultados y sus consecuencias muy distintas dependiendo de la tecnología empleada. Pero también nos detendremos a considerar los principales problemas que hacen ineficaces los procesos de participación ciudadana, y que en muchos casos debilitan el potencial democrático de estos procedimientos.

Pero primero vamos a explorar dos cuestiones previas relacionadas: la *tentación tecnocrática*, y las *razones* por las que la participación es deseable para el buen funcionamiento de las instituciones y sus políticas.

## **7.2. LA TENTACIÓN TECNOCRÁTICA**

Lea esta descripción del marco mental tecnocrático que plantea Bucchi (2009, 1), y considere en qué medida está de acuerdo con este diagnóstico:

(a) La opinión pública y los que toman las decisiones políticas están profundamente desinformados sobre la ciencia y los asuntos que plantea su desarrollo.

(b) Esta desinformación se ve alimentada por el modo inadecuado y sensacionalista con el que los medios de comunicación tratan los temas tecnocientíficos. Esta situación se ve agravada por una formación deficiente en ciencia básica y un desinterés generalizado, entre instituciones e intelectuales, por la investigación científica. Como consecuencia, los ciudadanos y los que toman las

decisiones políticas son presa fácil de miedos irracionales que avivan su hostilidad y sospechas hacia sectores enteros de investigación e innovación tecnológica (energía nuclear, alimentos genéticamente modificados, células madre).

Esta sería la esencia de lo que Bucchi denomina “el ala misionera” de la tecnocracia, que vería en el *déficit* de conocimientos de los ciudadanos uno de los problemas centrales de las democracias actuales, cuando los asuntos que deben dilucidarse son de una gran complejidad técnica. ¿Qué forma de gobierno sería la adecuada en estos casos? Aunque no suele explicitarse (de ahí que la haya denominado “tentación”), la tecnocracia sería una forma de gobierno en la que los ingenieros, científicos y otros expertos tomarían las decisiones en cada uno de sus campos. Por lo tanto, serían los que tienen conocimientos expertos o capacidades los que compondrían el conjunto de los gobernantes. Es cierto que no encontraremos una tecnocracia “real”, efectiva, fuera de los libros de filosofía política (como el antecesor de todos ellos, la *República* de Platón que asignaba al filósofo-rey la tarea de gobierno basado en sus conocimientos). Pero en cada vez más áreas de la vida colectiva, nos encontramos con espacios dominados por los expertos, en los que las decisiones se toman al margen de los ciudadanos, que sin embargo experimentan, a menudo amargamente, las consecuencias de tales decisiones.

La idea central es que el sistema de decisión basado en representantes elegidos por un público desinformado, o peor aún, mal informado por parte de los medios de comunicación, puede llevarnos a desconfiar de la democracia como principio para alcanzar las grandes decisiones colectivas que requiere la crisis ecológica. Probablemente esta desconfianza de lo político esté muy extendida entre muchos científicos y tecnólogos, y seguramente muchos ambientólogos entre ellos. Pero, ¿es equivalente *democracia y gobierno representativo elegido mediante el voto universal de ciudadanos mal informados*? Veremos en el apartado 7.4 que no sólo de voto vive el ciudadano.

### 7.3. ¿POR QUÉ QUEREMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Otra pregunta previa que podríamos hacernos es si realmente vale la pena invertir los recursos necesarios para promover dicha participación, para darle relevancia en las decisiones efectivas, cuando quizá (siguiendo con la tentación tecnocrática) bastaría con que las tomara un grupo reducido de expertos. Sin embargo, podemos identificar tres grandes grupos de razones que hacen que valga la pena fortalecer las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos (Gramberger, 2006, 20):

- **Políticas públicas de mejor calidad:** El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.
- **Confianza acrecentada en las instituciones públicas:** La información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones. Este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública da prueba de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la legitimidad del gobierno.
- **Democracia más fuerte:** La información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la administración



pública y la vuelven responsable. En estas condiciones, el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos incentiva una ciudadanía activa y favorece su arraigo en la sociedad. En el mismo sentido, estimula el compromiso de los ciudadanos con el ámbito público, incitándolos, por ejemplo, a participar en los debates públicos, a votar, participar en la vida asociativa, etc. Todo lo anterior fortalece la democracia.

#### **7.4. NO SÓLO DE VOTO VIVE EL CIUDADANO**

Como señalábamos en la introducción, una de las limitaciones para nuestra imaginación democrática se debe a que la mayoría de nosotros considera equivalente la “democracia”, como principio de organización de una sociedad dada, y su puesta en práctica, su “tecnología de participación” hegemónica, que es el gobierno representativo mediante representantes elegidos en elecciones periódicas con voto universal. Una definición mínima de democracia que dan muchos politólogos, siguiendo a Adam Przeworski, es la siguiente: “la democracia es un sistema político en el que los partidos pierden elecciones”. Cuidado, no minusvaloremos lo que esto implica: una sociedad en la que es legítima la división de intereses, valores y opiniones; cargos de gobierno que se cubren como consecuencia de contiendas electorales (y no son “vitalicios” o “hereditarios” en la práctica). También debemos valorar lo que implica sobre las elecciones mismas, antes de las cuales debe haber *incertidumbre* (no sabemos quién gana siempre), deben ser *irreversibles* (no se repiten si no sale elegido el que determinados actores desean), y que se repiten periódicamente (y hay por lo tanto alternancia real en el poder). En esta sociedad habrá un grado amplio de libertades civiles y políticas, de palabra, de prensa, de reunión y asociación, puesto que de otro modo las elecciones no serían libres. Si comparamos esta definición “minimalista” de democracia con muchos de los regímenes políticos del pasado y del presente (incluidos muchos que se autodefinen como democracias), coincidiremos en que tampoco está tan mal...

