

Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas

La ola deliberativa



**Participación ciudadana
innovadora y nuevas
instituciones democráticas**
La ola deliberativa

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

*Participación ciudadana innovadora
y nuevas instituciones democráticas.
La ola deliberativa*

Primera edición en español, 2022

D.R. © Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100,
esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, Tlalpan, 14610,
Ciudad de México.

ISBN impreso: 978-607-8870-30-1

ISBN electrónico: 978-607-8870-31-8

Los contenidos son responsabilidad de las autoras y los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita. Prohibida su venta

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en este trabajo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía: La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”. Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea: Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título: *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* © OCDE 2020

<https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Esta traducción no fue creada por la OCDE y no debe considerarse una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la traducción. En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.

© 2022 Instituto Nacional Electoral (INE) para esta traducción.

Participación ciudadana
innovadora y nuevas
instituciones democráticas
La ola deliberativa

Presentación

Desde finales del siglo XX, un amplio número de especialistas y estudiosos de las instituciones y de la política comenzaron a enfocar sus reflexiones y su análisis en identificar las formas más adecuadas para construir Estados y gobiernos capaces de hacer frente a los enormes y crecientes desafíos contemporáneos. La ola democratizadora de las últimas décadas del siglo pasado expandió el interés por encontrar y diseñar procesos de gobierno eficaces, además de favorables al incipiente desarrollo de las nacientes democracias y, en algunos casos, a su consolidación.

Fue así como la gobernabilidad y la democracia se convirtieron en un binomio inseparable, aunque cargado de profundas tensiones y hasta contradicciones. Se concluyó que la legitimidad y viabilidad de las democracias dependen de su capacidad para adecuarse a nuevos tiempos, a las exigencias y demandas sociales, e incluso a la incertidumbre misma que suponen las crisis. Porque de otra manera se anticipaba desde hace al menos tres décadas, sin dotar a la gobernabilidad de democracia y viceversa, que se corre el riesgo de que se genere desilusión y desencanto en torno a la misma democracia y a sus capacidades para encauzar y solucionar esos desafíos, reviviendo la persistente tentación de soluciones autoritarias. Lo anterior ha sido particularmente grave en un contexto como el de América Latina, en donde, si bien las democracias son relativamente jóvenes, paradójicamente los retos que enfrentan son, desde hace tiempo, especialmente delicados –incluyendo la desigualdad, la pobreza, la violencia, la inseguridad y la corrupción–.

Al cabo de dos décadas del siglo XXI, nos encontramos ahora tratando de responder una pregunta similar a la de aquel entonces sobre la convergencia entre democracia y gobernabilidad, pero en condiciones democráticas muy diferentes y, lamentablemente, adversas. La pregunta que hoy nos seguimos haciendo, y que en esta publicación está presente como telón de fondo, es cómo tomar decisiones públicas colectivas que

sean incluyentes, informadas, con el mayor consenso posible y en beneficio de la mayoría; decisiones que no se aparten o renuncien a la institucionalidad democrática ya conquistada –acaso perfectible–, sino que la aprovechen o la complementen para mejorar los procesos de toma de decisiones basados en una deliberación colectiva democrática. No menos importante, esta publicación también aborda la pregunta del impacto de este tipo de mecanismos participativos –ya sean deliberativos o de democracia directa– y cómo asegurarse de que sirvan a su objetivo democrático y no sean vehículos de expresiones autoritarias o pantallas de humo para fines de comunicación política.

El libro que ahora se publica, a partir del trabajo coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es una guía que bien puede darnos indicios de una respuesta a la incógnita –casi acertijo– sobre cómo construir mecanismos democráticos que colectivamente ayuden a tomar las mejores decisiones públicas para hacer frente a los problemas que de manera cotidiana enfrenta la ciudadanía en todo el mundo. Ahora, el Instituto Nacional Electoral (INE) se suma a este esfuerzo traduciendo esta obra para expandir su alcance en el mundo de lengua hispana.

Según la definición que se ofrece en este estudio –el primero en su tipo como ejercicio de análisis empírico comparado–, la deliberación es un proceso de inteligencia colectiva basado en la reflexividad social organizada –a partir de la información más completa posible sobre el tema o problema público que se aborda–, de carácter incluyente –tanto por las opciones que se evalúan como por las personas que participan–, y orientado al consenso –lo que supone niveles significativos de compromiso– en la identificación de alternativas de solución posibles, justamente en el sentido que hace tiempo sugerían los defensores de la “democracia deliberativa”.

Los procesos representativos deliberativos, como se les denomina en este estudio, no sustituyen a ningún gobierno y mucho menos a la democracia representativa, al contrario, sirven para reforzarla y complementarla. De hecho, si algo queda claro luego de explorar los principios generales, mejores prácticas y casos de éxito que se identifican del análisis de los cerca de 300 estudios de caso que se incluyen en esta investigación, es que la participación del gobierno y de múltiples actores políticos institucionales es central para el logro de los procesos deliberativos efectivos. Los gobiernos no solo son importantes porque proporcionan información a los ejercicios deliberativos, sino porque deben asumir los compromisos

que se derivan de estos. Es decir, le generan a los gobiernos contextos de exigencia democráticos.

Como lo observarán quienes se introduzcan en la lectura de esta obra, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a partir de procesos deliberativos, tiene el potencial de aportar mejores políticas, consolidar la democracia y aumentar la confianza en las instituciones; este último es uno de los problemas más agudos que enfrentan los gobiernos y las sociedades contemporáneas en los tiempos que corren.

Para el INE, la publicación de este análisis, auténtica guía sobre la “ola deliberativa” que recorre un buen número de democracias en el mundo, pero que requiere ser democráticamente encauzada, supone reconocer, como lo ha hecho el Instituto desde la instrumentación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023, que la democracia va mucho más allá de las elecciones y que la participación cívica no puede acotarse exclusivamente al ciclo electoral.

Así como el éxito de una deliberación eficaz requiere, como se anota en este estudio, de una facilitación competente que permita a los grupos tomar sus propias decisiones de manera funcional y ordenada para todas las personas deliberantes, el INE busca facilitar y promover el fortalecimiento de una cultura cívica democrática que le permita a cada ciudadana y ciudadano tomar sus decisiones sobre asuntos públicos en libertad –desde el voto hasta la exigencia a sus representantes–, con la mejor información a su alcance, y contando con herramientas cívicas que le den cauce, sentido y eficacia a su actuar. Justamente en esa lógica se encuadra esta guía, cuya edición en español es producto de la colaboración entre el INE y la OCDE. En el INE estamos seguros de que esta publicación detonará estudios similares, e informará acerca de los debates públicos sobre una forma de expresión cívica, la deliberación representativa, que aún está en sus inicios y cuyos frutos se vislumbran positivos para el fortalecimiento de la democracia en México y el mundo.

Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral

Esta presentación fue escrita por el firmante de la edición en español y no es parte de la versión original en inglés.

Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en este texto pertenecen exclusivamente al firmante y no deben atribuirse de ninguna manera a la OCDE o sus países miembros.

Prólogo

La creciente complejidad del proceso de formulación de políticas públicas, así como la incapacidad de encontrar soluciones eficaces para algunos de los problemas políticos más apremiantes, impulsaron a las y los políticos, formuladores de políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía a reflexionar sobre cómo tomar decisiones públicas colectivas en el siglo XXI. Se requieren nuevas formas de encontrar puntos en común y actuar en consecuencia. Lo anterior atañe en especial a problemas basados en valores, que requieren compromisos y exigen soluciones de largo plazo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reunió pruebas y datos que sustentan la visión de que la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas puede aportar mejores políticas, consolidar la democracia y aumentar la confianza. Este informe se centra particularmente en los procesos representativos deliberativos, como parte de medidas más amplias adoptadas por las instituciones democráticas para elevar su nivel de participación y apertura a las aportaciones informadas de las y los ciudadanos y a la inteligencia colectiva.

En este contexto, es cada vez más atractivo convocar a ciudadanas y ciudadanos comunes provenientes de todos los ámbitos de la sociedad para deliberar sobre aspectos políticos complejos y desarrollar propuestas colectivas. En las décadas más recientes ha ido en aumento la “ola deliberativa”. Los poderes públicos de todos los niveles de gobierno han recurrido a asambleas, jurados y paneles ciudadanos, así como a otros procesos representativos deliberativos. En dichos procesos, ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, que conforman un microcosmos de una comunidad, dedican suficiente tiempo a aprender y colaborar mediante la deliberación facilitada, con miras a desarrollar recomendaciones colectivas informadas para las autoridades públicas.

En muchos sentidos, combinar los principios de deliberación (un debate esmerado y abierto para sopesar las pruebas relativas a un tema), de

representatividad (conseguida mediante un muestreo aleatorio a partir del cual se realiza una selección representativa) y de impacto (con un vínculo con la toma de decisiones pública) no es algo nuevo. Esta combinación de principios se originó en la antigua democracia ateniense y se aplicó a lo largo de la historia hasta hace dos o tres siglos. Es su aplicación contemporánea, como complemento de las instituciones democráticas representativas, lo que convierte en innovadores a estos procesos en la actualidad.

Dada la creciente proliferación del uso de procesos representativos deliberativos, en este informe se proporcionan pruebas que orientarán a los formuladores de políticas públicas en materia de buenas prácticas y opciones para institucionalizar la deliberación ciudadana. Se trata del primer estudio empírico comparativo que analiza la manera en que se utilizan los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas en todo el mundo. A partir de los datos recabados en 289 estudios de caso (282 correspondientes a países de la OCDE) realizados de 1986 a octubre de 2019, y en colaboración con un grupo asesor internacional, la OCDE identificó 12 modelos específicos de procesos deliberativos, evaluó qué implica un proceso considerado “exitoso”, desarrolló principios de buenas prácticas y exploró tres vías para institucionalizar la deliberación ciudadana. Su investigación y las propuestas de acción derivadas se ajustan al trabajo de la organización relativo a la participación ciudadana innovadora, cuyo propósito es orientar a los países en lo referente a la aplicación de las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017.

Las medidas emprendidas cada vez más para integrar la deliberación pública en la toma de decisiones públicas podrían considerarse el inicio de un periodo de transformación dirigido a adaptar la estructura de la democracia representativa. Las instituciones democráticas alrededor del mundo comienzan a transformarse en formas que propician que la ciudadanía intervenga más directamente en el establecimiento de las agendas y la configuración de las decisiones públicas que le afectan. Basado en un cúmulo de datos y análisis, este informe de la OCDE contribuye al emergente conjunto de pruebas internacionales sobre estas tendencias y ayuda a las autoridades públicas a poner en marcha buenas prácticas y a analizar vías para institucionalizar la deliberación ciudadana.

Agradecimientos

El presente informe fue elaborado por la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV, por sus siglas en inglés) de la OCDE, dirigida por Marcos Bonturi. La dirección estratégica estuvo a cargo de Alessandro Bellantoni, jefe interino de la División de Gobierno Abierto e Innovador de la GOV y jefe de la Unidad de Gobierno Abierto. Claudia Chwalisz, responsable de las labores de la Unidad relacionadas con la participación ciudadana innovadora, coordinó el proyecto. Ieva Česnulaitytė prestó su apoyo a lo largo de la elaboración del informe y se encargó en gran medida de la recopilación, la depuración y la validación de los datos. Amelia Godber y Roxana Glavanov prepararon el manuscrito para su publicación y controlaron su calidad. Alessandro Bellantoni aportó comentarios estratégicos respecto de todos los capítulos.

La colaboración con miembros de la Democracy R&D Network, red internacional de organizaciones, asociaciones e individuos que organizan, ponen en marcha, estudian y abogan por las actividades deliberativas, facilitó la recopilación de datos. Los miembros de Democracy R&D fueron sumamente generosos con el tiempo que dedicaron a proporcionar al Secretariado de la OCDE información detallada sobre sus respectivos proyectos deliberativos.

Los capítulos 5 (sobre los principios) y 6 (sobre la institucionalización) se redactaron con la colaboración de dos grupos consultivos internacionales formados por destacados profesionales de los ámbitos gubernamental, de la sociedad civil y de la academia.

El grupo que contribuyó al desarrollo del capítulo 5 incluyó a Yago Bermejo Abati (Deliberativa, España); Damian Carmichael (Department of Industry, Science, Energy, and Resources [Departamento de Industria, Ciencia, Energía y Recursos], Australia); Nicole Curato (Centre for Deliberative Democracy & Global Governance [Centro para la Democracia Deliberativa y Gobernanza Global], Australia); Linn

Davis (Healthy Democracy, Estados Unidos); Yves Dejaeghere (G1000 Organisation, Bélgica); Marcin Gerwin (Center for Climate Assemblies [Centro para Asambleas Climáticas], Polonia); Angela Jain (Instituto Nexus, Alemania); Dimitri Lemaire (Particitiz, Bélgica); Miriam Levin (Department of Digital, Culture, Media, and Sport [Departamento de Cultura Digital, Medios y Deporte], Reino Unido); Peter MacLeod (MASS LBP, Canadá); Malcolm Oswald (Citizens' Juries CIC, Reino Unido); Anna Renkamp (Bertelsmann Stiftung, Alemania); Min Reuchamps (UC Louvain, Bélgica) e Iain Walker (newDemocracy Foundation, Australia).

El grupo que contribuyó al capítulo 6 incluyó a Bjørn Bedsted (Consejo Danés de Tecnología, Dinamarca); Yago Bermejo Abati (Deliberativa, España); Terrill Bouricius (ex funcionario electo y politólogo no afiliado, Estados Unidos); Lyn Carson (newDemocracy Foundation, Australia); Nicole Curato (Centre for Deliberative Democracy and Global Governance [Centro para la Democracia Deliberativa y Gobernanza Global], Australia); Yves Dejaeghere (Organización G1000, Bélgica); Mahmud Farooque (Arizona State University, Estados Unidos); Doreen Grove (Gobierno escocés, Reino Unido); Brett Hennig (Sortition Foundation, Reino Unido); Dominik Hierlemann (Bertelsmann Stiftung, Alemania); Angela Jain (Instituto Nexus, Alemania); Dimitri Lemaire (Particitiz, Bélgica); Miriam Levin (Gobierno británico, Reino Unido); Peter MacLeod (MASS LBP, Canadá); Arantxa Mendiharat (Deliberativa, España); Min Reuchamps (UC Louvain, Bélgica); David Schechter (Democracy R&D, International Network); Graham Smith (Centre for the Study of Democracy [Centro para el Estudio de la Democracia], University of Westminster, Reino Unido); Jane Suiter (Institute for Future Media and Journalism, Dublin City University, Irlanda); Nivek Thompson (Deliberatively Engaging, Australia), Niamh Webster (Gobierno escocés, Reino Unido), y Antoine Vergne (Missions Publiques, Francia).

La OCDE colaboró con la Red de Participación Ciudadana Innovadora de la OCDE (ICPN), red internacional de profesionales, funcionarios públicos, académicos y diseñadores. Las y los miembros de la ICPN fueron convocados en junio de 2019 a reuniones de un día de duración, en las que ayudaron a identificar las preguntas de investigación y sugirieron fuentes para recopilar datos, y en enero de 2020, en las que aportaron valiosos comentarios y retroalimentación sobre las conclusiones preliminares presentadas en el informe. Las reuniones se llevaron a cabo con el apoyo de la Royal Society of Arts, Manufactures, and Commerce (RSA), la Electoral Reform Society (ERS) y la Open Society Foundation (OSF). En el anexo metodológico se presenta la lista completa de miembros de la ICPN.

El informe se benefició de los comentarios estratégicos de Kent Aitken, Carlotta Alfonsi, Karine Badr, Éric Buge, Nicole Curato, Marco Daglio, Natalia Domagala, Laurie Drake, Karin Fuller, Felipe González-Zapata, Doreen Grove, Lauren Howard, Claire McEvoy, Matt Ryan, Teele Pehk, Mariana Prats, Arturo Rivera-Pérez, Graham Smith, David Schecter, Jane Suiter, Piret Tõnurist, Barbara Ubaldi, João Vasconcelos y Benjamin Welby.

El Secretariado de la OCDE agradece al Grupo de Trabajo sobre Gobierno Abierto por la revisión del informe.

Consulte las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Índice

Presentación	5
Prólogo	8
Agradecimientos	10
Guía del lector	19
Resumen ejecutivo	28
1. Introducción: deliberación y nuevas formas de gobernanza	35
2. Modelos de procesos representativos deliberativos	61
3. Tendencias clave	113
4. ¿Qué es un proceso representativo deliberativo “exitoso” para la toma de decisiones públicas? Evaluación de la evidencia	139
5. Principios de buenas prácticas en los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas	199
6. Reimaginar las instituciones democráticas: por qué y cómo incorporar la deliberación pública	211
7. Otras prácticas deliberativas importantes	259
8. Conclusiones	277
Anexo A. Panorámica de los principios vigentes	297
Anexo B. Metodología	315
Anexo C. Recursos para los procesos representativos deliberativos	331

Cuadros

Cuadro 1.	Características del debate, el diálogo y la deliberación	22
Cuadro 2.	Diferencias clave entre democracia deliberativa y democracia participativa	24
Cuadro 1.1.	El trilema igualdad-participación-deliberación	52

Cuadro 2.1.	Modelos de procesos representativos deliberativos	66
Cuadro 3.1.	Costo medio de 12 modelos de procesos representativos deliberativos	135
Cuadro 4.1.	Duración del proceso de incorporación de participantes para diversos tipos de métodos utilizados	167
Cuadro 4.2.	Las asambleas ciudadanas, la Revisión Ciudadana de Iniciativas y los jurados o paneles ciudadanos son los que más tiempo de reunión presencial requieren por parte de los participantes	168
Cuadro 6.1.	Tipos de rendición de cuentas en los procesos deliberativos con participantes elegidos por sorteo	252
Cuadro 8.1.	Comparación de los principios de buenas prácticas para procesos deliberativos vigentes: puntos comunes y diferencias	298
Cuadro 8.2.	Variables de la base de datos <i>Representative Deliberative Processes and Institutions</i> de la OCDE (2020)	320
Cuadro 8.3.	Clasificación de modelos de procesos deliberativos	325
Cuadro 8.4.	Manuales generales	331
Cuadro 8.5.	Adjudicación de un proceso representativo deliberativo	332
Cuadro 8.6.	Cómo llevar a cabo un proceso de selección aleatoria y estratificación (por ejemplo, un sorteo cívico)	333
Cuadro 8.7.	Elección de especialistas y partes interesadas para un proceso representativo deliberativo	334
Cuadro 8.8.	Institucionalizar la deliberación ciudadana	335

Gráficas

Gráfica 1.1.	Confianza en el Gobierno nacional en 2018 y su cambio desde 2007	40
Gráfica 1.2.	Según muchos encuestados, en la mayoría de los países, al concebir los beneficios sociales el Gobierno no toma debidamente en cuenta las opiniones de personas como ellos	43
Gráfica 2.1.	Tipos de objetivos de los procesos representativos deliberativos	65
Gráfica 2.2.	Modelo de Asamblea Ciudadana	70
Gráfica 2.3.	Asambleas ciudadanas en todos los países de la OCDE	72
Gráfica 2.4.	Modelo de Jurado o Panel Ciudadano	73
Gráfica 2.5.	Jurados y paneles ciudadanos en todos los países de la OCDE	78
Gráfica 2.6.	Jurados y paneles ciudadanos en los países de la OCDE: Europa	78
Gráfica 2.7.	Modelo de Conferencia de Consenso	80

Gráfica 2.8.	Conferencias de consenso en todos los países de la OCDE	81
Gráfica 2.9.	Modelo de Célula de Planificación	82
Gráfica 2.10.	Células de planificación en todos los países de la OCDE	83
Gráfica 2.11.	Modelo G1000	84
Gráfica 2.12.	Proceso G1000 en todos los países de la OCDE	86
Gráfica 2.13.	Modelo de Consejo Ciudadano	87
Gráfica 2.14.	Consejos ciudadanos en todos los países de la OCDE	88
Gráfica 2.15.	Modelo de Diálogo Ciudadano	89
Gráfica 2.16.	Diálogos ciudadanos en todos los países de la OCDE	90
Gráfica 2.17.	Diálogos ciudadanos en todos los países de la OCDE: Europa	91
Gráfica 2.18.	Modelo de Sondeo o Encuesta Deliberativa	92
Gráfica 2.19.	Sondeos o encuestas deliberativas en todos los países de la OCDE	93
Gráfica 2.20.	Modelo World Wide Views	94
Gráfica 2.21.	Modelo de Revisión Ciudadana de Iniciativas	96
Gráfica 2.22.	Revisiones ciudadanas de iniciativas en todos los países de la OCDE	98
Gráfica 2.23.	Modelo Ostbelgien	99
Gráfica 2.24.	El Modelo Ostbelgien en todos los países de la OCDE	101
Gráfica 2.25.	Modelo del Observatorio de la Ciudad	102
Gráfica 2.26.	El Observatorio de la Ciudad en todos los países de la OCDE	103
Gráfica 2.27.	Propiedades de los modelos representativos deliberativos	105
Gráfica 3.1.	Número de procesos representativos deliberativos llevados a cabo en países miembros y no miembros de la OCDE, 1986-2019	117
Gráfica 3.2.	Número de procesos representativos deliberativos por país, 1986-2019	118
Gráfica 3.3.	La ola deliberativa ha cambiado con el tiempo	119
Gráfica 3.3.1	La ola deliberativa ha cambiado con el tiempo	120
Gráfica 3.4.	Los procesos representativos deliberativos se han utilizado con mayor frecuencia en el ámbito local, aunque hay ejemplos en todos los órdenes de gobierno	122
Gráfica 3.5.	El Jurado o Panel Ciudadano ha sido utilizado con mayor frecuencia por las autoridades públicas para la toma de decisiones públicas	124
Gráfica 3.6.	Tendencias regionales de diferentes modelos deliberativos	126
Gráfica 3.7.	Tendencias regionales de los diferentes modelos deliberativos: Europa	127

Gráfica 3.8.	Las autoridades públicas utilizan con mayor frecuencia los procesos representativos deliberativos para abordar temas como la planificación, la salud y el medio ambiente, que afectan directamente la vida de una comunidad	129
Gráfica 3.9.	La diversidad de temas de política pública abordados por los procesos representativos deliberativos aumentó con el tiempo	130
Gráfica 3.10.	La planificación urbana, la infraestructura y la planificación estratégica son los temas de política pública más comunes abordados mediante procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas en el ámbito local	131
Gráfica 3.11.	La salud, la planificación estratégica y la infraestructura son los temas de política pública más abordados en procesos representativos deliberativos en los ámbitos regional o estatal	132
Gráfica 3.12.	La tecnología, el medio ambiente y la salud son los temas de política pública más abordados en procesos representativos deliberativos en los ámbitos nacional y federal	133
Gráfica 3.13.	Tipos de temas de política pública abordados mediante procesos deliberativos en el ámbito internacional, 1986-2019	134
Gráfica 3.14.	La mayoría de los procesos representativos deliberativos fueron instaurados por una empresa del sector privado o una organización no gubernamental sin fines de lucro	137
Gráfica 4.1.	Marco para el análisis de los procesos representativos deliberativos	142
Gráfica 4.2.	La selección aleatoria en dos etapas es el método de selección aleatoria de participantes más común en los procesos representativos deliberativos	153
Gráfica 4.3.	La selección aleatoria en dos etapas es el método de selección más utilizado en los procesos representativos deliberativos en Alemania, Australia y Canadá	154
Gráfica 4.4.	La selección aleatoria en una sola etapa es más común para algunos jurados o paneles ciudadanos, diálogos ciudadanos y procesos G1000	158
Gráfica 4.5.	Los participantes en procesos representativos deliberativos reciben algún tipo de remuneración o cobertura de gastos en algo más de la mitad de los casos	164

Gráfica 4.6.	La preparación de un proceso representativo deliberativo requiere mucho tiempo, a menudo 10 semanas al menos	166
Gráfica 4.7.	Disponer de expertos en las reuniones presenciales y proporcionar material de lectura antes de la primera reunión son los elementos de aprendizaje más comunes	172
Gráfica 4.8.	En dos tercios de los casos, las autoridades públicas analizan presencialmente con los participantes sus recomendaciones	178
Gráfica 4.9.	En la mayoría de los ejemplos, al menos la mitad de las recomendaciones de los participantes son aceptadas por las autoridades públicas	180
Gráfica 4.10.	La mayoría de las evaluaciones de los procesos representativos deliberativos consisten en aplicar una encuesta de salida a los participantes	184
Gráfica 4.11.	Nivel de conocimiento y entendimiento de la Asamblea Ciudadana de Irlanda por parte de las y los votantes en el referéndum sobre la derogación de la octava enmienda de la Constitución irlandesa sobre el aborto	188
Gráfica 4.12.	Los procesos representativos deliberativos se complementan con mayor frecuencia con presentaciones abiertas, encuestas y consultas públicas	190
Gráfica 5.1.	Principios de buenas prácticas en procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas	204
Gráfica 6.1.	Tres enfoques vigentes para institucionalizar la deliberación ciudadana representativa a partir de 2019	221

Recuadros

Recuadro 2.1.	La Asamblea Ciudadana de Irlanda (2016-2018)	71
Recuadro 2.2.	Ejemplos de jurados y paneles	77
Recuadro 2.3.	Conferencia de Consenso: tecnología genética en la cadena alimentaria (1999)	80
Recuadro 2.4.	Ejemplo de Célula de Planificación	83
Recuadro 2.5.	G1000 Steenwijkerland (2017)	85
Recuadro 2.6.	Consejo Ciudadano sobre movilidad en Vorarlberg (2018-2019)	88
Recuadro 2.7.	Diálogos ciudadanos sobre el futuro energético de Canadá (2017)	90
Recuadro 2.8.	Encuesta Deliberativa sobre la Construcción de los Reactores Nucleares Shin-Gori (2017)	93
Recuadro 2.9.	World Wide Views (Puntos de vista mundiales) sobre el clima y la energía (2015)	95

Recuadro 2.10.	Revisión Ciudadana de Iniciativas sobre la Medida 97 (2016)	98
Recuadro 4.1.	Reflexiones sobre la idoneidad de un tema para la deliberación pública	147
Recuadro 4.2.	Qué hacer y qué no hacer para definir el mandato	148
Recuadro 4.3.	Planificación de la respuesta a las recomendaciones	149
Recuadro 4.4.	Panel Popular de Melbourne (2014)	179
Recuadro 4.5.	Eficacia de los procesos deliberativos	181
Recuadro 4.6.	Garantizar una retroalimentación suficiente y supervisar la aplicación	182
Recuadro 4.7.	Seguimiento de la aplicación de las recomendaciones	183
Recuadro 4.8.	La participación en un proceso deliberativo puede generar mayor confianza por parte de las y los ciudadanos en el gobierno	189
Recuadro 4.9.	Los participantes como convocantes del público en general	191
Recuadro 6.1.	El Modelo Ostbelgien	223
Recuadro 6.2.	Paneles permanentes de planificación y transporte en Toronto	224
Recuadro 6.3.	Observatorio de la Ciudad de Madrid	226
Recuadro 6.4.	Comisiones deliberativas mixtas en el Parlamento de la región de Bruselas y en el Parlamento francoparlante de Bruselas	228
Recuadro 6.5.	Foros Anuales de Rendimiento y Comités de Barrio en Australia	229
Recuadro 6.6.	Revisión Ciudadana de Iniciativas	231
Recuadro 6.7.	Deliberación institucionalizada en Francia	232
Recuadro 6.8.	Ley de Encuestas Deliberativas de Mongolia de 2017	233
Recuadro 6.9.	Procesos deliberativos para evaluar la ciencia y la tecnología: Dinamarca y Reino Unido	234
Recuadro 6.10.	Juntas de Deliberación Ciudadana en las ciudades de Yoshikawa e Iwakura, Japón	235
Recuadro 6.11.	Institucionalizar la deliberación pública como parte de la elaboración del presupuesto público	237
Recuadro 6.12.	Legislación local que permite que las y los ciudadanos inicien procesos representativos deliberativos a nivel local en Polonia	239
Recuadro 6.13.	Consejos ciudadanos en Vorarlberg, Austria	240
Recuadro 6.14.	Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia (CESE)	241
Recuadro 6.15.	Centro para la Participación Ciudadana de Francia (Le Centre de la Participation Citoyenne, CPC)	249
Recuadro 6.16.	Centros What Works del Reino Unido	249

Guía del lector

Esta breve guía se elaboró para ayudar a los lectores a entender los términos y conceptos clave, así como la metodología de investigación utilizada en el desarrollo de este primer informe de la OCDE sobre instituciones y procesos deliberativos. En el **Anexo B** se presenta una descripción detallada de la metodología.

En este informe el término *procesos representativos deliberativos* se abrevia con frecuencia como *procesos deliberativos* o, indistintamente, como *mini-públicos deliberativos*. Se refiere a un grupo de personas seleccionadas al azar ampliamente representativo de una comunidad que dedican un tiempo considerable a aprender y colaborar mediante la deliberación facilitada en la concepción de recomendaciones colectivas para los formuladores de políticas públicas.

El término *instituciones deliberativas* se refiere a formas de deliberación ciudadana que se incorporan en los procedimientos de toma de decisiones públicas a través de mecanismos legales.

Definición de términos clave recurrentes

Participación de las partes interesadas y la ciudadanía

En la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) se definen los siguientes términos:

- **El ciclo de políticas públicas:** incluye 1) la identificación de políticas públicas prioritarias, 2) la redacción del documento de política pública, 3) la aplicación de la política pública y 4) el monitoreo de la aplicación y evaluación de impacto de la política pública.

- **Partes interesadas:** cualquier parte interesada y/o afectada, incluidos: individuos, independientemente de su edad, sexo, orientación sexual, afiliación religiosa y política, e instituciones y organizaciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación o el sector privado.
- **Participación de las partes interesadas:** todas las formas en que las partes interesadas pueden involucrarse en el ciclo de políticas públicas y en el diseño y entrega de servicios, incluidos:
 - » **Información:** nivel inicial de participación caracterizado por una relación unidireccional en el cual el gobierno produce y entrega información a las partes interesadas. Abarca tanto la provisión de información a petición como las medidas “proactivas” del gobierno para difundir información.
 - » **Consulta:** nivel más avanzado de participación que implica una relación bidireccional en la cual las partes interesadas brindan su retroalimentación al gobierno y viceversa. Se basa en la definición previa del tema sobre el cual se buscan puntos de vista y requieren la provisión de información relevante, además de comentarios de los resultados del proceso.
 - » **Participación activa:** cuando las partes interesadas tienen la oportunidad y los recursos necesarios (ej., información, datos y herramientas digitales) para colaborar durante todas las fases del ciclo de políticas públicas y en el diseño y entrega de servicios públicos [sic].

Los **procesos representativos deliberativos** pueden clasificarse como consulta o participación activa, según la manera en que se diseñen. Se consideran una forma de participación ciudadana, es decir, una subcategoría de la participación de las partes interesadas, ya que en estos casos las y los ciudadanos tienen facultades en el proceso: reúnen evidencia y cuestionan a las partes interesadas, que no son los actores principales.

Debate, diálogo y deliberación

El término **deliberación** se refiere aquí a la deliberación pública (a diferencia de la interna) y a la deliberación grupal (a diferencia de la individual), el cual destaca la necesidad de encontrar puntos en común. En primer lugar, para entender qué es, conviene distinguir entre debate, diálogo y deliberación (cuadro 1).

- En un **debate**, el objetivo es persuadir a otros, y en última instancia a la mayoría, de concordar con nuestra opinión. En esta situación se gana o se pierde y los incentivos son tales que alienan a los participantes a mantener su postura original en lugar de abrirse a cambiarla.
- El **diálogo** ayuda a superar algunos puntos débiles del debate mediante “un intercambio respetuoso más prolongado, en el que se comparten ideas al escuchar con atención y desarrollar vínculos” (Carson, 2017). En el diálogo se hace hincapié en el intercambio respetuoso más que en la toma de decisiones (Bone *et al.*, 2006).
- Por su parte, la **deliberación** implica tanto diálogo como debate y tiene cuatro características clave.
 - » En primer lugar, significa “sopesar cuidadosamente las consecuencias de varias opciones de acción y también las opiniones de los demás” (Matthews, 1999).
 - » En segundo lugar, requiere información precisa y pertinente, que refleje diversas perspectivas. Puede implicar un debate cuando se invita a expertos a pugnar por opiniones diferentes.
 - » En tercer lugar, “existe un criterio de evaluación ampliamente compartido para considerar las soluciones y tomar decisiones, el cual toma en cuenta los puntos de vista de los demás, por muy divergentes que sean” (Bone *et al.*, 2006).
 - » En cuarto lugar, exige que los participantes apliquen estos criterios evaluativos a las soluciones propuestas, sopesen los compromisos y encuentren puntos en común que permitan tomar una decisión de grupo (Carson, 2017; Bone *et al.*, 2006).

La diferencia fundamental entre deliberación y debate tiene que ver con el objetivo, bien sea la búsqueda de consenso como en la primera, o de suma cero como en el segundo. Por consiguiente, el diálogo es un elemento esencial de la deliberación (Yankelovitch, 2001). Para alcanzar el éxito en la deliberación es necesario contar con una facilitación competente, “lo suficiente para permitir que el grupo tome sus propias decisiones y encuentre su propio camino ante las dificultades, pero también para que siga funcionando bien” (Carson, 2017).

Cuadro 1. Características del debate, el diálogo y la deliberación

Debate	Diálogo	Deliberación
Competir	Intercambiar	Sopesar
Argumentar	Discutir	Elegir
Difundir la opinión	Establecer vínculos	Tomar decisiones
Buscar la mayoría	Comprender	Buscar la coincidencia
Persuadir	Buscar el entendimiento	Buscar puntos en común
Profundizar	Llegar al otro lado	Formulada para tomar decisiones
Estructura estricta	Estructura flexible	Estructura flexible
Expresar	Escuchar	Aprender
Por lo regular de ritmo rápido	Por lo regular de ritmo lento	Por lo regular de ritmo lento
Aclarar	Aclarar	Aclarar
Ganar-perder	No hay decisión	Puntos en común
De mayor utilidad cuando: se defiende una opinión o un curso de acción; el objetivo es ganar	De mayor utilidad cuando: las personas quieren hablar entre sí de algo sin desear un resultado concreto de la conversación	De mayor utilidad cuando: se necesita tener criterio para tomar una decisión, sobre la(s) mejor(es) manera(s) de abordar un asunto o problema

Fuente: Bone *et al.*, 2006.

Democracia deliberativa y participativa

En algunas ocasiones los términos *democracia deliberativa* y *democracia participativa* se utilizan indistintamente, lo cual puede resultar confuso para los formuladores de políticas públicas y para quienes no son ajenos a los debates académicos del campo. En aras de la claridad de este informe, aquí identificamos brevemente algunas semejanzas y diferencias. Para obtener más información, véase la nota de investigación de Carson y Elstub (2019).

- La **democracia deliberativa** es la teoría política general que plantea que las decisiones de carácter político deben tomarse como resultado de un debate justo y razonable entre la ciudadanía. En el *Deliberative Democracy Handbook* (2005) de Gastil y Levine se afirma que “la democracia deliberativa refuerza la expresión de las opiniones de la ciudadanía sobre la gobernanza al incluir a personas de todas las etnias, clases sociales, edades y regiones geográficas en la deliberación que afecta directamente a las decisiones públicas”. La teoría cobró fuerza en la literatura académica de la década de 1980 (por ejemplo, Mansbridge, 1980; Habermas, 1981).
- La historia de la **democracia participativa** es un poco más larga: ganó terreno con los movimientos activistas de la década de 1960, los cuales exigían una mayor participación en la toma de decisiones por parte del gobierno (por ejemplo, los derechos civiles y los movimientos de liberación de la mujer [véase Pateman, 1970]). Una premisa primordial de los trabajos posteriores sobre la democracia participativa es que esta debe aumentar las capacidades de las y los ciudadanos para participar, lo cual requiere reformar las instituciones democráticas para que la participación sea más considerable (Pateman, 2012).

La principal semejanza entre la democracia deliberativa y la democracia participativa es que ambas “se refieren a la participación directa de las y los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, más allá de la elección de representantes en los comicios. Por consiguiente, ambos tipos de democracia reprueban al sistema democrático actual y procuran reformarlo al fortalecerlo” (Carson y Elstub, 2019). Las diferencias clave entre la democracia deliberativa y la participativa tienen que ver con: el número de participantes; el tipo de participación y la manera de seleccionar a los participantes. En el cuadro 2 se presenta un breve resumen de dichas diferencias.

Algunos académicos han sugerido formas de combinar la democracia deliberativa y la participativa (Elstub, 2018; Bouricius, 2013; Schechter y Sullivan, 2018); por ejemplo, el uso de la participación abierta y generalizada en una primera etapa para desarrollar propuestas, seguida de una deliberación focalizada entre un grupo más pequeño y representativo del público para revisarlas, valorar las propuestas finales de manera consensuada y tomar una decisión.

Cuadro 2. Diferencias clave entre democracia deliberativa y democracia participativa

	Número de participantes	Tipo de participación	Método de selección de los participantes
Democracia deliberativa	Grupos relativamente pequeños (pero representativos) de personas, ya que es difícil realizar una deliberación a fondo en grupos mucho más nutridos.	Deliberación , que requiere que los participantes estén bien informados sobre un tema y consideren distintas perspectivas para llevar a cabo un juicio público (no una opinión) sobre el cuestionamiento "¿En qué podemos estar firmemente de acuerdo?"	Por lo regular, un sorteo cívico , que combina la selección aleatoria con la estratificación , para formar un organismo público que sea: representativo del público en general; capaz de considerar perspectivas, y no vulnerable a ser influenciado por representantes de partes interesadas poderosas.
Democracia participativa	Un gran número de personas, idealmente todos los afectados por una determinada decisión. El objetivo es ampliar el alcance.	Mayor participación , en todos los aspectos de la política, de todas las y los ciudadanos que decidan participar; aceptación y fomento de diversas oportunidades de participación política activa.	Participación autoseleccionada para que el mayor número posible de personas pueda compartir la experiencia.

Fuente: Elaborado por las autoras, con base en las descripciones de Carson y Elstub (2019).

Otras definiciones clave

- **Selección aleatoria:** A lo largo de este informe se utiliza el término *selección aleatoria* para referirse de manera abreviada a los procesos de selección que implican un muestreo aleatorio a partir del cual se realiza una selección representativa para garantizar que el grupo se ajuste en términos generales al perfil demográfico de la comunidad (basado en censos o en otros datos similares).
- **Ciudadana y ciudadano:** En esta publicación se menciona frecuentemente a las y los ciudadanos. El término se entiende en el sentido general de “habitante de un lugar determinado” que, según el contexto, puede referirse a un pueblo, una ciudad, una región, un estado o un país. Las palabras ciudadana o ciudadano no se emplean en el sentido más restrictivo de “nacional legalmente reconocido de un Estado”, por lo que aquí se usa indistintamente con el término “personas”.

- **Institucionalización:** Institucionalizar la deliberación significa incluir las actividades deliberativas en las regulaciones de las estructuras y los procesos de toma de decisiones públicas de una comunidad, en una forma que esté jurídicamente constituida. Ello implica establecer un marco jurídico o regulatorio básico que garantice la continuidad, independientemente de los cambios políticos que surjan. En el capítulo 6 se aborda con detalle el tema de la institucionalización.

Metodología

Los datos para la elaboración de este informe se recogieron mediante una investigación documental, una convocatoria específica para presentar observaciones dirigida a la red internacional Democracy R&D Network de profesionales de la deliberación, así como una convocatoria abierta a través de la plataforma OECD Toolkit and Case Navigator for Open Government.¹

Si bien la recopilación de casos no se limitó a los países miembros de la OCDE, solo se encontraron siete ejemplos en países no pertenecientes a la Organización. Se abordan al principio del capítulo 3 sobre tendencias clave, pero en aras de la comparabilidad, el resto del análisis empírico se basa en datos provenientes de los 282 casos de países miembros de la OCDE. En el Anexo B se profundiza en la metodología.

Al analizar las pruebas recabadas sobre los procesos representativos deliberativos en los distintos países, se encontró que tres características definitorias son fundamentales, hecho que también se refleja en el trabajo de varios académicos sobre el tema. Los siguientes fueron los tres criterios que debían cubrirse para ser incluido en este estudio:

1. **Deliberación.** Implica una ponderación minuciosa de diversas opciones, lo que exige disponer de información precisa y pertinente, así como de una gama de perspectivas; un marco evaluativo compartido para poder tomar decisiones, y el requisito de que los participantes apliquen estos criterios comunes para considerar hacer acuerdos y tomar una decisión consensuada (véase, por ejemplo, Matthews, 1999; Carson, 2017; Bone *et al.*, 2006).
2. **Representatividad.** Se consigue mediante un muestreo aleatorio a partir del cual se realiza una selección representativa

para procurar que en términos generales el grupo se ajuste al perfil demográfico de la comunidad según datos del censo u otras fuentes similares.

- 3. Impacto.** Significa que los tomadores de decisiones aceptan tomar en cuenta las recomendaciones y actuar en consecuencia (véase, por ejemplo, Farrell *et al.*, 2019; Carson y Elstub, 2019).

La deliberación implica analizar el tema de manera extensa y detallada y emprender un debate coordinado al respecto, a partir de la ponderación de las pruebas. Se estableció el criterio de realizar un día completo de reuniones con miras a tomar en cuenta el hecho de que la deliberación requiere tiempo. El umbral se decidió tras la deliberación entre los miembros de la Red de Participación Ciudadana Innovadora de la OCDE.

La selección aleatoria (técnicamente denominada “sorteo”) con estratificación demográfica es también un hilo conductor común entre los casos, ya que el objetivo general de la investigación es explorar formas innovadoras de participación. Aunque no es nueva en sí –de hecho, la práctica del sorteo se remonta a la antigua Atenas y se ha utilizado en muchas regiones del mundo en distintos momentos de la historia–, su versión moderna es novedosa. Ayuda a superar algunos de los principales retos enfrentados al diseñar la participación de las partes interesadas, en particular los relativos a la representatividad, la diversidad y la inclusión de las y los participantes.

Por último, en el informe se excluyen los procesos deliberativos realizados con fines meramente académicos o experimentales sin vinculación directa con las decisiones públicas. El vínculo con la autoridad que tomará la decisión final sobre una cuestión de política pública repercute en numerosos factores, como quién decide participar, la tasa de respuesta y la tasa de abandono. El primero de estos efectos en cadena es especialmente importante, dado que una de las principales ventajas de los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas respecto de otras formas de participación ciudadana es que ayuda a superar el sesgo de autoselección derivado de la participación desproporcionada de determinados grupos demográficos. Eliminar el vínculo con el poder reduce la trascendencia de la participación y aumenta la probabilidad de que solo decidan intervenir quienes tengan gran interés en el tema. Asimismo, es probable que las tasas de respuesta de los experimentos sean más bajas que la media y las de abandono, más altas. Ahora bien, eso no significa que los experimentos no sean útiles

para otros fines, como la investigación. Sin embargo, incluir dichos casos en este estudio distorsionaría el análisis y las conclusiones sobre su uso en materia de gobernanza.

Para ser incluido, el caso tendría que haber concluido a finales de octubre de 2019. Los casos que estaban en curso en ese momento se omitieron por razones de comparabilidad. La OCDE analizó 60 criterios para cada caso (véase el Anexo B).

Limitaciones de los datos

Los datos presentados en este informe conforman un repositorio de todos los casos que el Secretariado de la OCDE logró identificar y se ajustan a los criterios mínimos de inclusión vigentes durante el periodo de recopilación de datos de marzo a octubre de 2019. Es posible, e incluso probable, que en la base de datos falten algunos casos válidos que hayan tenido lugar antes de la fecha de corte. La razón es el desconocimiento y no el deseo de excluir algún ejemplo en particular. Se reconoce que prevalece un cierto sesgo hacia los casos de países anglófonos y francófonos, aunque se trabajó para ampliar el alcance de nuestra investigación a otros países. Es posible que haya omisiones debidas a barreras idiomáticas. La OCDE está aumentando el número de miembros de su Red de Participación Ciudadana Innovadora, con el fin de ayudar a corregir estos desequilibrios en futuros trabajos.