Pero lo que estamos buscando en este tema son procedimientos, tecnologías de participación que vayan más allá de esta definición mínima,

que proporcionen un papel más decisivo a la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. Algunas de las propuestas más innovadoras para la implicación y empoderamiento ciudadano viene de la idea básica de los *Mini-públicos*. En un mini-público un número restringido de ciudadanos toman el lugar tanto de políticos como expertos en temas que interesan a un público más amplio, y en especial encuentran en estos procesos un espacio de *deliberación*.

#### **7.4.1. El factor deliberativo**

Podemos distinguir las principales formas de participación a partir de dos criterios básicos: ¿quién participa (es decir, qué método de selección se sigue para incluir a los participantes)? ¿qué calidad tiene esa participación (es decir, ¿qué calidad y cantidad de formación se proporciona? ¿qué oportunidades de deliberación real tienen los participantes?). En el cuadro 7.1 podemos encontrar las principales formas de participación, organizadas de acuerdo con estos criterios. Piense unos segundos en cada uno de estos cruces de criterios. ¿Puede imaginar ejemplos concretos de ellos? Por ejemplo, la zona 1A correspondería a las Encuestas de Audiencia AutoSeleccionadas, como las que encontrarán en las páginas web de muchos periódicos, o mediante Whatsapp, diversas apps o QRs. ¿Quién lo hace? El que quiere *y* puede *y* las conoce y se encuentra cómodo usándolas; por lo tanto, no es un *espejo fiel* de la sociedad en su conjunto. ¿En qué medida han incorporado los participantes información de mayor calidad, y la han discutido en condiciones de igualdad con otros? En absoluto, por lo que será una opinión de baja calidad, sin *filtrar*. Estos dos elementos, la capacidad de espejo y de filtro, son los dos componentes clave de los procesos participativos.

Cada una de las celdas describe un tipo de procedimiento que conjuga de diversas maneras estos dos criterios, el quién opina y el qué opina. Por supuesto, como en toda decisión sobre tecnologías de participación ciudadana, tendremos también que considerar los *costes* que cada opción conlleva, así como la capacidad de los ciudadanos de describir con

más o menos precisión su opinión informada y debatida. Esto diferencia, por ejemplo, los jurados ciudadanos (que al incorporar a relativamente pocos ciudadanos les permite detallar sus “veredictos”), frente a las “encuestas deliberativas”, que sin embargo tienen una clara ventaja de legitimidad numérica: se aproximan a ser una muestra estadísticamente representativa de la población.

Método de selección					
Opinión pública	pública	1. Auto-selección	2. Muestra no aleatoria	3. Muestra aleatoria	4. "Todos"
<b>A. Sin refinar</b>		1A EAAS <sup>4</sup>	2A Algunas encuestas	3A La mayoría de las encuestas	4A Referendum democrático
<b>B. Refinada</b>		1B Grupos de discusión	2B Jurados ciudadanos <sup>5</sup> , etc.	3B Encuestas deliberativas	4B "Día de la Deliberación"

**Cuadro 7.1** – Métodos de consulta democrática, de acuerdo con Fishkin (2009).

La clave de los procesos deliberativos es, a la vez, una respuesta a una posible crítica. ¿Cómo considerar como significativa la opinión de unos ciudadanos que se informan y dedican su tiempo a entender mejor un problema complejo, cuando esto es precisamente *lo que no hacen* normalmente los ciudadanos? Pues porque esa opinión *sería* la vigente si las diversas circunstancias que dificultan su participación se resolvieran. Es muy difícil hacer este experimento para un país completo, pero a la escala reducida de un grupo de ciudadanos, el experimento deliberativo se hace viable.

Vamos a ver ahora más en detalle tres de estos “dispositivos” de participación. Pero en este punto conviene subrayar que, como dicen los ingleses, *the devil is in the details*. Todos estos procesos dependen de que cada una de sus fases y elementos funcione de modo que asegure su integridad, su inclusividad y su credibilidad. Les pondré un ejemplo. ¿Cómo evitar que los expertos, en su testimonio, echen mano de jergas incomprensibles, vocabularios inaccesibles para los ciudadanos,

que podrían llevarles a aceptar, casi como ejercicios de fe, sus conclusiones? En el curso de un jurado ciudadano británico, la respuesta (la “innovación tecnológica”) fue... una tarjeta amarilla y otra roja, similares a las de los árbitros de fútbol. Si el experto caía en la tentación de la oscuridad terminológica, los participantes le mostraban a tarjeta amarilla!, avisándole así de que debía emplear un lenguaje acorde con las necesidades de comprensión del jurado. Esto no significa que no se revisaran en gran profundidad los temas considerados, antes al contrario: sólo que, como decía Ortega y Gasset, “la claridad es la cortesía del filósofo”, lo que vale para todos los expertos cuando ejercen como guías de la opinión pública.

#### **7.4.2. ¿Qué es un jurado ciudadano?**

Un jurado ciudadano es un procedimiento de toma de decisiones democrático y deliberativo. Las características y procedimientos típicos de los jurados ciudadanos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Se seleccionan entre 12 y 24 ciudadanos, escogidos mediante un →muestreo aleatorio estratificado para asegurar que el jurado se ajusta a diversos criterios demográficos (por ejemplo, edad, sexo, origen étnico, etc.).
- A los ciudadanos participantes se les paga un pequeño estipendio.
- A lo largo de un período, que llega a los 3 o 4 días, los ciudadanos participantes escuchan los testimonios, preguntan a los expertos seleccionados y deliberan sobre la(s) cuestión(es) planteada(s).
- El proceso es llevado a cabo por una organización independiente y un facilitador asegura la equidad en el desarrollo del jurado.
- Al final del proceso los ciudadanos redactan sus recomendaciones en un informe.

- Se espera que el organismo patrocinador (por ejemplo, una autoridad pública) responda a estas recomendaciones.

Es en los jurados ciudadanos en los que se da en mayor grado dos elementos que me parecen de enorme importancia para nuestro análisis de la crisis social-ecológica y el lugar que la participación democrática puede desempeñar en ella. En primer lugar, la barrera que suponía la complejidad técnica de los problemas se hace mucho menos decisiva, dado que gracias a los testimonios expertos los jurados reciben una gran cantidad de información de calidad, que al estar supervisada y contrastada por los organizadores del proceso, deja fuera las formas más evidentes de propaganda o información mendaz. En segundo lugar, los jurados tienen la oportunidad de reflexionar detenidamente sobre el encaje de la innovación tecnológica propuesta (o el tema del que se trate) en su vida cotidiana, en sus expectativas y valores, y en los de sus conciudadanos. Esto es precisamente lo que puede llevar a confusión a más de un partidario de la tecnología, que puede sentirse incapaz de comprender por qué los ciudadanos rechazan su innovación, cuando es evidente para él o ella que sólo tiene ventajas, o que las ventajas superan con creces a los riesgos y desventajas.

Sin embargo, es evidente que el experto, o el empresario, o el político, probablemente no son capaces de imaginar de qué múltiples modos la innovación considerada modificaría el modo de vida de los afectados, y además aquellos tendrían poco que perder si las consecuencias de la introducción de la innovación se revelaran negativas (no digamos ya catastróficas). Los expertos tienden a manejar criterios de rentabilidad que pueden ser ajenos a los afectados (recuerden los distintos “lenguajes de valoración”) disociados de los contextos sociales en los que las tecnologías producirían sus cambios muchas veces irreversibles. Veamos esto con un ejemplo.

#### **7.4.2.1. ¿OGM en Mali?**

En la localidad de Sikasso, en el sur de Mali, se organizó del 25 al 29 de enero de 2006 un jurado ciudadano, llamado –algo

grandilocuente- “Espacio Ciudadano de Interpelación Democrática (ECID) sobre los Organismos Genéticamente Modificados en relación con el porvenir de la agricultura en Mali”. En él 45 agricultores, divididos en grupos de acuerdo con si eran grandes, medianos o pequeños productores, más uno transversal compuesto por mujeres, recibieron 14 testimonios expertos, a los que pudieron interrogar libremente, acerca de temas ligados a la producción y comercialización agrícola, y el papel que los OGM podrían desempeñar en este sentido. Gracias a la configuración de este “dispositivo” del ECID, l@s campesin@s pudieron replantear las cuestiones debatidas, conectarlas con sus intereses y experiencias, *reinterpretar democráticamente* cuáles eran los temas de los que se estaba hablando. Frente al tecnocrático ¿OGM sí o no? (y si es no, es porque los ciudadanos son ignorantes), el jurado ciudadano desplegó otras cuestiones relacionadas, como la dependencia económica respecto de grandes empresas productoras de semillas OGM, en especial Monsanto y Syngenta, que podría implicar la introducción de los OGM (esta situación de dependencia es ahora mismo objeto de estudio por parte de los propios Estados Unidos de América, en los que el grado de concentración de poder de Monsanto, que supera el 85 y el 92 por ciento, respectivamente, de las semillas de maíz y soja genéticamente modificadas). También se cuestionó el papel de la investigación pública en Mali respecto de las multinacionales, y de la orientación de esta investigación en función de los intereses y preocupaciones de los agricultores. Esta capacidad de *desbordamiento* de los dispositivos democráticos es en realidad una característica de su buen funcionamiento, pero es probablemente causa de la impaciencia tecnocrática, que querría encontrar respuestas rápidas y concretas (y positivas) a su incesante producción de innovaciones.