Notas

- 1 La plataforma OECD Toolkit and Case Navigator for Open Government está disponible en: <https://www.oecd.org/gov/open-government-toolkit-navigator.htm>

Resumen ejecutivo

La ola deliberativa se ha desarrollado a medida que diversas formas innovadoras de involucrar a las y los ciudadanos en el ciclo de formulación de políticas cobran impulso entre los gobiernos y las ciudadanas y ciudadanos de todo el mundo. Este informe es el primer estudio empírico y comparativo que examina el funcionamiento de los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas y analiza el argumento a favor de su institucionalización.

Los procesos deliberativos adoptan muchas formas y se han puesto en marcha en todos los órdenes de gobierno: local (52%); regional (30%); nacional (15%) e internacional-supranacional (3%). Atienden muchos aspectos de las políticas públicas, desde planificación urbana (43 procesos), salud (32 procesos), medio ambiente (29 procesos), infraestructura (28 procesos), planificación estratégica (26 procesos) y otros. En términos generales, son adecuados para abordar dificultades relacionadas con valores, problemas complejos que implican compromisos y disyuntivas a largo plazo.

La OCDE identificó 12 modelos de procesos deliberativos, agrupados en cuatro tipos de objetivos: (1) recomendaciones ciudadanas informadas en materia de políticas públicas; (2) opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas; (3) evaluaciones ciudadanas informadas de medidas electorales, y (4) modelos deliberativos permanentes.

Principios de buenas prácticas para los procesos deliberativos

Cuando se llevan a cabo de forma eficaz, los procesos deliberativos pueden generar mejores políticas, facilitar a los formuladores de políticas públicas la toma de decisiones difíciles y aumentar la confianza entre

la ciudadanía y el gobierno. Con base en las pruebas recabadas y en colaboración con profesionales internacionales del gobierno, la sociedad civil y el mundo académico, la OCDE identificó principios comunes que pueden orientar a los formuladores de políticas públicas en la aplicación de dichos procesos, así como las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017. Dichos principios deberían ayudar a lograr procesos de alta calidad que, a su vez, generen recomendaciones útiles y oportunidades significativas para que las y los ciudadanos formulen las decisiones públicas.

Los principios se resumen de la siguiente manera:

- La tarea debería definirse claramente como una cuestión vinculada a un problema público.
- La autoridad encargada debería comprometerse públicamente a dar respuesta a las recomendaciones o a actuar en consecuencia en el momento oportuno, así como a supervisar e informar con periodicidad sobre los avances de su ejecución.
- Cualquier persona debería tener fácil acceso a la siguiente información sobre el proceso: su propósito, diseño, metodología, detalles de contratación, expertos, recomendaciones, respuesta de la autoridad y seguimiento de la ejecución. Una mejor comunicación pública debería aumentar las oportunidades de aprendizaje público y fomentar una mayor participación.
- Los participantes deberían ser un microcosmos del público en general; esto puede lograrse mediante un muestreo aleatorio a partir del cual se realice una selección representativa para garantizar que el grupo coincida con el perfil demográfico de la comunidad.
- Debería trabajarse para garantizar la inclusión, por ejemplo, mediante la remuneración, la cobertura de los gastos y/o la prestación o pago del cuidado de niños o ancianos.
- Los participantes deberían tener acceso a una amplia gama de evidencias y conocimientos expertos precisos, pertinentes y accesibles, así como la posibilidad de solicitar información adicional.
- La deliberación grupal implica buscar puntos en común, para lo cual se requiere escuchar, ponderar y considerar múltiples perspectivas de manera atenta y activa, garantizando que cada participante tenga la oportunidad de expresarse, una mezcla de formatos y una facilitación hábil.

- Para que los procesos de alta calidad generen recomendaciones informadas, es recomendable que los participantes se reúnan presencialmente durante al menos cuatro días completos, pues la deliberación requiere un tiempo adecuado para que los participantes aprendan, ponderen la evidencia y desarrollen recomendaciones colectivas.
- Para velar por la integridad del proceso, su dirección debería estar a cargo de un equipo de coordinación independiente.
- Debería respetarse la privacidad de los participantes para protegerlos de la atención no deseada y salvaguardar su independencia.
- Los procesos deliberativos deberían evaluarse de acuerdo con estos principios para garantizar el aprendizaje, contribuir a mejorar la práctica futura y conocer su impacto.

Los procesos deliberativos como parte de estrategias de participación más amplias

Los procesos deliberativos conllevan un componente más amplio de participación de las partes interesadas; los más comunes son las convocatorias en línea (utilizadas en 33 casos) y las encuestas (29 casos). Otros métodos son las consultas públicas (19 casos) y las mesas de debate (16 casos). La combinación debería secuenciarse para dejar en claro cómo se integran los resultados de los procesos participativos en la deliberación ciudadana.

Institucionalizar los procesos deliberativos en los ciclos de formulación de políticas y en la toma de decisiones públicas

La institucionalización de los procesos deliberativos propicia que los gobiernos tomen decisiones de mayor dificultad y a menor costo. Mejora la práctica al procurar el aprendizaje y la experimentación colectivos y puede aumentar la confianza en el gobierno, fortalecer la democracia y mejorar la aptitud democrática de la sociedad ofreciendo más oportunidades para que un mayor número de personas

contribuya significativamente a forjar las decisiones públicas. No hay un enfoque único; más bien, este depende del contexto, el objetivo y el proceso involucrados. Se exploran tres vías actuales utilizadas para la institucionalización:

- 1.** Estructura permanente o continua para la deliberación ciudadana
- 2.** Requisitos para que las autoridades públicas organicen procesos deliberativos bajo ciertas condiciones
- 3.** Reglas que permitan a las y los ciudadanos exigir un proceso deliberativo sobre un asunto específico

Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de elaborar leyes o regulaciones que implanten requisitos para los procesos deliberativos bajo ciertas condiciones y permitan a las y los ciudadanos iniciar un proceso deliberativo recabando un número suficiente de firmas.

Para lograr que los procesos de organización resulten más fáciles, menos costosos y más eficaces, se requieren otros elementos de apoyo jurídico, como permitir el acceso a las bases de datos para realizar una selección aleatoria. El siguiente paso sería que, como sucede con los jurados penales, los empleadores otorguen licencias remuneradas para participar en ellos, reconociendo así el valor del tiempo y las aportaciones de las y los ciudadanos a la formulación de políticas públicas.

La institucionalización también requiere que la administración pública y la sociedad civil tengan capacidad y financiamiento suficientes. Para ello, los gobiernos podrían asignar nuevas responsabilidades a un departamento ya en operación (por ejemplo, el de Gobierno Abierto) o crear uno responsable de:

- Establecer estándares de buenas prácticas
- Recomendar a los tomadores de decisiones que consideren utilizar la deliberación en su trabajo
- Desarrollar la capacidad del gobierno mediante la formación de sus funcionarios
- Dar seguimiento a los procesos en curso y evaluar su impacto de manera independiente
- Gestionar presupuestos específicos para procesos deliberativos
- Invertir en organizaciones de la sociedad civil
- Informar con periodicidad al Gobierno y a los miembros del Congreso de los resultados de los procesos deliberativos

Reflexiones para futuros estudios

En este informe se sentaron las bases del estudio futuro de los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas. Sin embargo, apenas se rozó la superficie. En el capítulo 7 se identifican ejemplos que, si bien no cumplían con los criterios de inclusión, presentan líneas prometedoras de investigación.

Las investigaciones futuras podrían ayudar a conocer mejor el impacto, proporcionar un marco para evaluar los procesos deliberativos y explorar cómo las herramientas digitales pueden enriquecer la deliberación. Por último, es recomendable llevar a cabo más experimentos con formas institucionalizadas de deliberación ciudadana, supervisarlas, evaluarlas y adaptarlas.

Introducción:
deliberación y nuevas
formas de gobernanza

Claudia Chwalisz

1

En este capítulo se establece el contexto del informe en función de las tendencias económicas, culturales, políticas, tecnológicas y ambientales actuales. Se vinculan los resultados con el trabajo en curso de la OCDE sobre gobierno abierto, se explica la razón del enfoque en los procesos representativos deliberativos, por qué dichos procesos pueden ser eficaces para la formulación de políticas públicas, así como cuándo usarlos o no.

Introducción

Para explicar por qué los procesos e instituciones deliberativos son el tema central de este informe de la OCDE, es importante considerar primero el contexto más amplio y los impulsores de las tendencias que describen nuestros tiempos. En una época que a menudo se define por “la polarización, el populismo y el pesimismo” (Taylor, 2019), el futuro de la gobernanza pública y –en términos más generales– de la democracia son asuntos que despiertan gran preocupación. En los últimos años han proliferado las publicaciones sobre el fin, la muerte o la crisis de la democracia. De acuerdo con sus raíces griegas, “crisis” –o *krisis*– significa decisión, momento crucial. En esta época de complejos cambios, las actuales estructuras democráticas y de gobernanza no cumplen con su cometido. Cinco son los posibles motores de esta tendencia: económico, cultural, político, tecnológico y ambiental, los cuales están interconectados, aunque no siempre se presenten como tales. Analicemos brevemente cada uno de ellos.

Factores económicos

Las explicaciones de la desazón suelen enmarcarse en términos económicos y culturales. La argumentación de que los “dejados atrás” se están rebelando contra la desigualdad y la globalización ha cobrado gran impulso (Ford y Goodwin, 2014). En las últimas décadas, en la mayoría de los países la desigualdad aumentó, en particular la desigualdad económica (OECD, 2019b). El subempleo y el trabajo inseguro y precario se elevaron en la mayoría de las economías industriales (OECD, 2018a). En algunas de ellas, el ingreso medio y el estándar de vida se estancaron sin mostrar mayores cambios a los registrados una década atrás, o se mantuvieron solo debido al aumento de la deuda de los hogares (OECD, 2019c). Una gran proporción de las sociedades se preocupan por

el futuro laboral. De acuerdo con el Barómetro de Confianza de Edelman 2020, 83% de las y los habitantes de los 28 países participantes en la encuesta temen perder su empleo debido a una o más de las siguientes causas: la economía *gig* o *freelance*; una inminente recesión; falta de formación o de capacidad; competidores extranjeros con precios más bajos; inmigrantes que trabajan con menor remuneración; la automatización, o el traslado de los puestos de trabajo a otros países. En estas circunstancias, muchos políticos y analistas, así como los ciudadanos y ciudadanas de a pie, se cuestionan si las políticas económicas actuales son adecuadas para superar los retos que los países enfrentan.

Factores culturales

Los asuntos económicos y culturales están estrechamente relacionados. Los grupos denominados con el término “dejados atrás” (rezagados) tienen una identidad que corresponde a su condición económica y a su estatus sociocultural, los cuales conllevan una histórica infrarrepresentación en la toma de decisiones y empleos en sectores que han sido desproporcionadamente afectados por los flujos de inmigrantes que reciben salarios más bajos. Un gran número de analistas y académicos también afirman que las actuales crisis en materia de políticas públicas se deben a la forma en que ciertos conceptos culturales y de identidad resultan afectados por la inmigración, lo que a su vez crea ansiedad (Norris e Inglehart, 2019; Eatwell y Goodwin, 2018; Goodhart, 2017).

Estas dos tendencias de aumento de la desigualdad y de la preponderancia cada vez mayor de problemas relativos a la inmigración han coincidido y dan paso a “nuevas dimensiones de desigualdad y conflicto” (Piketty, 2018). Según Piketty y otros estudiosos, ha surgido una nueva escisión entre los “globalistas” con alto nivel educativo, con altos ingresos y que aceptan la inmigración, y los “nativistas” con un nivel educativo más bajo, más pobres y opuestos a la inmigración. El extenso análisis llevado a cabo por Inglehart y Welzel, con base en la Encuesta Mundial de Valores, arroja conclusiones similares (2005; 2009). Sus resultados muestran que, a medida que los países se han enriquecido e industrializado, la gente ha adoptado valores más laicos y emancipadores que priorizan la apertura, la libertad de expresión, la tolerancia, el progreso y el cambio. Sin embargo, si bien habitantes de muchos países han acogido en gran medida dichos valores, eso no significa que todos y cada uno lo hayan hecho. Un buen porcentaje de mujeres y hombres aprecian aún la tradición, la autoridad, la religión y la estabilidad. Algunos

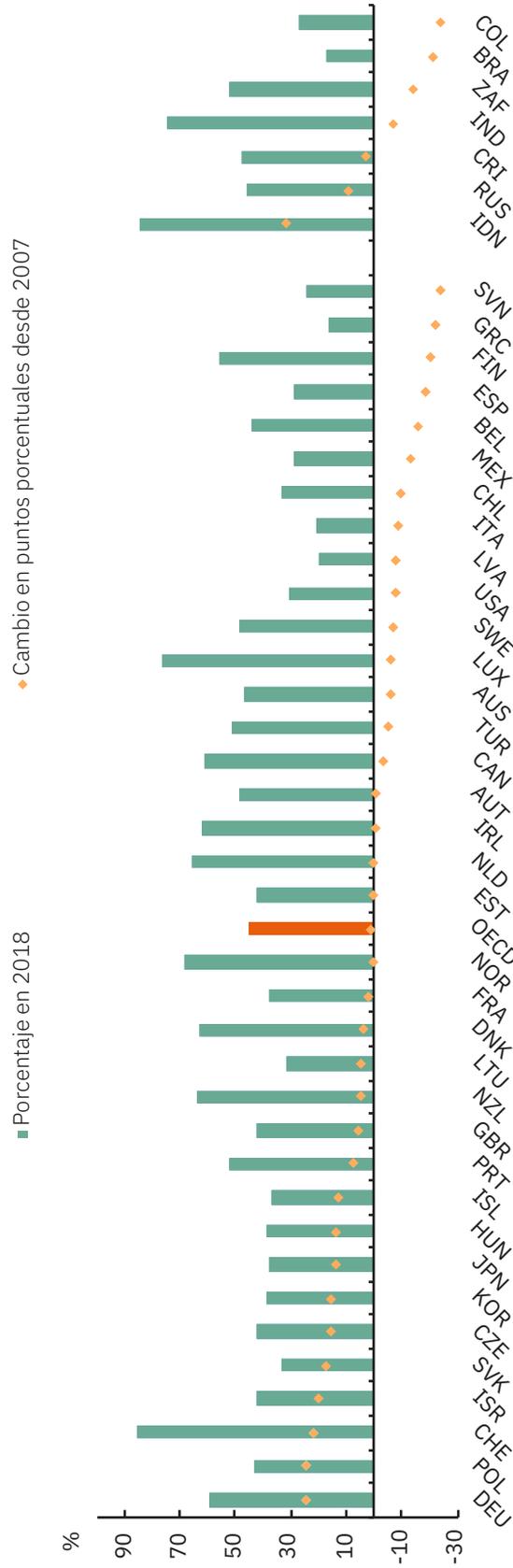
analistas opinan que la razón principal de las recientes crisis de política es el tema cultural, pero este por sí solo no explica el panorama completo.

Impulsores políticos

Entre este cúmulo de interpretaciones, parece haber surgido un factor en común: el crecimiento económico y la adopción de mejores políticas por sí mismos no acallarán el descontento social. También son importantes los factores políticos. La evidencia sugiere que hoy, más que nunca, aparte de la oportunidad de votar cada cierto tiempo, la gente quiere tener mayor peso en la formulación de las políticas públicas que afectan su vida (Chwalisz, 2015, 2017; Hansard Society, 2019). Ha comenzado a examinarse a fondo la tesis de la “democracia furtiva”, la cual sostiene que la gente no quiere intervenir en las políticas públicas y únicamente se interesa por los resultados (Hibbing y Theiss-Morse, 2002). Según sugiere el trabajo de la OCDE sobre la confianza y las políticas públicas, la percepción de la ciudadanía sobre la equidad, tanto en lo que respecta al proceso como al resultado, es un indicador primordial de su confianza en el gobierno (OECD, 2017b). Paul Webb (2013) acuñó el concepto de “demócratas insatisfechos”, es decir, ciudadanos y ciudadanas a quienes no les satisface el estado actual de la democracia, pero sí les entusiasman todas las formas de participación política, de carácter más activo y deliberativo. En las investigaciones empíricas más recientes realizadas en Estados Unidos se descubrió que la mayoría de las personas están dispuestas a aprovechar la oportunidad de deliberar con conciudadanas y conciudadanos y su representante en el Congreso; además, “quienes se muestran más dispuestos a deliberar son precisamente quienes se sienten desanimados por la política estándar de los partidos y de los grupos de interés” (Neblo *et al.*, 2018).

Estos requerimientos de una mayor participación parecen relacionarse con el hecho de que la confianza en la que las sociedades se basan para funcionar se ha debilitado. En los países de la OCDE, solo 45% de las y los ciudadanos confían en su gobierno (Gallup, 2018). La cifra es mucho mayor que el bajo porcentaje de 37% de 2013, pero no necesariamente se trata de una razón para celebrar. Los niveles de confianza varían entre más de 70% en Suiza y Luxemburgo hasta 20% o menos en Grecia y Letonia (Gallup, 2018; gráfica 1.1). Estos resultados son semejantes a los del Barómetro de Confianza de Edelman, según el cual, en los 28 países encuestados, 66% de las personas no confían en que los líderes de su gobierno actual puedan afrontar los retos de su país (2020).

Gráfica 1.1. Confianza en el Gobierno nacional en 2018 y su cambio desde 2007



Fuente: OECD (2019d), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

Más aún, al compararse los datos obtenidos en algunos de los sondeos realizados desde la década de 1960 hasta la fecha, disponibles en algunos países como el Reino Unido y Estados Unidos, se observa que el desencanto y la desconfianza del público han alcanzado picos históricos (Clarke *et al.*, 2014; Pew Research Center, 2015). Por ejemplo, en Estados Unidos, en 1958, 73% de sus nacionales dijeron que podían confiar en el gobierno, cifra que en 2018 bajó a apenas 31% (Pew Research Center, 2015; Gallup, 2018).

Lo anterior es importante por muchas razones. La baja confianza tiene un costo económico, reflejado en elevados costos de operación en las relaciones sociales, económicas y políticas (Fukuyama, 1995), aversión al riesgo por parte de los inversionistas e incumplimiento de las regulaciones (Algan y Cahuc, 2010). De igual forma, el fenómeno ejerce un impacto negativo sobre la cohesión social al exacerbar la polarización, y sobre la participación electoral, el aumento de partidos políticos radicales y los movimientos de protesta (OECD, 2017b). Con el avance de las nuevas tecnologías y el uso generalizado de los medios de comunicación social, se incrementaron los escándalos relacionados con gobiernos, políticos y empresas, lo cual abrió las puertas a que una nueva clase de figuras políticas reclamara que les otorgaran a ellos esa confianza (Davies, 2018). En palabras de Will Davies:

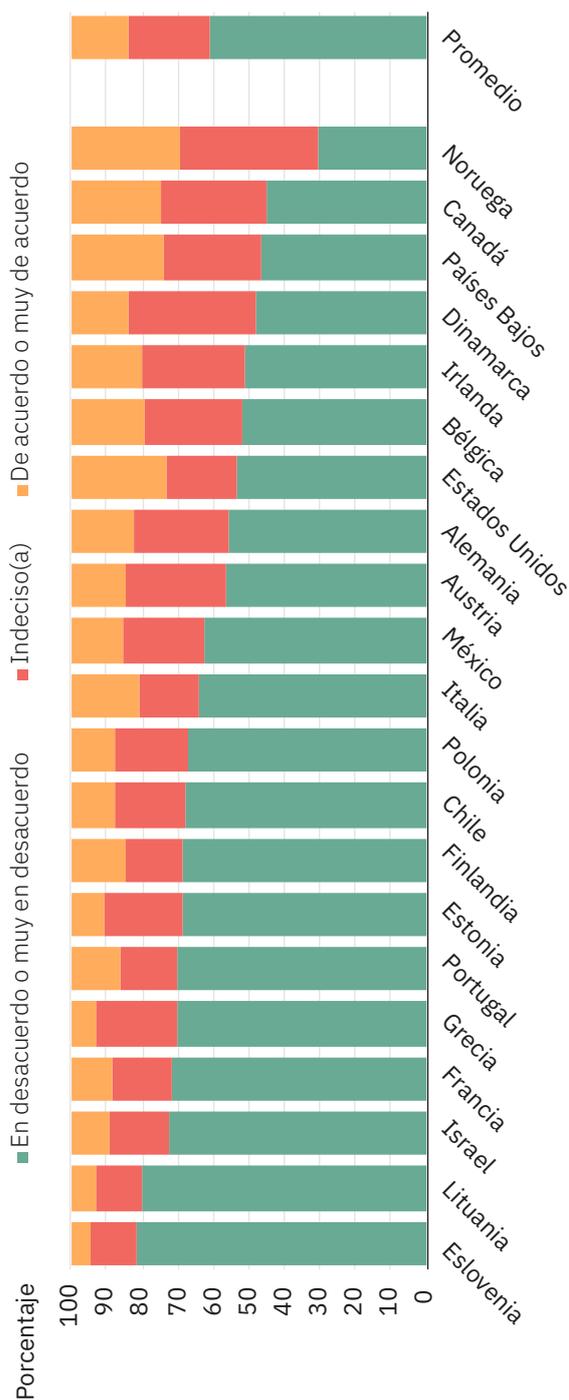
El proyecto que se puso en marcha hace más de tres siglos, que implicaba confiar en personas de élite para que se enteraran, informaran y emitieran juicios en nuestro nombre, puede no ser viable en el largo plazo, al menos no en su forma actual. Resulta tentador disfrutar la fantasía de que podemos revertir las fuerzas que han debilitado el proyecto, o bien hacerlas retroceder con un arsenal de hechos aun mayor. Pero eso significa ignorar las maneras más fundamentales en las que la naturaleza de la confianza está cambiando... [Un] nuevo tipo de narrador heroico de la verdad surgió a la par de estas tendencias... [Las] raíces de este nuevo y a menudo inquietante “régimen de la verdad” no se encuentran en el aumento del populismo o en la era del *big data*. En gran medida, las élites no han entendido que esta crisis tiene que ver con la confianza más que con los hechos y quizá por ello no detectaron la rápida erosión de su propia credibilidad (2018).

Esta tendencia coincide con que cada vez más ciudadanas y ciudadanos sienten que su voz no cuenta y que el gobierno no escucha a personas como ellas y ellos (OECD, 2018b; Hansard Society, 2019). Los resultados de la encuesta Riesgos que Importan de la OCDE muestran que en todos los países encuestados, excepto en cuatro (Canadá, Dinamarca, Noruega y Países Bajos), la mayoría de los encuestados está activamente en desacuerdo con la afirmación “Siento que al diseñar o reformar las prestaciones públicas el gobierno toma en cuenta las opiniones de las personas como yo” (OECD, 2018b: 26; gráfica 1.2).

Los movimientos de protesta y los recientes resultados electorales registrados en todo el mundo indican que los más desprotegidos en términos económicos no solo se sienten desilusionados, sino olvidados, por el sistema democrático. Están lejos de intermediar significativamente para influir en el cambio (Snower, 2018). Además, en cada vez más países, limitar la intermediación, la participación, e incluso las libertades fundamentales de la ciudadanía (por ejemplo, de asociación, reunión y expresión) se ha convertido en una política deliberada. Por ello, muchos representantes de organizaciones de la sociedad civil denunciaron que el espacio cívico se ha “cerrado” gradualmente durante muchos años (CIVICUS, 2018). Como mencionara Peter MacLeod, la relación triangulada entre el pueblo, las servidoras y servidores públicos y las políticas y políticos fracasó (2018). El pueblo dice: “Ustedes no hablan en mi nombre”. Los servidores públicos alegan: “Pero ustedes solo hablan por ustedes mismos”. Y la respuesta de las políticas y políticos es: “Tengo un mandato”. ¿Cómo fortalecer y reimaginar esta relación entre ellos para el siglo XXI?

Gráfica 1.2. Según muchos encuestados, en la mayoría de los países, al concebir los beneficios sociales el Gobierno no toma debidamente en cuenta las opiniones de personas como ellos

Distribución de respuestas a la afirmación “Siento que al diseñar o reformar las prestaciones públicas el Gobierno toma en cuenta las opiniones de personas como yo”, 2018.



Nota: Se pidió a las y los encuestados que indicaran el grado en el que están de acuerdo o en desacuerdo con la afirmación: “Siento que al diseñar o reformar las prestaciones públicas, el Gobierno toma en cuenta las opiniones de personas como yo”. Las opciones para responder eran: “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo”, “Indeciso/a”, “De acuerdo” y “Muy de acuerdo”.

Fuente: OECD (2019d), “Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey”, www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm

Impulsores tecnológicos

Por otra parte, este siglo se ha definido también por las consecuencias de la transformación digital en proceso en múltiples economías y sociedades. Los medios de comunicación social y las aplicaciones de mensajería agudizan la fragmentación de la opinión pública; se ha demostrado que las personas —sobre todo las afiliadas a partidos políticos— tienden a compartir artículos noticiosos afines a su manera de pensar y a evitar los opuestos (Bright, 2018; An *et al.*, 2013). La erosión del ecosistema mediático contribuye también a esta tribalización y polarización. Según el Barómetro de Confianza de Edelman, de los encuestados en 25 países, 57% piensan que los medios que utilizan están “contaminados” con información poco confiable. Asimismo, a 67% les preocupa que la información falsa se utilice como un arma y 51% cree que los medios sirven solo a los intereses de unos cuantos (Edelman, 2020). En general, los partidarios de la izquierda y la derecha confían ligeramente menos en los medios noticiosos, tienen mayores niveles de confianza en los que ellos usan y perciben una mayor “brecha de confianza” entre los medios que ellos consultan y los demás disponibles en su país (Suiter y Fletcher, 2020). La transformación digital también aumentó las expectativas de la ciudadanía respecto de la prestación de servicios públicos más eficaces por parte de su gobierno, la cual también se relaciona en gran medida con su confianza en el gobierno (OECD, 2018b).

Por otra parte, las nuevas tecnologías y los medios de comunicación social pueden propiciar una gobernanza más participativa. Muchas regiones han adaptado sus procesos de gobernanza para destacar la importancia de una cultura abierta, de los datos abiertos y de la participación ciudadana a través de medios digitales (véase, por ejemplo, Open Data Institute, 2020).

Impulsores del medio ambiente

Por último, el hecho de que ahora vivimos en el Antropoceno, una era en la que toda actividad humana tiene una consecuencia en el orden natural, exige un nuevo enfoque de gobernanza. En este “nuevo régimen climático” (Latour, 2018), las actividades de los seres humanos tienen un impacto profundo, duradero y global en el medio ambiente. Los sistemas del entorno natural no se comportan de forma predecible

y lineal; tienen “puntos de inflexión” que pueden provocar repercusiones desastrosas (OECD, 2019a). Es necesario reformar los mecanismos de gobernanza de modo que tomen en cuenta esta complejidad y dinamismo (véase Dryzek y Pickering, 2019).

Por qué este informe se centra en la deliberación y las nuevas formas de gobernanza

Considerar estos cinco impulsores en conjunto permite reconocer que la incapacidad del actual sistema de gobernanza para abordar los retos más apremiantes se debe, en parte, a que las instituciones y los procesos democráticos no son del todo adecuados para el siglo XXI (OECD, 2019a). No solo cuentan los resultados del juego; las reglas del juego forjan los resultados. En muchos países de la OCDE, dichas reglas se establecieron en los siglos XVII y XVIII. Si bien se han registrado avances (por ejemplo, en materia de sufragio) y los formuladores de políticas públicas utilizan nuevas herramientas, la arquitectura institucional y los mecanismos de los sistemas políticos actuales casi no han cambiado.

En este contexto se elaboró el presente informe sobre deliberación y nuevas formas de gobernanza. El documento se basa en las conclusiones del informe de la OCDE, *Open Government: The Global Context and the Way Forward* (2016) y en diversos estudios sobre gobierno abierto realizados en todo el mundo, en los cuales se identificaron las tendencias a la baja de la confianza en el gobierno, las demandas de mayor apertura por parte de la ciudadanía y el creciente número de prácticas innovadoras que otorgan a las personas más capacidad de contribuir a forjar las decisiones públicas. En el informe se explora también en qué formas están trabajando los gobiernos para implementar la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto, que, con respecto a la participación ciudadana en el gobierno, establece que los Adherentes deben:

8. Otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas [...]; y

9. Promover formas innovadoras para incluir activamente y efectivamente a las partes interesadas con el fin de generar ideas, co-crear soluciones [...] [sic] (OECD, 2017a).

En este informe se analizan a fondo los procesos representativos deliberativos, como Asambleas, Jurados y Paneles Ciudadanos. En el proceso participa un grupo de personas seleccionadas de manera aleatoria, sumamente representativas de una comunidad y que dedican gran parte de su tiempo a aprender, a colaborar y, mediante la deliberación facilitada, a desarrollar recomendaciones colectivas para los formuladores de políticas públicas. Dichos procesos se han convertido en el centro de atención por cuatro razones fundamentales:

- 1. En todo el mundo, las autoridades públicas recurren cada vez más a procesos representativos deliberativos para fomentar la participación más directa de las y los ciudadanos en la resolución de algunos de los retos de política pública más acuciantes.** Si bien dichos procesos no son “nuevos”, pues la primera oleada contemporánea comenzó a finales de la década de 1960, en la actualidad se aprecia una nueva oleada dirigida a experimentar más en cuanto a su propósito, diseño, combinación con otras formas de participación e institucionalización. Por consiguiente, es necesario comprender mejor su funcionamiento y su impacto por medio de un análisis comparativo.
- 2. Se cuenta con evidencia de que los procesos representativos deliberativos han ayudado a las autoridades públicas a tomar decisiones difíciles sobre una amplia gama de asuntos de política pública en todos los niveles de gobierno que habían llegado a un estancamiento político o a la falta de soluciones evidentes.** Eso amerita que se profundice en las buenas prácticas que propiciaron que dichos procesos ayuden a los responsables de la toma de decisiones.
- 3. Los procesos mencionados constituyen uno de los métodos más innovadores de participación ciudadana,** que reimplantan la antigua práctica ateniense de la selección aleatoria (o sorteo), actualizada con métodos estadísticos modernos que permiten la estratificación, método empleado para garantizar la representatividad. Estas innovaciones ofrecen la posibilidad de adoptar mecanismos útiles e interesantes para complementar las instituciones democráticas representativas vigentes.
- 4. Las publicaciones y estudios disponibles sobre los procesos representativos deliberativos indican que, si estos se institucionalizan, podrían ayudar a abordar algunos impulsores clave del decaimiento de la democracia expuestos en esta**

introducción: dar voz y representatividad a una gama mucho más amplia de ciudadanas y ciudadanos; reconstruir la confianza en el gobierno, y conducir a una toma de decisiones públicas más legítima y eficaz.

El informe erige una nueva base de evidencia internacional y comparativa sobre el uso de estos procesos para la toma de decisiones públicas en los países miembros de la OCDE; para ello, se presenta un análisis comparativo relativo a la integridad del diseño, la deliberación sólida y la influencia en las decisiones públicas. Asimismo, se identifican y comparan diversos modelos de procesos representativos deliberativos y se abordan las tendencias globales, nacionales y regionales. Las secciones empíricas se basan en 282 estudios de caso provenientes de países miembros de la OCDE y se ofrece una sólida base de pruebas de la que pueden extraerse principios de buenas prácticas, y a partir de la cual se podrán explorar aspectos relativos a la institucionalización, es decir, cómo pasar de las iniciativas *ad hoc* a las prácticas integradas.

En este informe se identifica lo siguiente:

- Diferentes modelos de procesos representativos deliberativos y cómo elegir un modelo en función del asunto de que se trate, su complejidad y el contexto (capítulo 2).
- Tendencias internacionales relativas a los lugares, órdenes de gobierno, modelos y tipos de asuntos públicos que mejor puedan atenderse de esta manera (capítulo 3).
- Cómo influyen las alternativas en materia de diseño en la calidad de la deliberación y los resultados (capítulo 4).
- Cómo se utilizan y podrían utilizarse los procesos representativos deliberativos en relación con otras formas de participación de las partes interesadas, incluidas las herramientas digitales (capítulo 4).
- Principios de buenas prácticas aplicables a los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas (capítulo 5).
- Diferentes vías hacia la institucionalización que propicien que la deliberación ciudadana se convierta en un aspecto integrado en los procedimientos de toma de decisiones públicas (capítulo 6).

Los capítulos 5 y 6 se desarrollaron en colaboración con dos Grupos Consultivos Internacionales de la OCDE sobre principios e institucionalización, compuestos por reconocidos profesionales internacionales pertenecientes al ámbito gubernamental, la sociedad civil y la academia,

que ponen en práctica, experimentan y examinan procesos deliberativos. El capítulo 7 ofrece una breve panorámica de otras prácticas deliberativas que no cumplan con los tres criterios de inclusión en el estudio, pero que vale la pena abordar.

¿Por qué la representatividad y la deliberación?

En tiempos de cambios complejos como los que ahora vivimos, las actuales instituciones democráticas y gubernamentales no están cumpliendo con su cometido. Los procesos representativos deliberativos conforman una parte del panorama general del cambio sistémico requerido. Si se les lleva a cabo con eficacia, permitirían a los formuladores de políticas públicas tomar decisiones difíciles acerca de los problemas más complejos en este ámbito y aumentar la confianza entre la ciudadanía y el Gobierno.

Los procesos representativos deliberativos brindan la oportunidad de encontrar mejores soluciones, ya que recurren a la inteligencia colectiva y la diversidad cognitiva de un grupo (Landemore, 2012). La evidencia muestra que los seres humanos razonan con mayor eficacia a través de interacciones sociales, sobre todo con quienes aportan perspectivas por completo distintas; esto ayuda a las personas a justificar sus creencias y su comportamiento ante los demás, a convencerlos con argumentos de defensa y a evaluar la postura que los demás adoptan (Mercier y Sperber, 2019; Grönlund *et al.*, 2015; Mercier y Landemore, 2012).

Los procesos representativos deliberativos también contribuirían a generar apoyo a las decisiones públicas entre el público en general, ya que es más probable que las personas confíen en una decisión bien informada por sus pares de a pie que en una tomada únicamente por el gobierno o a puerta cerrada. Además, los procesos deliberativos contribuyen a aumentar el amplio conocimiento de los participantes sobre los problemas, fomentan la capacidad cívica y la eficacia política de los participantes y del público en general (Knobloch *et al.*, 2019), y también pueden ayudar a alcanzar mayores niveles de sapiencia y participación si la comunicación pública se realiza correctamente (Suiter, 2018). Estos temas se tratan a profundidad en el capítulo 4.

Con base en las pruebas recabadas y la investigación teórica disponible en el campo de la democracia deliberativa, siete son las razones clave por las que los procesos representativos deliberativos pueden ayudar a tomar mejores decisiones públicas y a elevar la confianza. A continuación las analizaremos.

1. Mejores resultados en materia de política pública porque la deliberación da lugar a juicios públicos ponderados más que a opiniones públicas, lo que ayuda a desarrollar recomendaciones informadas sobre los temas

La mayoría de las actividades de participación pública –votaciones, asambleas municipales, foros en línea, presupuestos participativos, entre otros– no están diseñadas para ser representativas ni constructivas. En consecuencia, pueden ser conflictivas, es decir, constituir oportunidades para ventilar las quejas en lugar de encontrar soluciones o puntos en común. Los procesos deliberativos crean espacios para el aprendizaje, la deliberación y el desarrollo de recomendaciones fundadas y de mayor utilidad para los responsables de formular políticas públicas y de tomar decisiones. También pueden aprovechar los conocimientos locales y la experiencia respecto de un tema. Si bien los procesos deliberativos no son la única forma de lograr este propósito, debido al uso de un muestreo aleatorio a partir del cual se realiza una selección representativa, abarcan una amplia sección transversal de la sociedad y así crean una imagen más integral que la que pueden ofrecer los procesos de participación abiertos basados en la autoselección.

2. Mayor legitimidad para tomar decisiones difíciles

En un proceso deliberativo, a un grupo representativo de personas se le asigna el tiempo y los recursos necesarios para aprender, deliberar con facilitadores cualificados y elaborar de manera colectiva recomendaciones meditadas; al convocarlo, los políticos incrementaron la legitimidad para tomar ese tipo de decisiones difíciles. Los procesos ayudan a los formuladores de políticas públicas a comprender mejor las prioridades públicas, así como los valores y las razones que las sustentan, y a identificar dónde es factible lograr el consenso y dónde no lo es. Datos recabados indican que son especialmente útiles en situaciones en las que es preciso superar el estancamiento político.

3. Elevar la confianza pública en el gobierno y en las instituciones democráticas al otorgar a los ciudadanos y las ciudadanas una función efectiva en la toma de decisiones públicas

Es más probable que la gente confíe en una decisión en la que influyeron personas comunes y corrientes que en una tomada únicamente por el gobierno o a puerta cerrada. La confianza también funciona en dos sentidos. Para que los gobiernos se ganen la confianza de la ciudadanía, deberán, a su vez, confiar en sus miembros y permitir que participen más directamente en la toma de decisiones. También puede demostrarles cuán difícil es tomar decisiones colectivas y reforzar su noción de la vida democrática colectiva.

4. Expresar respeto cívico y empoderar a las y los ciudadanos

Invitar a las y los ciudadanos a intervenir en la deliberación activa también puede fortalecer su percepción de la eficacia política (es decir, la creencia de que todos podemos entender e influir en asuntos políticos) al no tratarlos como objetos de la legislación y la administración (véase Knobloch *et al.*, 2019).

5. Hacer que la gobernanza sea más inclusiva al involucrar a un grupo de personas mucho más diverso

La mayoría de los órganos de decisión política no son representativos de la población en general en términos descriptivos (esto es, los representantes no provienen de entornos ni tienen características semejantes a los de sus representadas y representados); tampoco están destinados para ello. Debido a que utilizan la selección aleatoria y el muestreo estratificado, los procesos deliberativos incorporan las políticas y la toma de decisiones públicas, categorías por lo común excluidas: jóvenes, personas desfavorecidas, mujeres u otros grupos minoritarios.

6. Reforzar la integridad y prevenir la corrupción al velar por que los grupos e individuos con riqueza y poder no tengan la capacidad de influir indebidamente en una decisión pública

Los principios clave de las buenas prácticas deliberativas son que el proceso es transparente, visible y ofrece la oportunidad de que todas las

partes interesadas interactúen con los participantes. La identidad de los participantes se protege hasta después de que el proceso finaliza para evitar que sean blanco de grupos de presión. Las presentaciones y toda la documentación deben ponerse a disposición del público. Los participantes tienen tiempo suficiente para ponderar los hechos, deliberar y llevar a cabo un juicio público colectivo.

7. Ayudar a contrarrestar la polarización y la desinformación

Investigaciones empíricas han demostrado que “las cámaras de resonancia que refuerzan la cognición cultural, la reafirmación de la identidad y la polarización no funcionan en condiciones de deliberación, ni siquiera en grupos de partidarios afines” (Dryzek *et al.*, 2019; véase Grönlund *et al.*, 2015). También hay indicios de que la deliberación puede ser una forma eficaz de sortear las divisiones de carácter étnico, religioso o ideológico entre grupos cuya identidad se ha basado históricamente en el rechazo de la identidad del otro (Ugarizza *et al.*, 2014).

Cuándo utilizar y cuándo no utilizar los procesos representativos deliberativos

A partir de datos recabados y estudios realizados, se ha comprobado que los procesos deliberativos funcionan bien para resolver los siguientes tipos de problemas:

- 1. Problemas basados en valores:** muchos aspectos de las políticas públicas tienen que ver con los valores. Los procesos representativos deliberativos están diseñados de forma que propicien la escucha activa, el pensamiento crítico y el respeto entre los participantes. Constituyen un entorno en el que es posible debatir de manera civilizada cuestiones éticas complejas sin soluciones evidentes o “correctas”, lo cual facilitará que los participantes encuentren puntos en común.
- 2. Problemas complejos que requieren compromisos:** los procesos representativos deliberativos están diseñados para dar a los participantes tiempo para aprender, reflexionar y deliberar, así como acceso a una amplia gama de testimonios y conocimientos expertos de funcionarios, académicos, grupos de reflexión, grupos de defensoría, empresas y otras partes interesadas. Estas características de

diseño habilitan a las y los ciudadanos para afrontar la complejidad de la toma de decisiones y considerar los problemas dentro de sus limitaciones legales, jurídicas y/o presupuestarias.

3. Problemas de largo plazo que trascienden los incentivos de corto plazo de los ciclos electorales: muchos aspectos de política pública son decisiones difíciles de tomar, ya que a menudo sus beneficios solo se cosechan en el largo plazo, mientras que los costos se incurren de inmediato. Los procesos deliberativos ayudan a justificar la acción y el gasto en dichos aspectos, pues se diseñaron para eliminar los intereses propios de los partidos políticos y los intereses electorales, y así estimular a los participantes a actuar en interés del bien público.

Sin embargo, los procesos deliberativos no son una panacea; no abordan todos los problemas democráticos y de gobernanza expuestos en la presente introducción. Las sociedades democráticas se enfrentan a un amplio conjunto de retos que requieren distintos métodos de resolución o participación. Por ejemplo, los procesos deliberativos no son suficientes para abordar los problemas de inclusión política y toma de decisiones colectivas. El primero se resuelve mejor mediante la igualdad política en forma de sufragio universal y el voto es útil para aumentar la participación en la toma de decisiones (aunque a menudo se ve afectado por la escasa información con que cuentan los votantes). Los procesos deliberativos tampoco son adecuados para decisiones urgentes, problemas en las últimas etapas de la toma de decisiones, en las que son limitadas las posibles soluciones de asuntos relacionados con la seguridad nacional o de cuestiones binarias. La gobernanza democrática precisa que se utilicen diferentes mecanismos para diferentes propósitos, de modo que se aprovechen sus puntos fuertes y débiles.

Cuadro 1.1. El trilema igualdad-participación-deliberación

	Igualdad	Participación	Deliberación
Democracia de masas (sufragio general)	+	+	-
Deliberación movilizadora (invitación selectiva)	-	+	+
Deliberación microscópica (muestra representativa)	+	-	+

Fuente: Fishkin, 2009.

James Fishkin (2009) identificó un trilema de valores democráticos: igualdad (política), participación (masiva) y deliberación (significativa). Son importantes por igual para la democracia, pero extremadamente

difíciles de adquirir al mismo tiempo. Intentar poner en práctica dos de estos valores necesariamente atentará contra el tercero. Como se muestra en el cuadro 1.1, la democracia de masas, que se refiere a votaciones, referendos y procesos participativos (como asambleas municipales, foros abiertos presenciales y en línea, presupuestos participativos), pone en práctica los valores de igualdad y participación, pero no el de deliberación ciudadana. La deliberación movilizadora, en la que los participantes son autoseleccionados o nombrados y no representativos del público en general, pone en práctica los valores de participación y deliberación, pero no el de igualdad. La deliberación microscópica, en la que participa una muestra pequeña pero representativa de la población, pone en práctica los valores democráticos de igualdad y deliberación, pero no el de participación. Este informe se centra en la deliberación microscópica, al reconocer que no es posible lograr al mismo tiempo la participación a gran escala solo con prácticas deliberativas.

Referencias bibliográficas

Algan, Yann y Pierre Cahuc (2010), *Handbook of Economic Growth, Volume 1*, Ámsterdam, North-Holland Publishing.

An, Jisun, Daniele Quercia y Jon Crowcroft (2013), “Fragmented Social Media: A Look into Selective Exposure to Political News”, *WWW 2013 Companion*, DOI:10.1145/2487788.2487807

Bone, Z., J. Crockett y S. Hodge (2006), “Deliberation Forums: A Pathway for Public Participation”, en R. J. Petheram y R. Johnson (eds.), *Practice Change for Sustainable Communities: Exploring Footprints, Pathways and Possibilities* (pp. 1-16), Beechworth, Australia, The Regional Institute Ltd., <https://researchoutput.csu.edu.au/en/publications/deliberation-forums-a-pathway-for-public-participation> (consultado el 11 de noviembre de 2019).

Bouricius, Terrill G. (2013), “Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day”, *Journal of Public Deliberation* 9(1): Article 11, <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1220&context=jpd> (consultado el 11 de noviembre de 2019).

Bright, Jonathan (2018), “Explaining the Emergence of Political Fragmentation on Social Media: The Role of Ideology and Extremism”, *Journal of Computer-Mediated Communication* 23(1): 17-33.