Para finalizar con este ejemplo de jurado ciudadano, a continuación encontrarán como ejemplo las conclusiones a las que llegó el grupo de mujeres:

- Conservar las semillas locales para asegurar que no desaparezcan;

- Centrar la investigación en la mejora y la puesta en valor de las variedades cultivables locales;
- Seguir y controlar el flujo de genes de los OGM a las variedades locales;
- Los responsables públicos deben prohibir la introducción de los OGM en Mali;
- Quemar las cosechas genéticamente modificadas cultivadas por agricultores hostiles y castigar el cultivo y distribución ilegales de OGMs;
- Compartir y difundir los resultados del jurado ciudadano a través de publicaciones y medios de comunicación;
- Establecer un sistema de seguimiento y control de los productos alimentarios importados en Mali;
- Difundir el conocimiento técnico para la producción de algodón y sésamo orgánicos en todos los distritos de la región de Sikasso;
- Dar a las agricultoras la formación técnica necesaria para producir algodón y sésamos orgánicos;
- Hacer llegar el aprendizaje basado en Escuelas de Campo a más agricultoras;
- Implicar a las mujeres en los espacios de toma de decisión.

### **7.4.3. Encuestas deliberativas**

La encuesta deliberativa se puede definir como una forma de consulta, como una técnica de recogida de información “cuyo objetivo principal es el conocimiento de la opinión de la población respecto a un tema,

una vez satisfechos los requisitos de información y debate”. La encuesta deliberativa sigue las siguientes fases:

1. Se obtiene una muestra aleatoria de 250 a 500 ciudadanos (no es necesaria la estratificación con una muestra de este tamaño).
2. Los participantes completan una encuesta de opinión al comienzo del proceso.
3. A lo largo de 2 o 3 días los ciudadanos oyen la evidencia de los especialistas y deliberan en pequeños grupos.
4. Al final de este proceso, se realiza una segunda encuesta de opinión (la que es propiamente la encuesta deliberativa).



**Figura 7.1** – Fase deliberativa de una encuesta organizada por el Public Forum Institute.

¿En qué medida se producen desplazamientos considerables de la opinión sobre los temas sometidos a la encuesta deliberativa? En muchos casos, nos encontramos con cambios casi sorprendentes, y que además reafirman la capacidad de estas “tecnologías” de obtener una opinión pública de mayor calidad, que actúe como buen *espejo* y *filtro*. Por ejemplo, en una encuesta deliberativa en torno a un tema relativamente más oscuro, pero ecológicamente crucial, como es el de las grandes empresas del sector eléctrico y sus políticas, realizada en el sur de Estados Unidos, los que apoyaban las energías renovables como primera



opción en la inversión de estas compañías para aumentar su suministro de energía eléctrica bajaban –tras la fase deliberativa– entre un 36 y un 51 por ciento frente a sus opiniones previas. Pero, ¿cómo puede ser esta la “opinión considerada” de los ciudadanos mejor informados y con opciones de debatir en condiciones de igualdad este asunto? Ah, es que la opción que subía hasta un 35 por ciento era la de la *conservación*, la eficiencia... que es sin duda la mejor opción en términos ecológicos y financieros. El kilovatio más limpio, ya saben, es el que no llega a producirse...

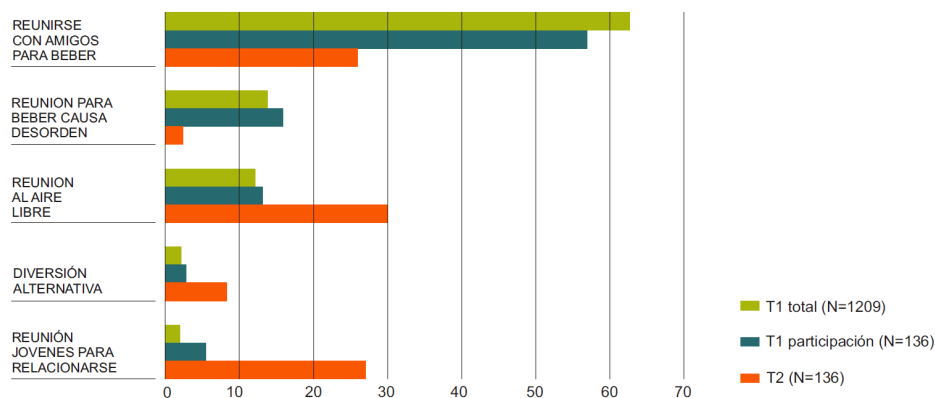
#### **7.4.3.1. El botellón deliberado**

La primera encuesta deliberativa que se realizó en España (en Córdoba, noviembre de 2006) no tuvo como objeto un tema claramente ambiental, pero sí uno que podría clasificarse como “retorcido”: el denominado *botellón*. Vamos a recoger de esta experiencia el *cambio* en las opiniones de los que participaron en la jornada deliberativa, frente a la opinión generalizada, acerca de lo que es este fenómeno del botellón. Evidentemente, la manera en la que definamos un proceso o fenómeno (como hemos visto detalladamente a través del concepto de “marcos”) delimita profundamente cómo regularemos colectivamente dicho problema. Como puede verse en el gráfico 7.2, la opinión de los ciudadanos cordobeses en el “momento 1” (las dos primeras barras, identificadas en el gráfico como T1), tanto los que no llegaron a participar en la jornada deliberativa, como la de aquellos que participaron después en la misma, era muy similar: el botellón básicamente era “reunirse con amigos para beber”, lo que supone que el acento está en el acto de la consumición de alcohol, con lo que ello implica para la salud pública, posibles situaciones de violencia, etc.

Sin embargo, para aquellos que sí tuvieron la oportunidad de escuchar el testimonio de expertos, y de valorarlo y debatirlo conjuntamente en pequeños grupos (la tercera barra, identificada como T2), las opiniones son mucho más matizadas. La mayoritaria pasa a ser que el botellón sería una “reunión al aire libre”, y la segunda opción de “reunión de jóvenes para relacionarse”. Es muy destacable que la definición más

alarmante, “reunión para beber que causa desorden”, que más de uno de cada diez cordobeses escogía en T1, baja hasta casi cero en T2.

Gráfico 1. ¿Qué es el botellón? (Respuesta espontánea)

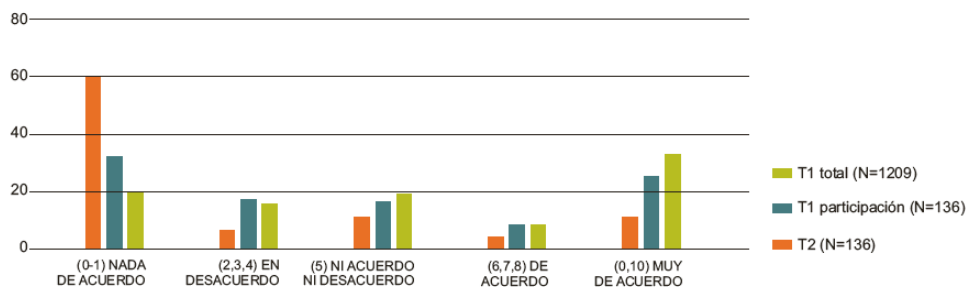


Fuente: Elaboración propia a partir de ED sobre Ocio Juvenil Nocturno en la Ciudad de Córdoba, CIS/IESA. Leyenda: T2: resultados en la segunda encuesta de los participantes en el foro; T1particip: resultados en la primera encuesta de los participantes en el foro; T1total: resultados en la primera encuesta del total de los entrevistados, que suponen una muestra representativa de ciudadanos cordobeses

Figura 7.2 – Tomado del Boletín nº 4 del CIS (2008), p. 6.

La lectura de este proceso sería, por tanto, que si los cordobeses tuvieran la oportunidad de manejar información de calidad y debatieran en condiciones de igualdad, su opinión informada se desplazaría en direcciones similares a las recogidas por este “experimento deliberativo”. Como puede verse en el gráfico 7.3, la redefinición del botellón como problema colectivo hace que el apoyo a su prohibición sea mucho menor entre los “ciudadanos deliberativos” que en la población general (o ellos mismos antes del proceso). De un 30 por ciento que estaba *muy de acuerdo* con la prohibición de esta práctica juvenil, pasamos a menos del 10; y se multiplica por 3 el porcentaje de los que rechazan la prohibición, desde uno de cada cinco a dos de cada tres participantes.

**Gráfico 5. En una escala de 0-10, ¿en qué medida esta de acuerdo con que el botellón debería estar prohibido?**



Fuente: Elaboración propia a partir de ED sobre Ocio Juvenil Nocturno en la Ciudad de Córdoba. CIS/IESA

**Figura 7.3** – Tomado del Boletín nº 4 del CIS (2008), p. 8.

#### 7.4.4. Conferencias de consenso

Las “conferencias de consenso” constituyen la tercera tecnología participativa que revisaremos en este tema. Una de las instituciones pioneras en su desarrollo ha sido sin duda el Consejo Danés para la Tecnología (*Teknologi-Rådet*, que localizarán en internet como *Danish Board of Technology*). Entre sus principales características tendríamos las siguientes:

1. Los participantes son ciudadanos corrientes, que no tienen intereses directos en el tema que se analiza (aunque todos los ciudadanos somos parte interesada, en tanto en cuanto somos contribuyentes cuyos impuestos subsidian la I+D), y como miembros de la comunidad y ciudadanos del planeta que han de vivir con las buenas y malas consecuencias del cambio tecnológico. Dado que su interés es más bien genérico, en lugar de económico, tienen más posibilidades de ser objetivos sobre proyectos y propuestas específicas que los investigadores, partidarios de determinadas políticas, o empresas privadas que típicamente impulsan el cambio tecnológico.

2. El proceso para analizar el tema en cuestión es informado, deliberativo y participativo (en claro contraste con la mayoría de las discusiones públicas sobre opciones políticas). Esto incluye más de una reunión de los participantes, así como el testimonio de personas que tienen intereses directos y conocimientos expertos sobre el tema.
3. Tras la deliberación conjunta, los participantes redactan un informe con los puntos de consenso entre ellos. Se parte de la base de que habrá desacuerdos entre los participantes en muchos temas importantes. El objetivo de centrarse en los puntos de acuerdo no es el de crear o forzar el consenso, sino el de revelar qué puntos de acuerdo emergen tras la oportunidad de deliberación y aprendizaje de estos ciudadanos “de a pie”. La filosofía de la conferencia de consenso es que el informe de consenso sería un indicador razonable de cuáles son los cambios tecnológicos que serían aceptables por la sociedad, dado que refleja puntos de acuerdo libremente determinados por individuos que han deliberado juntos, y cuyo interés primario es el bien común. El informe de consenso también pone una mayor carga en aquellos promotores de tecnologías para que justifiquen políticas que están fuera de este consenso, guiando así el desarrollo tecnológico por trayectorias que son ampliamente aceptadas.
4. El informe se pone a disposición pública y se anuncia en una conferencia de prensa, que si es posible debe celebrarse en un edificio legislativo público para subrayar el que los funcionarios y representantes deben tomar en especial consideración las opiniones meditadas de sus conciudadanos.