Carson, Lyn y Stephen Elstub (2019), “Comparing participatory and deliberative democracy”, newDemocracy Research and Development Note, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/04/RD-Note-Comparing-Participatory-and-Deliberative-Democracy.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2019).

Carson, Lyn (2017), “Deliberation”, newDemocracy Research and Development Note, newDemocracy Foundation, https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2017/03/docs_researchnotes_2017_March_nDF_RN_20170322_Deliberation.pdf (consultado el 11 de noviembre de 2019).

Chwalisz, Claudia (2017), *The People’s Verdict: Adding Informed Citizen Voices to Public Decision-making*, Nueva York, Roman & Littlefield.

_____ (2015), *The Populist Signal: Why Politics and Democracy Need to Change*, Nueva York, Roman & Littlefield.

CIVICUS (2018), “People Power Under Attack: A Global Analysis of Threats to Fundamental Freedoms”, <https://www.civicus.org/documents/PeoplePowerUnderAttack.Report.27November.pdf> (consultado el 17 de enero de 2020).

Clarke, Nick, Will Jennings, Jonathan Moss y Gerry Stoker (2014), *The Rise of Anti-Politics in Britain*, Southampton, University of Southampton.

Davies, Will (2018), “Why We Stopped Trusting Elites”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/news/2018/nov/29/why-we-stopped-trusting-elites-the-new-populism> (consultado el 7 de noviembre de 2019).

Dryzek, John S., André Bächtiger, Simone Chambers, Joshua Cohen, James N. Druckman, Andrea Felicetti, James S. Fishkin, David M. Farrell, Archon Fung, Amy Gutmann, Hélène Landemore, Jane Mansbridge, Sofie Marien, Michael A. Neblo, Simon Niemeyer, Maija Setälä, Rune Slothuus, Jane Suiter, Dennis Thompson y Mark E. Warren (2019), “The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation”, *Science* 363(6432): 1144-1146, DOI: 10.1126/science.aaw2694

Dryzek, John S., (2009), “Democratization as Deliberative Capacity Building”, *Comparative Political Studies* 42: 1379-1402.

- Dryzek, John S. y Hayley Stevenson (2011), "Global Democracy and Earth System Governance", *Ecological Economics* 70(11): 1865-74.
- Dryzek, John S. y Jonathan Pickering (2019), *The Politics of the Anthropocene*, Oxford, Oxford University Press.
- Eatwell, Roger y Matthew Goodwin (2018), *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, Londres, Pelican.
- Edelman (2020), "Edelman Trust Barometer", <https://www.edelman.com/trustbarometer> (consultado el 8 de abril de 2020).
- Elstub, Stephen (2018), "Deliberation and Participatory Democracy", en André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane J. Mansbridge y Mark Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Farrell, David, Nicole Curato, John S. Dryzek, Brigitte Geifssel, Kimmo Grönlund, Sofie Marien, Simon Niemeyer, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä y Jane Suiter (2019), "Deliberative Mini-Publics Core Design Features", Working Paper Series No. 2019/5, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, University of Canberra, <https://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/Deliberative%20Mini-Publics%20Core%20Design%20Features.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2019).
- Fishkin, James (2009), *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press.
- Ford, Robert y Matthew Goodwin (2014), *Revolt on the Right: Explaining Support for the Radical Right in Britain*, Oxford, Routledge.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press.
- Gallup (2018), World Poll, https://www.gallup.com/topic/world_poll.aspx
- Gastil, John y Peter Levine (2005), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Grönlund, Kimmo, Kaisa Herne y Maija Setälä (2015), "Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?", *Political Behaviour* 37: 995-1020.

- Goodhart, David (2017), *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, Londres, C. Hurst & Co. Publishers.
- Habermas, Jurgen (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag.
- Hansard Society (2019), “Audit of Political Engagement 16: The 2019 Report”, Hansard Society, <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/audit-of-political-engagement-16> (consultado el 30 de octubre de 2019).
- Hibbing, John R. y Elizabeth Theiss-Morse (2002), *Stealth Democracy: Americans’ Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2009), “How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization”, *Foreign Affairs* 88(2): 33-48, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2391678 (consultado el 30 de octubre de 2019).
- _____ (2005), *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knobloch, Katherine R., Michael L. Barthel y John Gastil (2019), “Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens’ Initiative Review on Voters’ Political Efficacy”, *Political Studies*: 1-20.
- Landemore, Hélène (2012), *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Oxford, Princeton University Press.
- Latour, Bruno (2018), *Down to Earth: Politics in the New Climatic Regime*, Translated by Cathy Porter, Londres, Polity Press.
- MacLeod, Peter (2018), “Inclusive Governance and Public Trust”, Presentación en la OECD Innovation Conference de noviembre de 2018, <https://drive.google.com/file/d/1EsByFXNZOe9XSKM0UQbz7xbX0u074giR/view> (consultado el 30 de octubre de 2019).
- Mansbridge, Jane J. (1980), *Beyond Adversary Democracy*, Nueva York, Basic Books.
- _____, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson y Mark E. Warren (2012), “A Systemic Approach to Deliberative Democracy”, en Parkinson,

John y Jane Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge.

Matthews, D. (1999), *Politics for People*, Urbana, University of Illinois Press.

Mercier, Hugo y H el ene Landemore (2012), "Reasoning Is for Arguing: Understanding the Successes and Failures of Deliberation," *Political Psychology* 33(2).

Mercier, Hugo y Dan Sperber (2019), *The Enigma of Reason*, Londres, Harvard University Press.

Neblo, Michael, K. M. Esterling y D. M. J. Lazer (2018), *Politics with the People: Building a Directly Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund (2019), *Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections*, Sydney, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/New-Democracy-Handbook-FINAL-LAYOUT-reduced.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2019).

Norris, Pippa y Ronald Inglehart (2019), *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press.

OECD (2015), *Trust in Government*, Par s, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>

_____ (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Par s, OECD Publishing.

_____ (2017a), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

_____ (2017b), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, Par s, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>

_____ (2018a), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/empl_outlook2018-en

- _____ (2018b), *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/els/soc/Risks-That-Matter-2018-Main-Findings.pdf>
- _____ (2019a), *Beyond Growth: Towards a New Economic Approach*, Report of the Secretary General's Advisory Group on a New Growth Narrative, [http://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)3_Beyond%20Growth.pdf](http://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)3_Beyond%20Growth.pdf)
- _____ (2019b), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>
- _____ (2019c), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/689afed1-en>
- _____ (2019d), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- Open Data Institute (2020), *Becoming More Open: The View From Four European Cities*, Londres, Open Data Institute, https://theodi.org/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-P19_Becoming-more-open_-The-view-from-four-European-cities.pdf (consultado el 9 de abril de 2020).
- Owen, David y Graham Smith (2015), "Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn", *Journal of Political Philosophy* 23(2): 213-234, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jopp.12054> (consultado el 11 de noviembre de 2019).
- Parkinson, John y Jane Mansbridge (eds.) (2012), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, (2012), "Participatory Democracy Revisited", *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19, <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/participatory-democracy-revisited/A6D459B-B654AD3AA9152FDDC682AC364>
- Pew Research Center (2015), "Trust in Government: 1958-2015", *U.S. Politics & Policy*, <https://www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015/> (consultado el 14 de noviembre de 2019).

- Piketty, Thomas (2018), “Brahmin Left vs Merchant Right: Rising Inequality and the Changing Structure of Political Conflict (Evidence from France, Britain and the US, 1948-2017)”, World Inequality Lab Working Paper, Series no. 2018/7, <http://piketty.pse.ens.fr/files/Piketty2018.pdf> (consultado el 14 de noviembre de 2019).
- Schechter, David y Brian Sullivan (2018), “Beyond Mini-Publics Alone,” newDemocracy Research and Development Note, newDemocracy Foundation, https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/02/docs_researchnotes_2018_February_nDF_RN_20180215_BeyondMiniPublicsAlone.pdf (consultado el 11 de noviembre de 2019).
- Snower, Dennis J. (2018), “Beyond Capital and Wealth”, *Economics* 12 (2018-21): 1-10.
- Suiter, Jane (2018), “Deliberation in Action—Ireland’s Abortion Referendum”, *Political Insight*, septiembre de 2018: 30-32, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2041905818796576> (consultado el 14 de noviembre de 2019).
- _____ y Richard Fletcher (2020), “Polarization and Partisanship: Key Drivers of Distrust in Media Old and New?”, *European Journal of Communication*, <https://doi.org/10.1177/0267323120903685>
- Taylor, Matthew (2019), “Rebalancing the policy and politics arms race”, RSA, <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/matthew-taylor-blog/2019/05/rebalancing-the-policy-and-politics-arms-race> (consultado el 30 de octubre de 2019).
- Ugarizza, J. E. y Didier Caluawerts (2014), *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: From Conflict to Common Ground*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Webb, Paul (2013), “Who is Willing to Participate? Dissatisfied Democrats, Stealth Democrats and Populists in the United Kingdom”, *European Journal of Political Research* 52(6), DOI: 10.1111/1475-6765.12021.
- Yankelovitch, Daniel (2001), *The Magic of Dialogue: Transforming Conflict into Cooperation*, Nueva York, Touchstone.

Modelos de procesos
representativos
deliberativos

Ieva Česnulaitytė



En todo el mundo se han desarrollado, puesto a prueba e instaurado un gran número de modelos de procesos representativos deliberativos, los cuales pueden agruparse en cuatro tipos, según su objetivo:

- 1) Recomendaciones ciudadanas informadas en materia de políticas públicas
- 2) Opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas
- 3) Evaluación ciudadana informada de medidas electorales
- 4) Modelos representativos deliberativos permanentes

En la primera parte de este capítulo se presentan 12 modelos de procesos representativos deliberativos, desglosados por tipos de objetivo. Los modelos descritos son los siguientes: Asamblea Ciudadana; Jurado o Panel Ciudadano; Conferencia de Consenso; Célula de Planificación; Proceso G1000; Consejo Ciudadano; Diálogos Ciudadanos; Sondeo o Encuesta Deliberativa; World Wide Views; Revisión Ciudadana de Iniciativas; el Modelo Ostbelgien y el Observatorio de la Ciudad.

En la segunda parte se describe cómo elegir entre diferentes modelos según su objetivo, su complejidad, el problema que se busca resolver y otros factores. El capítulo concluye con un análisis de la combinación de características de diversos modelos.

Introducción

A partir de nuevas investigaciones empíricas reunidas para este informe e investigaciones teóricas de tipo más general, en este capítulo se presentan 12 modelos de procesos representativos deliberativos (denominados indistintamente *procesos deliberativos* para abreviar), agrupados por cuatro tipos de objetivos. Asimismo, se definen sus características de diseño y la manera de elegir entre los diferentes modelos según su objetivo, su complejidad, el problema y otros factores.

A lo largo de los años, gracias a los esfuerzos combinados de formuladores de políticas públicas, académicos y miembros de la sociedad civil, se ha desarrollado, puesto a prueba e instaurado un gran número de modelos de procesos representativos deliberativos en todo el mundo. A medida que su uso se ha extendido, algunos modelos recibieron nombres distintos según el país, pero son, en esencia, similares. Por ejemplo, a pesar de sus diferencias en nomenclatura, los paneles de referencia de Canadá y los jurados ciudadanos de Australia pertenecen al mismo tipo de modelo. Estas y otras divergencias se deben en parte a la historia y la cultura políticas analizadas en las secciones correspondientes.

En términos generales, la elección de modelos deliberativos ha dependido hasta ahora de la familiaridad con ellos y la experiencia en su uso, lo que provocó que de un país a otro se prefirieran modelos específicos. Sin embargo, su uso generalizado es señal de su carácter universal y su potencial de aplicación en diferentes contextos nacionales y locales.

Los modelos deliberativos presentados en este capítulo no son necesariamente exhaustivos. Cada modelo comparte las etapas esenciales de los procesos representativos deliberativos de calidad: el aprendizaje, la deliberación y el desarrollo de recomendaciones colectivas.

Los ejemplos empíricos de procesos representativos deliberativos incluidos en este informe cumplen tres criterios: 1) son asignados por autoridades públicas; (2) los participantes se seleccionan al azar y se les estratifica demográficamente, y 3) se delibera de manera presencial durante un día o más.

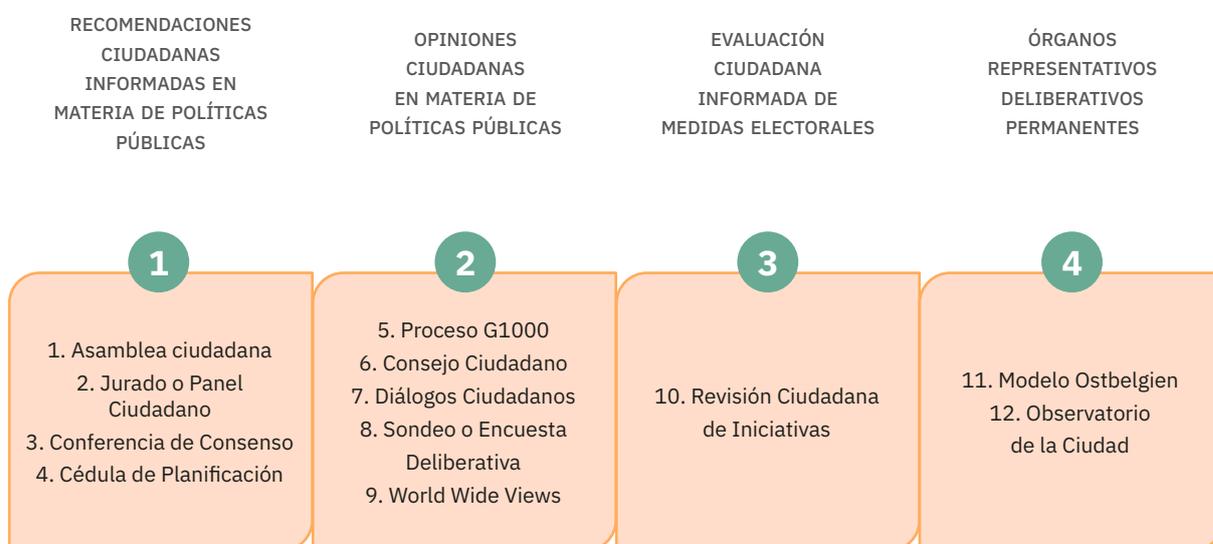
Panorámica de los diferentes modelos

Los modelos pueden categorizarse de acuerdo con cuatro tipos de objetivos:

- 1. Recomendaciones ciudadanas informadas en materia de políticas públicas:** estos procesos requieren una media de cuatro días como mínimo, y a menudo más, de modo que las y los ciudadanos dispongan del tiempo y los recursos adecuados para formular recomendaciones colectivas analizadas y detalladas. Son especialmente útiles para resolver problemas complejos de políticas públicas que implican muchos compromisos, o cuando hay un bloqueo político sobre un tema.
- 2. Opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas:** estos procesos requieren menos tiempo que los de la primera categoría, aunque siguen respetando los principios de representatividad y deliberación, con miras a transmitir a los responsables de tomar decisiones las opiniones ciudadanas más analizadas sobre un asunto de política pública. Debido a las limitaciones de tiempo, sus resultados son menos minuciosos que los de los procesos diseñados para que las y los ciudadanos formulen recomendaciones informadas.

- 3. Evaluación ciudadana informada de medidas electorales:** este proceso permite que un grupo representativo de la ciudadanía identifique los argumentos a favor y en contra esgrimidos por ambas partes de un problema electoral que se distribuirán a los votantes antes de la elección.
- 4. Órganos representativos deliberativos permanentes:** estos nuevos mecanismos institucionales permiten que la deliberación ciudadana representativa sustente la toma de decisiones públicas de forma permanente.

Gráfica 2.1. Tipos de objetivos de los procesos representativos deliberativos



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Cuadro 2.1.1. Modelos de procesos representativos deliberativos

	Número medio de participantes por panel	Duración media de las reuniones	Duración media desde la primera hasta la última reunión	Número de veces que se utilizó el proceso hasta la fecha (<i>paneles</i>)	Utilizado por los países	Resultado	Temas de política pública abordados hasta la fecha
Recomendaciones informadas de las y los ciudadanos en materia de políticas públicas							
1. Asamblea Ciudadana	90	18.8 días	47 semanas	6 (6)	Canadá, Irlanda	Recomendaciones colectivas detalladas	Reformas electorales, marco institucional, temas constitucionales
2. Jurado o Panel Ciudadano	34	4.1 días	5 semanas	115 (168)	Austria, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Polonia, Reino Unido	Recomendaciones colectivas	Amplia variedad de temas. Los más comunes son: infraestructura, salud, planificación urbana, medio ambiente
a) Reuniones diarias consecutivas	30	3.4 días	0 semanas	23 (40)		Recomendaciones colectivas	Procesos en marcha con el mandato de proporcionar información sobre diversos asuntos cuando la autoridad pública lo necesite
b) Reuniones diarias no consecutivas	35	4.1 días	7 semanas	90 (126)			
c) Permanente	32	11 días	2 años	2 (2)			
3. Conferencia de Consenso	16	4.0 días	2 semanas	19 (19)	Australia, Austria, Dinamarca, Francia, Noruega, Reino Unido	Recomendaciones colectivas	Nueva tecnología, medio ambiente, salud

	Número medio de participantes por panel	Duración media de las reuniones	Duración media desde la primera hasta la última reunión	Número de veces que se utilizó el proceso hasta la fecha (<i>paneles</i>)	Utilizado por los países	Resultado	Temas de política pública abordados hasta la fecha
4. Célula de Planificación	24	3.2 días	0 semanas	57 (247)	Alemania, Japón	Informe colectivo de posición o informe de la ciudadanía	Se usa más a menudo para la planificación urbana, pero también para otros temas
Opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas							
5. Proceso G1000	346	1.7 días	4 semanas	12 (12)	España, Países Bajos	Votos sobre propuestas	Planificación estratégica: desarrollar una visión de futuro para la ciudad
6. Consejo Ciudadano	15	1.7 días	1 semana	14 (24)	Alemania, Austria	Recomendaciones colectivas	Amplia variedad de temas. Los más comunes son: medio ambiente, planificación estratégica
7. Diálogos Ciudadanos	148	2.1 días	4 semanas	38 (112)	Globalmente	Ideas y recomendaciones generales	Varios temas, a menudo atendidos al mismo tiempo
8. Sondeo o Encuesta Deliberativa	226	1.6 días	0 semanas	14 (15)	Argentina, Australia, Brasil, China, Corea, Estados Unidos, Italia, Japón, Mongolia	Opiniones de encuestas y cambios de opinión.	Varios temas

	Número medio de participantes por panel	Duración media de las reuniones	Duración media desde la primera hasta la última reunión	Número de veces que se utilizó el proceso hasta la fecha (<i>paneles</i>)	Utilizado por los países	Resultado	Temas de política pública abordados hasta la fecha
9. WWViews	120	1 día	0 semanas	4 (150)	Globalmente	Votos sobre propuestas	Temas ambientales a escala mundial
Evaluación informada de las medidas electorales por parte de las y los ciudadanos							
10. Revisión Ciudadana de Iniciativas	22	4.4 días	0 semanas	8 (8)	Estados Unidos	Declaración colectiva de hechos clave	Varios temas
Órganos deliberativos permanentes							
11. Modelo Ostbelgien	24	<i>Todavía no se cuenta con datos</i>	1.5 años	1 (1)	Bélgica	Recomendaciones colectivas	Mandato para fijar la agenda e iniciar paneles ciudadanos
12. Observatorio de la Ciudad	49	8 días	1 año	1 (1)	España	Decisiones sobre propuestas ciudadanas	Mandato para evaluar propuestas ciudadanas y sugeridas para referéndum

Nota: Todos los cálculos de este cuadro fueron realizados por los autores con base en los datos de los 289 casos, que en conjunto incluyen 763 paneles deliberativos separados de países miembros y no miembros de la OCDE, recopilados para este estudio. La duración media de la primera a la última reunión de la Célula de Planificación es una excepción debido a la falta de datos. En este caso se consultó al Instituto Nexus, la principal organización a cargo de poner en marcha las células de planificación en Alemania. La duración media general de las reuniones del Jurado o Panel Ciudadano excluye los procesos en marcha.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Modelos para desarrollar recomendaciones informadas de las y los ciudadanos en materia de políticas públicas

Asamblea Ciudadana

La Asamblea Ciudadana se considera el modelo más sólido y detallado de procesos representativos deliberativos (Escobar y Elstub, 2017). Se implantó por primera vez en Canadá a principios de la década del 2000 –en 2004 en Columbia Británica y en 2006 en Ontario– para abordar el tema de la reforma electoral. La primera Asamblea Ciudadana se organizó para responder a la necesidad de desarrollar una plataforma en la que las y los ciudadanos de a pie –en vez de la élite política (en la que puede influir la lealtad partidista)– pudieran contribuir al diseño de un nuevo sistema electoral para Columbia Británica.

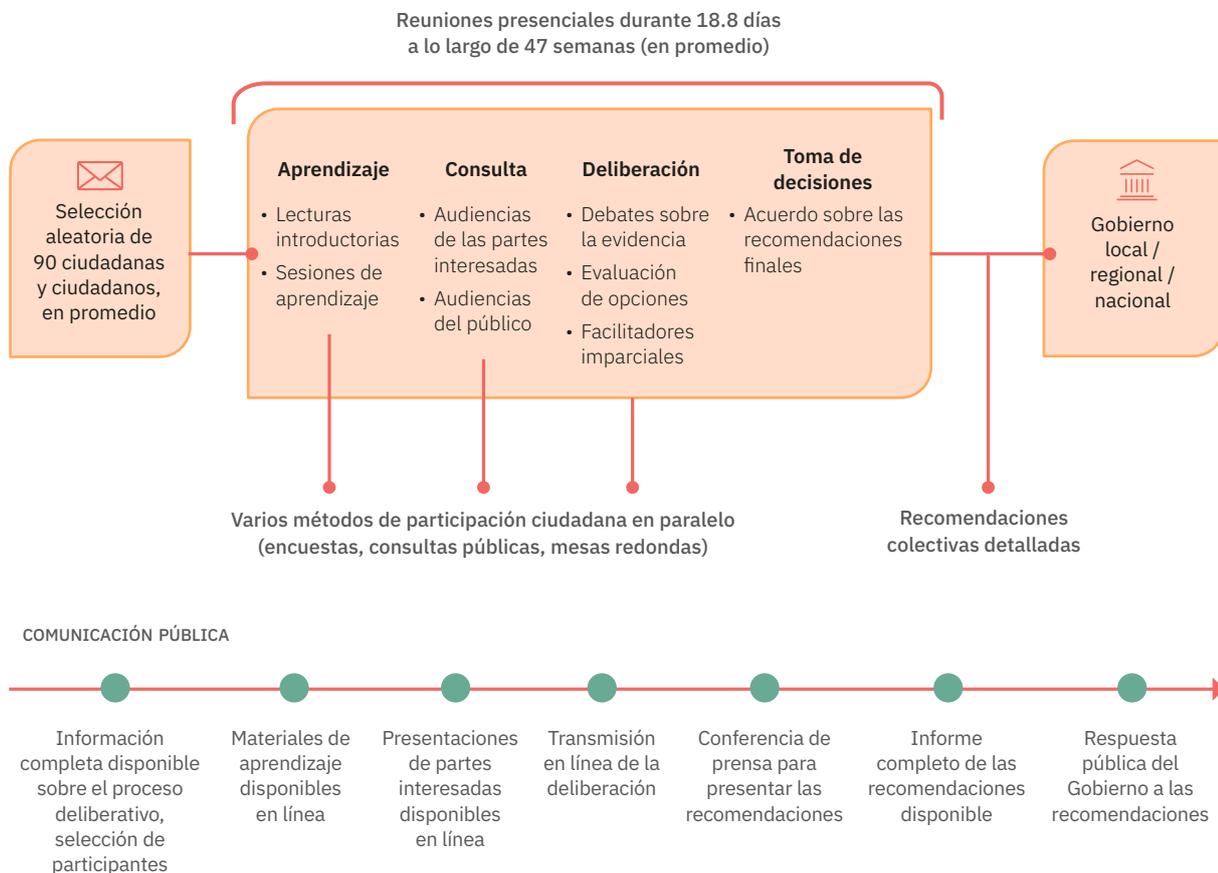
Las asambleas ciudadanas, según su descripción en este capítulo, se han utilizado sobre todo para abordar asuntos relacionados con la configuración institucional y los cambios constitucionales. También tienden a emplearse en contextos de tensión política. Por ejemplo, la Asamblea Ciudadana de Irlanda en el periodo 2016-2018 se constituyó para resolver la división política y social sobre temas polémicos no resueltos durante años: el matrimonio entre personas del mismo sexo y el aborto. La Convención Ciudadana sobre el Clima de Francia, en el periodo 2019-2020, respondió a la movilización social, resultado directo del movimiento de los Chalecos Amarillos y una secuela de su primera respuesta: el Gran Debate Nacional.

Debido a las razones para utilizarlas, las asambleas ciudadanas tienden a contar con más participantes y a durar más que los otros modelos representativos deliberativos. De media, dichas asambleas reúnen a 90 ciudadanas y ciudadanos (cifra que oscila entre 36 y 161, aunque cuatro de los seis ejemplos tienen 99 participantes o más) durante 18.8 días. Por lo regular, se reparten en múltiples fines de semana. En los casos recabados por la OCDE, la duración media es de cerca de 11 meses.

Las asambleas comienzan con una etapa de aprendizaje, en la que las y los ciudadanos se familiarizan con el tema de política pública y analizan diversas perspectivas presentadas por expertos, partes interesadas y grupos afectados, una mezcla diversa de personas que interactúan presencialmente con los participantes y responden a sus

preguntas. Asimismo, habitualmente las y los ciudadanos solicitan información adicional y la aportación de expertos o partes interesadas, si consideran que les hacen falta o requieren alguna aclaración. Por esta y otras razones las reuniones suelen extenderse a lo largo de varias semanas, para que los organizadores puedan invitar a más expertos y preparar datos complementarios de ser necesario (véanse mayores detalles en el capítulo 4).

Gráfica 2.2. Modelo de Asamblea Ciudadana



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Con frecuencia, antes de la asamblea se forma un grupo asesor independiente de investigadores con el mandato de desarrollar una base empírica y de información diversa para este fin. Los miembros de la asamblea también toman en cuenta las aportaciones de otras ciudadanas y ciudadanos, bien sea mediante la celebración de audiencias ciudadanas y la convocatoria para entregar propuestas en línea, o a

partir de diversos procesos de consulta y participación activa de la ciudadanía realizados como preparación para la asamblea.

Tras el aprendizaje y la consulta, se emprende la deliberación ciudadana, en la que se analizan los datos, se evalúan las opciones y los compromisos, y se formulan recomendaciones colectivas. El proceso, que se estructura con cuidado para aumentar al máximo las oportunidades de que cada participante exprese su opinión, es dirigido por facilitadores calificados imparciales.

El conjunto final de recomendaciones se somete a votación, por lo regular de la mayoría de los participantes, y se procede a elaborar un informe detallado y, a menudo, uno de minoría, en el que se asientan otras opiniones que se expresaron pero no lograron el voto mayoritario. Las recomendaciones finales se hacen públicas y se presentan a las autoridades gubernamentales, quienes responden formulando observaciones a los participantes y al público en general.

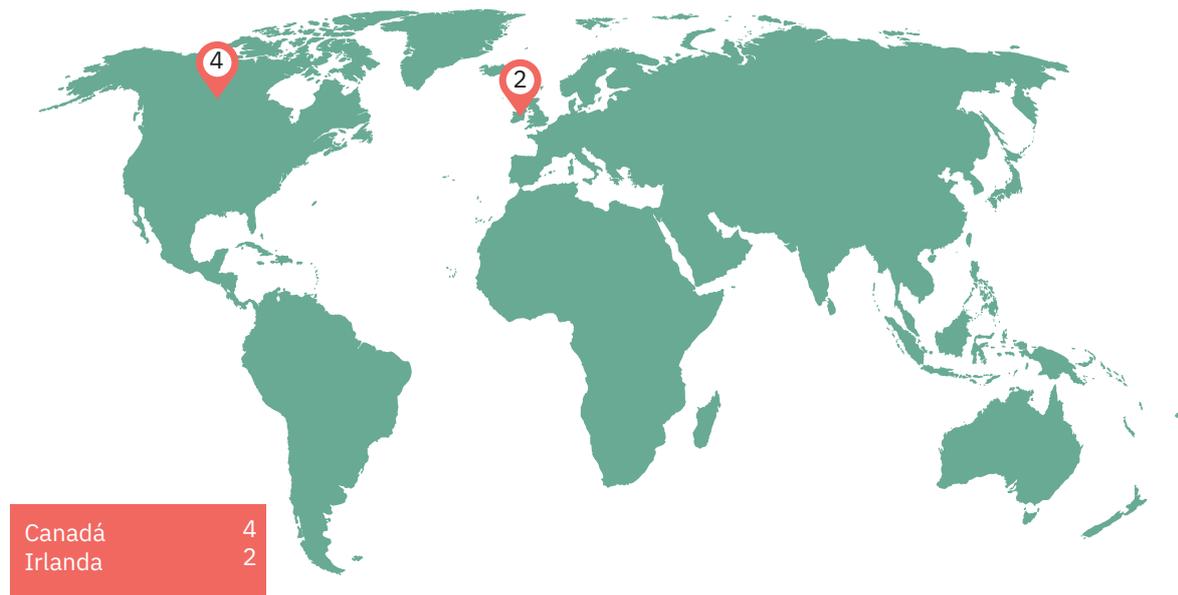
Las asambleas ciudadanas, largas y elaboradas, suelen atraer más la atención de los medios que otros tipos de procesos. Todo el material pedagógico y la información a la que acceden los miembros de la Asamblea Ciudadana se hacen del conocimiento público; de tal modo, este modelo representativo deliberativo permite enriquecer un debate más a fondo de la información para fomentar la deliberación amplia e informada sobre un tema clave de política pública mucho más allá de los miembros seleccionados de la Asamblea Ciudadana (Suiter, 2018; Fournier *et al.*, 2011; Warren y Pearse, 2008).

Recuadro 2.1. La Asamblea Ciudadana de Irlanda (2016-2018)

La Asamblea Ciudadana de Irlanda contó con la participación de 100 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar que examinaron cinco temas esenciales de política pública y jurídicos: la 8ª Enmienda de la Constitución referente al aborto; el envejecimiento de la población; los procesos de referéndum; los parlamentos de duración determinada y el cambio climático. La Asamblea presentó al Parlamento sus recomendaciones para su debate. A partir de sus recomendaciones, el gobierno convocó a un referéndum para modificar la 8ª Enmienda y declaró la emergencia climática.

Mayor información disponible en: <https://www.citizensassembly.ie/en/>

Gráfica 2.3. Asambleas ciudadanas en todos los países de la OCDE



Nota: Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Jurado o Panel Ciudadano

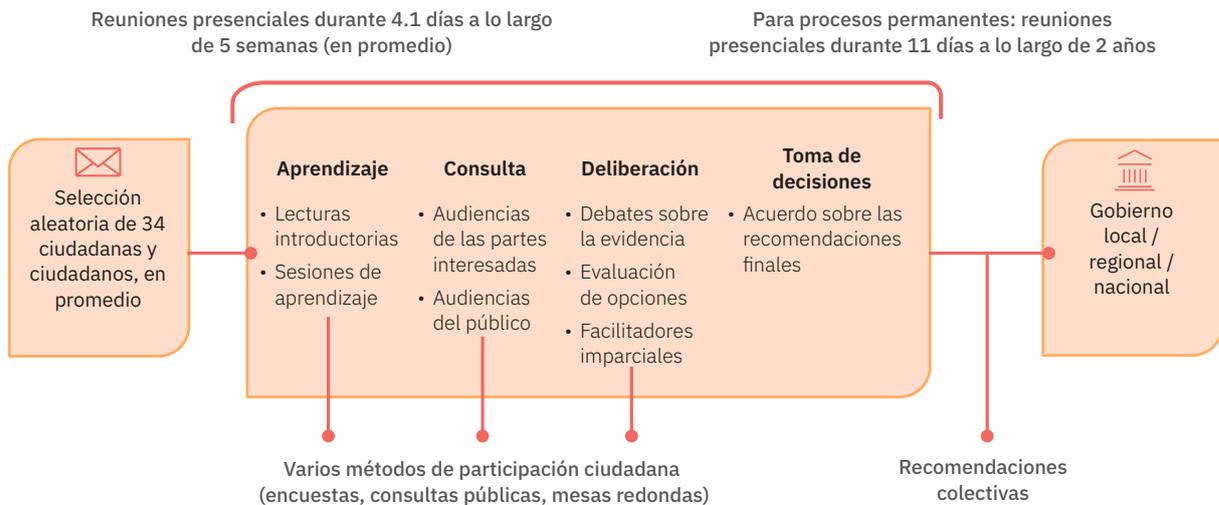
Los jurados y paneles ciudadanos, ahora utilizados en todos los órdenes de gobierno, se implantaron para abordar un amplio espectro de asuntos de política pública, en particular infraestructura, salud, planificación urbana, medio ambiente y servicios públicos. La mayoría de ellos han sido casos concretos, pero también se opera un modelo institucionalizado de panel permanente. Dos ejemplos de este modelo son el Panel de Revisión de la Planificación de Toronto (recuadro 2.2) y el Panel de Transporte del Área Metropolitana de Toronto y Hamilton (véanse en el capítulo 6 sobre institucionalización mayores detalles sobre ambos).

Los jurados y paneles ciudadanos siguen las mismas etapas de aprendizaje, deliberación y toma de decisiones que las asambleas ciudadanas, aunque de forma más concisa. Hasta la fecha, son los modelos representativos deliberativos más adaptados y con el tiempo han surgido tres subcategorías principales:

1. Procesos que han tenido lugar en días consecutivos.
2. Procesos cuyos días de reunión se reparten a lo largo de numerosas semanas.
3. Procesos permanentes cuyas reuniones se extienden durante periodos mucho más largos (por ejemplo, dos años).

A menudo los jurados y paneles ciudadanos se han combinado con muchas otras prácticas de participación ciudadana que preceden al Jurado o que se llevan a cabo como actividades paralelas de participación ciudadana activa. Por ejemplo, reuniones comunitarias, encuestas y convocatorias para entregar propuestas en línea, comités consultivos, debates comunitarios, consultas públicas, grupos de reflexión y reuniones vecinales, entre otras.

Gráfica 2.4. Modelo de Jurado o Panel Ciudadano



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Procesos llevados a cabo durante días consecutivos

En 1971, en Estados Unidos, Ned Crosby, en conjunto con el Jefferson Center, desarrollaron el concepto de *jurado ciudadano*. Crosby lo diseñó al escribir su tesis doctoral sobre ética social. Su objetivo era crear un proceso que potenciara el razonamiento y la empatía entre la ciudadanía al analizar un tema de política pública o evaluar a candidatos (Jefferson Center, 1988). El diseño y el método originales siguen un modelo rígido,

lo cual provoca cierta confusión pues muchos procesos denominados jurados ciudadanos en otros países no aplican los mismos criterios estrictos de diseño del modelo inicial.

Los jurados ciudadanos del Centro Jefferson se caracterizan por ser más pequeños que la media –de 12 a 24 miembros– y por llevarse a cabo durante tres a seis días consecutivos (Centro Jefferson). Si bien este enfoque se desarrolló en Estados Unidos, se ha reproducido en varios países, como Australia, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Francia y Reino Unido.

Procesos en los que los días de reunión se reparten en muchas semanas

Por el contrario, procesos semejantes denominados paneles de referencia y encabezados por MASS LBP en Canadá, evolucionaron a partir de las experiencias registradas en las asambleas ciudadanas en Columbia Británica y Ontario a finales de la década del 2000. Durante el mismo periodo –y sin saberse en ese momento–, la newDemocracy Foundation de Australia desarrolló por separado un modelo deliberativo similar al de MASS LBP y llamó a sus procesos jurados ciudadanos.

Por lo regular los paneles de referencia y los jurados ciudadanos canadienses y australianos cuentan con más participantes (entre 36 y 45), y las reuniones se reparten a lo largo de muchos fines de semana, con la convicción de que esto es crucial para el proceso de aprendizaje y para una deliberación de calidad. También iniciaron la evolución de un nuevo y riguroso método de selección aleatoria dividido en dos etapas. Para describirlo, MASS LBP acuñó el término “sorteo cívico”, ampliamente utilizado ahora. El sorteo cívico implica un paso inicial en el que se envía por correo un gran número de cartas (de 10 mil a 20 mil) a una parte aleatoria de la población. En la carta se invita a participar en el Panel de Referencia o Jurado Ciudadano; a menudo firmada por la autoridad pública que encarga el modelo, contiene información clave sobre su finalidad, mandato, duración, fechas de las reuniones y preguntas más frecuentes. Para quienes aceptan la invitación, un segundo paso es la selección aleatoria con estratificación demográfica, orientada a asegurarse de que la composición final del grupo constituya una muestra transversal de la sociedad. En el manual *How to Run a Civic Lottery* (Cómo llevar a cabo un sorteo cívico) de MASS LBP (2017a), así como en el capítulo 4, se presenta información detallada sobre este proceso.

A finales de la década de 1990 y principios de la del 2000, el uso de los procesos denominados jurados ciudadanos –más semejantes al enfoque del Centro Jefferson– en Reino Unido, registró un pico. Sin embargo, no se consideraron particularmente adecuados en términos de la integridad de su diseño y su impacto, por lo que prácticamente dejaron de usarse al sobrevenir la crisis financiera de 2008 (Chwalisz, 2017). Los responsables de formular políticas públicas ignoraron el método durante casi una década. A finales de la década de 2010, al retomarse la ola deliberativa en Reino Unido, el uso anterior del término *jurado ciudadano* tenía connotaciones negativas. Por esta y otras probables razones se ha utilizado el término *asamblea ciudadana* para describir muchos de los procesos más recientes que, de hecho, son más parecidos a los *jurados ciudadanos* y a los paneles de referencia aplicados en otros lugares, que al precedente histórico de las características de una Asamblea Ciudadana descrita en este capítulo.

Algunos ejemplos del Reino Unido son más afines al modelo del Jefferson Center y otros a los enfoques de MASS LBP y newDemocracy Foundation, dependiendo del profesional a cargo. Sin embargo, el sorteo cívico no se utilizó en la región sino hasta antes de 2019, año en que se puso en marcha el programa Innovación en Democracia del Reino Unido, mediante el cual se ha implantado el modelo de Jurado Ciudadano en varios procesos deliberativos a nivel local en todo el país.

Por otra parte, en Polonia, los paneles ciudadanos (*panel obywatelski*) celebrados coinciden en gran medida con las prácticas de MASS LBP en Canadá y de la newDemocracy Foundation en Australia, aunque suelen ser ligeramente más grandes (alrededor de 60 participantes). Los participantes se eligen mediante un sorteo cívico y las reuniones también se realizan durante varias semanas. En inglés, los procesos polacos se suelen citar o referenciar como *citizens' assemblies* (asambleas ciudadanas), pero en este estudio se les clasifica dentro del Modelo de Jurado o Panel Ciudadano debido a su similitud en el diseño.

Otros términos utilizados para describir procesos que reúnen las características de un Jurado o Panel Ciudadano son *community panel* (panel comunitario) y *people's panel* (panel popular). En los países no anglófonos se emplean otras variantes.

Paneles en curso durante periodos de tiempo mucho más largos (por ejemplo, dos años)

Por último, la tercera subcategoría de jurados o paneles ciudadanos se refiere a un órgano representativo deliberativo en marcha durante un periodo más largo y que atiende múltiples asuntos relacionados con un área de las políticas públicas. Hasta principios de 2020, solo se ha aplicado en Canadá y lo dirige MASS LBP, con muchas características iguales a las de un panel de referencia en cuanto a: número promedio de participantes (alrededor de 30); selección a través de un sorteo cívico, una etapa de aprendizaje profundo, deliberación moderada por facilitadores calificados y, en último término, aportaciones informadas a los responsables de formular políticas públicas.

El ejemplo de este órgano de deliberación permanente abordado en el presente estudio es el Panel de Revisión de la Planificación de Toronto (TPRP) 2015-2017. De 2017 a 2019 se instauró de nuevo el panel, con un nuevo grupo de residentes de Toronto seleccionados aleatoriamente. El mandato del TPRP es hacer aportaciones informadas periódicas sobre aspectos de planificación al Jefe de Planificación y a la División de Planificación de la Ciudad. En el momento de escribir este artículo, a principios de 2020, un panel con características semejantes trabaja en temas relacionados con el transporte en el Área Metropolitana de Toronto y Hamilton, por encargo de Metrolinx, la autoridad regional de transporte público.

Por consiguiente, es comprensible que se haya suscitado mucho debate y confusión entre profesionales y académicos sobre la terminología, pues se han aplicado los mismos términos a diferentes procesos, en gran parte impulsados por distintos contextos políticos. En reconocimiento a estas diferencias, la OCDE agrupó los procesos con características de diseño semejantes, independientemente de sus nombres, para facilitar un análisis comparativo más preciso. Por tal razón, cinco procesos (tres en el Reino Unido y dos en Canadá),¹ antes llamados “asambleas ciudadanas”, se han reclasificado como jurados o paneles ciudadanos para analizar los modelos deliberativos incluidos en este informe (véanse en el Anexo B todos los detalles de la metodología).

Recuadro 2.2. Ejemplos de jurados y paneles

Jurado o Panel Ciudadano que ha tenido lugar durante días consecutivos

En Reino Unido se instauró el Jurado Ciudadano del Distrito de Forest of Dean (2018). Los organismos del Servicio Nacional de Salud comisionaron a un Jurado Ciudadano que brindara a los residentes la oportunidad de evaluar las posibles ubicaciones de los hospitales y elegir la que mejor se adapte a las necesidades de las y los ciudadanos.

Mayor información disponible en: <https://jefferson-center.org/forest-of-dean-citizens-jury/>

Jurado o Panel Ciudadano cuyos días de reunión se reparten en varias semanas

El Melbourne People's Panel (2014) de Australia dio a 43 ciudadanas y ciudadanos seleccionados aleatoriamente la oportunidad de contribuir al Plan Financiero de 10 años de la ciudad de Melbourne y hacer recomendaciones sobre la asignación de recursos. Se trata del mayor presupuesto de la ciudad abierto a un proceso deliberativo, que ascendió a 400 millones de dólares australianos.

Mayor información disponible en: <https://www.newdemocracy.com.au/2014/08/05/city-of-melbourne-people-s-panel/>

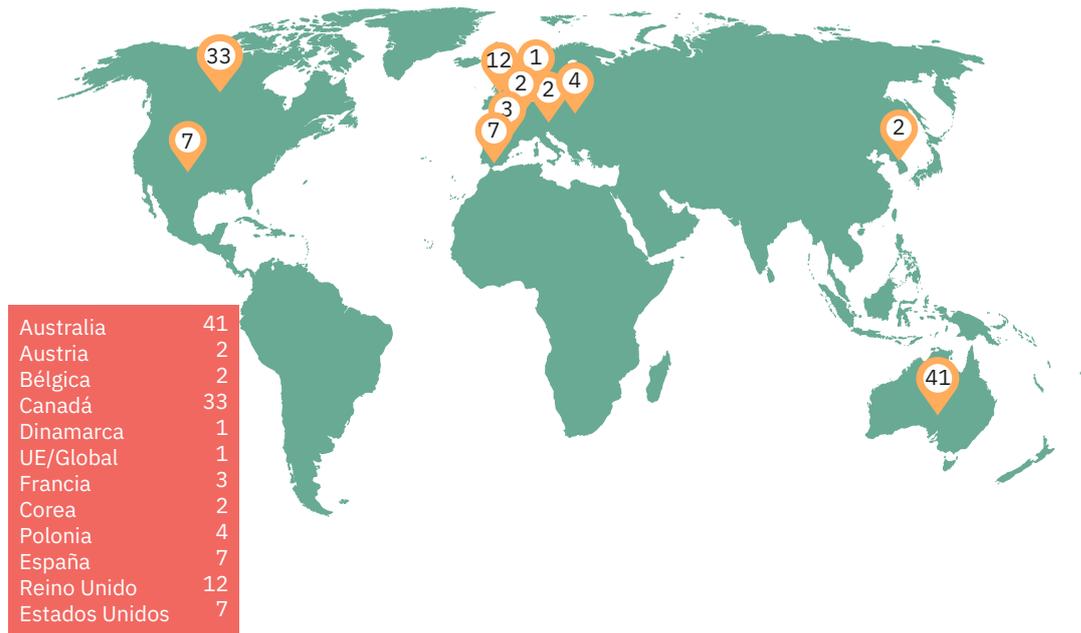
Jurado o Panel Ciudadano en marcha

Panel de Revisión de la Planificación de Toronto (2015-2017)

El Panel de Revisión de la Planificación de Toronto era un órgano deliberativo en marcha, incorporado en la división de planificación de la ciudad, que propiciaba la aportación constante de la ciudadanía a asuntos relacionados con la planificación y el transporte. Sus miembros cumplían mandatos de dos años, tras los cuales se seleccionaba de manera aleatoria una nueva cohorte que fuera representativa del Área Metropolitana de Toronto. Entre los años de 2015 y 2017, un grupo de 28 residentes seleccionados al azar provenientes de todos los sectores del Área Metropolitana de Toronto se reunió durante 11 días completos. Antes de la deliberación, durante cuatro días las sesiones se dedicaron al aprendizaje y la formación. Para el periodo 2017-2019, se conformó un panel similar, esta vez formado por 32 ciudadanas y ciudadanos seleccionados de manera aleatoria.

Mayor información disponible en: <http://bit.ly/3brvnxv>.

Gráfica 2.5. Jurados y paneles ciudadanos en todos los países de la OCDE



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 2.6. Jurados y paneles ciudadanos en los países de la OCDE: Europa



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Conferencia de Consenso

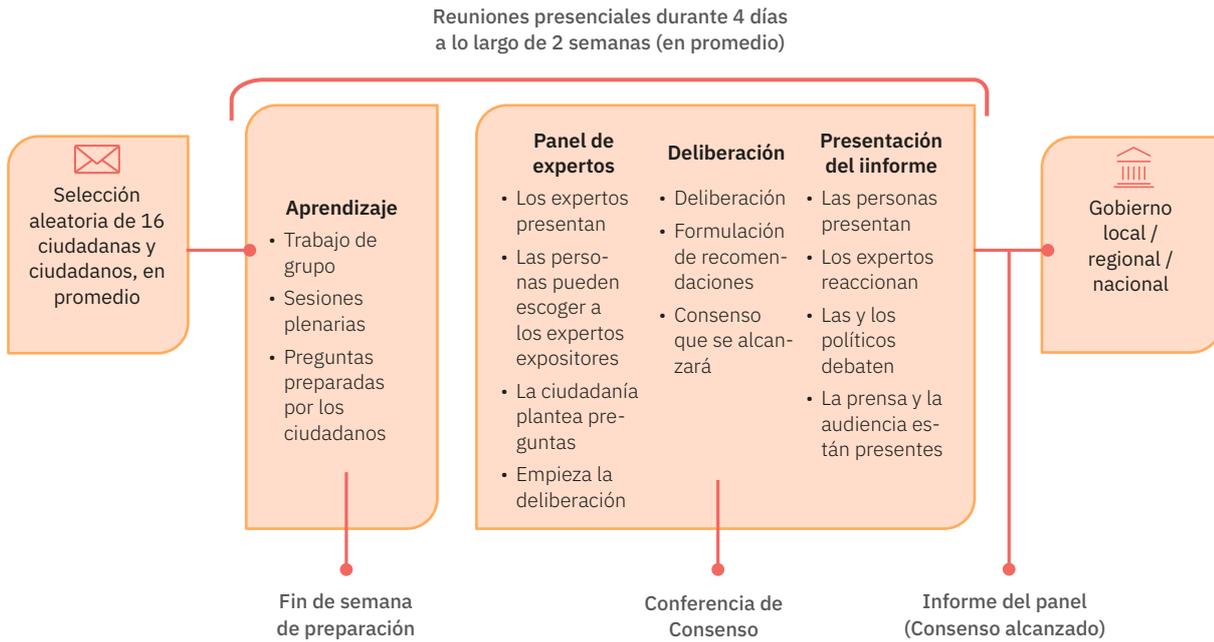
En 1987 el Consejo de Tecnología de Dinamarca desarrolló la Conferencia de Consenso basada en un modelo de evaluación tecnológica originado en Estados Unidos en los años 1960, el cual en ese momento no incluía elementos de deliberación ciudadana, ya que las y los ciudadanos eran únicamente responsables de elegir el panel de expertos que deliberarían entre sí.

En términos generales, el modelo de conferencias de consenso analizado en este informe suele reunir durante cuatro días, casi siempre de viernes a lunes, en promedio, a 16 ciudadanas y ciudadanos seleccionados aleatoriamente. La etapa de aprendizaje tiene lugar durante un fin de semana de preparación. Los participantes profundizan en el tema de política pública por analizar e identifican diversas preguntas que les gustaría plantear al panel de expertos, compuesto por científicos, profesionales y responsables de formular políticas públicas. Durante el primer día de la conferencia, el panel expone su visión sobre el tema y las y los ciudadanos la cuestionan (The Danish Board of Technology, 2006).

A continuación, se realiza la deliberación ciudadana y durante la siguiente media jornada se redactan las recomendaciones respectivas. Las conferencias de consenso son específicas pues, por lo común, la ciudadanía tiene que alcanzar un consenso sobre las recomendaciones que han formulado, indicando los puntos aprobados unánimemente. Durante el último día, las y los ciudadanos presentan sus recomendaciones al panel de expertos y políticos.

El diseño propicia una respuesta inmediata por parte del panel a las y los ciudadanos, al analizar en seguida sus sugerencias continuación. Además, se invita a periodistas y al público en general a participar en la etapa final, haciendo públicas las recomendaciones ciudadanas y abriéndolas a deliberaciones y debates más amplios.

Gráfica 2.7. Modelo de Conferencia de Consenso



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

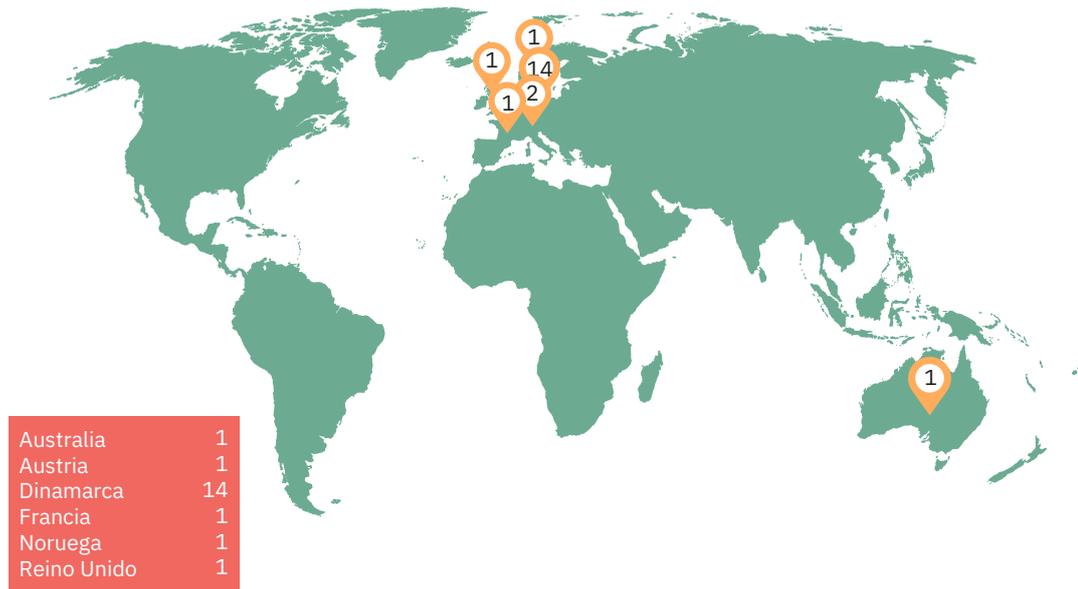
Hasta la fecha, el modelo se ha puesto en práctica más de 50 veces en todo el mundo, con el propósito de abordar temas de políticas públicas relacionados con las nuevas tecnologías, la salud y el medio ambiente. En este informe se incluyen solo aquellas conferencias de consenso que cumplieron con los tres criterios de inclusión (impacto, representatividad y deliberación).

Recuadro 2.3. Conferencia de Consenso: tecnología genética en la cadena alimentaria (1999)

Catorce ciudadanas y ciudadanos seleccionados de manera aleatoria se reunieron para expresar sus opiniones y llegar a un consenso sobre la aplicación de la tecnología genética en la producción de alimentos. Recomendaron conformar la Oficina de Tecnología Genética, responsable de garantizar el etiquetado correcto de los alimentos genéticamente modificados, y establecer una tarifa para otorgar a las empresas la licencia para vender dichos alimentos.

Mayor información disponible en: <http://www.abc.net.au/science/slab/consconf/dinner.htm>

Gráfica 2.8. Conferencias de consenso en todos los países de la OCDE



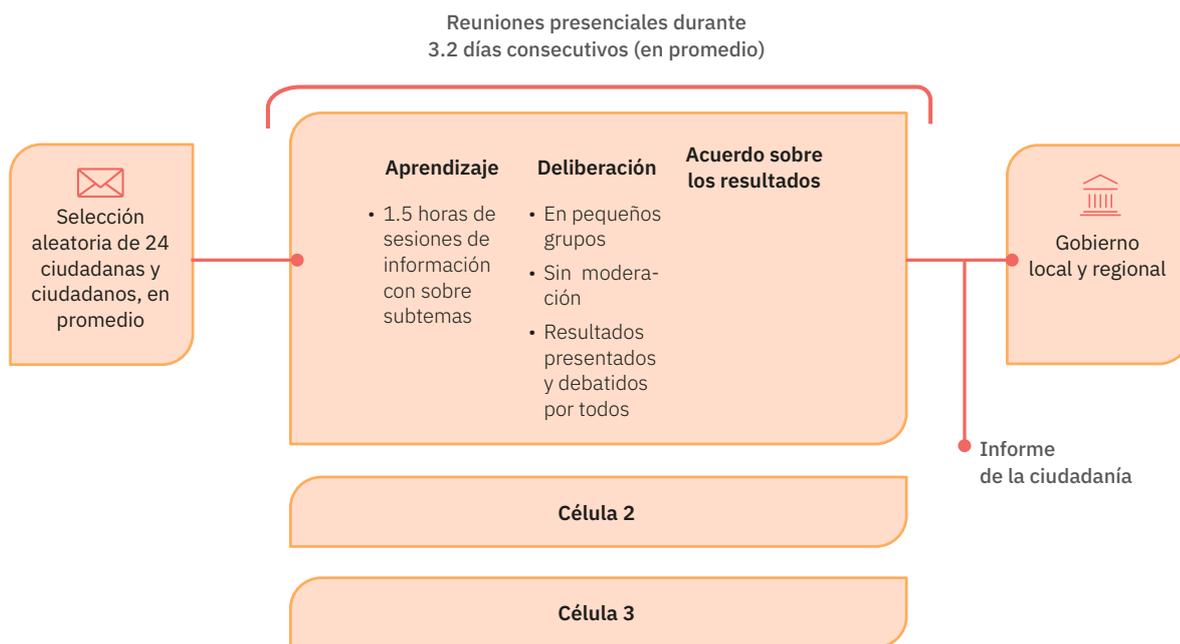
Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Célula de Planificación

El modelo de proceso representativo deliberativo denominado Célula de Planificación, fue desarrollado en Alemania en la década de 1970 por Peter Christian Dienel, de la Universidad de Wuppertal. Desde entonces se ha utilizado en dicho país en los ámbitos local y regional para abordar diversos temas de políticas públicas, la mayoría de ellos vinculados con la planificación urbana. Tras observar que había una relación unilateral entre el gobierno y las y los ciudadanos, Dienel diseñó la célula de planificación como una herramienta para que estos últimos pudieran expresar sus puntos de vista y participar en la toma de decisiones. La característica particular de este modelo es que suele constar de un gran número de células de planificación que se desarrollan en paralelo y en ocasiones consideran diferentes elementos de un mismo problema general.

La Célula de Planificación también se adoptó en Japón, donde se utiliza sobre todo a nivel municipal y se le llamó Junta de Deliberación Ciudadana (*Shimin Tougikai*) (Nagano, 2020). Sin embargo, el modelo japonés es particular, ya que por lo general funciona una sola Célula de Planificación a la vez.

Gráfica 2.9. Modelo de Célula de Planificación



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

La Célula de Planificación suele reunir durante 3.2 días consecutivos a 24 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, para elaborar un informe o postura colectivos sobre un aspecto de política pública que se ha debatido. También sigue las etapas fundamentales de un proceso representativo deliberativo (aprendizaje, deliberación, toma de decisiones). La etapa de aprendizaje tiene una estructura claramente definida, con sesiones informativas de una hora y media de duración dedicadas a diferentes subtemas pertinentes para el tema principal de política pública (Nexus, 2019).

Además, la Célula de Planificación ofrece cierta flexibilidad en torno a la deliberación ciudadana, ya que los participantes la realizan en pequeños grupos y sin facilitadores. Esto marca una diferencia clave respecto de las asambleas ciudadanas y los jurados y paneles ciudadanos, que cuentan con facilitadores cualificados. Al no recurrir a ellos, la organización de una Célula de Planificación resulta menos costosa, aunque también pone en riesgo la calidad de la deliberación, pues los participantes más seguros de sí mismos podrían dominar los debates.

Aunque la duración media de las células de planificación analizadas en este informe es de 3.2 días y, de hecho, muchas se prolongan al menos

cuatro días, hay un gran número de ejemplos de más corta duración, solo dos días. Por lo general, estos casos se refieren a temas de política pública menos complejos que requieren un periodo más breve de aprendizaje y deliberación, por lo que sus resultados se acercarían más a la segunda categoría de objetivos: las opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas.

Recuadro 2.4. Ejemplo de Célula de Planificación

Un teleférico para la población de Wuppertal (2016)

Cuarenta y ocho ciudadanas y ciudadanos seleccionados aleatoriamente se reunieron para considerar la posibilidad de construir un teleférico. Dedicaron cuatro días completos a enterarse a fondo del tema y deliberar. Examinaron los argumentos a favor y en contra del teleférico y, como conclusión, recomendaron al gobierno local que antes de tomar la decisión realizara un exhaustivo análisis de costo-beneficio y de opciones de financiación.

Mayor información disponible en: https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/abgeschlossene_projekte/content/seilbahn.php

Gráfica 2.10. Células de planificación en todos los países de la OCDE



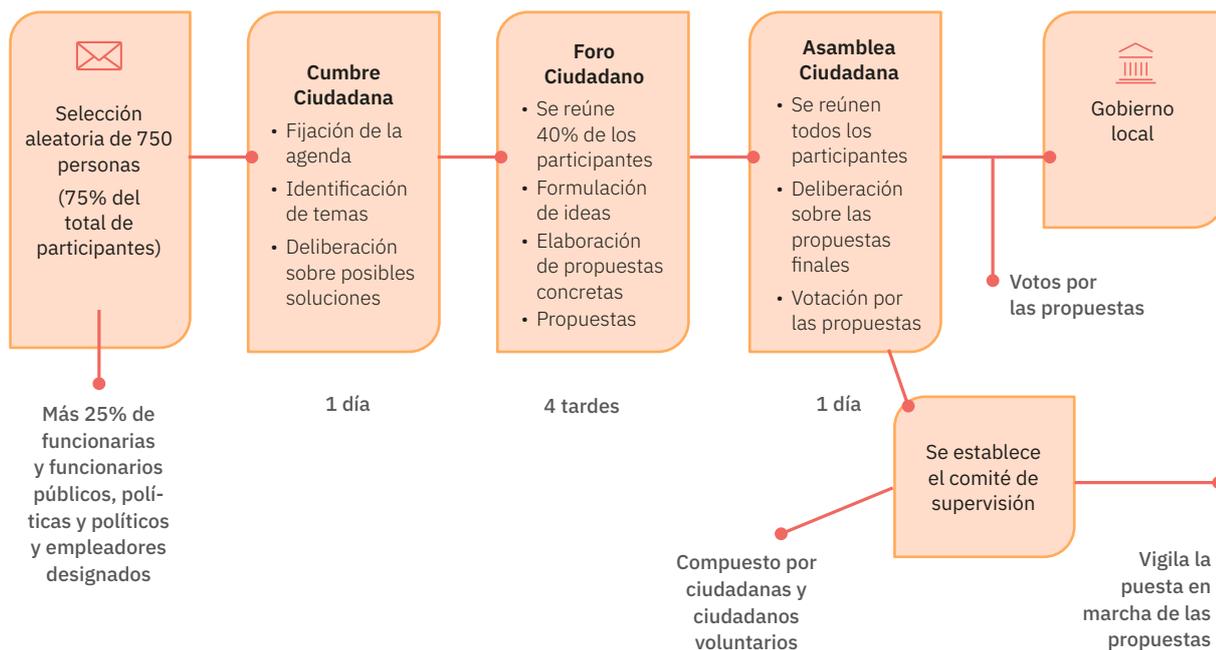
Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Modelos para recabar las opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas

Proceso G1000

Proceso G1000 es un modelo deliberativo concebido como una plataforma para que las y los ciudadanos desarrollen en colectivo una visión global de un municipio o atiendan una pregunta específica (G1000, 2019). Originado en los Países Bajos, sus creadores se inspiraron en el Proceso G1000 instaurado en Bélgica en 2011 (el cual difería mucho de este modelo y se desarrolló como una iniciativa ciudadana ascendente). Hasta la fecha, ha sido utilizado por autoridades públicas locales de los Países Bajos y España.

Gráfica 2.11. Modelo G1000



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

El Proceso G1000 consta de tres etapas consecutivas: la Cumbre Ciudadana, el Foro Ciudadano y la Asamblea Ciudadana, las cuales conducen a un Dictamen Ciudadano. El 75% del total de participantes corresponde a ciudadanas y ciudadanos y 25% a personas de los ámbitos del servicio público, la política y la empresa (véase el capítulo 4).

En la primera etapa, la Cumbre Ciudadana, de 150 a mil ciudadanas y ciudadanos seleccionados de manera aleatoria se reúnen durante todo un día sin una agenda previamente establecida, es decir, se dirigen por cuenta propia. Los participantes entablan un diálogo abierto, desarrollan una visión conjunta y definen diversas soluciones para el tema planteado.

En la segunda etapa, el Foro, reunidos en pequeños grupos, los participantes analizan durante varias tardes las ideas expuestas en la Cumbre para desarrollar propuestas concretas. Durante esa etapa, conjuntan sus conocimientos de diversas maneras. El trabajo de los grupos está abierto a las reacciones y respuestas de todos los habitantes del municipio.

Por último, los participantes se reúnen de nuevo en la Asamblea Ciudadana durante un día, con el fin de deliberar sobre las propuestas finales presentadas por los grupos de trabajo, y decidir cuáles son aceptables para todos.

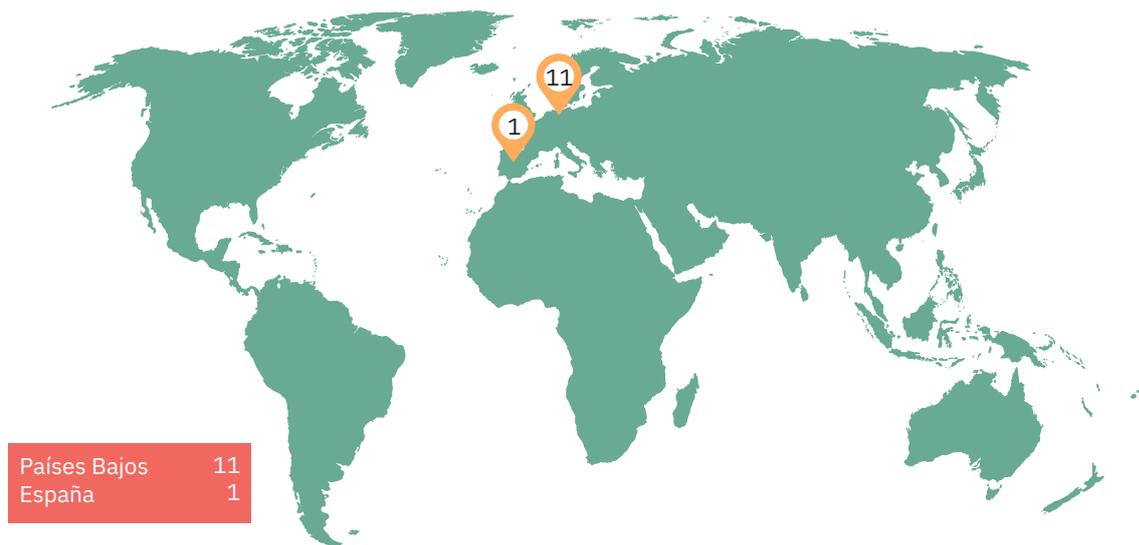
Para que una propuesta se incluya en el Dictamen Ciudadano se requiere mayoría de votos. Dicho dictamen, que es el resultado final de la deliberación y la votación, es firmado primero por todos los participantes y después entregado al presidente de la Junta o Parlamento local o regional (G1000, 2019). Hasta este momento, las autoridades locales y regionales han aceptado por completo todos los Dictámenes Ciudadanos.

Recuadro 2.5. G1000 Steenwijkerland (2017)

Alrededor de 250 ciudadanas y ciudadanos elegidos por sorteo se reunieron durante cuatro días con funcionarios, empleadores y expertos y examinaron estrategias sobre cómo llevar a la ciudad de Steenwijkerland a la categoría neutral en energía.

Mayor información disponible en: <https://g1000.nu/project/g1000steenwijkerland/>

Gráfica 2.12. Proceso G1000 en todos los países de la OCDE



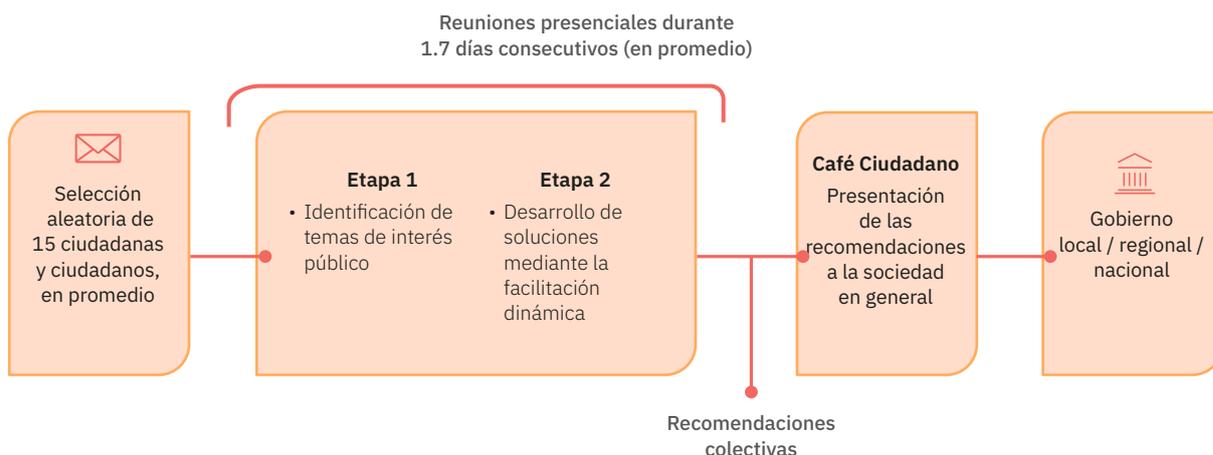
Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Consejo Ciudadano

El Consejo Ciudadano es un modelo de proceso representativo deliberativo utilizado principalmente en Austria, a nivel local y regional, con el fin de abordar una amplia gama de temas de políticas públicas, en particular problemas ambientales y servicios públicos.

El Consejo Ciudadano (o *Bürgererrat* en alemán) se desarrolló en el estado austriaco de Vorarlberg, a partir del modelo del Wisdom Council, concebido por Jim Rough (Asenbaum, 2016). Debido a su uso prominente por parte de los gobiernos locales de Austria, el Consejo Ciudadano es hoy un modelo más establecido que su predecesor, el Wisdom Council. El Consejo se diseñó para abordar de manera rápida y económica problemas enfrentados por las comunidades, y al mismo tiempo fortalecer los lazos comunitarios.

Gráfica 2.13. Modelo de Consejo Ciudadano



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

En términos generales, los consejos ciudadanos constan de 15 ciudadanas y ciudadanos seleccionados aleatoriamente y duran 1.7 días consecutivos de media. Al tratarse de un proceso más breve, sus etapas de aprendizaje y deliberación están menos diferenciadas y suelen entrelazarse. La primera parte del proceso permite a los participantes identificar asuntos de interés público propios para debatir en el Consejo Ciudadano y pertinentes al tema propuesto, sin un mandato estrictamente predeterminado. En la práctica, esto no sucede con frecuencia y se abordan problemas claramente definidos.

En el siguiente paso, las y los ciudadanos participan en una deliberación facilitada, desarrollan soluciones para los problemas identificados y elaboran recomendaciones colectivas (Partizipation.at, 2019). Una de sus características distintivas es la facilitación dinámica, en la que el facilitador anima a los participantes a decir lo que piensan sin tener que seguir una agenda o un proceso estricto. Así se conforma un espacio seguro para que todos se expresen, lo que propiciará la apertura, la inclusión y las soluciones creativas (Center For Wise Democracy, 2019).

A continuación, en un Café Ciudadano –abierto a cualquier persona–, se presentan las recomendaciones y se comentan con el público en general. Por último, los consejos ciudadanos exponen sus recomendaciones al gobierno local y se encarga a un pequeño grupo de participantes dar seguimiento a su aplicación por parte del gobierno (Partizipation.at, 2019).

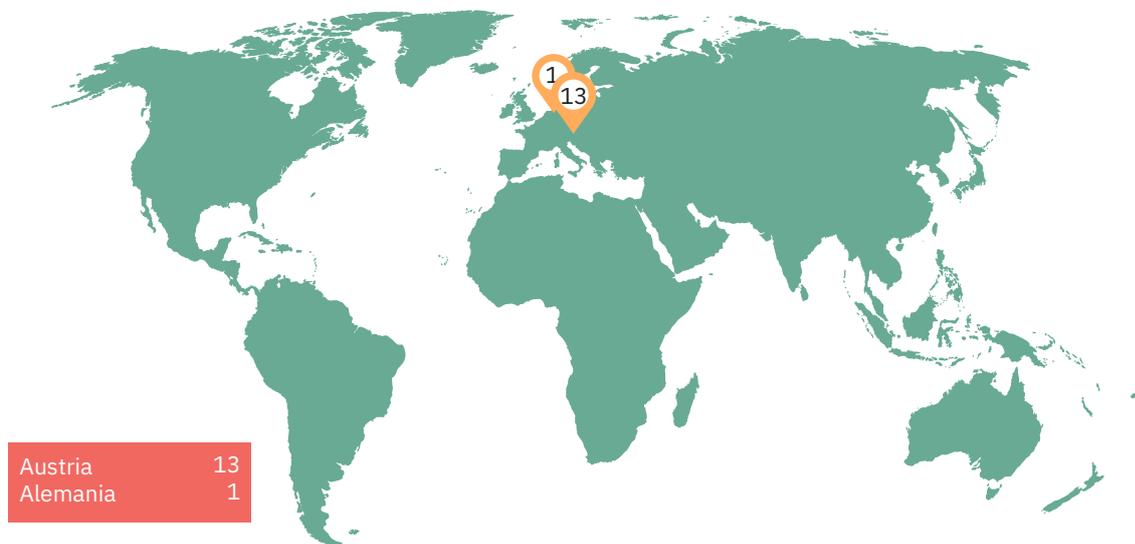
Dado que no tienen una etapa de aprendizaje separada, los consejos ciudadanos no requieren grandes recursos ni una larga preparación y son útiles para dar periódicamente a la ciudadanía la oportunidad de llamar la atención del gobierno local o regional hacia temas destacados.

Recuadro 2.6. Consejo Ciudadano sobre movilidad en Vorarlberg (2018-2019)

El gobierno del estado de Vorarlberg reunió durante un día y medio a 30 ciudadanas y ciudadanos seleccionados aleatoriamente para desarrollar principios y prioridades en el ámbito de la movilidad y el transporte para el estado de Vorarlberg en los siguientes 10 a 15 años. Tras el Consejo Ciudadano, se llevó a cabo un Café Ciudadano, en el que el público en general se enteró de las recomendaciones elaboradas y debatió al respecto con políticos y miembros de la administración pública.

Mayor información disponible en: <https://vorarlberg.mitdenken.online/buergerrat>

Gráfica 2.14. Consejos ciudadanos en todos los países de la OCDE



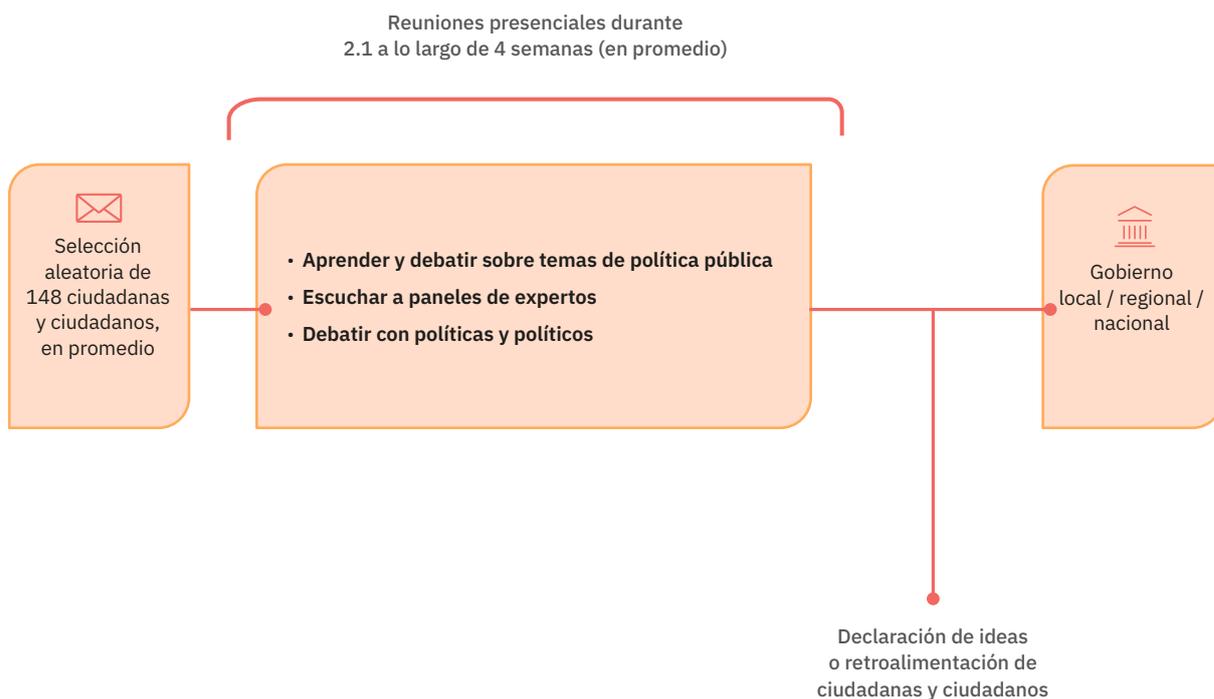
Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Diálogos ciudadanos

Los diálogos ciudadanos son procesos deliberativos menos intensos, por lo regular de dos días de duración. Se utilizan ampliamente en todos los países y en todos los órdenes de gobierno. Suelen atender más de un asunto de política pública y, de media, reúnen a 148 ciudadanas y ciudadanos seleccionados por sorteo, aunque su tamaño varía mucho: de 18 a 499 participantes. Tienen etapas muy breves de aprendizaje y deliberación e incluyen debates de expertos.

Son más adecuados para informar a la ciudadanía sobre cuestiones políticas y solicitar sus opiniones y reacciones generales, que para generar recomendaciones detalladas para los formuladores de políticas públicas. Estos diálogos, que con frecuencia forman parte de una estrategia general de participación ciudadana activa, en ocasiones son denominados cumbres ciudadanas, eventos deliberativos, foros ciudadanos y talleres deliberativos.

Gráfica 2.15. Modelo de Diálogo Ciudadano



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

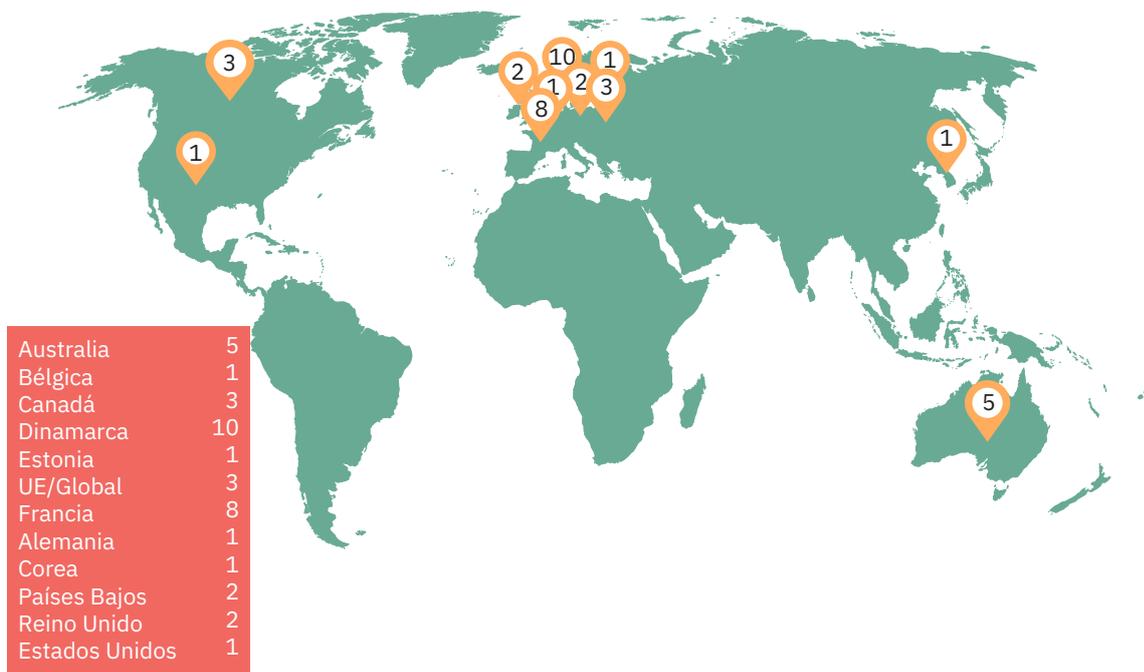
Recuadro 2.7. Diálogos ciudadanos sobre el futuro energético de Canadá (2017)

El gobierno federal de Canadá reunió durante tres días a 35 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar para discutir el futuro de la política energética de Canadá. El proceso se complementó con cinco eventos de diálogo regional, de dos días cada uno. Los participantes recomendaron lo siguiente:

1. Desarrollar nuevas formas de gobernanza y fiscalización en materia energética.
2. Invertir en investigación e innovación sobre tecnologías limpias para construir la nueva economía energética.
3. Ofrecer incentivos para acelerar la adopción de tecnologías energéticas verdes o bajas en carbono vigentes.
4. Promulgar regulaciones para proteger el medio ambiente o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
5. Invertir en infraestructura energética que brinde servicio a Canadá y sus comunidades.
6. Abordar los impactos que las y los canadienses experimentarán durante los cambios en la economía energética.

Mayor información disponible en: <https://canadaenergyfuture.ca/resources/>

Gráfica 2.16. Diálogos ciudadanos en todos los países de la OCDE



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 2.17. Diálogos ciudadanos en todos los países de la OCDE: Europa



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

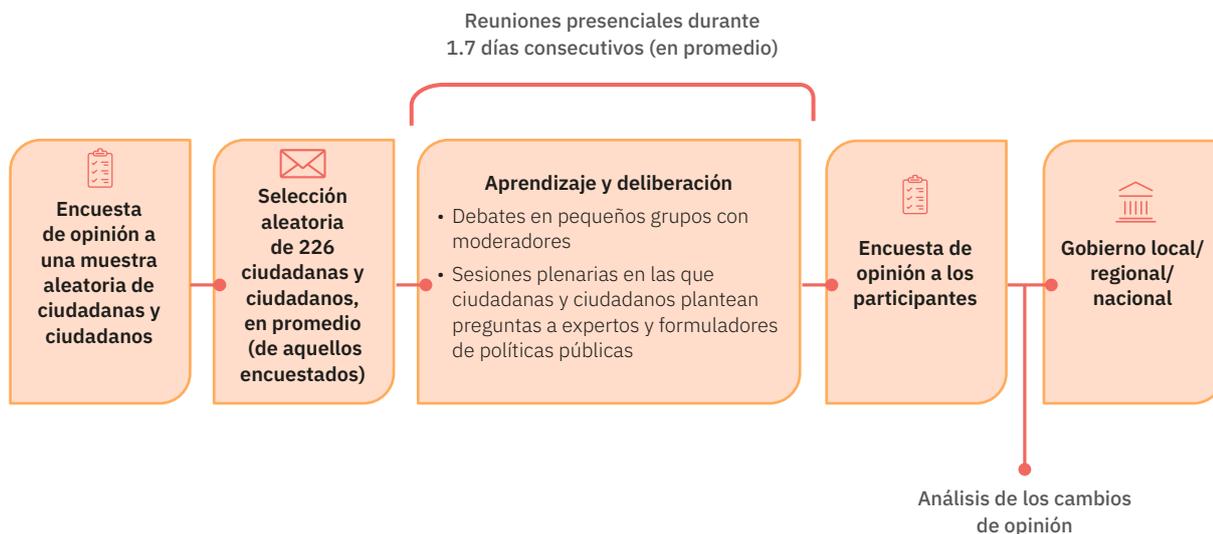
Encuesta Deliberativa

El proceso de Sondeo o Encuesta Deliberativa tiene como objetivo recabar las opiniones ciudadanas sobre un tema de política pública antes de las etapas de aprendizaje y deliberación, y su cambio después de ellas. En 1988, James Fishkin desarrolló y patentó el *Deliberative Poll* (Sondeo Deliberativo) en la Universidad de Stanford en Estados Unidos. Publicada por primera vez en un artículo académico, la idea del método se inspiró en la ancestral democracia ateniense y en los métodos de aplicación de encuestas sobre opinión pública utilizados por Gallup (Fishkin & Luskin, 1996). Puesto que Fishkin patentó el Sondeo Deliberativo, los enfoques similares que no siguen la metodología de manera exacta suelen llamarse encuestas deliberativas.

Se han realizado muchas más sondeos o encuestas deliberativas que las incluidas en este estudio, pues en su gran mayoría no fueron encargadas por una autoridad pública y se llevaron a cabo más bien como experimentos académicos. El modelo se ha empleado para abordar asuntos de

política pública vinculados con la toma de decisiones públicas en países como Brasil, China, Corea, Italia, Japón y Mongolia.

Gráfica 2.18. Modelo de Sondeo o Encuesta Deliberativa



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

De media, los sondeos o encuestas deliberativas incluidos en este estudio han reunido a 226 ciudadanas y ciudadanos (de 62 a 669 participantes) durante 1.6 días consecutivos. Las y los participantes se seleccionan al azar y responden la primera encuesta de opinión para medir sus actitudes iniciales hacia una cuestión de política pública. Después de sesiones plenarias en las que las y los ciudadanos plantean preguntas a expertos y de diálogos moderados en grupos pequeños, se realiza una segunda encuesta para recopilar sus opiniones luego de considerar minuciosamente el asunto en cuestión (Center for Deliberative Democracy, 2019). Después de analizarlos, los cambios de opinión se hacen públicos y se presentan a la autoridad gubernamental.

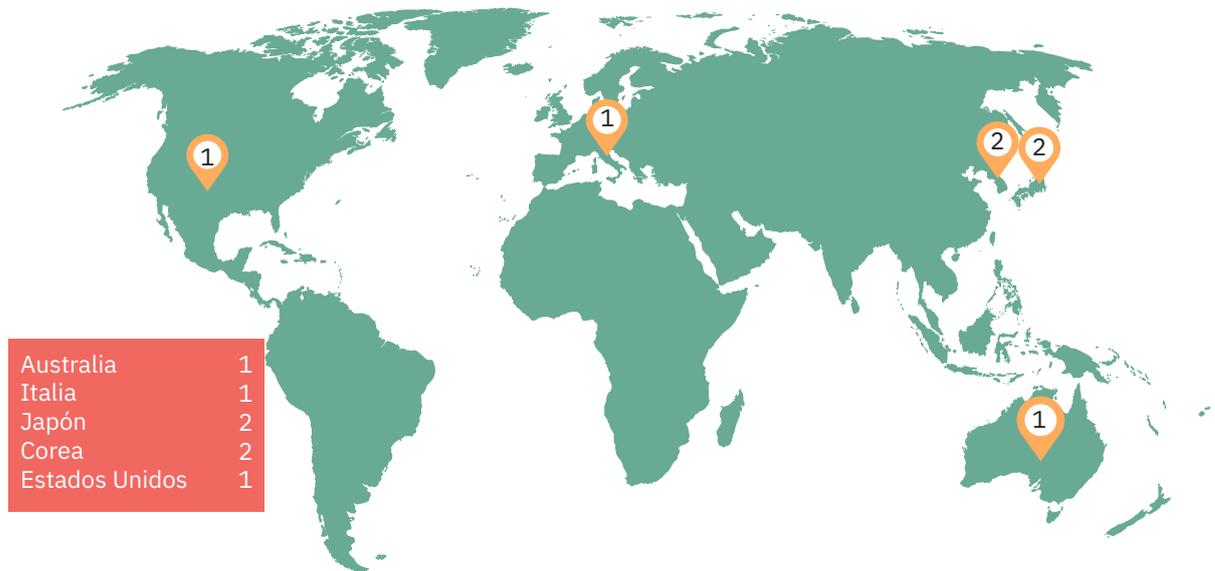
Debido a su enfoque científico, el diseño de este modelo de participación deliberativa activa es muy rígido y no deja margen alguno para que los participantes influyan en el proceso. Es más adecuado para identificar cambios en las opiniones ciudadanas que para generar recomendaciones detalladas o aumentar la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Recuadro 2.8. Encuesta Deliberativa sobre la Construcción de los Reactores Nucleares Shin-Gori (2017)

En Corea se llevó a cabo una Encuesta Deliberativa con respecto a la construcción de los Reactores Nucleares Shin-Gori números 5 y 6. El gobierno convocó a 471 personas a una reunión de tres días con el mandato de decidir si debía reanudarse la construcción de las plantas de energía nuclear. Los y las participantes recomendaron reanudar la construcción y el gobierno ejecutó su recomendación.