#### **7.4.4.1. El cambio climático y el World Wide Views**

El caso del cambio climático y la reacción (o falta de ella) que ha suscitado en los representantes políticos es un buen ejemplo de las limitaciones de la opinión pública “no refinada” para informar las decisiones políticas. Por ello es muy interesante los experimentos deliberativos que

ha venido organizando, junto a una extensa red de instituciones colaboradoras, el Teknologi-Rådet danés. Podemos ver en su web<sup>6</sup> las experiencias realizadas en 2015 sobre clima y energía (con nada menos que 10.000 ciudadanos en 76 países) o en 2012 sobre biodiversidad. Pueden leer un análisis detallado en Chhetri *et al.* (2020).

Veremos ahora con más detenimiento, para entender los mecanismos, procesos y resultados de este método deliberativo, el realizado en 38 países con 4000 participantes, coincidiendo con la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009. Mientras que los políticos suscribían un acuerdo ampliamente valorado como descafeinado, que en absoluto respondía a la gravedad del problema del calentamiento global tal y como la plantea el consenso científico, miles de ciudadanos en todos los países del mundo seguían una “conferencia de consenso global” sobre el tema. Para los políticos, el hecho de no dar respuesta efectiva al cambio climático no parecía suponer una “amenaza”, puesto que la opinión pública, medida mediante encuestas convencionales (si regresamos al cuadro 7.1, el tipo 3A), no parecía valorar como urgente o importante este problema. Sin embargo, las conclusiones de los ciudadanos embarcados en el experimento World Wide Views eran muy distintas (todas las cifras son para el conjunto de los ciudadanos agregados en todos los países):

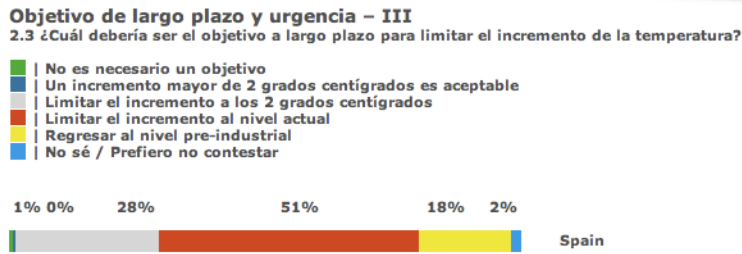
- El 88 por ciento quería objetivos estrictos para mantener el calentamiento global por debajo de los dos grados centígrados respecto de los niveles pre-industriales (la mitad de los participantes, especialmente en los países más duramente golpeados por el cambio climático, quería medidas para mantener las temperaturas en los niveles actuales o incluso hacerlas descender a los niveles preindustriales).
- Existía un fuerte consenso hacia una compartición de la carga más justa y proporcionada, con un 76 por ciento que favorece objetivos de reducción de emisiones para 2020 en el caso de economías en rápido crecimiento como la India, China y Brasil.

- El 83 por ciento apoyaba sanciones significativas o severas contra los países que no cumplan sus compromisos de reducción de emisiones (el grupo de ciudadanos de Bangladesh propuso la creación de un tribunal internacional que juzgara casos sobre el clima y “proporcionara oportunidades a los países afectados negativamente para reclamar compensaciones”).
- El 87 por ciento quería nuevos mecanismos financieros internacionales para apoyar estos objetivos.

¿A través de qué proceso llegaron a estas conclusiones? A los ciudadanos se les planteaban 12 preguntas, las mismas en los 38 países participantes para facilitar la comparación entre sus resultados. Las preguntas eran directamente relevantes en el marco de las negociaciones del →COP15 y se agrupaban en torno a cuatro temas: el cambio climático y sus consecuencias, los objetivos a largo plazo y su urgencia, el modo de tratar las emisiones de gases de efecto invernadero, y la economía de las tecnologías y su adaptación. Los criterios para la selección de los participantes (100 por cada país) eran que se correspondieran *grosso modo* con la distribución demográfica de cada país, y que no fueran expertos o con intereses en el cambio climático.