Mayor información disponible en: <https://cdd.stanford.edu/2017/proposed-deliberación-in-south-korea-on-closing-two-nuclear-reactors/>

Gráfica 2.19. Sondeos o encuestas deliberativas en todos los países de la OCDE



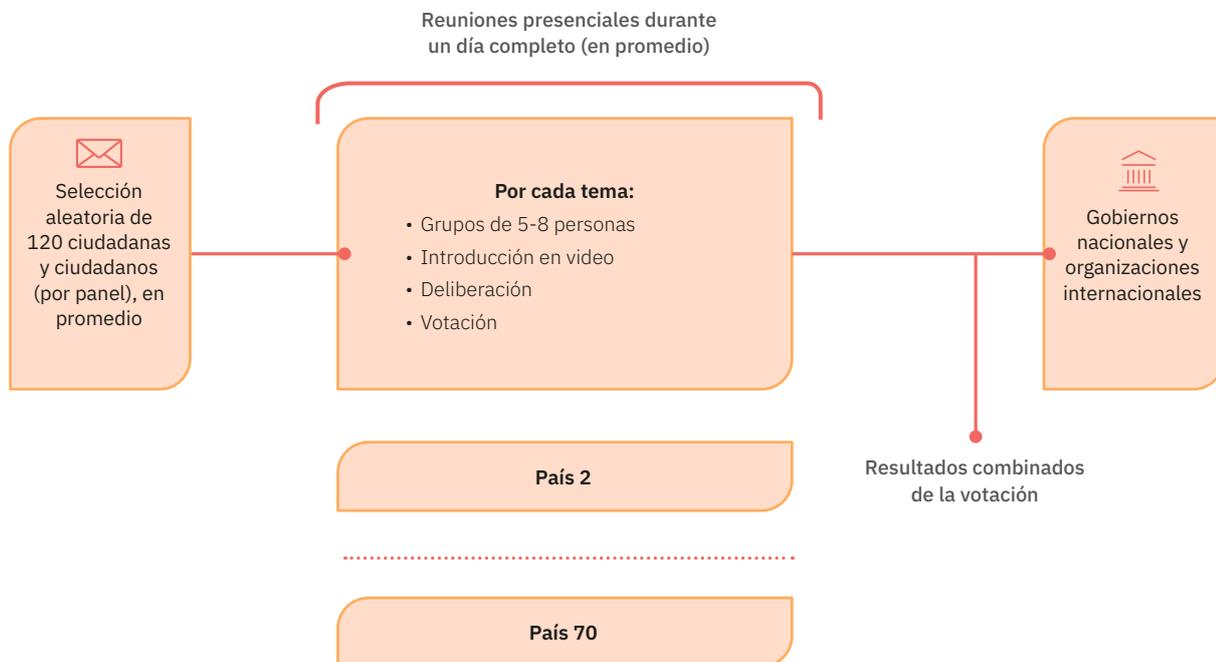
Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

World Wide Views

World Wide Views es un modelo de proceso representativo deliberativo a escala internacional. En un inicio el método fue desarrollado por el Consejo Danés de Tecnología en el periodo previo a la COP15 sobre el cambio climático efectuada en Copenhague. El objetivo era recabar las opiniones ciudadanas de todo el mundo de modo que resultara fácil de implementar, de bajo costo y congruente en todos los países.

Hasta la fecha, se ha utilizado sobre todo para abordar temas de política negociados en las Convenciones de las Partes sobre Cambio Climático y Biodiversidad de la ONU (COP). El proceso puede ser encargado por una organización internacional para ayudar a fundamentar acuerdos y cumbres globales, aunque también podría aplicarse a escala nacional.

Gráfica 2.20. Modelo World Wide Views



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Cada iniciativa de World Wide Views ha incluido múltiples diálogos ciudadanos nacionales y regionales, cada uno con cerca de 100 participantes. El número ha variado mucho, de 34 en 2012 a 97 en 2015. Pese a su estratificación, su selección no es exclusivamente aleatoria e incluye voluntarios autoseleccionados, según el país del que se trate. El proceso se lleva a cabo durante un día completo a la misma hora en todo el mundo y sigue el mismo formato a lo largo de la jornada. No hay deliberación transfronteriza y el resultado obtenido es un agregado de las perspectivas de cada país (véanse mayores detalles en el capítulo 7).

Antes del evento de World Wide Views se identifican entre cuatro y cinco asuntos vinculados con el tema de política pública primordial y se

elaboran videos informativos para cada uno. Durante el día, los temas se presentan de manera individual en todos los países que intervienen con el mismo material en video, seguido de una deliberación moderada de los participantes en pequeños grupos (World Wide Views, 2019). Cada breve sesión concluye con votaciones individuales de la ciudadanía sobre cuestionamientos relativos al tema debatido.

Al final del día, el desglose de los votos de todos los participantes de los distintos países se pone a disposición de los formuladores de políticas públicas y de la sociedad en general en una plataforma en línea (World Wide Views, 2019). Este modelo de participación deliberativa activa, con una estructura estricta y clara, requiere la coordinación precisa entre los aliados internacionales que llevan a cabo el proceso.

Debido a su dimensión global y al gran número de participantes, el modelo tiene el potencial de generar interés en los medios de comunicación e iniciar un debate más amplio sobre el asunto en cuestión. Sin embargo, al tratarse de un proceso breve, es más adecuado para ofrecer a los formuladores de políticas públicas un panorama de las opiniones ciudadanas de diversos países sobre las opciones en esta materia que ya están sobre la mesa de negociación, que para generar recomendaciones informadas y detalladas que tomen en cuenta los contextos nacionales y locales.

Recuadro 2.9. World Wide Views [puntos de vista mundiales] sobre el clima y la energía (2015)

El Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), junto con sus organizaciones aliadas de participación ciudadana, inició un proceso World Wide Views como preparación para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP21. Cerca de 10 mil ciudadanas y ciudadanos seleccionados aleatoriamente y autoseleccionados se reunieron en 76 paneles nacionales de distintos países, con el propósito de recabar los puntos de vista de las y los ciudadanos sobre asuntos vinculados con la política energética y el cambio climático internacional. Todos los paneles tuvieron lugar el mismo día y los puntos de vista obtenidos de los y las participantes se hicieron públicos de inmediato para su difusión entre los formuladores de políticas públicas que participan en las negociaciones de la CMNUCC.

Mayor información disponible en: <http://climateandenergy.wviews.org/>

Modelo de evaluación informada de las medidas electorales por parte de la ciudadanía

Revisión Ciudadana de Iniciativas

A diferencia de los modelos antes descritos, orientados a desarrollar recomendaciones ciudadanas para formuladores de políticas públicas, la Revisión Ciudadana de Iniciativas (RCI) es un proceso deliberativo diseñado para que un grupo representativo de ciudadanas y ciudadanos evalúe una iniciativa electoral propuesta, aportando razonamientos informados de ambos lados del tema a todos los votantes con sus boletas.

Hasta la fecha, la Revisión Ciudadana de Iniciativas se ha puesto en práctica e institucionalizado en Estados Unidos, en Oregón, el estado donde a principios de la década del 2000, Healthy Democracy (y el creador del método del Jurado Ciudadano, Ned Cosby, junto con su colega, Pat Benn) desarrolló el modelo. Los gobiernos también lo pusieron a prueba en el estado de Arizona, así como en la ciudad suiza de Sion. Por otro lado, académicos y miembros de la sociedad civil llevaron a cabo proyectos piloto en Colorado, Massachusetts y California, así como en Korsholm, Finlandia.

Gráfica 2.21. Modelo de Revisión Ciudadana de Iniciativas



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

En términos generales, una Revisión Ciudadana de Iniciativas reúne a 22 personas seleccionadas al azar durante 4.4 días consecutivos, en promedio. Con las modificaciones y ajustes realizados a las RCI a lo largo de los años, su duración también cambió y el estándar actual es de cuatro días. Las dos iniciativas europeas, emprendidas en Finlandia y Suiza, se llevaron a cabo durante dos fines de semana consecutivos y no en días consecutivos. Antes de la primera reunión, las y los ciudadanos no saben qué tema de política pública tratarán. Debido a presiones políticas, los organizadores no preparan documentos informativos con anticipación. Más bien, las y los participantes reciben todos los testimonios directamente de las campañas y los expertos durante la revisión, e inician el proceso con un programa de formación que les brinda los fundamentos para deliberar y evaluar la información.

La siguiente etapa la conforman el aprendizaje y la evaluación. Las y los participantes evalúan los datos presentados por escrito por opositores y defensores de la iniciativa electoral y cuestionan tanto a activistas como a expertos independientes. Después analizan toda la información recabada y la complementan, la editan, deliberan y establecen prioridades al respecto. La etapa de edición y depuración de la información se lleva a cabo en grupos más pequeños, en los cuales se invita a las y los participantes a analizar y redactar declaraciones referentes a los datos recabados, examinar costos, beneficios y compromisos de la iniciativa electoral propuesta (Healthy Democracy, 2019). Por último, redactan una declaración colectiva que incluye la información más importante que deben conocer todos los votantes. Asimismo, seleccionan los datos más fuertes a favor y en contra de la iniciativa, para después explicar por qué cada pieza de ellos es importante para un lado o para el otro.

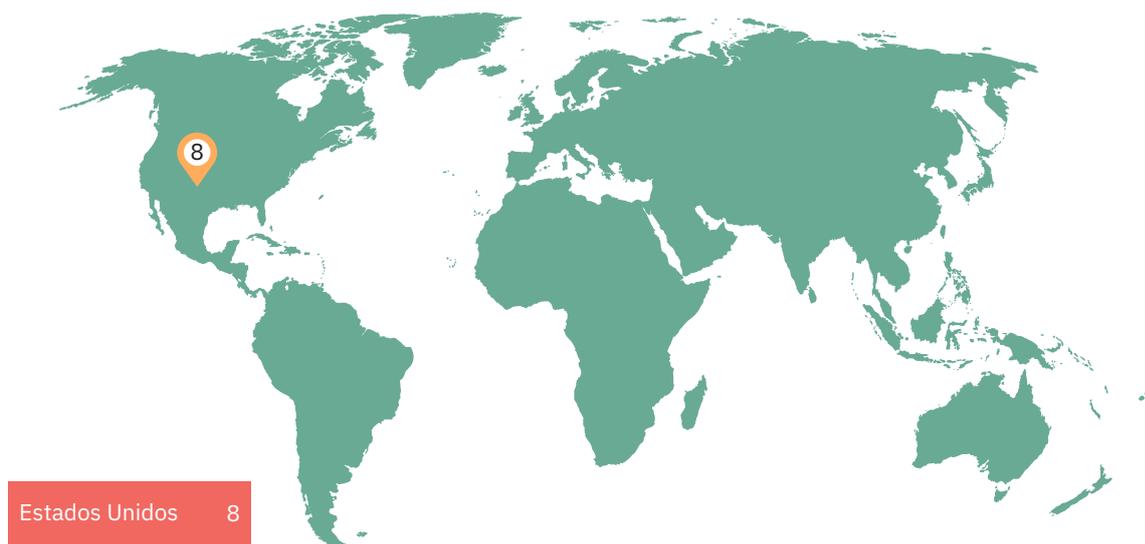
Su declaración final se presenta en una conferencia de prensa para el público en general y se incluye en la papeleta enviada a todos los votantes del estado. En comparación con los otros modelos representativos deliberativos, la RCI es menos visible públicamente hasta el momento en que acaba. Su resultado final no se dirige al gobierno, sino a las conciudadanas y conciudadanos, al ayudarles a tomar decisiones mejor informadas para votar por una iniciativa electoral. El método puede ser una herramienta potente para contribuir a contrarrestar la propagación de información falsa y desinformación antes de una votación.

Recuadro 2.10. Revisión Ciudadana de Iniciativas sobre la Medida 97 (2016)

El gobierno del estado de Oregón reunió durante cuatro días a 20 ciudadanas y ciudadanos seleccionados de manera aleatoria para estudiar con minuciosidad una iniciativa electoral sobre el impuesto corporativo y compartir sus conclusiones con sus pares votantes. Después de que las y los participantes se familiarizaron con los razonamientos a favor y en contra de la iniciativa propuesta, identificaron los que consideraron más importantes y convincentes, los cuales después se incorporaron en una guía para el votante, la cual se entregó a todos los electores del estado.

Mayor información disponible en: <https://sites.psu.edu/citizensinitiativereview/files/2015/01/Assessment-of-the-2016-Oregon-CIR-zmzb9i.pdf>

Gráfica 2.22. Revisiones ciudadanas de iniciativas en todos los países de la OCDE



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

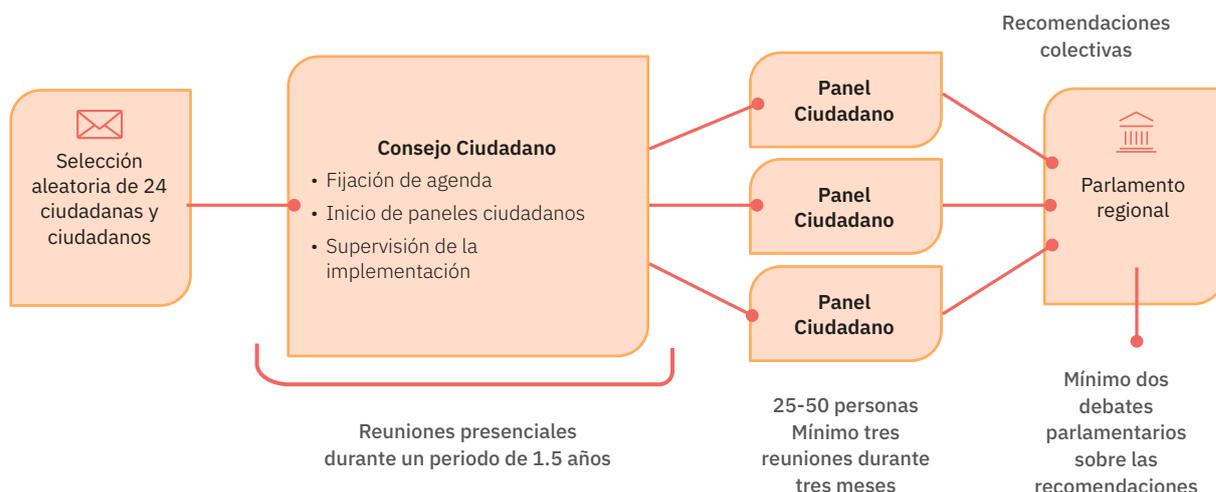
Modelos de órganos representativos deliberativos permanentes

Modelo Ostbelgien

El Modelo Ostbelgien, desarrollado en fecha reciente, combina un órgano representativo deliberativo permanente con el uso continuo de procesos representativos deliberativos. El órgano ciudadano deliberativo permanente se conoce como Consejo Ciudadano y su mandato es introducir y decidir sobre los temas abordados por paneles ciudadanos *ad hoc*. Se origina en la comunidad germanoparlante de Bélgica, Ostbelgien, y se creó mediante una ley que en febrero de 2019 recibió la aprobación unánime de todos los partidos políticos (Foundation for Future Generations, 2019).

La reunión inaugural del Consejo Ciudadano se realizó el 16 de septiembre de 2019. El modelo fue diseñado en 2018 por un grupo de profesionales, académicos y expertos en procesos deliberativos y participativos, entre ellos Claudia Chwalisz de la OCDE. El Parlamento de la comunidad germanoparlante de Ostbelgien los reunió y les dio ese mandato.

Gráfica 2.23. Modelo Ostbelgien



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

En este modelo, el Consejo Ciudadano está conformado por 24 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, cuyo mandato es representar a sus conciudadanas y conciudadanos durante un año y medio.

Los primeros 24 miembros pertenecen a tres grupos diferentes: seis son seleccionados aleatoriamente entre los participantes de un Panel Ciudadano anterior efectuado en la región; seis son políticos –uno de cada partido político– y 12 son ciudadanas y ciudadanos seleccionados por sorteo entre la población de Ostbelgien. Cada seis meses se retira un tercio de la cohorte, para ser sustituida por personas seleccionadas al azar. Los políticos serán los primeros en salir y serán sustituidos por ciudadanas y ciudadanos seleccionados mediante un sorteo cívico. El objetivo es alcanzar cierta continuidad y, a la vez, garantizar que el Consejo Ciudadano no se convierta en un órgano de personas rápidamente convertidas en profesionales y presa de algunos de los mismos problemas que sufren los políticos electos.

El Consejo Ciudadano está facultado para establecer su propio orden del día y poner en marcha hasta tres paneles ciudadanos especiales sobre los temas de política pública elegidos por ellos como los más urgentes. Las propuestas ciudadanas que cuenten con el apoyo de al menos 100 participantes, así como aquellas planteadas por grupos parlamentarios o del Gobierno, también pueden someterse a la consideración del Consejo Ciudadano (Parlamento de la Comunidad Germanoparlante de Bélgica, 2019). Cada Panel Ciudadano constará de 25 a 50 personas seleccionadas aleatoriamente, quienes se reunirán tres veces como mínimo a lo largo de tres meses. El Consejo Ciudadano decide cuál será el número de participantes en el Panel Ciudadano y su duración.

De conformidad con la legislación, se requiere al Parlamento regional debatir sobre las recomendaciones aportadas por el Panel Ciudadano y responder a ellas. Después, el Consejo Ciudadano supervisa la aplicación de las recomendaciones aceptadas. El Modelo Ostbelgien es el único ejemplo en el que esta nueva institución otorga a la ciudadanía el privilegio de opinar sobre el establecimiento de la agenda política y les ofrece el marco y las herramientas para explorar activamente los temas de su elección.

El mandato del primer Panel Ciudadano es explorar opciones para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores de la salud. El trabajo del panel comenzó en la primavera de 2020, pero su publicación se pospuso debido a la crisis sanitaria mundial. El tema fue elegido por el Consejo Ciudadano meses antes de que comenzara la nueva pandemia de coronavirus (COVID-19).

Gráfica 2.24. El Modelo Ostbelgien en todos los países de la OCDE



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

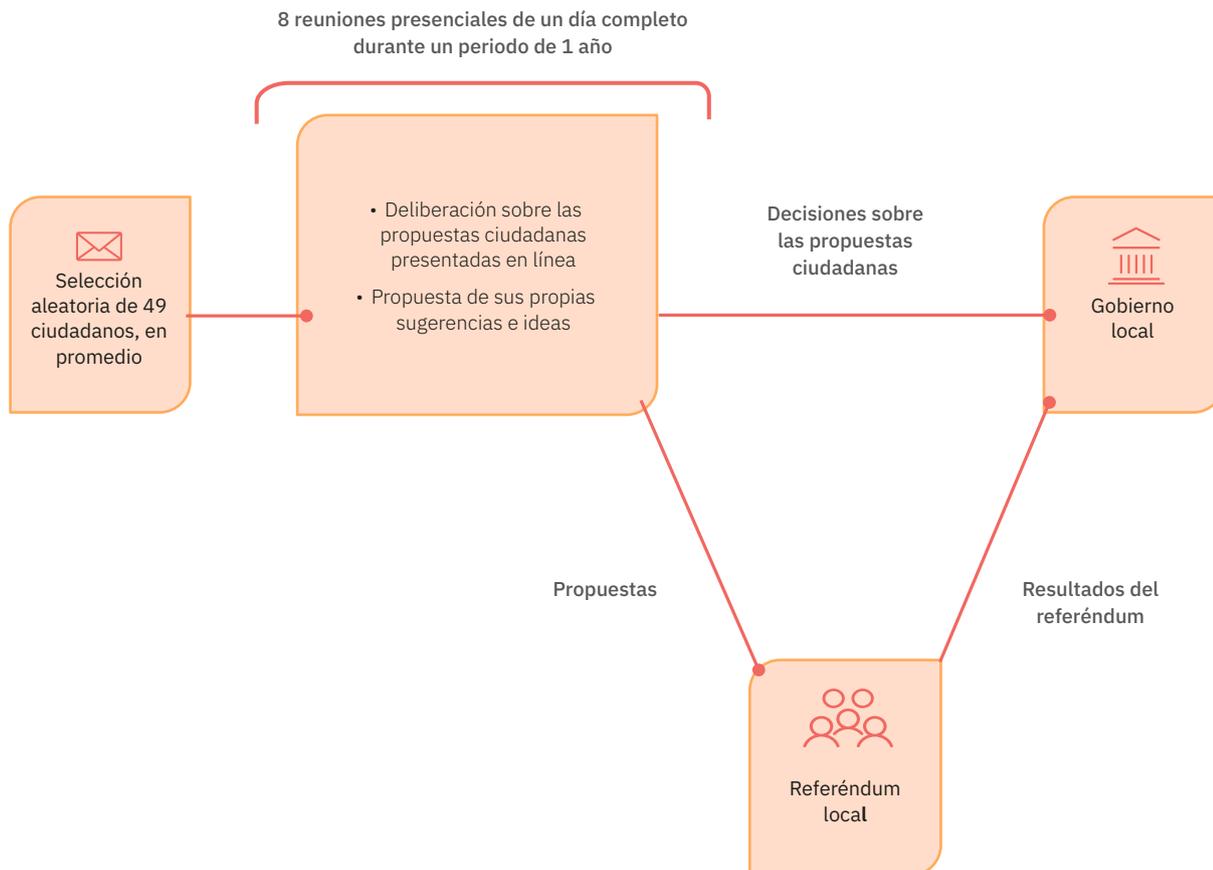
Observatorio de la Ciudad

El Observatorio de la Ciudad es un modelo de órgano deliberativo permanente concebido y puesto en marcha en el Ayuntamiento de Madrid, España. Se estableció el 29 de enero de 2019, mediante un reglamento que transformó el Observatorio de la Ciudad entonces en operación en un órgano representativo deliberativo compuesto por ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, poseedores de nuevas competencias. El Observatorio inicial se limitaba a realizar una reunión periódica entre integrantes de la política gubernamental y del servicio público con el fin de analizar los puntos de vista de la ciudadanía (recopilados usando medios tradicionales como encuestas de opinión, grupos focales, entre otros). Hasta este cambio regulatorio, el Observatorio de la Ciudad no había celebrado alguna reunión durante varios años.

El diseño del observatorio corrió a cargo del Ayuntamiento de Madrid, Participa Lab, newDemocracy Foundation y otros expertos en el campo de la deliberación (Smith, 2019). Sin embargo, en mayo de 2019, tras un cambio en el gobierno, el futuro del Observatorio de la Ciudad fue cuestionado, y en febrero de 2020 su composición y su función se revirtieron para componerse nuevamente por miembros de la política y del Gobierno.

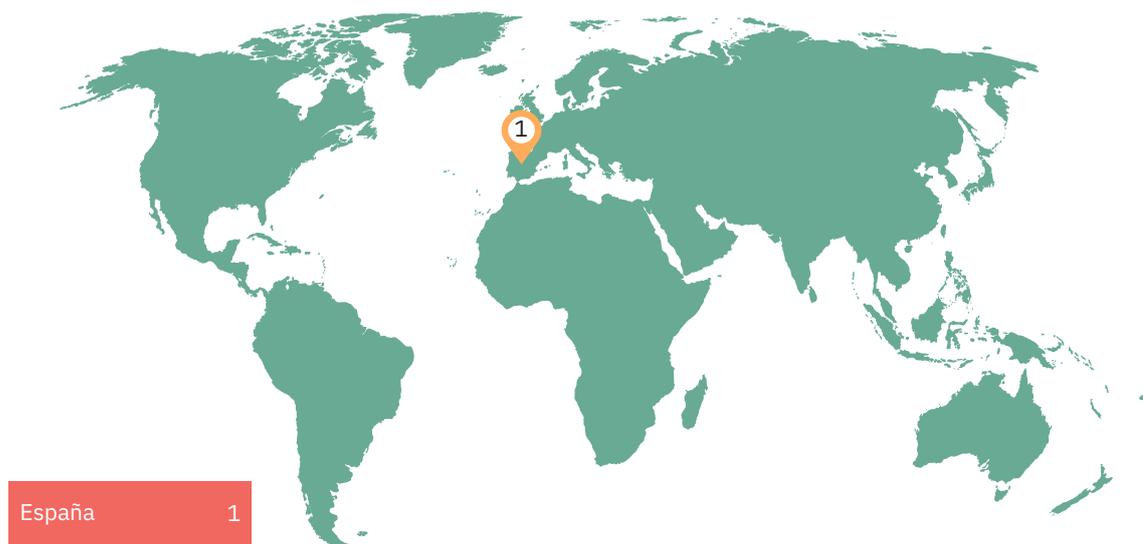
Con el mandato de evaluar las propuestas ciudadanas presentadas en la plataforma de participación digital decide.madrid, el Observatorio de la Ciudad seleccionó al azar a 49 personas para reunirse ocho veces al año y deliberar sobre propuestas ciudadanas (Ayuntamiento de Madrid, 2019). Los integrantes del Observatorio tenían la facultad de remitir dichas propuestas a un referéndum local para ser votadas por la ciudadanía, con lo que se abrían importantes oportunidades de participar tanto en la conformación de la agenda como en la toma de decisiones. El Observatorio es un ejemplo de cómo pueden combinarse de forma innovadora la democracia digital, la deliberativa y la directa. En el capítulo 6 se analizan los conocimientos adquiridos sobre la institucionalización de la democracia deliberativa de este modo.

Gráfica 2.25. Modelo del Observatorio de la Ciudad



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 2.26. El Observatorio de la Ciudad en todos los países de la OCDE



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Elección de un modelo de proceso representativo deliberativo

El modelo deliberativo más adecuado depende sobre todo del tema de política pública en cuestión. Cuanto mayores sean su complejidad y sus implicaciones, más minuciosas serán las recomendaciones requeridas y, por tanto, más elaborado será el proceso deliberativo aplicable. Por ejemplo, las asambleas ciudadanas son adecuadas para atender aspectos constitucionales y otros de importancia nacional o mayor, ya que el modelo permite aprender y deliberar a fondo sobre el problema de política pública. Se celebran, en promedio, durante 18.8 días repartidos en 11 meses. Los participantes, 90 de media, ofrecen una base amplia y diversa de puntos de vista, lo que aporta mayor legitimidad a sus recomendaciones. No obstante, debido a su duración y su magnitud, requieren más recursos que cualquier otro modelo, así como mucho más tiempo para su organización y ejecución.

Los jurados o paneles ciudadanos son procesos dedicados enfocados en asesorar sobre un problema específico de política pública, por lo común de nivel subnacional, aunque también se han utilizado en el ámbito nacional o federal. Al ser procesos más breves –casi siempre de cuatro a seis días– con 35 a 50 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, tienen la extensión suficiente para que las y los participantes desarrollen recomendaciones detalladas e informadas sobre cómo resolver problemas específicos de política pública, pero requieren menos tiempo y recursos que las asambleas

ciudadanas. Por tanto, pueden utilizarse más a menudo y arrojar resultados más rápidos.

En los niveles local y regional, un Proceso G1000 o un Consejo Ciudadano representan opciones razonables para que los habitantes desarrollen una visión colectiva del municipio y atiendan problemas comunitarios menos complejos. Ya que puede partir desde cero sin una agenda predeterminada, ofrece la oportunidad de identificar y abordar colectivamente los problemas comunitarios más acuciantes o de conformar una visión de futuro conjunta. Por otra parte, estas opciones son menos adecuadas para hacer recomendaciones exhaustivas sobre temas políticos concretos.

Otro factor importante es el grado de flexibilidad que debe darse a los participantes durante el proceso deliberativo. Los formatos más abiertos y flexibles, como los consejos ciudadanos austriacos, que permiten a las y los participantes moldear el proceso, propician la generación de ideas más innovadoras y creativas, y pueden considerarse adecuados para configurar visiones más amplias. La autoridad pública que encarga el proceso tendrá que abrirse a ponderar realmente todas las opciones surgidas de un proceso como este. Sin embargo, si los tomadores de decisiones desean disponer de recomendaciones específicas e informadas sobre un problema acuciante de política pública, deberán definir con claridad la tarea que las y los participantes deberán emprender.

Otros elementos relevantes son el tiempo y los recursos disponibles, el orden de gobierno y el ámbito de política implicados. Por ejemplo, el modelo de Conferencia de Consenso es útil para evaluar los avances tecnológicos, pues su formato permite que las y los ciudadanos interroguen a fondo a científicos y a formuladores de políticas públicas para detectar la esencia de un problema. En la gráfica 2.27 se ofrecen más indicaciones sobre las propiedades de cada modelo a partir de su uso hasta la fecha.

En general, todos los modelos conllevan compromisos que será necesario considerar al tomar una decisión. Cuanto más largo sea el proceso deliberativo y más participantes reúna, más tiempo y recursos requerirá. Sin embargo, también aumenta la probabilidad de que derive en recomendaciones más detalladas y reflexivas, y, por ende, sea más útil para los tomadores de decisiones y más legítimo a los ojos del público. Cuanto más breve sea un proceso, podría aportar menos recomendaciones bien pensadas y detalladas, pues implica que hay menos tiempo para el aprendizaje y la deliberación. Cuanto más estricto sea el diseño del proceso, menos margen habrá para generar ideas y soluciones creativas.

Gráfica 2.27. Propiedades de los modelos representativos deliberativos

Elección de un modelo representativo deliberativo	Complejidad del asunto de política pública		Profundidad de recomendaciones		Flexibilidad otorgada a las y los participantes		Recursos necesarios		Duración del proceso		Orden del gobierno para el que se ha usado hasta ahora				Usado hasta ahora de forma permanente o <i>ad hoc</i>	
	Simple	Complejo	Postura general	Detalladas y exhaustivas	Formato rígido, horarios estrictos	Flexible y encabezado por las y los participantes	Bajo costo	Costo alto	Breve	Prolongado	Local	Regional o estatal	Nacional o federal	Internacional	<i>Ad hoc</i>	Permanente
Recomendaciones ciudadanas informadas en materia de políticas públicas																
1. Asamblea ciudadana																
2. Jurado o Panel Ciudadano																
3. Conferencia de consenso																
4. Cédula de Planificación																
Opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas																
5. Proceso G1000																
6. Consejo Ciudadano																
7. Diálogos Ciudadanos																
8. Encuesta Deliberativa																
9. World Wide Views																
Evaluación ciudadana informada de medidas electorales																
10. Revisión de Iniciativas Ciudadanas																
Órganos representativos deliberativos permanentes																
11. Modelo Ostbelgien																
12. Observatorio de la Ciudad																

Fuente: Elaboración de las autoras a partir de información contenida en la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Combinación de características de diferentes modelos

El proceso de selección y adaptación del modelo representativo deliberativo más adecuado para un contexto, un orden de gobierno, una etapa del ciclo de política pública y el problema en cuestión, es un proceso creativo, con posibilidad de combinar características de diferentes modelos. Sin embargo, es esencial velar por que se mantengan todas las etapas fundamentales de un proceso representativo deliberativo: aprendizaje, deliberación y desarrollo de recomendaciones colectivas informadas.

Una práctica consiste en combinar varios procesos deliberativos en diferentes niveles de gobierno, basados en recomendaciones desarrolladas por paneles previos. Un ejemplo de dicha combinación es un Jurado de Política Pública sobre Clínicas Escolares, realizado en 1988 en Minnesota, Estados Unidos. En primer lugar, se establecieron ocho jurados ciudadanos, cada uno con 12 integrantes, en todos los distritos parlamentarios de Minnesota, con el fin de deliberar y presentar recomendaciones sobre clínicas escolares para la prevención del sida y el embarazo adolescente (Jefferson Center, 1988). Posteriormente se conformó un Jurado Ciudadano para todo el estado con tres participantes de cada distrito parlamentario, orientado a reunir recomendaciones y decidir cuál sería la opinión ciudadana final.

La estructura descrita podría facilitar que un mayor número de ciudadanas y ciudadanos se involucren, se enteren de las preferencias de diferentes regiones y propicien una deliberación informada entre los distritos para tomar una decisión colectiva sobre un orden superior de gobierno. Sin embargo, este tipo de combinación también puede presentar desventajas. Los representantes del proceso en el orden de gobierno más bajo se sentirán obligados a cumplir los resultados establecidos, lo cual debilita la naturaleza deliberativa del proceso que ocurre en un orden de gobierno más alto, pues probablemente se autoconsiderarán representantes de la localidad (Smith, 2019). En un proceso deliberativo, es preciso que las y los participantes estén dispuestos a pensar en el interés común y no iniciarlo con un mandato fuerte. Esto deberá tomarse en cuenta al diseñar un proceso que combine la deliberación ciudadana en diferentes órdenes de gobierno.

Algunos modelos también ofrecen cierta flexibilidad para que las y los participantes den forma al proceso. La oportunidad de establecer la agenda, de planificar los procedimientos o de decidir cómo autoorganizarse durante el proceso deliberativo, que es predominantemente un

elemento de un Proceso G1000 o de un Consejo Ciudadano, puede abarcar –y de hecho ha abarcado– otros modelos, como los jurados ciudadanos y las asambleas ciudadanas.

Algunos elementos de modelos deliberativos o una combinación de varios de ellos se han utilizado también para establecer órganos deliberativos permanentes. Hasta principios de 2020, el ejemplo más reciente es el Modelo Ostbelgien, en el cual se combina un Consejo Ciudadano permanente con paneles ciudadanos de uso continuo. El resultado es un modelo que aborda el establecimiento de una agenda, la supervisión, el aprendizaje de calidad, la deliberación y el desarrollo de recomendaciones informadas.

Nota

- 1 Asamblea de Ciudadanos de Lethbridge sobre Empleo y Remuneración de Concejales, Asamblea de Ciudadanos del Condado de Prince Edward, Asamblea de Ciudadanos sobre Atención Social, Asamblea de Ciudadanos de Camden sobre la Crisis Climática y Asamblea Nacional de Gales.

Referencias bibliográficas

Asenbaum, Hans (2016), “Facilitating Inclusion: Austrian Wisdom Councils as Democratic Innovation between Consensus and Diversity”, *Journal of Public Deliberation*, 12(2), pp. 1-11, <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol12/iss2/art7> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

Ayuntamiento de Madrid (2019), “Observatorio de la Ciudad-Ayuntamiento de Madrid”, Madrid.es, <https://www.madrid.es/portales/muni/madrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Observatorio-de-la-Ciudad/Presentacion/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=ed1925eae8975710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=ec38d941c9b25710VgnVCM2000001f4a900aRCRD#:~:text=El%20primer%20Observatorio%20de%20la,sus%20resultados%20a%20la%20ciudadan%C3%ADa> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Breckon, J., A. Hopkins y B. Rickey (2019), “Evidence vs Democracy: How ‘mini-publics’ can traverse the gap between citizens, experts, and evidence”, The Alliance for Useful Evidence, <https://www.alliance4>

usefulevidence.org/publication/evidence-vs-democracy/ (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Chwalisz, Claudia (2017), *The People's Verdict: Adding Informed Citizen Voices to Public Decision-making*, Nueva York, Roman & Littlefield.

Center For Deliberative Democracy (2019), "What is Deliberative Polling?", Center For Deliberative Democracy, <https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Center For Wise Democracy (2019), "Dynamic Facilitation", Center For Wise Democracy, <https://www.wisedemocracy.org/2-dynamic-facilitation.html> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

Escobar, O. y S. Elstub (2017), "Forms of Mini-publics", newDemocracy Foundation Research and Development Note, <http://www.newdemocracy.com.au/forms-of-mini-publics> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Fishkin, James S. y Robert C. Luskin (1996), "The Deliberative Poll: A Reply to Our Critics", en *Public Perspective* 7(1).

Foundation for Future Generations (2019), "German-speaking Community of Belgium becomes world's first region with permanent citizen participation drafted by lot", https://www.foundationfuturegenerations.org/files/documents/news/20190226_dgpermanentcitizensassembly_pressrelease.pdf (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Fournier, Patrick, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais y Jonathan Rose (2011), *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.

G1000 (2019), "About G1000", G1000.nu, disponible en: <https://g1000.nu/over-g1000-2/> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Healthy Democracy (2019), "Citizens' Initiative Review", Healthy Democracy, <https://healthydemocracy.org/cir/> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Jefferson Center (1988), "Final Report: Policy Jury on School-based Clinics", Minnesota, Jefferson Center.

Nagano, Motoki (2020), “Proceedings of the International Symposium ‘Designing Deliberative Democracy: Practice and Experiments’” (18 y 19 de febrero de 2020, Waseda University), Organiser: Planning committee of the International Symposium “Designing Deliberative Democracy: Practices and Experiments”, Center for Positive/Empirical Analysis of Political Economy, Top Global University Project of Waseda University / Co-organiser: Japan Mini-Publics Research Forum.

Nexus (2019), “Nexus Academy for Participative Methods”, Partizipative-methoden.de, <https://www.partizipative-methoden.de/index.php/en/> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Parliament of the German-speaking Community of Belgium (2019). “Was passiert beim Bürgerdialog?”, Pdg.b, https://www.pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-5421/9372_read-56650 (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Partizipation.at. (2019), “Participation: The Citizens’ Council”, <https://www.partizipation.at/buergerinnenrat.html> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Smith, Graham y Rosemary Bechler (2019), “Citizens Assembly: Towards a Politics of ‘Considered Judgement’ Part 2”, OpenDemocracy, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/citizens-assembly-towards-a-politics-of-considered-judgement-part-2/> (consultado el 5 de marzo de 2020).

Smith, Graham (2019), “Institutionalizing deliberative mini-publics in Madrid City and German Speaking Belgium – the first steps”, Constitutionnet, <http://constitutionnet.org/news/institutionalizing-deliberative-mini-publics-madrid-city-and-german-speaking-belgium-first> (consultado el 10 de abril de 2020).

Suiter, Jane (2018), “Deliberation in Action – Ireland’s Abortion Referendum”, Political Insight, septiembre de 2018: 30-32, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2041905818796576> (consultado el 14 de noviembre de 2019).

The Danish Board of Technology (2006), “Teknologiradet”, Web.archive.org, <https://web.archive.org/web/20081205112932> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Warren, Mark y Hilary Pearse (2008), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge; Cambridge University Press.

World Wide Views (2019), “The World Wide Views method”, Wwviews.org, <http://wwviews.org/the-world-wide-views-method/> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Tendencias clave

Ieva Česnulaitytė



En este capítulo se analizan las tendencias clave en el uso de procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas observadas en los países miembros de la OCDE de 1986 a octubre de 2019.

Asimismo, se presenta una visión general de las dos olas de interés en el uso de los procesos representativos deliberativos a lo largo del tiempo, su uso en los diversos órdenes de gobierno, la preferencia por los diferentes modelos deliberativos, los tipos de temas de política pública que se han abordado utilizando estos procesos, el costo medio y los tipos de organizaciones a las que se asignó su implantación.

Introducción

Con base en la nueva investigación empírica realizada para el presente informe, en este capítulo se analizan las tendencias clave en el uso de procesos representativos deliberativos (denominados indistintamente *procesos deliberativos* para abreviar) con el fin de comprender mejor su funcionamiento e impacto. Este capítulo es principalmente descriptivo; en el 4 se incluye un análisis más detallado.

Cubre tendencias internacionales clave relacionadas con los procesos representativos deliberativos en las siguientes siete dimensiones:

- Su uso general en los países miembros de la OCDE
- Diferentes olas de interés en su utilización a lo largo del tiempo
- Su uso en los diferentes órdenes de gobierno
- La preferencia por cada modelo deliberativo
- Tipos de temas de política pública que se han abordado utilizando estos procesos
- Costo medio
- Tipos de organizaciones a las que les asignó la implantación de los procesos por parte de las autoridades públicas

Resumen de las principales conclusiones

En general, la evidencia demuestra que:

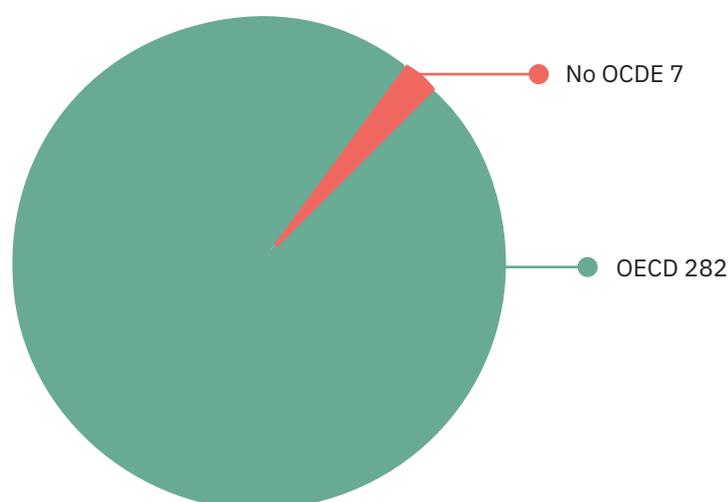
- Hasta la fecha, los países miembros de la OCDE han sentado las bases de los procesos representativos deliberativos en el contexto internacional.

- Desde 2010 se ha observado una tendencia notoria al uso creciente por parte de las autoridades públicas de los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas.
- En todos los órdenes de gobierno se han llevado a cabo procesos representativos deliberativos, preferidos más a menudo en el nivel local (52% de los casos).
- El Jurado o Panel Ciudadano es el modelo de proceso representativo deliberativo de mayor uso hasta la fecha (se utilizó 115 veces, 41% de los casos).
- Europa es en general la región con la mayor variedad de modelos de procesos representativos deliberativos empleados por las autoridades públicas para la toma de decisiones públicas (en general e incluyendo a los países miembros de la OCDE). Todos los modelos se han puesto en práctica en la región (gráfica 3.7).
- El abanico de temas de política pública abordados mediante procesos deliberativos representativos es amplio y va en aumento. Los temas más frecuentes son aquellos que afectan directamente la vida cotidiana de las y los ciudadanos y aquellos a los que estas y estos pueden aportar con facilidad sus opiniones y experiencias personales: la planificación urbana y la salud.
- Los procesos representativos deliberativos en los ámbitos local, regional y estatal suelen ocuparse de temas relativos a planificación urbana y estratégica, infraestructura y salud. Los de ámbito nacional e internacional abordan temas de política ambiental y tecnológica.
- Hasta la fecha, el costo de los procesos representativos deliberativos es muy variable en función del modelo elegido, la duración del proceso y el número de participantes. Según datos disponibles, oscila entre 13 mil y 1.8 millones de euros.
- Con frecuencia los procesos representativos deliberativos son llevados a cabo por un aliado del sector privado especializado en participación y deliberación ciudadanas (37%) o por una organización no gubernamental sin fines de lucro (29%).

Uso de los procesos representativos deliberativos en los países de la OCDE

A lo largo de los años, casi todos –282 de 289– los procesos representativos deliberativos cubiertos en este informe tuvieron lugar en países miembros de la OCDE (gráfica 3.1). Siete procesos deliberativos se realizaron en países no miembros de la Organización: Argentina, Brasil, China y Mongolia, y consistieron en encuestas deliberativas.

Gráfica 3.1. Número de procesos representativos deliberativos llevados a cabo en países miembros y no miembros de la OCDE, 1986-2019

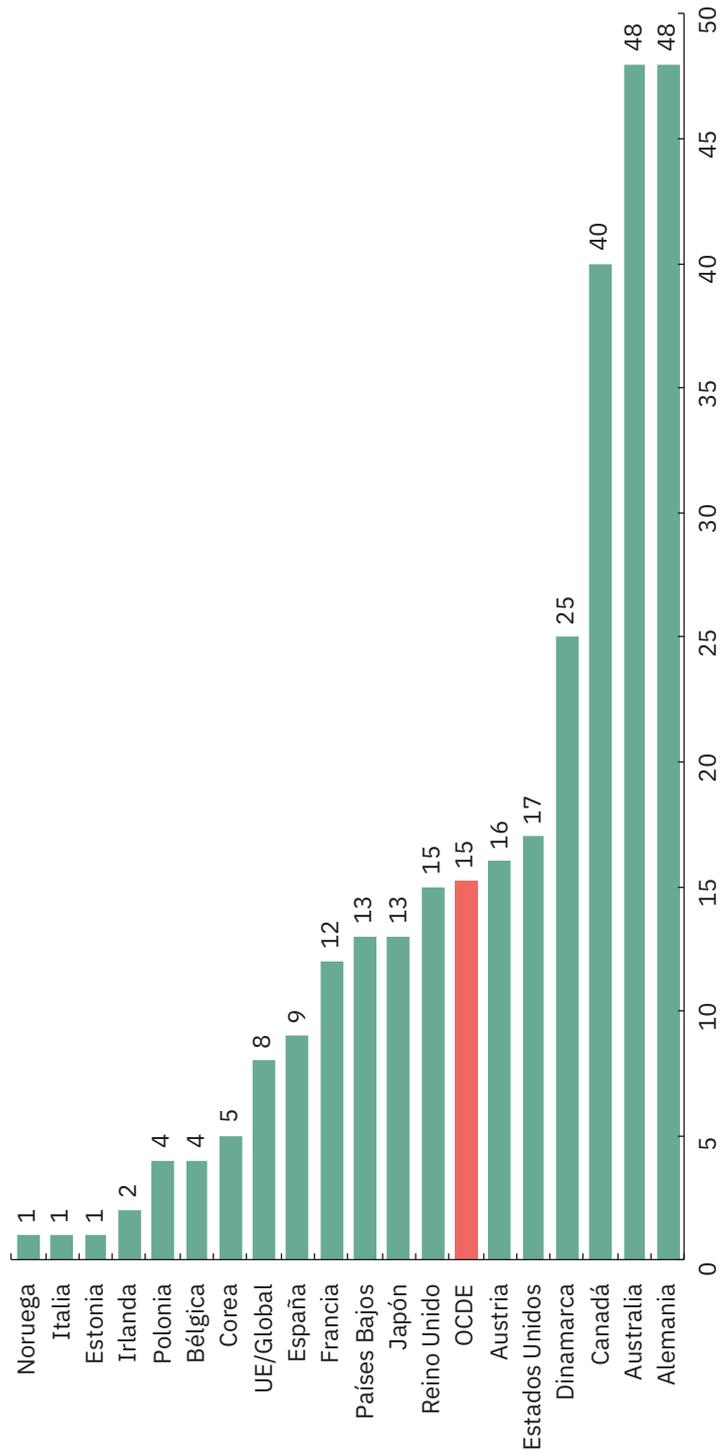


Nota: n=289; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea. Los países no pertenecientes a la OCDE son Argentina, Brasil, China y Mongolia.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Los casos que la OCDE presenta en este informe son de los países incluidos en la gráfica 3.2. Esta cifra no es una calificación ni es representativa de todos los casos de un país. Es una representación gráfica del número de casos recopilados por la OCDE. Los países con mayor número de casos son también aquellos en los que se iniciaron varios de los modelos deliberativos: la Célula de Planificación tiene su origen en Alemania, la Asamblea Ciudadana en Canadá y la Conferencia de Consenso en Dinamarca.

Gráfica 3.2. Número de procesos representativos deliberativos por país, 1986-2019



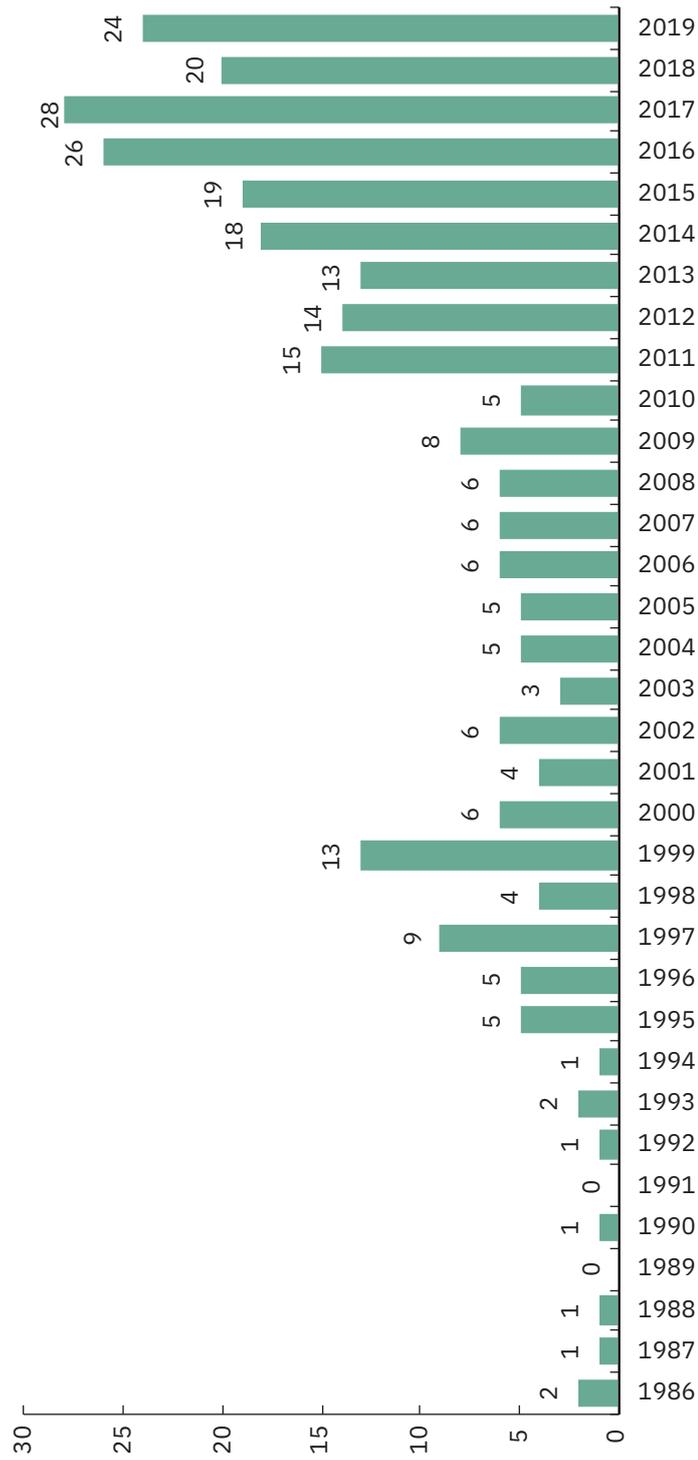
Nota: n=289; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea. La cifra no es una calificación ni es representativa de todos los casos de un país.

Es una representación gráfica del número de casos recopilados por la OCDE.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.3. La ola deliberativa ha cambiado con el tiempo

Número de procesos representativos deliberativos a lo largo del tiempo (total anual y media anual), 1986-2019

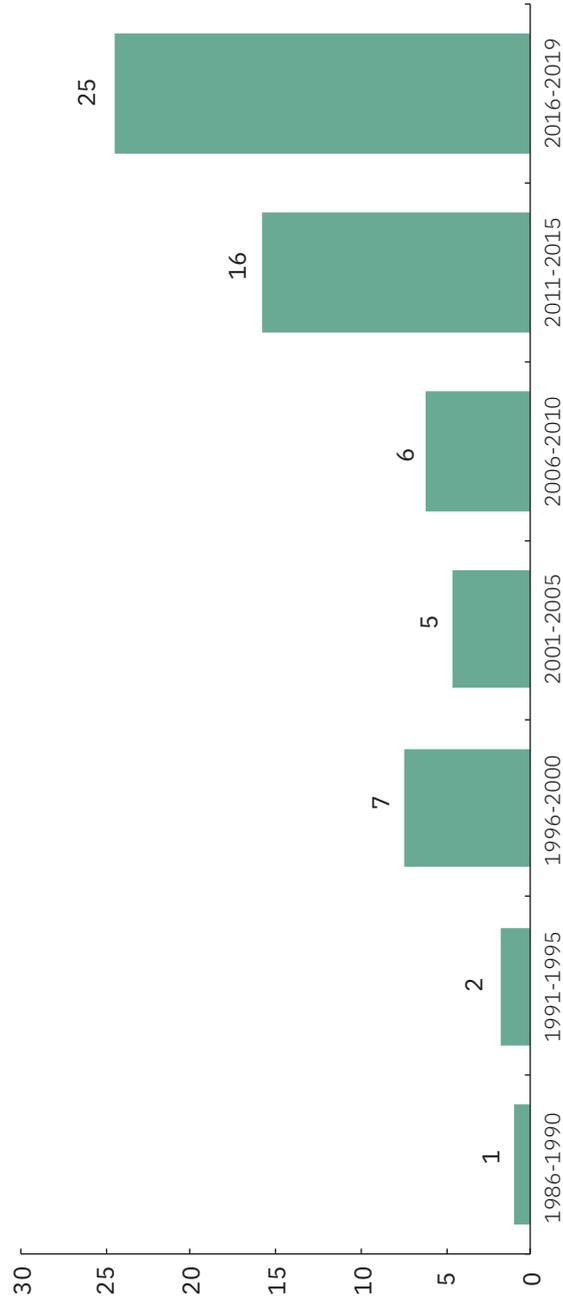


Nota: n=289; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea. Los procesos que se prolongaron durante varios años se identifican por su año de finalización (excepto los procesos permanentes en curso).

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.3.1.1. La ola deliberativa ha cambiado con el tiempo

Número de procesos representativos deliberativos a lo largo del tiempo (total anual y media anual), 1986-2019



Nota: n=289; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea. Los procesos que se prolongaron durante varios años se identifican por su año de finalización (excepto los procesos permanentes en curso).

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Olas de interés en el uso de procesos representativos deliberativos a lo largo del tiempo

El interés por los procesos representativos deliberativos ha ido en aumento en todos los países miembros de la OCDE. La primera ola de interés, que se presentó entre 1996 y 2000, se caracterizó por el elevado número de células de planificación en Alemania y el apogeo de conferencias de consenso en Dinamarca. Desde 2011, el número de procesos deliberativos ha aumentado de manera constante. Entre 2011 y 2019 se instauraron 177 procesos representativos deliberativos en total, con una media de 25 procesos por año en el periodo 2016-2019 (gráficas 3.3 y 3.3.1).

En la primera gráfica se aprecia el número de procesos deliberativos que se efectuaron cada año. La segunda contiene los promedios del número de procesos deliberativos realizados por año durante el quinquenio.

Ya que la recopilación de los datos tuvo como fecha de corte el fin de octubre de 2019, los datos correspondientes a ese año no lo abarcan en su totalidad, de modo que el número de procesos iniciados (aunque no necesariamente finalizados) en 2019 es superior al indicado.

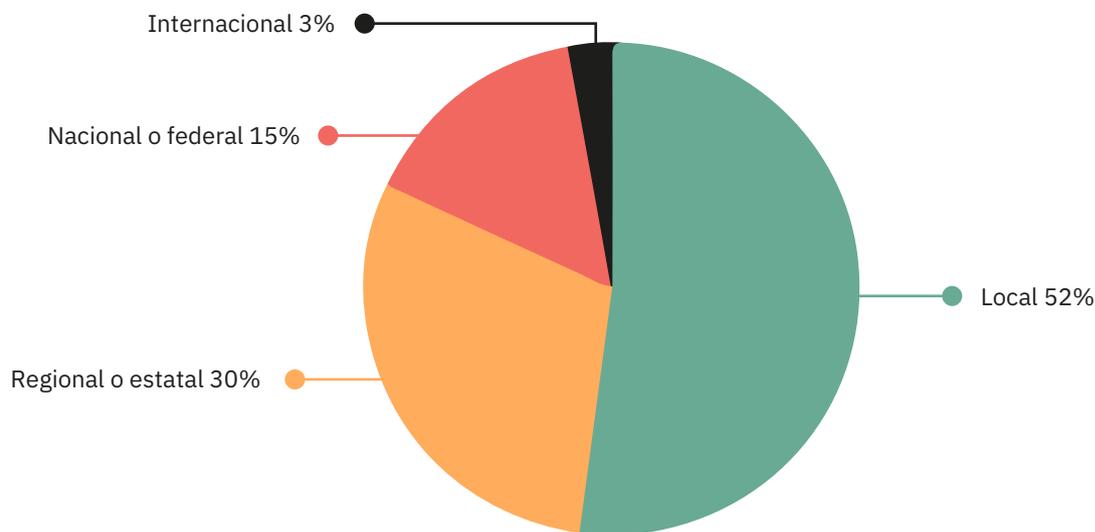
Utilización de procesos representativos deliberativos en diferentes órdenes de gobierno

Hasta la fecha, los procesos deliberativos se han llevado a cabo en todos los órdenes de gobierno. La mitad de ellos (52%) se realizaron en el ámbito local. Esto puede deberse a varios factores. Los gobiernos locales a menudo atienden temas de política pública cercanos a la vida cotidiana de la gente, por lo que las y los ciudadanos pueden participar, expresar sus opiniones y comunicar sus experiencias con mayor facilidad que en lo que se refiere a temas del ámbito nacional. Asimismo, los gobiernos locales suelen relacionarse de forma más cercana e inmediata con las ciudadanas, ciudadanos y vecinos, lo que los motiva a participar en mayor número. Los costos de organización de un proceso deliberativo también son menores, pues los desplazamientos de los participantes son menos costosos cuando la distancia es corta y no es necesario incurrir en gastos de alojamiento. Los procesos deliberativos utilizados en el ámbito local por lo común son también a menor escala (excepto el G1000), ya que las y los ciudadanos se reúnen para representar a una comunidad pequeña si se le compara con el nivel nacional. También son muchos más los municipios que las regiones o países, por lo que, como es natural, hay más oportunidades de experimentar.

El 30% de los procesos fueron encargados por autoridades públicas regionales o estatales y 15% por nacionales o federales (gráfica 3.4). El 3% consistió en procesos internacionales iniciados por organizaciones internacionales u organismos supranacionales, que abarcan a varios Estados miembros de la Unión Europea y a múltiples países del mundo.

Gráfica 3.4. Los procesos representativos deliberativos se han utilizado con mayor frecuencia en el ámbito local, aunque hay ejemplos en todos los órdenes de gobierno

Procesos representativos deliberativos en todos los órdenes de gobierno, 1986-2019



Nota: n=289; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Preferencia por diferentes modelos representativos deliberativos

Hasta ahora, el Jurado o Panel Ciudadano ha sido la opción preferida por las autoridades públicas al elegir un modelo de proceso deliberativo. Se ha utilizado 115 veces en múltiples países bajo distintos nombres (por ejemplo, Panel de Referencia o Jurado Comunitario) y con variaciones en la duración, el número de reuniones y la cantidad de participantes (gráfica 3.5).

La preferencia por los jurados o paneles ciudadanos podría atribuirse a varios factores. Se trata de un modelo clásico de proceso deliberativo,

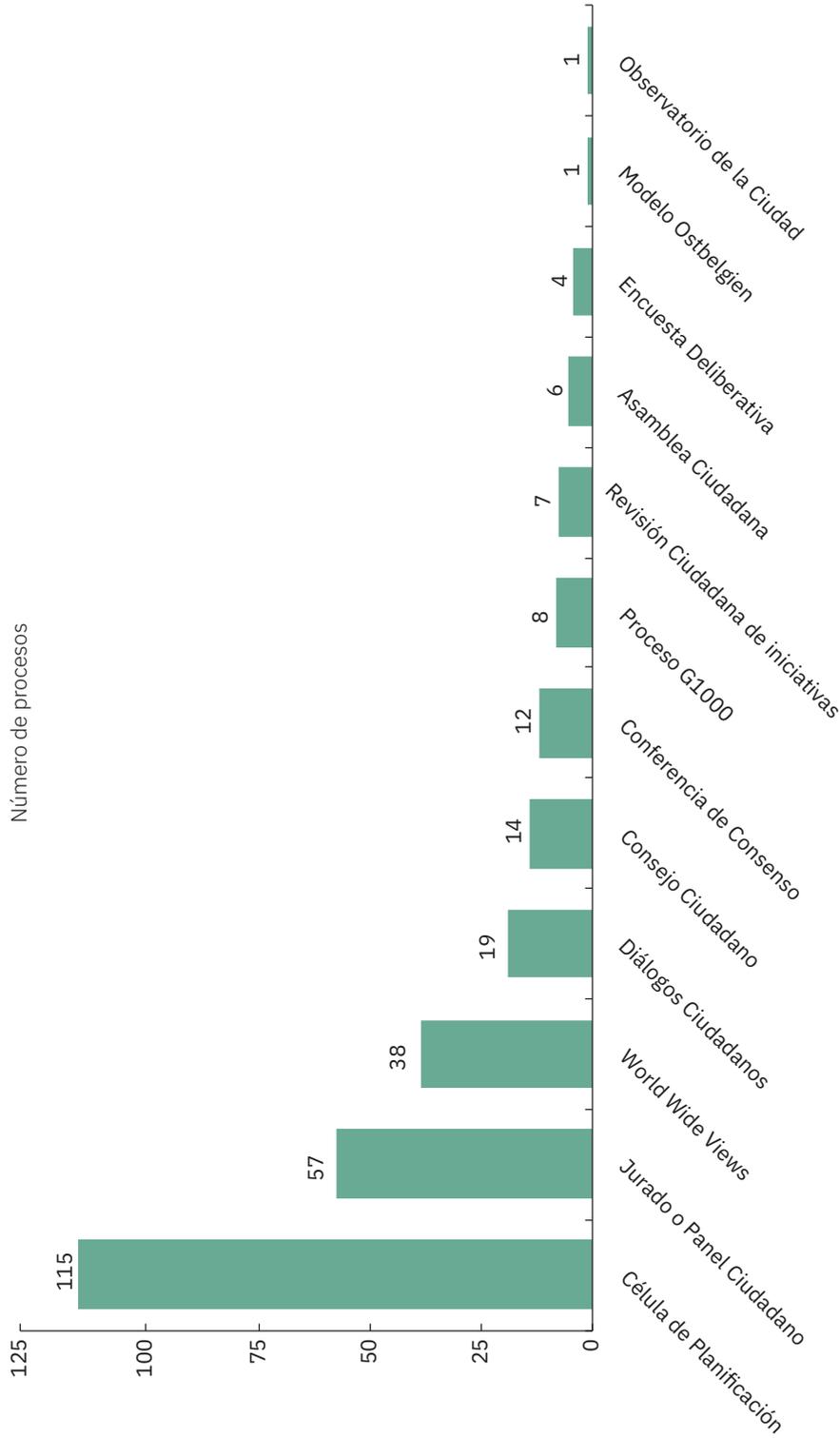
uno de los primeros en desarrollarse, con una trayectoria de más de 50 años. Tiene un número relativamente bajo de participantes (34 de media), aunque suficientemente prolongado (cuatro días de media) para brindar a los formuladores de políticas públicas recomendaciones informadas a este respecto. Ha sido una elección habitual y una opción confiable para empezar a introducir los procesos deliberativos en la toma de decisiones pública en diversos contextos.

También se han utilizado con bastante frecuencia otros procesos más breves, como la Célula de Planificación (57 veces), los diálogos ciudadanos (38 veces), las conferencias de consenso (19 veces) y los consejos ciudadanos (14 veces). Con menos frecuencia se han empleado los modelos más prolongados y complejos, como la Asamblea Ciudadana (seis veces) y los procesos internacionales que exigen un gran trabajo de coordinación, como el World Wide Views (cuatro veces). Los nuevos procesos deliberativos institucionalizados –como el Modelo Ostbelgien y el Observatorio de la Ciudad de Madrid– solo se han llevado a cabo una vez.

Los datos recabados también muestran que el uso de jurados o paneles ciudadanos está muy extendido en diversas regiones del mundo y domina el ámbito deliberativo (gráfica 3.6). Los diálogos ciudadanos, las encuestas deliberativas y las conferencias de consenso tienen un menor nivel de preferencia, pero también están geográficamente extendidos y se aplican a diversos contextos. Algunos modelos únicamente se utilizan en un país (como el Modelo Ostbelgien en Bélgica y el Observatorio de la Ciudad en España), que es el de origen. Europa es la región con la mayor variedad de modelos de procesos deliberativos utilizados por las autoridades públicas para la toma de decisiones (gráfica 3.7).

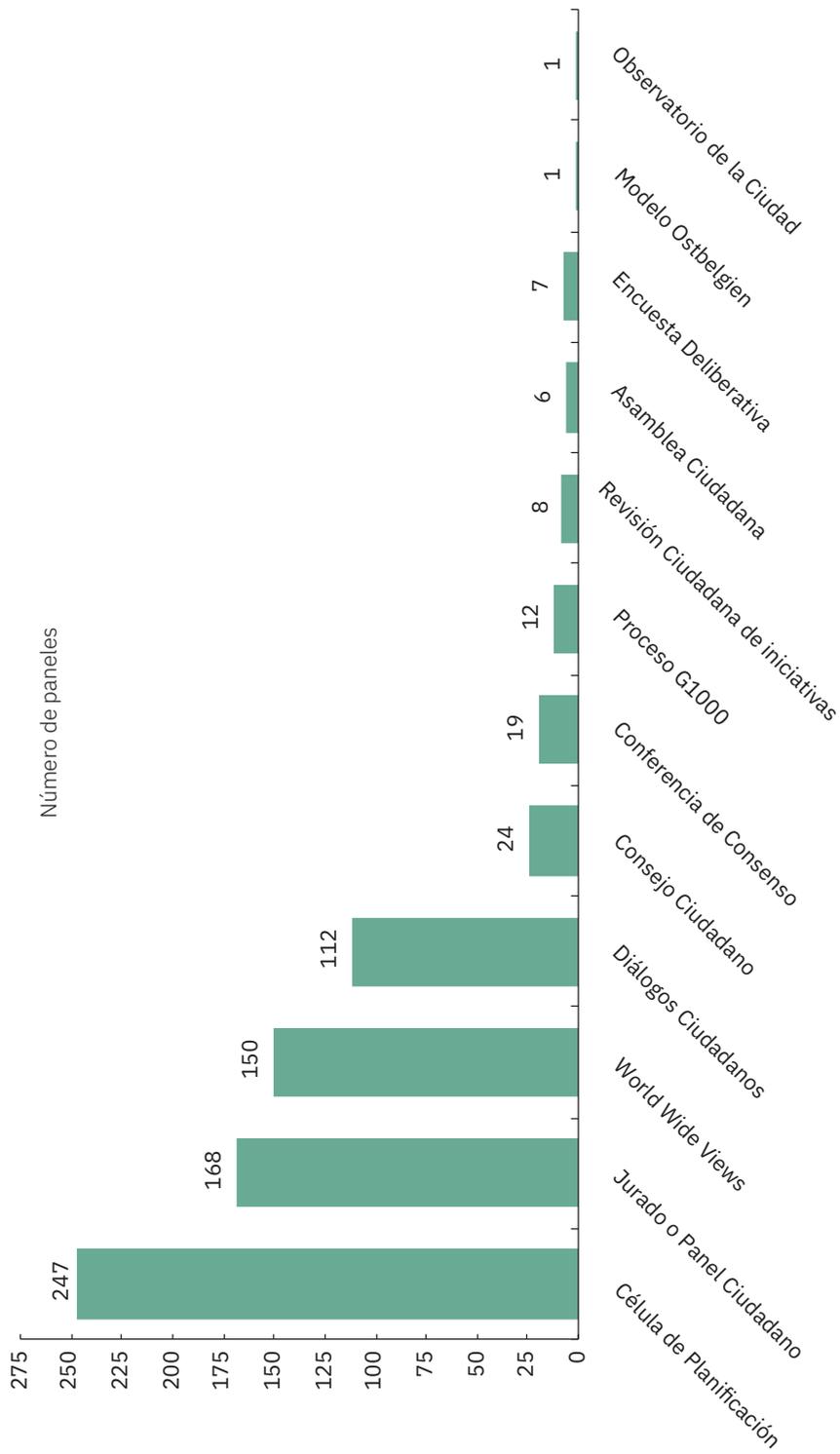
Gráfica 3.5. El Jurado o Panel Ciudadano ha sido utilizado con mayor frecuencia por las autoridades públicas para la toma de decisiones públicas

Número total de veces que se ha utilizado cada modelo deliberativo para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



Nota: n=289; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea.

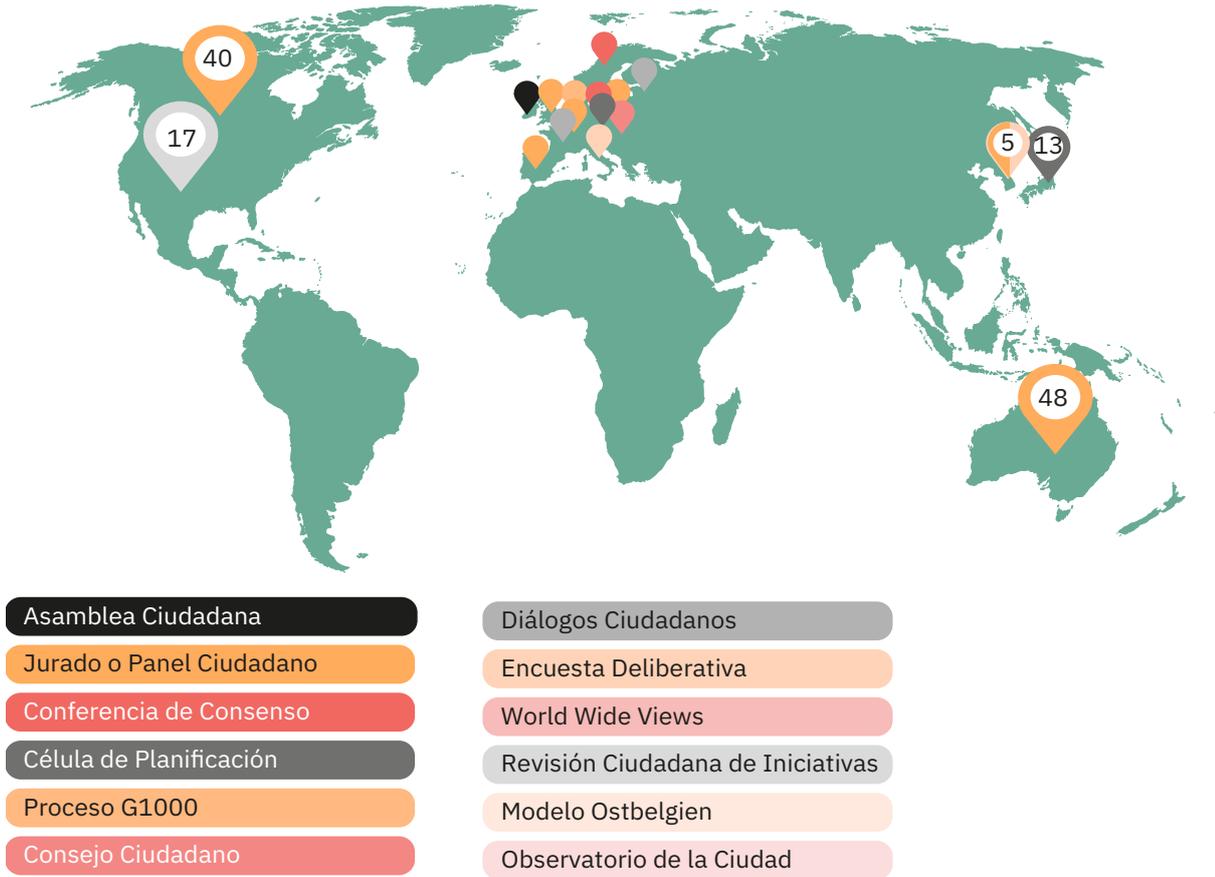
Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).



Nota: n=289; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.6. Tendencias regionales de diferentes modelos deliberativos



Nota: El color indica el modelo deliberativo dominante y el número indica la cantidad total de procesos representativos deliberativos llevados a cabo en un país. El mapa excluye los procesos internacionales que tuvieron lugar en más de un país.*

*Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.7. Tendencias regionales de los diferentes modelos deliberativos: Europa



Nota: El color indica el modelo deliberativo dominante y el número indica la cantidad total de procesos representativos deliberativos llevados a cabo en un país. El mapa excluye los procesos internacionales que tuvieron lugar en más de un país.*

*Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Tipos de temas de política pública abordados mediante procesos representativos deliberativos

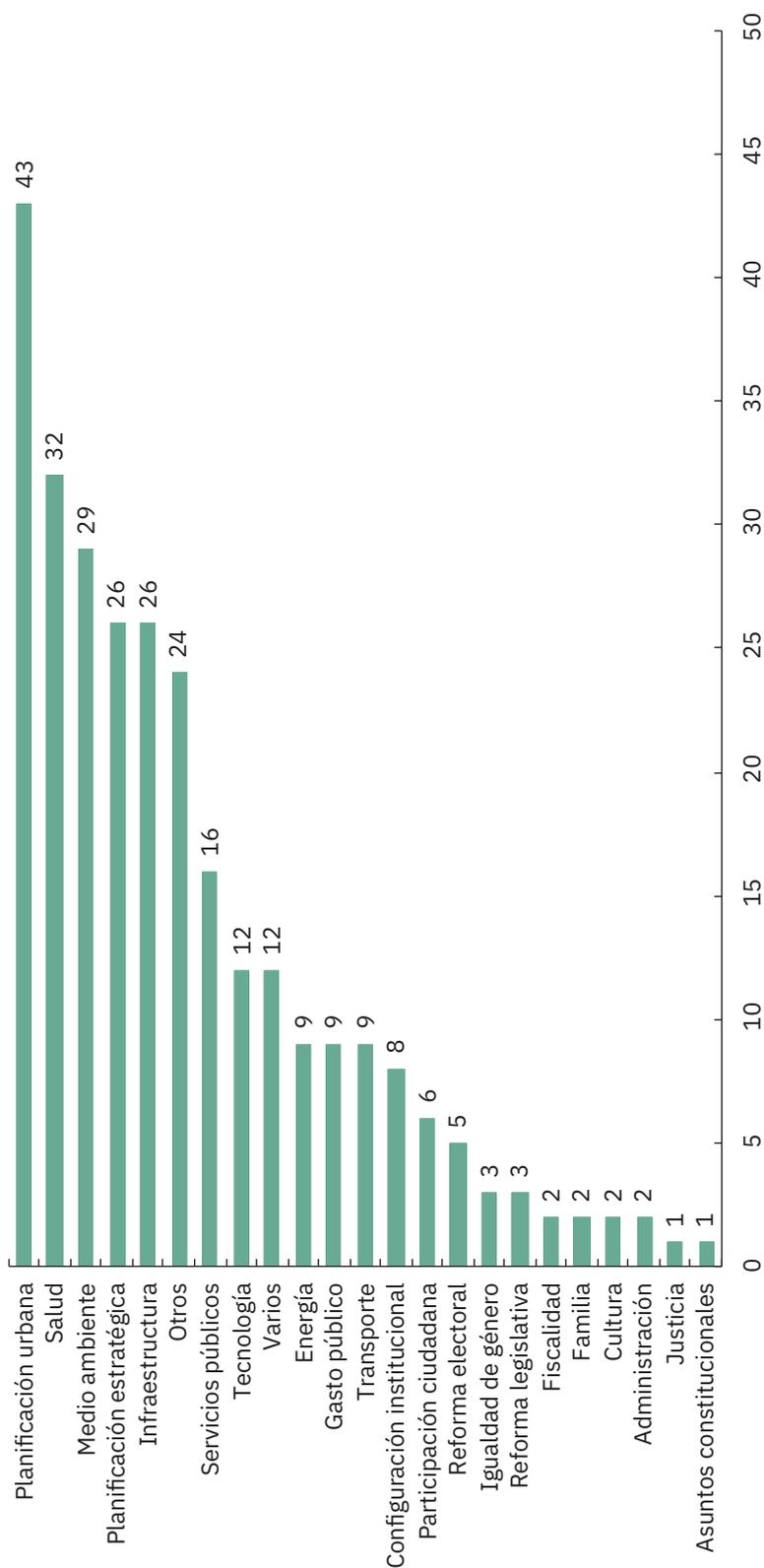
Los procesos deliberativos se utilizan para abordar diversos temas de política pública. Sin embargo, algunos se atienden con mayor frecuencia que otros. Hasta la fecha, los más prominentes han sido la planificación urbana (43 procesos), la salud (32), el medio ambiente (29), la planificación estratégica (26) y la infraestructura (26) (gráfica 3.5). Según indica la tendencia, los procesos representativos deliberativos han sido los preferidos al analizar temas que tienen un impacto directo en la vida de una comunidad, que representan problemas compartidos, y aquellos a los que las y los ciudadanos pueden aportar fácilmente sus opiniones y experiencias personales.

En 12 casos se recurrió a un proceso deliberativo para abordar más de un tema de política pública a la vez. Se trata de situaciones en las que se reunieron participantes de distintos países y los organizadores decidieron aprovechar al máximo su tiempo juntos. Por ejemplo, un Diálogo Ciudadano internacional –“A Different Kind of EU Summit: Citizens’ Dialogue in The Hague”– facilitó que las personas deliberaran sobre tres dimensiones de Europa: la Europa Social, la Europa Global y la Europa Digital. Los procesos deliberativos permanentes, como el Modelo Ostbelgien o el Observatorio de la Ciudad, tienen el mandato de explorar y deliberar sobre múltiples temas bien sean de su propia elección, sugeridos por las y los ciudadanos o propuestos por el Gobierno.

Con el tiempo, la gama de temas de política pública abordados se incrementó y los tipos dominantes de asuntos relacionados que se han atendido cambiaron. El uso de procesos deliberativos para la planificación urbana alcanzó su punto máximo en el año 2000. Van en aumento los temas de infraestructura, transporte, salud, planificación estratégica, servicios públicos, medio ambiente y energía (gráfica 3.9). La tecnología (incluida la evaluación de nuevas soluciones tecnológicas y su aplicación desde una perspectiva ciudadana) es otra área temática para la que entre 1995 y 2005 se utilizaron procesos deliberativos con frecuencia, pero desde entonces ha habido un descenso.

Gráfica 3.8. Las autoridades públicas utilizan con mayor frecuencia los procesos representativos deliberativos para abordar temas como la planificación, la salud y el medio ambiente, que afectan directamente la vida de una comunidad

Número de veces que un tema de política pública se ha abordado mediante un proceso deliberativo representativo

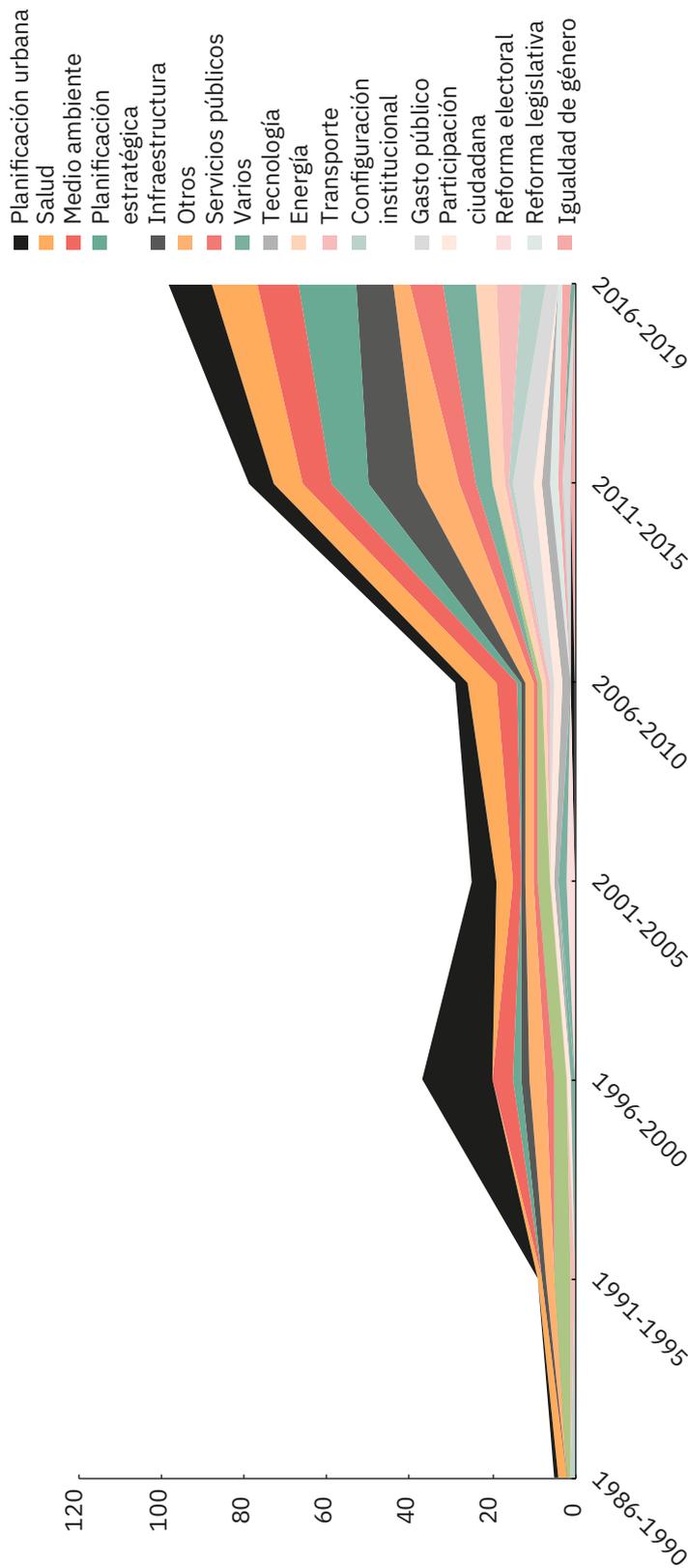


Nota: n=282; otros temas de política pública incluyen: aspectos constitucionales, justicia, cultura, fiscalidad, igualdad de género, reforma legislativa, migración, juventud, desarrollo sostenible, gestión del agua, contaminación acústica, protección del consumidor, vivienda cooperativa, uso de fuegos artificiales, desarrollo socioeconómico, regulaciones sobre juegos de azar, agricultura, seguridad, ciencia e investigación. Nota: n=282; otros temas de política pública incluyen: agricultura, asuntos constitucionales, protección del consumidor, vivienda cooperativa, cultura, uso de fuegos artificiales, regulaciones sobre juegos de azar, igualdad de género, justicia, reforma legislativa, migración, contaminación acústica, seguridad, desarrollo socioeconómico, ciencia e investigación, desarrollo sostenible, fiscalidad, gestión del agua y juventud.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.9. La diversidad de temas de política pública abordados por los procesos representativos deliberativos aumentó con el tiempo

Tipos de temas de política pública abordados mediante procesos representativos deliberativos a lo largo del tiempo, 1986-2019

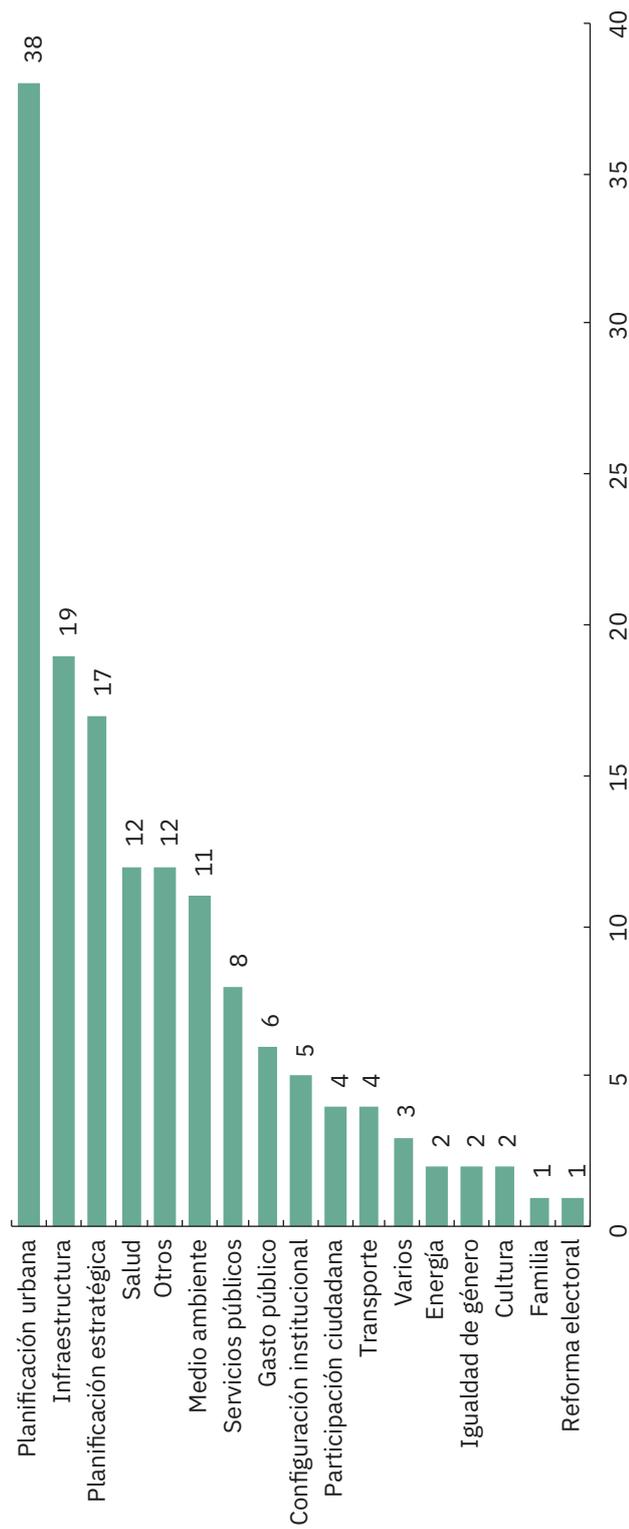


Nota: n=282; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 países que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.10. La planificación urbana, la infraestructura y la planificación estratégica son los temas de política pública más comunes abordados mediante procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas en el ámbito local

Tipos de temas de política pública abordados mediante los procesos representativos deliberativos locales, 1986-2019

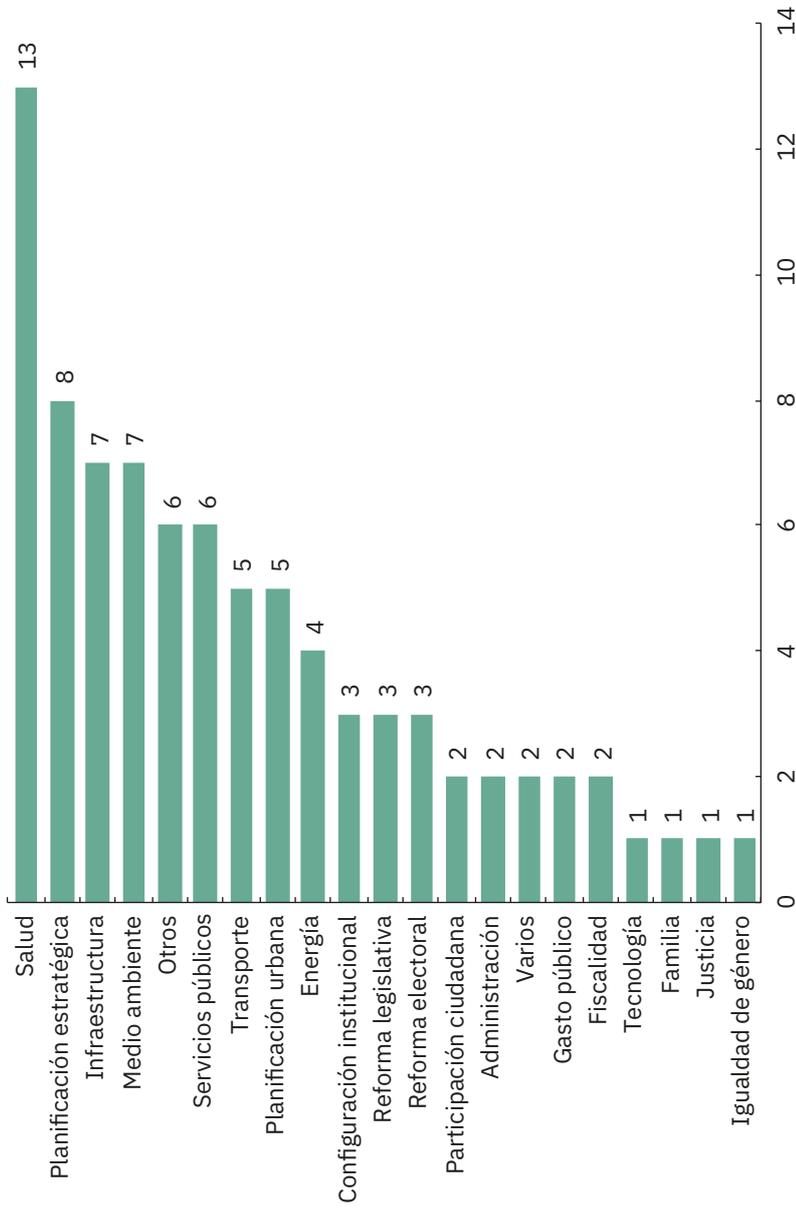


Notas: n=147; los datos relativos a los países de la OCDE se basan en los 14 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea; la categoría “Varios” se refiere a los diversos temas atendidos en el mismo proceso deliberativo y los órganos deliberativos permanentes que analizan distintos temas en cada reunión.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.11. La salud, la planificación estratégica y la infraestructura son los temas de política pública más abordados en procesos representativos deliberativos en los ámbitos regional o estatal

Tipos de temas de política pública abordados mediante procesos deliberativos en el ámbito regional y de las partes interesadas, 1986-2019

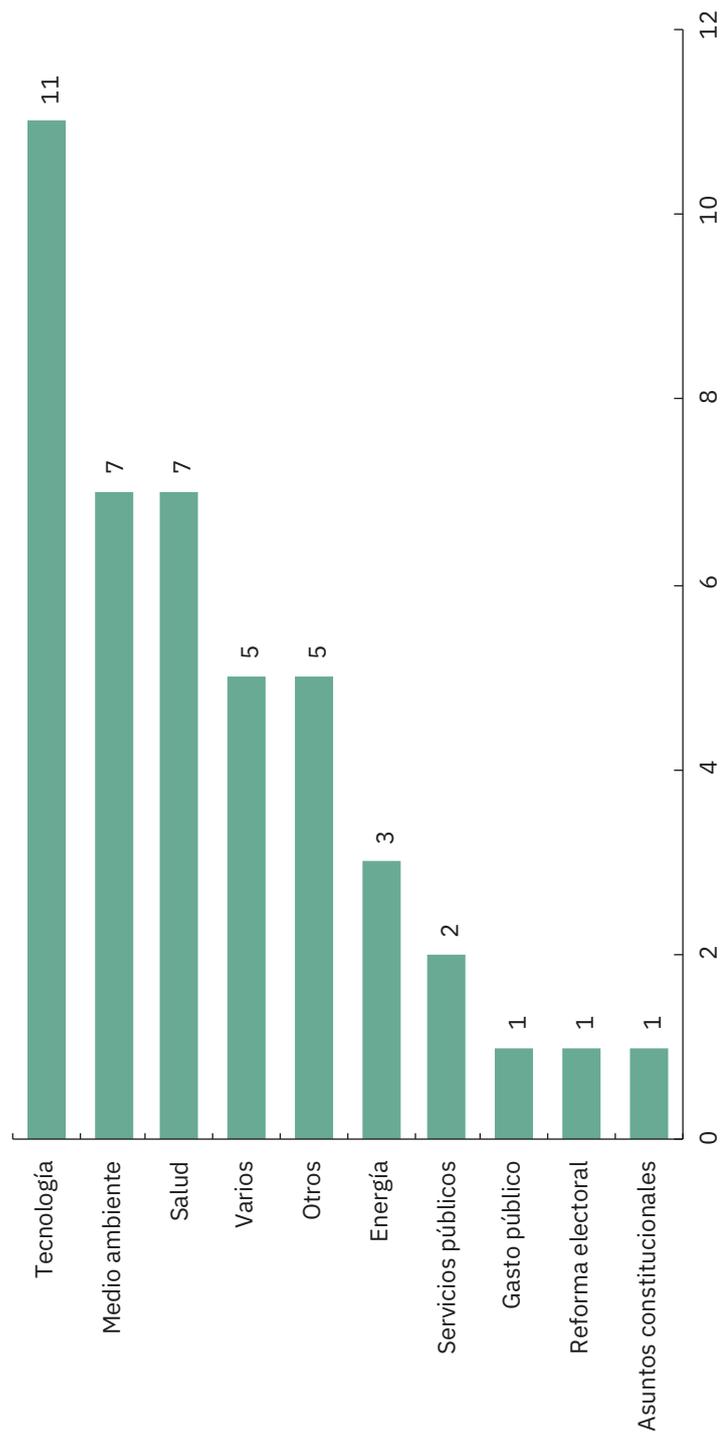


Notas: n=84; los datos de los países de la OCDE se basan en los 12 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más la Unión Europea; la categoría “Varios” se refiere a diversos temas abordados en el mismo proceso deliberativo y a los órganos deliberativos permanentes que analizan temas diferentes cada vez que se reúnen.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Gráfica 3.12. La tecnología, el medio ambiente y la salud son los temas de política pública más abordados en procesos representativos deliberativos en los ámbitos nacional y federal

Tipos de temas de política pública abordados mediante procesos deliberativos en los ámbitos nacional y federal, 1986-2019



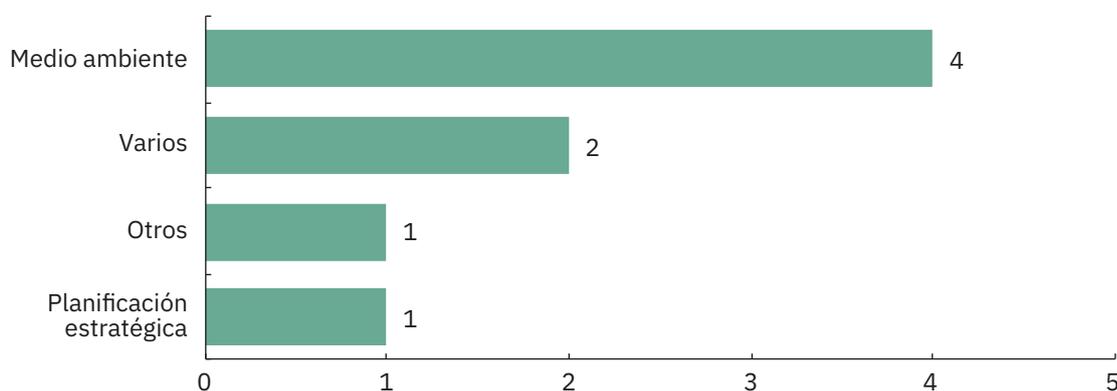
Notas: n=43; los datos de los países de la OCDE se basan en los 13 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Corea, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Japón, Noruega, Países Bajos y Reino Unido) más la Unión Europea; la categoría “Varios” se refiere a diversos temas abordados en el mismo proceso deliberativo, así como a órganos deliberativos permanentes que analizan temas diferentes cada vez que se reúnen.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

En el ámbito local, las y los ciudadanos suelen participar en la planificación urbana y estratégica (es decir, los planes o prioridades de una comunidad en el largo plazo), la infraestructura, la salud y el medio ambiente. Los municipios y las instituciones públicas locales, como los hospitales, acostumbran poner en marcha procesos deliberativos para conocer las opiniones informadas de las y los ciudadanos que toman en cuenta los compromisos difíciles relativos a nuevas carreteras, puentes y edificios, así como para descubrir nuevas formas de mejorar los servicios sanitarios y planificar colectivamente las respuestas de las ciudades al cambio climático (gráfica 3.10). A menudo estos temas pueden enfrentar una firme oposición local (“¡No en mi casa!”) en la que algunas personas “pierden” para que la comunidad en general “gane”. Los procesos representativos deliberativos desarrollados en estas situaciones ayudan a identificar los puntos en común y estrategias que garanticen un resultado positivo para toda la comunidad. Se observan tendencias similares en el ámbito regional o estatal, donde la salud es el tema de política pública más destacado (gráfica 3.11).