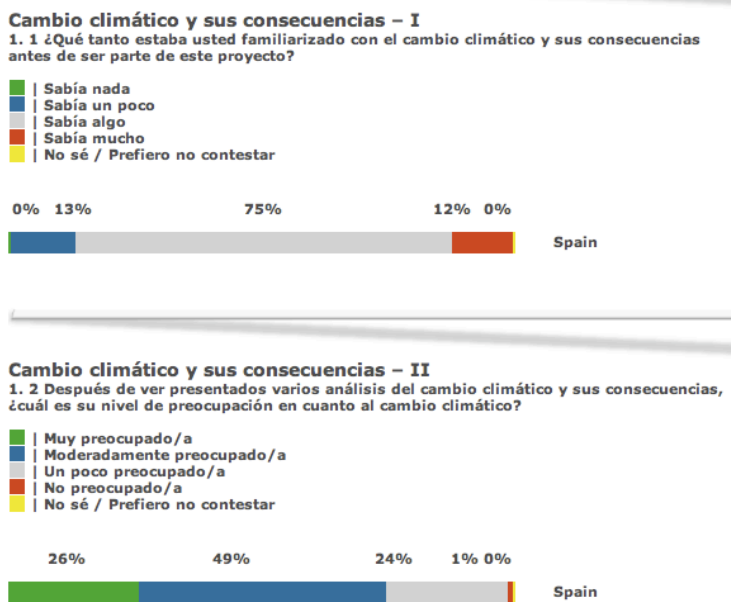
Cuando se reunieron el día designado para la conferencia de consenso, se dividió a los participantes en mesas de 5 a 8 personas, con un facilitador conjunto y moderadores de grupo. Cada participante recibió un librito de 40 páginas basado en el más reciente informe del →IPCC; antes de cada sesión temática se proyectaba además un vídeo informativo, y tras el debate moderado (tratando de minimizar los posibles sesgos) se votaban las respuestas a las cuestiones planteadas para cada uno de los cuatro temas. Finalmente se abrió un espacio para la recogida de recomendaciones más allá de las 12 preguntas planteadas de antemano.

¿Y qué dijeron los participantes españoles? Vale la pena que acudan a la página web que recoge este primer gran experimento deliberativo mundial, que encontrarán en <http://www.wvviews.org/>. He incluido dos gráficos ( 7.4 y 7.5) que muestran algunos elementos clave de esta



**Figura 7.4** – Fuente: <http://www.wvviews.org/>

opinión “deliberada”, que muestran cómo los ciudadanos reconocen su bajo grado de información sobre el cambio climático, su preocupación al respecto cuando reciben dicha información, y su clarísima aplicación intuitiva del “principio de precaución” respecto del umbral de crecimiento de la temperatura media que debería permitirse.



**Figura 7.5** – Fuente: <http://www.wvviews.org/>

## 7.5. BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN

Después de haber conocido experimentos de participación deliberativa que podríamos calificar de exitosos, al menos en su desarrollo interno, conviene que atemperemos el entusiasmo con un análisis de las dificultades a las que típicamente se enfrentan estos procesos, en especial desde dentro de las propias instituciones públicas, e incluso aunque aparezcan como patrocinadores de tales iniciativas. Aunque los políticos y expertos proclamen a los cuatro vientos su interés en promover la participación en cualquiera de los asuntos que más preocupan a los ciudadanos, lo cierto es que a menudo nos encontraremos con barreras muy importantes al desarrollo y al impacto real de estos procesos participativos. En esta sección analizaremos algunos de estos obstáculos, siguiendo a Smith (2005). Es muy importante que consideremos estos problemas “del mundo real” a la hora de aplicar soluciones participativas innovadoras, de la misma manera que lo haríamos al considerar la introducción de cualquier innovación “tecnológica”. Para los que conozcan algún proceso (presuntamente) participativo de ordenación urbana, pueden seguramente reflexionar a partir de estos puntos sobre sus incapacidades.

- Para empezar, se dan **imperativos políticos en conflicto**: se anima a la participación, pero los objetivos impuestos por las autoridades y la necesidad de mostrar resultados a corto plazo suelen ser prioritarios, y por tanto limitan el potencial de la participación.
- Puede llevarse a cabo de manera **deficiente** el proceso participativo, sobre todo si se hace principalmente para cumplir requisitos de los patrocinadores o para ser bien evaluados. Si se exige demostrar la participación ciudadana en determinados programas, pero no se incorpora de manera positiva al mismo, suele hacerse con poca convicción y baja calidad, y puede llevar a una “sobrecarga consultiva” a la población considerada.
- **Falta de recursos** dedicados a los procesos participativos. La participación no sale barata, sobre todo cuando es necesario construir



las capacidades que la hacen posible en primer lugar. Las innovaciones democráticas no son baratas, tanto en tiempo como en recursos y presupuestos.

- **Falta de claridad** a la hora de definir los objetivos del proceso participativo. No siempre queda claro lo que se debate, que a menudo es demasiado vago o demasiado concreto. Si no se determinan con nitidez los objetivos de la consulta, puede llevarse a los ciudadanos a desconfiar de la participación.
- **Falta de creatividad e imaginación** a la hora de diseñar las estrategias de implicación de los ciudadanos.
- **Resistencias de las organizaciones y profesionales** a la participación. A menudo los funcionarios y expertos no confían en la participación, en especial a la hora de establecer las grandes estrategias de su acción. El conocimiento profesional, la autoridad de los gestores y la legitimidad de la representación política suelen ganarle la partida en la práctica a los canales reales de participación ciudadana.
- La tendencia de incorporar a los ciudadanos **a las formas de funcionamiento oficial y burocratizado**, en lugar de abrir a los burocratas a las experiencias y discursos de los ciudadanos.
- Una **falta de respuesta** a los resultados del proceso participativo por parte de aquellos que lo iniciaron, o falta de información sobre las consecuencias reales en los procesos de decisión.
- **Ausencia de cambios en la cultura** de autoridades y funcionarios. A menudo se plantea que los ciudadanos no disponen de las capacidades necesarias para desarrollar de forma efectiva su participación, pero ¿tienen los funcionarios, expertos y políticos implicados las capacidades, actitudes y conocimientos necesarios para fomentar la participación ciudadana, organizarla, sostenerla y actuar de acuerdo con sus resultados?