En los ámbitos nacional o federal, la tecnología, el medio ambiente y la salud han sido los temas de política pública preferidos para abordarse en procesos deliberativos (gráfica 3.12). Los procesos internacionales se utilizan casi exclusivamente para atender asuntos ambientales y algunos otros temas relacionados con la producción de visiones estratégicas del futuro de Europa (gráfica 3.13).

Gráfica 3.13. Tipos de temas de política pública abordados mediante procesos deliberativos en el ámbito internacional, 1986-2019



Nota: n=8; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea. La categoría "Varios" se refiere a diversos temas abordados en el mismo proceso deliberativo y a los órganos deliberativos permanentes que analizan temas diferentes cada vez que se reúnen.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Costo medio de los procesos representativos deliberativos

El costo de los procesos deliberativos varía mucho según el modelo elegido, la duración del proceso, el número de participantes y los conocimientos técnicos e institucionales vigentes y vinculados con dichos procesos. Los procesos *ad hoc* probablemente cuesten más que los institucionalizados, si se considera el costo de un solo panel. El cuadro 3.1 muestra el costo medio de los modelos deliberativos con datos disponibles.

Cuadro 3.1. Costo medio de 12 modelos de procesos representativos deliberativos

Modelo deliberativo	Costo medio en euros
Asamblea Ciudadana	€1,822,775.33
Jurado o Panel Ciudadano	€66,578.59
Célula de Planificación	Sin datos
Conferencia de Consenso	Sin datos
Modelo G1000	€71,666.67
Consejo Ciudadano	€13,000.00
Diálogos Ciudadanos	€250,560.00
Encuesta Deliberativa	Sin datos
WWViews	Sin datos
Revisión Ciudadana de Iniciativas	€89,250.00
Modelo Ostbelgien	Sin datos
Observatorio de la Ciudad	Sin datos

Notas: n=72; los datos de países de la OCDE se basan en los 10 que eran miembros de la Organización en 2019 (Australia, Austria, Canadá, España, Estados Unidos, Estonia, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea; tipos de cambio utilizados para el cálculo en mayo de 2020: USD a EUR 0.9, CAD a EUR 0.68, AUD a EUR 0.62, PLN a EUR 0.23.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Tipos de organizaciones a las que se les asignó la implantación de procesos representativos deliberativos

Como se afirma en el capítulo 5 (Principios de buenas prácticas en los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas), es fundamental que la organización responsable de efectuar la selección aleatoria y de diseñar, dirigir y facilitar el proceso deliberativo esté separada de la autoridad que le asigna dicha tarea, para así asegurarse de contar

con la confianza del público. Es preciso que las y los ciudadanos confíen en que los participantes se eligieron sin mediar tipo alguno de manipulación por parte de los iniciadores del proceso. Aquellos con un cierto interés en el resultado no deberán tener la capacidad de influir en la presentación de los conocimientos expertos y la evidencia, ni de sesgarla, ni de orientar el desarrollo de las recomendaciones de los participantes en un sentido u otro. Por dichas razones, se comisiona a una organización independiente (que puede ser externa o un organismo público de carácter independiente) la tarea de ejecutar el proceso representativo deliberativo. En consecuencia, las instituciones públicas tendrán que elegir el tipo de organización que se encargará de la puesta en marcha del proceso.

Hasta la fecha, a partir de los datos recopilados, la opción más común es optar por un aliado del sector privado especializado en participación y deliberación ciudadanas, como MASS LBP (Canadá), Missions Publiques (Francia) o Nexus Institute (Alemania). El 37% de los casos conjuntados por la OCDE se comisionaron a un aliado del sector privado (gráfica 3.14).

El segundo aliado más requerido para instaurar procesos deliberativos es una organización no gubernamental sin fines de lucro (29%), como la newDemocracy Foundation de Australia, Healthy Democracy de Estados Unidos o Involve del Reino Unido.

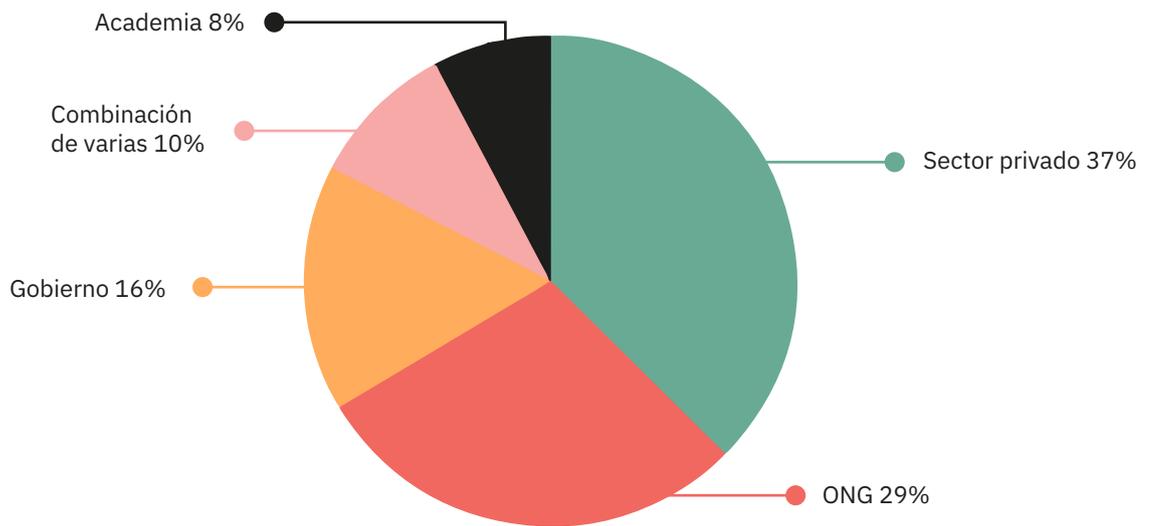
El 16% de los procesos deliberativos fueron puestos en marcha por una organización gubernamental. En estos casos, por lo regular se trata de una institución independiente especializada en participación ciudadana y financiada por el gobierno. Algunos ejemplos son el Consejo Danés de Tecnología (hasta 2011) de Dinamarca, Participa Lab de España y la Oficina de Asuntos del Futuro de Austria, en el estado de Vorarlberg.

La instauración de 8% de los procesos deliberativos se encargó a institutos universitarios y centros especializados en democracia deliberativa y participación ciudadana, como el Instituto para la Investigación de la Participación y la Democracia de la Universidad de Wuppertal en Alemania.

Alrededor de 10% de los casos estuvieron a cargo de una alianza de varias organizaciones, desde instituciones públicas en colaboración con una organización no gubernamental, hasta proyectos conjuntos de una organización del sector privado y un instituto universitario.

Gráfica 3.14. La mayoría de los procesos representativos deliberativos fueron instaurados por una empresa del sector privado o una organización no gubernamental sin fines de lucro

Entidad organizadora del proceso representativo deliberativo, 1986-2019



Notas: n=259; los datos de los países de la OCDE se basan en los 15 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

¿Qué es un proceso
representativo
deliberativo “exitoso”
para la toma de
decisiones públicas?
Evaluación de
la evidencia

Claudia Chwalisz e Ieva Česnulaitytė



Este capítulo se basa en la información recabada para desarrollar este informe, así como en la literatura académica general, para evaluar los elementos que contribuyen a lo que podría considerarse un proceso representativo deliberativo “exitoso”.

El marco para el análisis incluye cuatro principios de evaluación:

- 1) Integridad del diseño: los criterios de procedimiento que velan por que un proceso sea percibido por el público como justo y acorde con los principios de buenas prácticas
- 2) Deliberación profunda: los elementos que propician una deliberación de calidad que redunde en un juicio público
- 3) Recomendaciones y acciones influyentes: la evidencia del impacto en la toma de decisiones públicas
- 4) Impacto en el público en general: los efectos secundarios y de largo plazo sobre la eficacia y las actitudes del público

Por medio de este análisis, en este capítulo se examinan los principales beneficios que los procesos deliberativos aportan a la toma de decisiones públicas y los retos que plantean.

Introducción

Para determinar si un proceso representativo deliberativo ha sido fructífero, es preciso cuestionar la manera en que se diseñó y el impacto que ejerce sobre la política y el gran público. Por ejemplo, si se eligió a los participantes mediante un proceso de selección justo y transparente, es más probable que el público los perciba como parte de él y confíe en el resultado que se obtenga (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019). Si se dedica suficiente tiempo al aprendizaje y los participantes acceden a un amplio abanico de puntos de vista, podrán formular algo más que opiniones: desarrollarán recomendaciones informadas en materia de políticas públicas. Si el proceso se comunica adecuadamente al público antes, durante y después de su realización, será más probable que se exija a las y los tomadores de decisiones de políticas públicas responder a la decisión pública que se tome y aplicarla. Si las y los participantes escuchan a una amplia gama de expertos y partes interesadas y la información compartida se pone a disposición del gran público de forma transparente, es más probable que el público conozca las recomendaciones derivadas del proceso deliberativo y confíe en ellas (Suiter, 2018). En este capítulo se evalúa si los datos del ámbito internacional corroboran estos supuestos.

A partir de la nueva investigación empírica comparativa recopilada por la OCDE para este informe y de estudios teóricos más amplios sobre la deliberación, en este capítulo se evalúan los diversos enfoques y diseños de los procesos deliberativos. Nabatachi *et al.* (2012) delinearon principios de evaluación para la práctica y el impacto de la participación cívica deliberativa activa, los cuales abarcan cuatro aspectos. En este capítulo, la OCDE se inspiró en ese marco para el análisis, adaptado al enfoque específico de los procesos representativos deliberativos y al tipo de recopilación de datos que fue factible utilizar para elaborar el presente informe (véase la gráfica 4.1):

- 1. Integridad del diseño:** criterios de procedimiento que velan por que un proceso sea percibido por el público como justo y acorde con los principios de buenas prácticas
- 2. Deliberación profunda:** elementos que propician una deliberación de calidad que redunde en que las y los participantes emitan un juicio público profundo
- 3. Recomendaciones y acciones influyentes:** evidencia del impacto en la toma de decisiones públicas
- 4. Impacto en el público en general:** efectos secundarios y de largo plazo sobre la eficacia y las actitudes del público

Gráfica 4.1. Marco para el análisis de los procesos representativos deliberativos



Fuente: Adaptado por la OCDE de Nabatachi *et al.*, (2012), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford, Oxford University Press, DOI:10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0010

Resumen de las principales conclusiones

En general, la información y las evidencias recabadas demuestran lo siguiente:

- Con la selección aleatoria se intentan superar las deficiencias y distorsiones de las convocatorias “abiertas” y “cerradas” de participación. Con este método se asegura que casi todas las personas tengan las mismas oportunidades de ser invitadas a participar y que el grupo final constituya un microcosmos de la sociedad. También puede proteger al proceso de la influencia abrumadora de intereses particulares. Si bien no es estadísticamente perfecto, ofrece una muestra más variada y diversa que cualquier otro proceso de selección.
- Hasta la fecha, el método de selección aleatoria de participantes más utilizado en los procesos representativos deliberativos ha sido la selección en dos etapas (59%), comúnmente llamada *sorteo cívico*. El método se ha utilizado sobre todo en Alemania, Australia, Canadá y Estados Unidos, aunque se dispone de algunos ejemplos de otros países.
- Al estratificar la muestra final de ciudadanas y ciudadanos, en todos los procesos deliberativos se selecciona a las y los participantes según criterios de selección demográfica que se ajustan a la composición general del resto de la población (como la disponible en un censo), y suele incluir por lo menos cuatro criterios: género, edad, ubicación geográfica y factores socioeconómicos (variable que refleja la desigualdad en los niveles de ingresos y educación).
- Si bien la estratificación demográfica basta para alcanzar la diversidad y la representatividad, en algunas circunstancias puede no serlo para garantizar la credibilidad, pues para ello se requiere también una representación reflexiva o conductual.
- El 57% del tiempo se compensa a los participantes de una u otra manera (bien sea mediante una remuneración o la cobertura de los costos).
- El tiempo es uno de los factores que distinguen a los procesos representativos deliberativos de casi todos los demás tipos de participación de las partes interesadas y la ciudadanía. En casi la mitad (48%) de los casos en los que se conoce de antemano la duración de la etapa de preparación, se requirieron 12 semanas o más para realizar la primera reunión de los participantes y casi todos ellos (98%) tomaron cinco semanas como mínimo.

- Si bien el tiempo mínimo necesario para ser incluido en este informe era un día completo de deliberación presencial entre los participantes, la duración media fue de 3.7 días completos de reunión, distribuidos a lo largo de 6.6 semanas.
- La duración media varía mucho según el modelo de proceso deliberativo aplicado. El modelo de Jurado o Panel Ciudadano más común dura 4.1 días promedio a lo largo de cinco semanas.
- Tener un fuerte compromiso político y/o institucional fomenta la credibilidad en el proceso y motiva a muchos a invertir su tiempo para participar en él. Según la información obtenida, el compromiso de los tomadores de decisiones públicas es un factor clave; de tal modo, las tasas de respuesta de los participantes en procesos representativos deliberativos para dicha toma son altas, y las de abandono, bajas.
- Por lo regular, la etapa de aprendizaje consiste en: a) invitar a expertos en el tema que se presentará y responder preguntas de los participantes en las reuniones (79%); b) proporcionar material de lectura introductorio antes de la primera reunión (48%); c) llevar a cabo sesiones de aprendizaje, como visitas con fines de estudio (43%); d) otorgar a los participantes el derecho a solicitar información y convocar a ponentes, partes interesadas y expertos (35%); e) brindar a los participantes material de lectura claro y extenso entre una reunión y otra (31%).
- Dos aspectos clave relativos a las fuentes de información son los siguientes: 1) la diversidad de la información y 2) la importancia de ceder el control a la ciudadanía. El equipo independiente responsable de diseñar y organizar el proceso deliberativo elige a los expertos de apoyo y el material informativo respectivo. Contar con una amplia gama de datos propicia que los participantes conozcan y consideren diferentes puntos de vista. El tipo de información proporcionada también es importante en términos de la percepción pública de la equidad (es decir, no debe tratarse de folletos publicados por el gobierno en los que destaque sus éxitos o defienda ciertas soluciones). Por consiguiente, permitir que la ciudadanía solicite información es esencial para ganar la confianza del público en el proceso.
- Una diferencia fundamental entre los procesos representativos deliberativos y otras formas de participación ciudadana es que el resultado no está compuesto por muchas opiniones individuales, sino por una visión colectiva y estudiada. Corresponde a las y los ciudadanos la tarea de encontrar un denominador común

respecto de las recomendaciones que plantean a los tomadores de decisiones públicas.

- Al final de un proceso deliberativo, las recomendaciones de las y los ciudadanos se entregan a las autoridades públicas que lo encargaron. En ocasiones los participantes aceptan o modifican las propuestas que les presentan los expertos, sobre todo cuando se trata de aquellas de tipo más técnico. El principio de buenas prácticas es que las recomendaciones queden bajo el control de los participantes.
- Una vez entregadas las recomendaciones finales a la autoridad pública, es responsabilidad de estas actuar en consecuencia. En una democracia representativa, no se considera que la autoridad esté obligada a aceptar todas las recomendaciones. Tiene la responsabilidad de responder y explicar los motivos para aceptar o rechazar cualquier propuesta.
- En dos tercios (66%) de los ejemplos, la autoridad pública analizó las recomendaciones finales con los participantes de manera presencial. En cuatro de cada 10 casos (42%), anunció la respuesta pública a través de los canales gubernamentales (por ejemplo, sitio web, medios de comunicación social) y medios tradicionales (periódicos, radio), pero sin interactuar presencialmente con los participantes. En una cuarta parte (24%) de los casos, la autoridad competente les informó directamente de la respuesta a sus recomendaciones y de la respuesta pública.
- La OCDE intentó recopilar toda la información posible sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos a partir de las recomendaciones de la ciudadanía. Se contaba con datos disponibles para 55 casos. En tres cuartas partes (76%) de ellos, las autoridades públicas aplicaron más de la mitad de las recomendaciones. En cuatro de cada 10 (36%), las aplicó todas. Solo en seis (11%) de los 55 casos no se aplicó recomendación alguna.
- Según los datos sobre el impacto limitado, cuando se presentan propuestas informadas y estudiadas, es probable que las autoridades públicas actúen en consecuencia, ya que incluyen recomendaciones razonables que pueden dar paso a políticas públicas más eficaces. Es necesario tener más información para asegurar la sensatez de tal conclusión, pero esta aclara de forma preliminar una cuestión muy debatida y de gran importancia.
- El método más común de evaluación del proceso representativo deliberativo (67%) ha consistido en aplicar una encuesta anónima a las y los participantes. El 17% se sometió a un análisis

académico y solo 7% a una evaluación independiente, generalmente realizada por una empresa consultora privada o una organización no gubernamental experta en participación ciudadana.

- Con una comunicación pública eficaz, un proceso deliberativo puede ser un mecanismo que dé a conocer un asunto al público y lo anime a participar más en la vida pública en general.
- Según investigaciones empíricas, una fuerte comunicación pública sobre los procesos representativos deliberativos sería una herramienta útil para contrarrestar la desinformación y la polarización relacionadas con el tema abordado en el proceso.
- Los procesos representativos deliberativos no suelen utilizarse de forma aislada; son, más bien, un elemento central de una estrategia más amplia de participación ciudadana en torno a un asunto concreto de política pública. Los tipos más comunes de participación de las partes interesadas utilizados en conjunto con los procesos deliberativos son las convocatorias de propuestas o presentaciones en línea (usadas en 33 casos), las encuestas (29 casos), las consultas públicas (19 casos) y las mesas redondas (16 casos).

Integridad del diseño

La integridad del diseño se refiere a que el rigor y la imparcialidad aplicados al organizar el proceso representativo deliberativo a fin de que resista el escrutinio público, cuentan con la confianza del público y se ajustan a los principios de buenas prácticas (véase el capítulo 5). Los elementos abordados en este informe son los siguientes: ámbito del mandato, métodos de selección aleatoria, duración y compromiso de los tomadores de decisiones.

La etapa inicial consiste en identificar el problema y decidir si un proceso representativo deliberativo es el tipo de proceso adecuado para ayudar a resolver el asunto; en los capítulos 1 y 2 se ofrece orientación para detectar si tal es el caso. De ser así, establecer el alcance y definir con claridad la tarea por realizar resulta esencial para ayudar a que el proceso tenga validez para organizadores y participantes. Los procesos deliberativos son una herramienta para la solución de problemas públicos y “una buena solución de problemas requiere tener un problema definido con claridad” (MASS LBP Reference Panel Playbook, 2017b).

Reflexionar sobre el tema adecuado para un proceso deliberativo solo debería hacerse después de identificar claramente el problema o dilema público. La Kettering Foundation (2015) ofrece una lista útil de reflexiones sobre la idoneidad de un tema antes de iniciar un proceso de deliberación pública (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Reflexiones sobre la idoneidad de un tema para la deliberación pública

Un tema es apropiado SI:

- Hay gran preocupación al respecto dentro de una comunidad.
- Es preciso elegir, pero no hay respuestas “correctas” claras.
- Muchas personas y grupos deben actuar para que la comunidad avance con eficacia.
- Otras perspectivas e ideas pueden ayudar a la comunidad a seguir adelante.
- Las y los ciudadanos no han tenido oportunidad de considerar los diferentes cursos de acción y sus consecuencias de largo plazo.
- La toma de decisiones de las y los funcionarios públicos y de otros dirigentes debe basarse en el juicio público y en la perspectiva de los expertos.

Un tema NO es apropiado para la deliberación pública si:

- Es exclusivamente técnico y requiere una solución de ese tipo.
- Necesita solo una respuesta afirmativa (“Sí”) o negativa (“No”).
- Tiene una solución específica ya decidida y el papel del público se consideraría como una mera formalidad.
- Requiere una respuesta inmediata.
- Es pertinente solo para un grupo de interés reducido.
- Es un tema para el cual tiene el grupo un enfoque particular que defender.

Fuente: Pratt, Julie (2005), *A Guidebook for Issue Framing*, Kettering Foundation.

Una vez identificado el tema adecuado, es necesario formular la pregunta por plantear en el proceso deliberativo con el fin de definir su mandato. Hay una delgada línea que separa a un mandato demasiado amplio de uno demasiado estrecho. Dicho mandato debe ser suficientemente amplio para presentar múltiples recomendaciones, pero también suficientemente estrecho para evitar que el grupo se desvíe hacia discusiones irrelevantes (Carson, 2018; MASS LBP Reference Panel Playbook, 2017b; Gerwin, 2018). Además, es importante que la pregunta refleje los compromisos o limitaciones que conlleva. Es conveniente emplear un lenguaje sencillo y claro para evitar confusiones y ambigüedades.

Definir el mandato es un paso fundamental, pues representa una de las distinciones clave de un proceso deliberativo. No se trata de un mero ejercicio de consulta, en el que se pide a la población que brinde su opinión o aportación. En un proceso deliberativo tiene el mandato de abordar retos reales y ofrecer recomendaciones prácticas. La newDemocracy Foundation conjuntó algunos puntos que deberían tomarse en cuenta al definir el mandato (véase el recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Qué hacer y qué no hacer para definir el mandato

Qué hacer

- Empezar con una pregunta, no con la mera descripción del tema.
- Asegurarse de que el asunto se ajuste perfectamente a lo que el responsable de la toma de decisiones determinará en última instancia.
- Optar por la brevedad y la claridad.
- Procurar que el asunto no sea demasiado amplio ni demasiado estrecho.
- No encaminar a los participantes a una respuesta predeterminada ni que dé la impresión involuntaria de que lo hace.
- En ocasiones incorporar una frase explicativa antes o después de una pregunta.
- Incorporar los compromisos (*trade-offs*) en la pregunta o en la frase de apoyo.
- Poner a prueba su mandato con alguien que no pertenezca al grupo organizador; compruebe que tenga sentido para cualquier persona.
- Compartir el problema o conflicto; no intente convencer a otros de una solución.

Qué no hacer

- No formular una pregunta que pueda responderse meramente con un “Sí” o un “No”.
- Evitar plantear preguntas compuestas (dos en una). Mantenga cada una por separado.
- Evitar palabras como “debería”, o si va a usarlas, que sea por una buena razón.

Fuente: Carson, L. (2018), “Framing the Remit”, newDemocracy Research and Development Note, disponible en: https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/07/docs_researchnotes_2018_July_RampD_Note_-_Framing_the_Remit.pdf

Fuente: Carson, Lyn (2018), “Framing the Remit”, Nota de investigación y desarrollo de newDemocracy, disponible en: https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/07/docs_researchnotes_2018_July_RampD_Note_-_Framing_the_Remit.pdf

Por último, es necesario decidir si las recomendaciones desarrolladas por los participantes en el proceso deliberativo deberán ser consultivas o vinculantes. En casi todos los casos analizados en este informe, el mandato es consultivo. Esto coincide con las preferencias de las y los

ciudadanos respecto a que el uso de los procesos deliberativos sea consultivo (véanse Chwalisz, 2015 y Goldberg *et al.*, 2020), así como con la teoría normativa de la democracia deliberativa que indica que dichos procesos deben ser consultivos para quienes toman decisiones y un punto de inicio de conversaciones con el público en general.

No obstante, incluso cuando se trata de procesos consultivos, hay diversos niveles de compromiso posibles. Puede tratarse de una disposición legal que obliga a las autoridades públicas a responder (de manera pública o no), pero esto no necesariamente significa que haya un compromiso de aceptar todas las recomendaciones. O bien, puede tratarse de un compromiso político previo de las autoridades públicas de responder a las recomendaciones o tomarlas en cuenta.

En un sistema democrático, se cuestiona cuán legítimo es que participantes que se seleccionaron al azar formulen recomendaciones que conllevan la obligación de ser adoptadas. En última instancia, a las y los tomadores de decisiones les corresponde aceptar la responsabilidad de sus resoluciones. Sin embargo, en la etapa de establecimiento del mandato es un factor clave para determinar qué se hará con respecto a las recomendaciones. Los participantes dedican mucho tiempo y esfuerzo a aprender, deliberar, llegar a un consenso y redactar un informe. Por consiguiente, querrán saber que su tiempo se valora y escuchar que sus recomendaciones se tomarán en serio. De ahí la importancia de comprometerse a atender y responder a las recomendaciones. MASS LBP conjuntó diversas preguntas por considerar sobre la planificación de la respuesta, las cuales se detallan en el recuadro 4.3.

Recuadro 4.3. Planificación de la respuesta a las recomendaciones

Preguntas por plantearse

- ¿Cómo se ajustarán las recomendaciones al proceso actual de formulación de políticas?
- ¿Quién responderá a las recomendaciones? ¿De qué forma?
- ¿Recibirán las y los funcionarios el informe de los participantes de manera pública?
- ¿Cómo comunicarán las y los funcionarios sus decisiones y los avances en su aplicación a los participantes?
- ¿Cómo se reconocerá y celebrará el arduo trabajo de las y los participantes?

Fuente: Adaptado de MASS LBP, “The Reference Panel Playbook”, disponible en: <https://www.masslbp.com/the-reference-panel-playbook>

Métodos de selección aleatoria

¿Por qué utilizar la selección aleatoria?

Comparación de este con otros métodos de selección de participantes

En muchos procesos tradicionales de consulta, suele realizarse una **“convocatoria abierta”** para incorporar participantes, ya sea para una reunión presencial o para integrarse a una consulta o foro en línea. Por lo regular la participación se fomenta anunciando la oportunidad a través de diversos canales (en línea, medios de comunicación social, correo, carteles). La participación es abierta, de modo que quien lo desee puede acudir en persona o incorporarse en línea. En otros casos, los participantes son seleccionados por una institución mediante un proceso de solicitud o selección, por ejemplo, ante una audiencia de un comité encargado. Un buen número de investigaciones demuestran que ciertos grupos demográficos tienden a participar de manera desproporcionada, en particular personas de mayor edad, hombres, personas con estudios, de clase económica superior, blancas y urbanas (Dalton, 2008; Olsen *et al.*, 2018; Smith *et al.*, 2009).

Asimismo, las autoridades públicas pueden realizar consultas por la vía de una **“convocatoria cerrada”** para participantes, lo que implica que los políticos y/o las y los funcionarios públicos pueden elegir a miembros específicos de una comunidad con experiencia o conocimientos especializados concretos necesarios para abordar un asunto de política pública. En estos casos, la participación se basaría en los méritos, la experiencia, la afiliación a un grupo de interés o su función en la comunidad (véase MASS LBP, 2017a).

Tanto las convocatorias abiertas como las cerradas proporcionan muestras no representativas de la comunidad, es decir, un grupo que no refleja a la población general en términos de género, edad, condición socioeconómica y otros criterios. Por otra parte, los procesos tienden a estar dominados por partes interesadas y grupos de defensoría que son los más afectados por una decisión y podrían tener más que perder (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019: 49). Según su objetivo, estos procesos podrían generar resultados no percibidos como justos o legítimos, ya que no todos tienen la misma oportunidad de ser seleccionados.

Como se hace hincapié en la disposición 8 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017), los poderes públicos

deben “otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informadas y consultadas y de participar activamente”, la representatividad y la inclusión fueron fundamentales en los procesos estudiados para esta investigación. Por ello, en todos los procesos deliberativos incluidos en este informe se incorporan participantes usando diferentes métodos de selección aleatoria (sorteo), a menudo denominados sorteo cívico (MASS LBP, 2017a; newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019).

La selección aleatoria se propone superar las deficiencias y distorsiones de las ya descritas convocatorias de participación “abiertas” y “cerradas”. Garantiza que casi todas las personas tengan las mismas posibilidades de ser invitadas a participar en un proceso deliberativo y que el grupo final sea un microcosmos de la sociedad. También puede proteger al proceso de una influencia abrumadora de grupos de interés partidistas, acaudalados o especiales (MASS LBP, 2017b).

Si bien no se trata de un método estadísticamente perfecto –razón por la cual el resultado es una muestra que podría considerarse ampliamente representativa de la población general–, ofrece una muestra más variada y diversa que cualquier otro proceso de selección. Esto aplica en particular en el contexto de su uso en procesos deliberativos para tomar decisiones públicas. Recibir la invitación a participar de alguien con autoridad (como un ministro o un alcalde) alienta a quienes nunca han votado, nunca han asistido a una reunión del Ayuntamiento o nunca han participado en una consulta en línea, a pensar seriamente en aprovechar la oportunidad. Así entran en escena nuevas voces por lo común poco representadas en los procesos de convocatoria “abierta” y “cerrada”.

Por consiguiente, los procesos representativos pueden ser objeto de mayor legitimidad y atraer a una diversidad de participantes mayor que la obtenida mediante otros mecanismos de selección. Según investigaciones realizadas, las percepciones de legitimidad de quienes no participan aumentan cuando los foros deliberativos son lo más representativos e inclusivos posible (Goldberg *et al.*, 2020).

Los grupos diversos también permiten lograr mejores resultados. Con una mayor diversidad cognitiva se toman mejores decisiones que las adoptadas por grupos más homogéneos (por ejemplo, grupos de expertos), ya que estos últimos suelen acceder a tipos de información similares y es más probable que refuercen las opiniones de los demás en vez de presentar ideas por completo nuevas (Landemore, 2012; Page, 2007).

Por otra parte, los participantes seleccionados al azar procurando que sean ampliamente representativos tienen más probabilidades de ganar la confianza de la ciudadanía, ya que la gente confía en los sorteos aleatorios en otras situaciones, como el sistema de jurado en muchos países, pero también en eventos y competencias deportivas, pues es muy difícil hacer trampa (New Democracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019). Además, es más probable que las personas confíen en un proceso en el que ven a homólogos que reflejan a todos los sectores de la sociedad participar en los complejos compromisos requeridos para la toma de decisiones públicas.

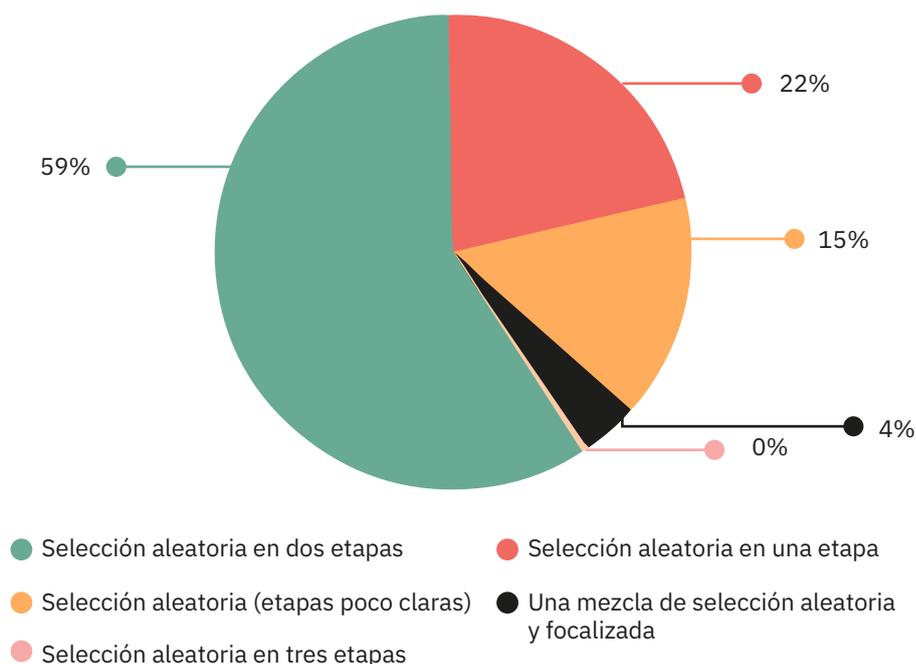
Por último, cabe destacar que las partes interesadas y los expertos desempeñan una función fundamental en los procesos deliberativos. Gozan de la oportunidad de exponer sus puntos de vista y ser escuchados por un grupo de participantes seleccionados al azar ampliamente representativos de la población en general. En consecuencia, dichos procesos pueden facultar a los representantes elegidos y a las y los funcionarios públicos para proponer soluciones a problemas públicos complejos que han recibido aportaciones de los ciudadanos, informadas por las partes interesadas y los expertos. Complementan su papel en las instituciones democráticas representativas para mejorar el proceso democrático en general.

Diferentes métodos de selección aleatoria

El principio de selección aleatoria se aplica de varias maneras (gráfica 4.2), cada una de ellas con ventajas e inconvenientes que es preciso reconocer. Los participantes en los casos analizados en este informe se incorporaron en una de las cuatro maneras siguientes: selección aleatoria en dos etapas (59%); selección aleatoria en una sola etapa (22%); una mezcla de selección aleatoria y focalizada de grupos de difícil acceso (4%), y selección aleatoria en tres etapas (menos de 1%). En 15% de los casos, sobre todo los más antiguos, no se dispone de los detalles del proceso de selección aleatoria, pero la descripción general de la selección aleatoria expuesta en los informes sobre estos casos confirmó que se empleó uno de los métodos descritos en este capítulo.

Gráfica 4.2. La selección aleatoria en dos etapas es el método de selección aleatoria de participantes más común en los procesos representativos deliberativos

Métodos de selección aleatoria de participantes utilizados en procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



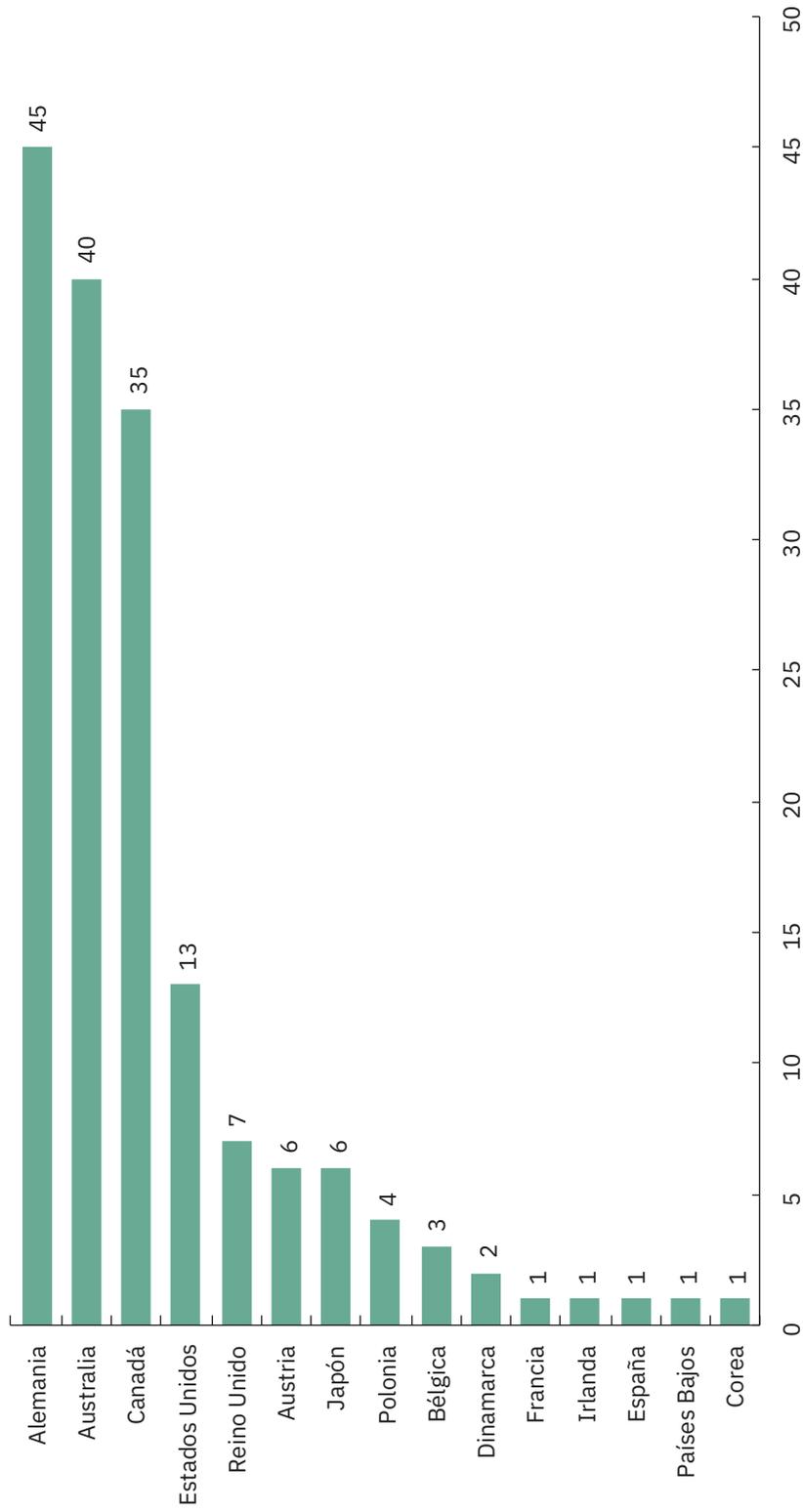
Notas: n=282; los datos de los países de la OCDE se basan en los 18 que eran miembros de la Organización en 2019 más la Unión Europea/Global.
Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Selección aleatoria en dos etapas (por ejemplo, sorteo cívico)

Hasta la fecha, el método de selección aleatoria de participantes más popular para los procesos deliberativos ha sido el de dos etapas, lo cual significa que la aleatorización se practica en múltiples etapas del proceso de incorporación de participantes. Este método se ha utilizado de manera predominante en Alemania, Australia, Canadá y Estados Unidos, aunque también hay algunos ejemplos de otros países (gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. La selección aleatoria en dos etapas es el método de selección más utilizado en los procesos representativos deliberativos en Alemania, Australia y Canadá

Número de veces en que se usó un método de selección aleatoria en dos etapas para incorporar participantes en procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas en todos los países, 1986-2019



Notas: n=166; los datos de los países de la OCDE se basan en los 15 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea/Global, de 1986 a 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

En Alemania, el Instituto Nexus puso en funcionamiento células de planificación que también utilizan una metodología en dos etapas, aunque esta difiere del enfoque aplicado en los otros tres países en muchos aspectos. En Australia, la organización de investigación y desarrollo sin fines de lucro newDemocracy Foundation, establecida en 2007, ha dirigido jurados ciudadanos que emplean un método de sorteo cívico muy parecido al desarrollado durante el mismo periodo en Canadá por la organización democrática MASS LBP (aunque ninguna de las organizaciones supo de la otra por muchos años). Los participantes en las revisiones de iniciativas ciudadanas en Estados Unidos también se seleccionan mediante un sorteo cívico.