- La tendencia de implicar a los “**participantes natos**”, a los individuos políticamente activos, que a menudo son los más fáciles de reclutar, los más dispuestos a la participación, pero que también a menudo bloquean la participación de otros. Es importante que se oiga a todos, no sólo a los que hablan más alto.
- **Falta de incentivos para la participación**, que pueden ser entre otras las siguientes: la creencia en que el proceso tendrá consecuencias efectivas en la toma de decisiones, el interés propio; la implicación e invitación personalizada; la oportunidad de participar en entornos psicológicamente menos agresivos (grupos pequeños frente a asambleas multitudinarias, por ejemplo); beneficios intangibles como la autovaloración, la asertividad o aprendizaje como ciudadano.
- **Desconocimiento de las oportunidades existentes para participar**, aun cuando exista interés en hacerlo.
- **Falta de confianza** en las autoridades, escepticismo hacia las consecuencias reales de la participación. Los ciudadanos piensan a menudo que las autoridades ya han tomado las decisiones más importantes, y éstas no suelen comunicarles en qué han cambiado realmente sus políticas a partir de los procesos participativos.

## 7.6. EJERCICIOS DE IMAGINACIÓN SOCIOECOLÓGICA

Recuerde que para responder a estas preguntas y a estas situaciones debe poner en práctica los argumentos sobre los que hemos trabajado en este tema. Dedíquele algún tiempo a situarse mentalmente en ellas, imaginando incluso detalles concretos o personales, y emplee elementos de apoyo del mismo modo que lo haría en cada situación.

**Tiene usted que** plantear ante el ayuntamiento en pleno de una ciudad de gran tamaño qué opciones deliberativas tienen para recoger la

## BIBLIOGRAFÍA

opinión de los ciudadanos sobre un ambicioso proceso de rehabilitación a escala urbana, de barrios y viviendas. Explique las ventajas de estas opciones, y sea enérgico a la hora de anticipar los posibles problemas que desde dentro de la propia institución pueden hacer que el proceso participativo sea ineficaz.

**Haga un listado** de los tres principales problemas social-ecológicos a los que se enfrenta a. su ciudad, b. España, c. Europa y d. el mundo, y plantéese cómo podrían analizarse mediante procedimientos deliberativos, y cuáles concretamente escogería (o adaptaría) y por qué.

**En la página** del Centro de Investigaciones Sociológicas encontrará los llamados “barómetros de opinión”. En ellos se pregunta sistemáticamente por los “principales problemas que a su juicio existen en España actualmente”. Localice uno de estos barómetros (por ejemplo, en la pregunta 9 del de septiembre de 2024), y reflexione cómo cambiaría el listado de problemas y la preocupación expresada a través de los porcentajes asociados si se aplicaran procesos deliberativos. ¿Qué problemas social-ecológicos aparecerían? ¿Cuáles deberían redefinirse?

## BIBLIOGRAFÍA

BUCCHI, Massimiano (2009), *Beyond Technocracy: Science, Politics and Citizens*, Springer.

CHHETRI, Netra; GHIMIRE, Rajiv; WAGNER, Melissa y WANG, Meng (2020), “Global citizen deliberation: Case of world-wide views on climate and energy”, *Energy Policy*, **147**, 111892.

FISCHER, Frank (2009), *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford University Press.

FISHKIN, James S. (2009), *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press.

GRAMBERGER, Marc (2006), *Participación Ciudadana. Manual de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*, OCDE.

SMITH, Graham (2005), *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*, Londres: The Power Inquiry.

## NOTAS

<sup>1</sup>Asamblea Ciudadana para el Clima y Asamblea Ciudadana pel Clima de Catalunya

<sup>2</sup>La asamblea ciudadana por el clima, desde dentro, en catalán L'Assemblea Ciutadana pel Clima, des de dins

<sup>3</sup>Para los que les suene “Andra Pradesh” como más correcto: “Pradesh” quiere decir “Estado”.

<sup>4</sup>Encuestas de Audiencias AutoSeleccionadas. Es la traducción de SLOP (Self-selected Listeners Opinion Poll). Norman Bradburn, de la Universidad de Chicago, ha acuñado el acrónimo SLOP para “encuesta de opinión de oyentes autoseleccionados”. Antes de Internet, en los programas de radio se solía preguntar por teléfono sobre algún tema. Los encuestados de los SLOP no se seleccionan mediante muestreo aleatorio científico. Se seleccionan a sí mismos. Predominan los que se sienten más intensamente o se sienten especialmente motivados. A veces, están organizados, coordinados entre sí. Piense los problemas que esto puede suponer para la representatividad de la EAAS.

<sup>5</sup>Aquí Fishkin clasifica el método de selección de jurados ciudadanos como no aleatorio, seguramente porque el tamaño de la muestra no garantizaría su validez en términos estadísticos. Sin embargo, el método de selección de jurados sí suele ser aleatorio, aunque estratificado, o por cuotas de edad, sexo, clase social, etcétera.

<sup>6</sup>World Wide Views