En un proceso de selección aleatoria en dos etapas, la primera consiste en enviar un gran número de invitaciones a personas u hogares seleccionados al azar, lo que implica primero tomar decisiones relacionadas con cuatro criterios:

- 1.** La población que será representada mediante el sorteo cívico.
- 2.** El número de personas que se seleccionará.
- 3.** Los criterios de estratificación, esto es, los criterios demográficos que se emplearán para velar por que el grupo seleccionado represente ampliamente a la comunidad en general (por ejemplo, en cuanto a género, edad y ubicación geográfica), así como los criterios de actitud, si estos aplican en el contexto en cuestión.
- 4.** El método con el que se invitará a participar al número determinado de personas elegidas al azar dentro de esa población (MASS LBP, 2017: 9).

La magnitud de la ronda inicial de invitaciones aleatorias varía según el tamaño de la población en general (es decir, si se trata de un pueblo pequeño, una ciudad grande, una región o un estado). En el caso de poblaciones pequeñas, en un inicio suele entrar en contacto con al menos dos mil personas; en los procesos de ámbito nacional, la primera ronda de invitaciones aleatorias podría alcanzar a unas 30 mil personas, también dependiendo del tamaño de la población. Una de las diferencias entre el método del sorteo cívico (usado sobre todo en Australia, Canadá y Estados Unidos, entre otros sitios) y el de Alemania es que en el primero el grupo de selección inicial es mucho mayor, por lo regular de al menos 10 mil personas.

Según entrevistas llevadas a cabo con profesionales de distintos países, el número de personas con las que es preciso entrar en contacto para

obtener el número de participantes deseado depende de la tasa de respuesta prevista. Esto variará en función del orden de gobierno (dado el tamaño de la población afectada), la preponderancia del tema, el nivel de compromiso que se requiere de los participantes y otros factores contextuales. Los índices de respuesta varían debido a estos factores y a otros aspectos como la modalidad de invitación (si es por correo, por teléfono o por la Internet), su redacción, quién la envía (es decir, si es alguien con autoridad, como un alcalde o un ministro) y otros elementos de diseño. Cuanto mayor sea la población global y menor la tasa de respuesta prevista, mayor deberá ser el grupo invitado en un inicio.

En ocasiones se recurre a invitaciones por correo electrónico, pero en esos casos por lo regular se les complementa con invitaciones por correo postal o por teléfono, con el fin de cerciorarse de llegar a los grupos de mayor edad. En la siguiente sección se analizan los compromisos relacionados con los distintos métodos de distribución de invitaciones.

Los convocantes tendrán que disponer de una lista universal de contactos, la cual puede variar desde el registro electoral (en los lugares donde este es obligatorio o automático) hasta la base de datos nacional de correos, el registro de números de teléfono fijo y móvil u otros recursos semejantes. En muchos lugares no se tiene una lista de este tipo, o bien, los organizadores de los procesos deliberativos no siempre tienen acceso a ella debido a las normas de privacidad de los datos. Por tanto, muchas fuentes de datos no incluyen a una parte de la población; de ahí la importancia de reconocer esta deficiencia o de combinar fuentes. Es conveniente que el principio sea velar por que el mayor número de personas pueda calificar para recibir la invitación en primer lugar.

En términos generales, la invitación contiene una introducción del proceso, una hoja informativa y un formulario de respuesta y un sobre si va a enviarse por correo (o un número de teléfono o un enlace a un formulario de registro en línea). A partir de su experiencia como realizador de más de 30 sorteos cívicos, MASS LBP (2017a) identificó siete puntos importantes por incluir en la invitación:

- 1.** Un texto introductorio sobre la institución pública convocante.
- 2.** Un texto introductorio sobre los problemas o asuntos en cuestión.
- 3.** Un texto introductorio sobre el proceso de selección y participación activa.
- 4.** Una descripción de las normas y exclusiones del proceso de selección.

5. Un texto introductorio sobre el tema específico que se tratará.
6. La solicitud de voluntariado, que incluye lo siguiente: fechas de voluntariado, plazos, métodos de inscripción y otros datos relativos al proceso.
7. Una descripción de las responsabilidades de los voluntarios que sean seleccionados por sorteo (MASS LBP, 2017a: 20-21).

En lo referente a la Asamblea Ciudadana de Columbia Británica de 2004 sobre la Reforma Electoral, al ser la primera vez que se realizaba un proceso de esa magnitud, se convocó a las y los interesados en participar tras recibir una invitación inicial por correo postal, a asistir a una reunión en la que se enterarían con mayor detalle de la iniciativa antes de confirmar su interés. Sin embargo, lo anterior no representa una práctica habitual.

La segunda etapa del sorteo cívico tiene que ver con la estratificación por criterios demográficos de todas las personas que se ofrecen a participar en el proceso deliberativo. Es esencial aplicar criterios de estratificación para reunir a un grupo de ciudadanas y ciudadanos que en gran medida refleje la composición de la sociedad. Entre quienes se presentan como voluntarios, se realiza un segundo sorteo aleatorio, ahora utilizando los criterios de estratificación, para conformar la muestra final. En la mayoría de los casos cuatro son las variables estándar de estratificación:

1. Edad
2. Género
3. Localidad geográfica
4. Un indicador demográfico que permita mezclar niveles de ingresos y educación (lo cual variará según el contexto) (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019; Gerwin, 2018).

El manual de la Fundación newDemocracy y del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia referente a la democracia más allá de las elecciones (2019), la guía de MASS LBP sobre cómo realizar un sorteo cívico (2017a) y la guía de Marcin Gerwin para organizar asambleas ciudadanas (2018) son herramientas útiles para obtener más detalles técnicos sobre cómo llevar a cabo un proceso de selección aleatoria en dos etapas.

Selección aleatoria en una sola etapa

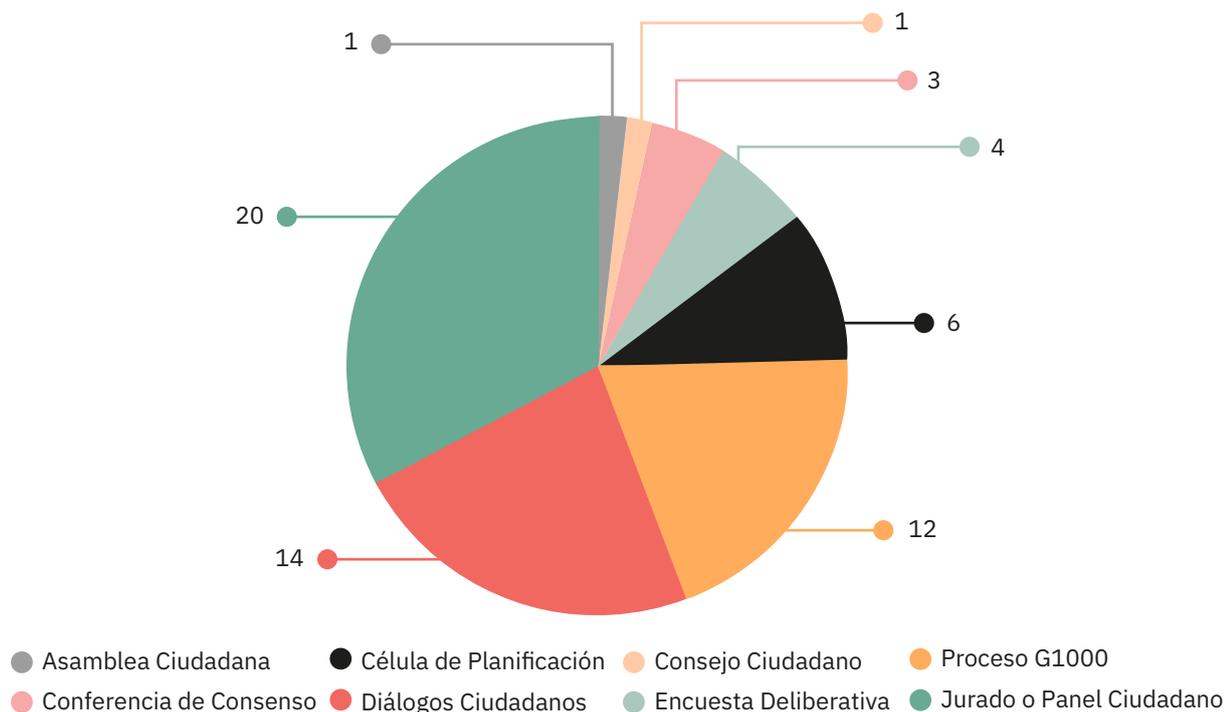
Si bien la selección aleatoria en dos etapas –en particular el riguroso método del sorteo cívico– se ha empleado con mayor frecuencia, en uno

de cada cinco casos (22%) se ha recurrido a la selección aleatoria en una sola etapa. Desde la perspectiva geográfica, los lugares en los que se ha utilizado el método están muy dispersos. Sin embargo, se le ha empleado más para ciertos modelos que para otros. Muchos de los jurados-paneles ciudadanos reunidos en Francia, España y el Reino Unido, los diálogos ciudadanos en Francia, las conferencias de consenso fuera de Dinamarca, las encuestas deliberativas, los procesos G1000 y las asambleas ciudadanas en Irlanda han aplicado la selección aleatoria en una sola etapa para seleccionar e incorporar participantes (gráfica 4.4).

En la práctica, con gran frecuencia se encarga a una empresa encuestadora que incorpore una muestra aleatoria estratificada (basada en el mismo proceso descrito en la sección anterior de identificación de los criterios demográficos clave que la muestra final deberá cumplir).

Gráfica 4.4. La selección aleatoria en una sola etapa es más común para algunos jurados o paneles ciudadanos, diálogos ciudadanos y procesos G1000

Número de veces que se han utilizado métodos de selección aleatoria en una sola etapa para incorporar participantes en procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



Notas: n=61; los datos de los países de la OCDE se basan en los 13 que eran miembros de la Organización en 2019 (Australia, Austria, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Irlanda, Japón, Países Bajos y Reino Unido) más la Unión Europea-Global, de 1993 a 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Combinación de selección aleatoria y selección focalizada de grupos de difícil acceso

En muy pocos casos, sobre todo en ejemplos internacionales como el de World Wide Views (descrito en el capítulo 2), se utiliza una mezcla de selección al azar y focalizada para atraer a grupos vulnerables. En términos generales, la gran mayoría de los participantes se seleccionan de manera aleatoria y muchos menos de manera focalizada. Dirigirse a un grupo en particular resulta útil cuando el tema se relaciona estrechamente con un segmento específico de la sociedad, pero es recomendable considerar esta alternativa con precaución. No se trata de una práctica habitual, ya que los tipos de temas idóneos para abordarse en un proceso deliberativo (problemas basados en valores, problemas políticos complejos que requieren compromisos y asuntos de largo plazo) son los que afectan a toda la población. En la etapa de muestreo aleatorio se selecciona a determinados grupos demográficos para aumentar su tasa de respuesta en vez de sobrerrepresentar a ciertos grupos demográficos dentro del propio grupo, lo que puede distorsionar la dinámica.

Selección aleatoria en tres etapas

Un ejemplo del uso de un proceso de selección aleatoria en tres etapas para seleccionar e incorporar participantes es el del Jurado Ciudadano de Yarra Valley sobre el Agua realizado en 2017 en Australia. En él, la tarea de las y los ciudadanos era ofrecer recomendaciones a la autoridad pública del agua en relación con su plan quinquenal presupuestado.

El proceso de selección aleatoria en tres etapas consistió en enviar primero una invitación electrónica a participar en una muestra aleatoria de 240 mil clientes de Yarra Valley Water con direcciones electrónicas disponibles. El tamaño de dicha base era suficiente (un tercio de sus clientes) para evitar cualquier sesgo.

Por su parte, a fin de evitar un sesgo digital, en la segunda etapa se extrajo al azar 10% de la base de datos general de Yarra Valley Water (no solo los suscriptores digitales) para enviar la invitación por correo postal a cinco mil direcciones seleccionadas siguiendo el mismo método. De este modo se estableció contacto con aquellos sin acceso digital o con acceso limitado.

Por último, considerando todas las expresiones de interés, en la tercera etapa se seleccionó al azar a un grupo de 35 personas para participar en el Jurado Ciudadano, estratificadas por género, edad, ubicación geográfica y condiciones de vivienda (propiedad o arrendamiento). La página web del proyecto de la newDemocracy Foundation sobre el Jurado Ciudadano de Yarra Valley sobre el Agua (2017) contiene mayores detalles sobre el proceso deliberativo y el proceso de selección aleatoria.

Implicaciones de la base de datos utilizada para el muestreo aleatorio

De acuerdo con el país de que se trate y de la disponibilidad de acceso, la aplicación del proceso de selección aleatoria requiere utilizar varias bases de datos. Entre otras, el registro de electores, el censo (registro nacional de población); la base de datos de las encuestas nacionales; el número de registros en el registro civil; el registro postal nacional y el Vote Compass (aplicación de asesoramiento en materia electoral). Otra táctica es la marcación aleatoria por dígitos, procurando mezclar números de teléfonos fijos y móviles.

Dependiendo de la base de datos utilizada, se corre el riesgo de excluir a los residentes que no son ciudadanas y ciudadanos, a las personas sin domicilio permanente o a quienes no están en el registro electoral. Algunas veces, debido a leyes o regulaciones que limitan a los proveedores de servicios el acceso a determinados tipos de bases de datos, no es posible disponer de un registro completo. Es importante tomar en cuenta las limitaciones de la base de datos que se utilizará y actuar para que el proceso sea lo más inclusivo posible.

Representación descriptiva frente a representación discursiva (por ejemplo, estratificar solo por características demográficas contra estratificar por características demográficas y opiniones)

Al estratificar la muestra final de ciudadanas y ciudadanos que se integrarán en un proceso deliberativo, en todas estas instancias se selecciona a las y los participantes según criterios de selección demográfica que coinciden con la composición general de la población en su conjunto (como la disponible en un censo), y suele incluir por lo menos cuatro criterios: género, edad, ubicación geográfica y factores socioeconómicos (una variable que refleja la desigualdad en los niveles de ingresos y educación). El objetivo es propiciar una representación descriptiva, es decir, que el grupo final refleje ampliamente la composición de la sociedad.

Se considera que, si se lleva a cabo de forma adecuada y rigurosa, del proceso de selección aleatoria surgirá un grupo que aporte múltiples y diversas perspectivas sobre un tema, derivadas de diferentes experiencias de vida e intereses (Davies *et al.*, 2005).

Sin embargo, se piensa también que, puesto que las características sociales no están necesariamente correlacionadas con la actitud, una muestra demográfica bien estratificada no necesariamente aportará una diversidad adecuada de puntos de vista (Davies *et al.*, 2005). Algunos estudiosos también abogan por estratificar a los participantes en función de su discurso sobre el tema de política pública por debatir, lo que se denomina representación discursiva. Un discurso se entiende como “un conjunto de categorías y conceptos que encarnan supuestos, juicios, disputas, disposiciones y capacidades específicas” (Dryzek y Niemeyer, 2008: 481). Es más que una mera opinión o perspectiva; sin duda, los discursos son más sólidos y pueden medirse y describirse (Dryzek y Niemeyer, 2008). Representan una forma de mitigar la dificultad que implica tomar en cuenta las diferencias políticas. Algunos afirman que el objetivo en estos casos es asegurarse de que la variedad de conocimientos, intereses y valores expresados en diferentes discursos entre los participantes en el proceso deliberativo refleje en gran medida el de la población en general (Davies *et al.*, 2005; Parkinson, 2003). Otros opinan que la representación discursiva es útil en situaciones en las que resulte difícil definir la población (Dryzek y Niemeyer, 2008).

Recientemente, profesionales y académicos han debatido sobre la necesidad de la representación discursiva en los procesos deliberativos sobre asuntos controvertidos, como los ambientales. En realidad, cuando en el método de selección se incluyen criterios que trascienden los demográficos, suele tratarse de información relacionada con opiniones o actitudes y no de una representación más integral de un discurso. Por ejemplo, la selección de integrantes del Panel de Acción Climática de Toronto (2019) incluyó una pregunta sobre actitud además de los aspectos demográficos: “Todo el mundo necesita reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático, incluido yo mismo/a”, con una escala de respuesta de cuatro puntos: Muy de acuerdo / Algo de acuerdo / Algo en desacuerdo / Muy en desacuerdo (MASS LBP, 2019). En el caso de la Asamblea del Clima del Reino Unido 2020, se estratificó a los participantes también en función de su respuesta a la siguiente pregunta: “¿En qué medida le preocupa –si es que le preocupa– el cambio climático, a veces denominado

‘calentamiento global?’” (Climate Assembly UK, 2020). En cambio, en el caso de la Convención Ciudadana sobre el Clima de Francia (2019-2020), la selección se basó únicamente en la representación demográfica (Gouvernement français, 2019). Cuando se incluye algún criterio basado en actitudes, se plantea igualmente una pregunta para la cual no hay una respuesta clara sobre si los diferentes discursos deberían estar representados por igual o de manera proporcional a su presencia en la población.

Sin embargo, también hay un razonamiento convincente en contra de la representación discursiva. Un objetivo de los tomadores de decisiones públicas al convocar los procesos deliberativos es generar recomendaciones que despierten confianza en el público. Cuando se toman medidas adicionales para “corregir el equilibrio”, los tomadores de decisiones públicas pueden abrirse a percepciones de manipulación para lograr un resultado preestablecido. Desde un punto de vista pragmático, ante una elección de diseño, hay razones para errar por el lado de la ligereza. Aunque los motivos pueden ser bien intencionados, las realidades políticas y la óptica son importantes para que el público en general confíe en el proceso y, por tanto, en sus resultados. En términos generales, no hay un enfoque único y la decisión de incluir información sobre la opinión, las actitudes o los discursos varía en función del objetivo del proceso deliberativo y del contexto en el que se convoque. Si bien la estratificación demográfica es suficiente para procurar la diversidad y la representatividad, en algunas circunstancias podría no bastar para garantizar la credibilidad y se requiera también una representación discursiva o de actitud.

Superar los obstáculos a la participación

Velar por que todas las y los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de participar es clave para lograr la inclusión y la representatividad. La dificultad varía en función del compromiso requerido en términos de tiempo y de la prominencia e interés del tema de política pública. Las personas tienen otros compromisos, diferentes niveles de estabilidad financiera y poca confianza en las instituciones gubernamentales (como

se comentó en el capítulo 1). No obstante, hay varias formas de reducir los obstáculos a la participación y lograr mayores índices de respuesta.

Remuneración

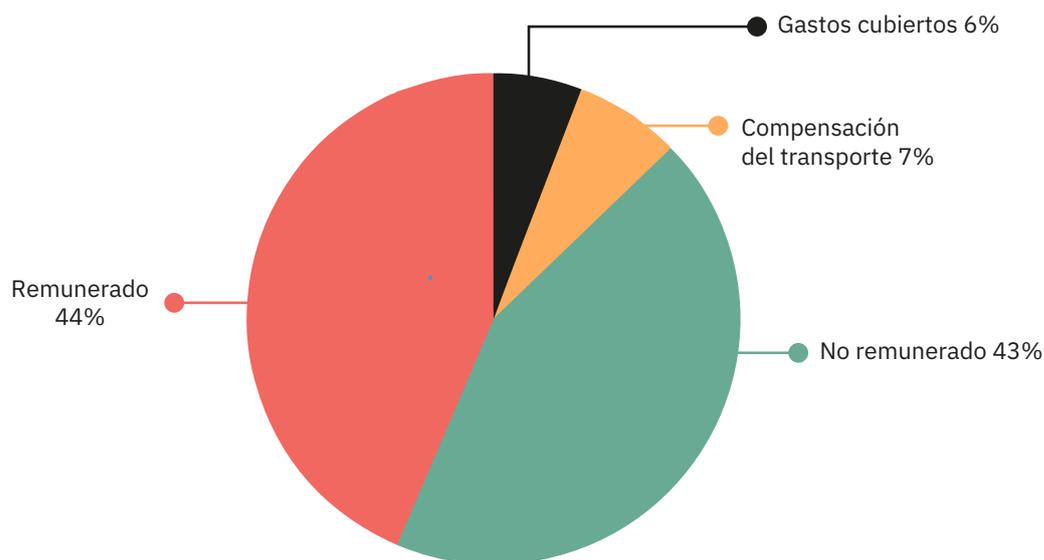
Una de dichas formas es remunerar a los participantes. Compensarlos por el tiempo que dedican a un proceso deliberativo –especialmente en aquellos prolongados que consumen más tiempo, como las asambleas ciudadanas y los jurados o paneles ciudadanos–, permite a las y los ciudadanos tomarse un tiempo libre de su trabajo o de otras obligaciones y cubrir los costes del cuidado de sus hijos o personas mayores a su cargo. A menudo se remunera a los participantes en función de la media salarial nacional o de la tasa de reembolso por el trabajo como jurado. Sin embargo, hay que tomar en cuenta el posible efecto que recibir una remuneración por la participación pueda tener en las prestaciones de seguridad social de algunos participantes.

Respecto de los 172 casos con datos disponibles, en 57% se compensa a los participantes de una u otra forma (gráfica 4.5). En 44% de los procesos deliberativos la remuneración es monetaria. En unos cuantos casos, se compensan los costes de transporte (7%) o se cubren los gastos (6%). En 43% de los procesos deliberativos no se da remuneración alguna. La mayoría de estos últimos ocurren en el ámbito local y supuestamente los costes de participación son menores.

La justificación de la no remuneración es que la participación en un proceso deliberativo activa una responsabilidad cívica de voluntariado en una democracia. En muchas instancias, también es impulsada por limitaciones presupuestarias. Puesto que los datos recabados en este estudio no contienen detalles sobre los índices de respuesta de diferentes grupos de la población, no es posible generar conclusiones concretas sobre el impacto de la remuneración en la decisión de participar. Según otros estudios, el pago anima a grupos de la población que no suelen participar de otro modo, sobre todo los jóvenes y las personas con ingresos más bajos (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019: 150).

Gráfica 4.5. Los participantes en procesos representativos deliberativos reciben algún tipo de remuneración o cobertura de gastos en algo más de la mitad de los casos

Remuneración de los participantes en procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



Notas: n=172; los datos de los países de la OCDE se basan en los 15 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea-Global, de 1986 a 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Cubrir los gastos de alojamiento y transporte

Hay otras formas de recompensar a los participantes que no implican pagos directos. Un requisito previo es ofrecer alojamiento y cubrir los gastos de traslado a quienes provengan de zonas alejadas del lugar donde se delibera, por ejemplo, cuando personas de todas las regiones de un país acuden a participar en un proceso a nivel nacional. También puede consistir en ofrecer sistemas de apoyo estructural, como la provisión o el pago de guarderías, o el reembolso de los gastos derivados del cuidado de personas mayores. Por ejemplo, a los participantes en la Convención Ciudadana sobre el Clima de Francia 2019-2020 reciben, a petición suya, un reembolso de la autoridad pública a cargo de los siguientes gastos incurridos:

- Un estipendio diario
- Remuneración adicional a quienes demuestren que han perdido parte de los ingresos de su actividad profesional
- Cobertura de los gastos de traslado y alojamiento para las y los ciudadanos a quienes se retenga fuera de su municipio de residencia, hasta un límite de 110 euros por noche
- Reembolso de los gastos de alimentación
- Reembolso de los gastos de guardería hasta un límite de 18 euros por hora (incluido el importe de las cotizaciones del empleador) (véase Service-Public.fr, 2019).

Comunicación clara sobre el proceso, su importancia, los compromisos requeridos de los participantes y los resultados esperados

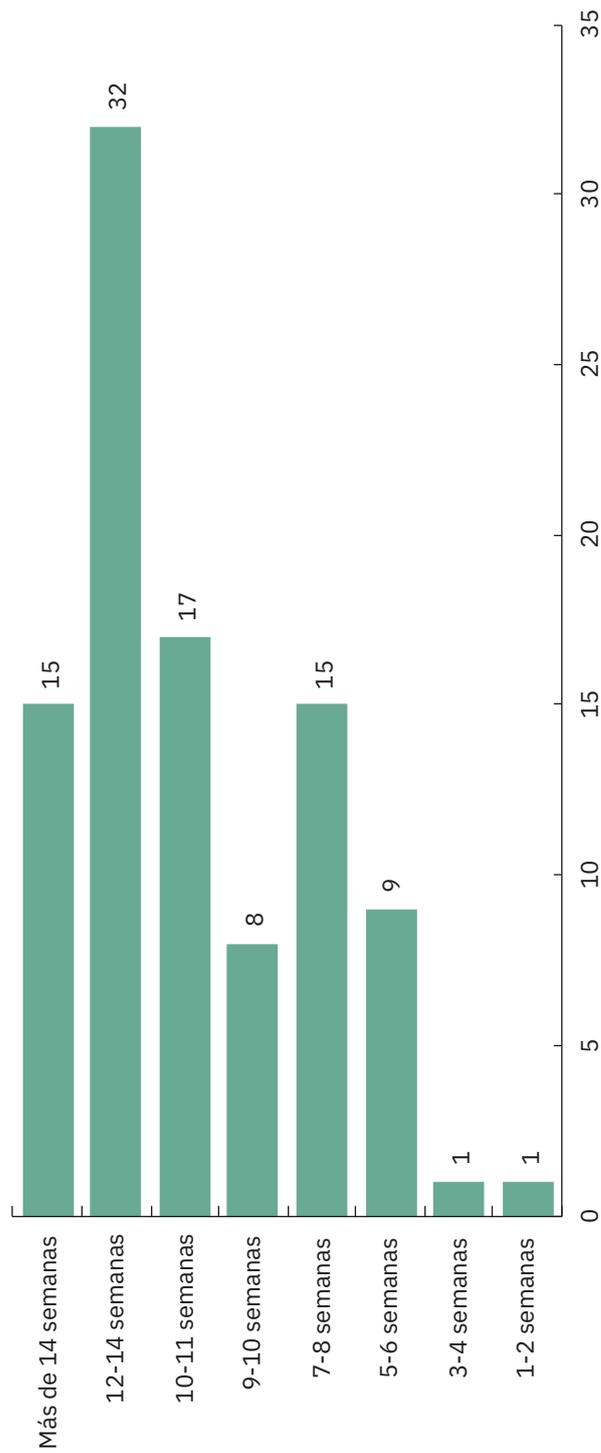
Una comunicación clara y focalizada sobre el proceso deliberativo es esencial para apoyar el proceso de selección y otros aspectos. Es fundamental tener una visión completa del objetivo, de la manera en que se desarrollará el proceso, del nivel de compromiso requerido y de cómo responderán los tomadores de decisiones públicas. Una comunicación eficaz durante la etapa de selección (así como a lo largo de todo el proceso deliberativo) puede asegurar mayores índices de respuesta, una participación activa y menores tasas de abandono. En otra sección de este capítulo se presenta más información sobre la comunicación de los procesos representativos deliberativos.

Duración

El tiempo es uno de los factores que distingue a los procesos representativos deliberativos de la mayoría de los otros tipos de participación de las partes interesadas y la ciudadanía. Los procesos deliberativos suelen requerir mucho más tiempo para realizar una selección adecuada y para preparar los materiales educativos y las agendas. La mitad (48%) de los casos con datos disponibles requirieron 12 semanas o más de preparación antes de llevar a cabo la primera reunión de participantes (gráfica 4.6). Casi todos los casos (98%) requirieron un mínimo de cinco semanas de preparación.

Gráfica 4.6. La preparación de un proceso representativo deliberativo requiere mucho tiempo, a menudo 10 semanas al menos

Tiempo que le tomó al equipo de coordinación independiente elaborar el material didáctico, planificar los órdenes del día y prepararse antes de la primera reunión sobre procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



Notas: n=98; los datos de los países de la OCDE se basan en los 12 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Países Bajos y Reino Unido) más la Unión Europea-Global, de 1992 a 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

El tiempo de preparación se suma al necesario para incorporar participantes, aunque es posible hacerlo a la vez. En la selección aleatoria en dos etapas, el tiempo necesario osciló entre tres y ocho semanas. En la selección aleatoria en una sola etapa, varía entre cuatro y más de ocho semanas. En la selección aleatoria combinada con una pequeña parte de selección focalizada se requiere de seis a ocho semanas en promedio (cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Duración del proceso de incorporación de participantes para diversos tipos de métodos utilizados

	Selección aleatoria en dos etapas	Selección aleatoria en una sola etapa	Selección aleatoria más selección focalizada	Selección aleatoria en tres etapas
Número de casos	63	27	4	1
Extensión	3-8 semanas	4-8 semanas	6-8 semanas	6 semanas

Notas: n=110; los datos de los países de la OCDE se basan en los 16 que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea-Global.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Más allá del tiempo necesario para incorporar participantes y preparar los materiales informativos y las agendas, los procesos deliberativos también requieren mucho tiempo para reuniones presenciales entre los participantes con el fin de desarrollar confianza mutua, aprender y lidiar con la complejidad del tema, deliberar conjuntamente y formular recomendaciones compartidas.

Si bien el tiempo mínimo requerido para ser incluido en este informe era un día completo de deliberación presencial, la duración media fue de 3.7 días completos de reunión, repartidos a lo largo de 6.6 semanas. Como se analiza en detalle en el capítulo 2, la duración media varía en gran medida según el modelo de proceso deliberativo. El modelo más común del Jurado o Panel ciudadano dura 4.1 días en promedio a lo largo de cinco semanas (cuadro 4.2).

Es fundamental dedicar tiempo suficiente a la deliberación presencial para lograr los objetivos generales de desarrollar recomendaciones detalladas y consideradas, crear confianza entre los participantes y generar confianza pública en el proceso y sus resultados. Un hallazgo común es que acelerar el tiempo dedicado al proceso provoca que se tome una decisión apresurada que obstaculice el logro de los objetivos (newDemocracy Foundation and United Nations Democracy Fund, 2019: 110).

Cuadro 4.2. Las asambleas ciudadanas, la Revisión Ciudadana de Iniciativas y los jurados o paneles ciudadanos son los que más tiempo de reunión presencial requieren por parte de los participantes

Modelo	Duración media de las reuniones presenciales (en días)	Duración media entre la primera y la última reunión (en semanas)
Recomendaciones informadas de las y los ciudadanos en materia de políticas públicas		
Asamblea Ciudadana	18.8	47
Jurado o Panel Ciudadano	4.1	5
a) Días consecutivos	3.4	0
b) Días no consecutivos	4.1	7
c) En curso	11.0	104
Conferencia de Consenso	4.0	2
Célula de Planificación	3.2	2
Opiniones ciudadanas en materia de políticas públicas		
G1000	1.7	4
Consejo Ciudadano	1.7	1
Diálogos Ciudadanos	2.1	4
Sondeo o Encuesta Deliberativa	1.6	0
World Wide Views	1.0	0
Evaluación informada de las medidas electorales por parte de ciudadanas y ciudadanos		
Revisión Ciudadana de Iniciativas	4.4	0
Órganos deliberativos permanentes		
El Modelo Ostbelgien	Sin datos	78
Observatorio de la Ciudad	8.0	52

Nota: Los cálculos fueron realizados por los autores con base en datos de los 289 casos, que en conjunto presentan 763 paneles deliberativos separados, recabados para este estudio, de países miembros y no miembros de la OCDE. No se incluye la duración media de la primera a la última reunión de la Célula de Planificación debido a la falta de datos al respecto. En este caso, se consultó al Instituto Nexus, la principal organización que aplica las células de planificación en Alemania. La duración media global de las reuniones del Jurado o Panel Ciudadano se calcula sin incluir los procesos en curso.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Si se toma en cuenta el tiempo necesario para incorporar participantes, preparar el proceso y llevar a cabo las reuniones, la mayoría de los procesos deliberativos suelen durar entre seis y siete meses de principio a fin. En el capítulo 2 se ofrece más orientación sobre la elección de un modelo deliberativo en función del tiempo, la complejidad del tema y otros factores.

Compromiso de los tomadores de decisiones

Una buena práctica para mostrar a la ciudadanía que su aportación es bienvenida y valiosa, y que es un privilegio representar a sus conciudadanas y conciudadanos en un proceso deliberativo, es señalar la importancia de la tarea en la que se les invitó a participar. Para dar credibilidad al proceso y motivar a las personas a invertir su tiempo participando es importante contraer un fuerte compromiso político y/o institucional.

Una forma de hacerlo es a través de una carta de invitación, firmada, por ejemplo, por una persona con un alto nivel de autoridad, como el alcalde o el ministro competente. Su contenido debe apelar al sentido de solidaridad ciudadana, así como dejar claro que se valorará su tiempo y se tomarán en cuenta sus recomendaciones. Se ha demostrado que el compromiso de los tomadores de decisiones públicas es uno de los factores clave para obtener altas tasas de respuesta y bajas tasas de abandono de los participantes en los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas (Chwalisz, 2017). Es también uno de los elementos distintivos de los experimentos académicos y las prácticas deliberativas iniciadas por las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que suelen tener mayor dificultad para incorporar a una muestra representativa y mantener la participación a lo largo del proceso (Chwalisz, 2017).

Además, para resaltar el valor que la institución pública encargada asigna a los participantes, por lo general un representante público de alto nivel inicia el proceso deliberativo y da la bienvenida a los participantes, o asiste a una de las sesiones. Dependiendo del nivel de gobierno en cuestión, puede tratarse de un jefe de una empresa u organización pública, un alcalde, un ministro o incluso el presidente (por ejemplo, el Taoiseach irlandés inauguró y dio la bienvenida a las asambleas ciudadanas de Irlanda y el presidente francés Emmanuel Macron intervino en la cuarta sesión de la Convención Ciudadana sobre el Clima 2019-2020).

Deliberación y juicios profundos

El elemento central de los procesos deliberativos es, por supuesto, la deliberación, lo que implica que los participantes tengan la misma oportunidad de hablar, de escuchar atentamente a los demás y de sopesar diferentes opciones y compromisos habida cuenta del mayor acceso a información diversa. En los casos analizados en este informe, la atención se centra en la deliberación grupal, la cual también implica que las personas encuentren puntos en común entre sí y alcancen un cierto consenso. Por tanto, en el contexto de la toma de decisiones públicas, el grupo formula recomendaciones colectivas (a menudo con un acuerdo de mayoría calificada).

Nabatchi *et al.* (2012) desglosan los criterios de la deliberación y los juicios profundos en tres componentes: un proceso analítico deliberativo, un proceso social democrático y un juicio profundo. El primero implica debates de gran calidad entre los participantes, una sólida base de información, la priorización de los valores clave, la identificación de soluciones alternativas y la evaluación cuidadosa de los pros y los contras, esto es, los compromisos (Nabatchi *et al.*, 2012). Para reflejar este componente, la OCDE recabó datos sobre el entorno de información y aprendizaje.

El segundo criterio se relaciona con que la deliberación para la toma de decisiones públicas no es solo un proceso profundo, también tiene un elemento social que la convierte en una deliberación democrática. Es decir, la igualdad de oportunidades para contribuir, la comprensión y la consideración mutuas, así como el respeto, son esenciales para superar la tradicional desigualdad social en materia de poder (Nabatchi *et al.*, 2012). A este respecto la OCDE identificó el importante papel de los facilitadores amables y neutrales para fomentar este entorno inclusivo.

Por último, el juicio racional tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos para tomar una decisión colectiva exhaustiva por medio de métodos igualitarios, basada en la información de que disponen, su intercambio de experiencias personales y sus diversas perspectivas (Nabatchi *et al.*, 2012).

Información y aprendizaje

El aprendizaje es un componente clave de un proceso deliberativo. Como se comentó en el capítulo 1, la deliberación requiere información precisa y pertinente que refleje diversos puntos de vista. Para que los participantes mantengan debates de calidad sobre un asunto de política pública concreto y tomen decisiones informadas sobre las recomendaciones, es esencial emprender una etapa de aprendizaje en cualquier modelo de participación deliberativa. Por ello, como se analizó en la sección anterior, el tiempo es fundamental para el éxito del proceso.

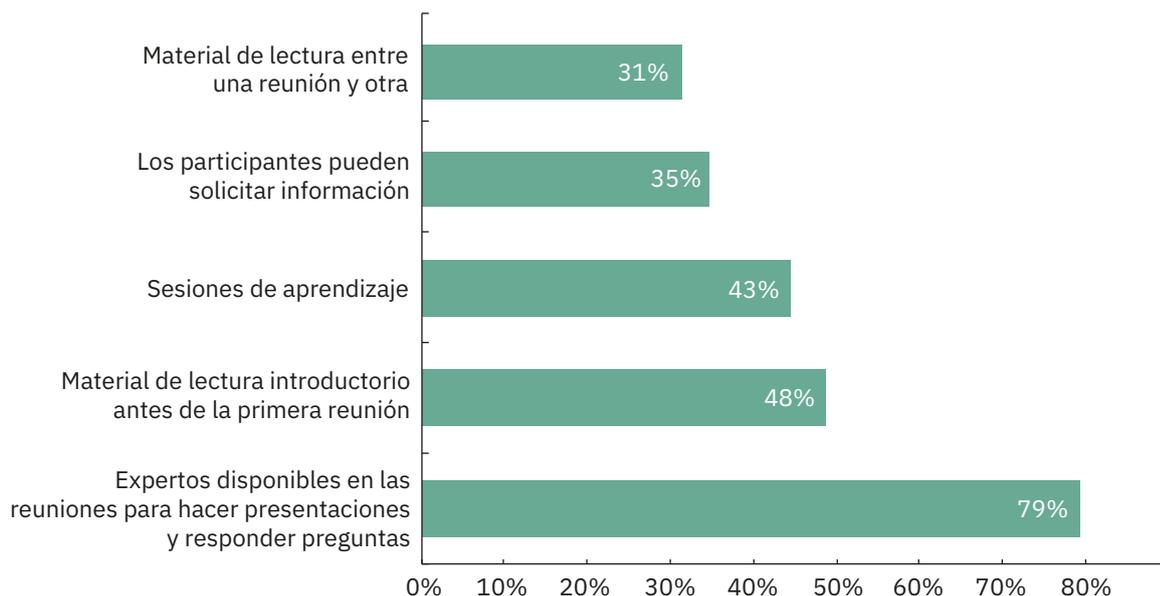
En general, el aprendizaje tiene lugar antes de la etapa de deliberación, aunque en la práctica ambos suelen ir de la mano. También ocurre al principio de cada sesión de deliberación más breve, al incorporar una pregunta o un tema concreto en un asunto más amplio. Un ejemplo es el modelo de proceso deliberativo de World Wide Views, en el que un tema complejo se desglosa en varios componentes y cada uno de ellos se debate de manera individual, tras presentar un vídeo introductorio que facilita el aprendizaje.

Se han aplicado diferentes formas de informar a los participantes sobre el asunto de política pública en cuestión y de facilitar el aprendizaje. En la gráfica 4.7 se muestra que una gran mayoría (79%) de los procesos deliberativos con datos disponibles sobre prácticas de aprendizaje (157 de 282 casos) contó con la participación en las reuniones de expertos en el asunto de política pública en cuestión. Los expertos estaban disponibles para hacer presentaciones y responder las preguntas de los participantes.

Otros tipos de componentes de aprendizaje son el material de lectura introductorio usado antes de la primera reunión (48%), las sesiones de aprendizaje (incluidas visitas de estudio a los lugares pertinentes, como hospitales u obras de infraestructura (43%), el derecho de los participantes a solicitar información e invitar a ponentes, partes interesadas y expertos (35%), así como brindar a los participantes material de lectura claro y extenso entre una reunión y otra, para que los participantes lleguen preparados a los debates (31%).

Gráfica 4.7. Disponer de expertos en las reuniones presenciales y proporcionar material de lectura antes de la primera reunión son los elementos de aprendizaje más comunes

Frecuencia de los diferentes tipos de componentes de aprendizaje durante los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



Notas: La información se tomó de 157 procesos deliberativos con datos disponibles relacionados con el componente de aprendizaje del proceso. Los datos provienen de 14 países de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) y de la Unión Europea, en el periodo de 1986 a 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Selección de expertos y partes interesadas

Las fuentes de información tienen dos aspectos clave: 1) la diversidad de la información y 2) la importancia de dejar el control en manos de las y los ciudadanos (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019: 121). En cuanto al primer punto, el equipo independiente encargado de diseñar y organizar el proceso deliberativo selecciona a los expertos y elige el material informativo. No necesariamente se trata de expertos en el tema político; se desempeñan como expertos en los temas de participación y deliberación. En un inicio, desarrollan materiales educativos integrales para los participantes, en ocasiones con la aportación de un equipo asesor de expertos y partes interesadas.

Es importante contar con una amplia gama de fuentes de información que facilite a los participantes encontrar y considerar diferentes puntos de vista; la diversidad de los participantes se complementa con la

diversidad de puntos de vista incluidos en las fuentes de información. Asimismo, el tipo de información es relevante en términos de la percepción pública de la imparcialidad (es decir, no puede consistir en folletos del gobierno que destaquen sus éxitos o defiendan determinadas soluciones). Por consiguiente, permitir que las y los ciudadanos soliciten información es crucial para ganar la confianza del público en el proceso. Deberán tener acceso a cualquier información que consideren necesaria para tomar una decisión informada, lo que ayuda a afrontar la desconfianza por parte de los expertos y a procurar que no sientan –y que el público no perciba– que se está empujando a los participantes a adoptar una determinada conclusión (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019).

La información se extrae de tres tipos de fuentes: 1) el gobierno; 2) las partes interesadas o voces activas, y 3) las fuentes solicitadas por los participantes. Por lo regular, el programa informativo comienza con una introducción al tema, el contexto y el diagnóstico del problema, seguido de un análisis más detallado y la exploración de posibles soluciones (Gerwin, 2018: 54).

En casi la mitad (48%) de los procesos deliberativos con datos disponibles, los participantes reciben una carpeta de introducción antes de la primera reunión. Por lo común, la carpeta proporciona información sobre los siguientes puntos: “el problema y qué respuestas se necesitan de los participantes; el contexto del proceso; lo que está sobre la mesa; el enfoque o el razonamiento actual sobre el tema; un gran conjunto de datos necesarios para tomar una decisión, e información de otros organismos gubernamentales cuyas responsabilidades interactúan con la decisión” (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019: 123). Además de la información independiente, a menudo también incluye la visión y la postura del gobierno sobre el problema dejándolo transparente para los participantes.

El manual de la NewDemocracy Foundation y el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia sobre la democracia más allá de las elecciones (2019) sugiere que las carpetas de información para jurados o paneles ciudadanos deberán constar de documentos de 50 a 200 páginas en los que se explique la mayor parte posible del problema, pues así se aporta una base para tomar decisiones informadas. Si bien parecería una gran tarea de lectura –lo cual puede percibirse como un problema para la inclusión, ya que no todos los participantes contarán con el tiempo ni con la capacidad de leer tanta información con antelación–,

la idea no es que todos lean la carpeta en su totalidad. Naturalmente, los participantes estarán más interesados en ciertos aspectos que en otros y entre todos cubrirán todo el material y habrán sumado a la inteligencia colectiva del grupo.

También, reconociendo que las personas tienen diferentes estilos de aprendizaje, va en aumento el interés en utilizar materiales televisivos para complementar los basados en texto. Para garantizar la inclusión, es fundamental además que los organizadores puedan proporcionar formatos alternativos, como los de braille o de letra grande y subtítulos de video, de ser necesario.

Además de esta información, se invita a las partes interesadas a presentar propuestas para aportar un conjunto complementario de puntos de vista al problema de políticas públicas. Pueden hacerlo en sesiones de información de las partes interesadas y en procesos de presentación pública en línea, donde la información se pone también a disposición del público en general. Los coordinadores independientes, junto con la autoridad pública responsable y el grupo consultivo, de haberlo, identificarán a las principales partes interesadas de la industria, la sociedad y la comunidad y buscarán activamente su contribución. Conviene que representen una amplia gama de perspectivas.

Se necesita un proceso para identificar la configuración final de expertos y partes interesadas que hablarán con los participantes de manera presencial y la información que se compartirá como material de lectura prioritario. Este es, sin duda, el elemento de diseño más difícil. Tiene que incluir una gama de puntos de vista, opiniones y voces de grupos que están interesados o involucrados en el problema de política pública en cuestión. Todas las partes interesadas deberán estar en igualdad de condiciones y tener oportunidades similares para presentar su punto de vista a los participantes, lo cual limita la influencia de los grupos de cabildeo fuertes y permite que se expresen aquellos con menos recursos. En la guía de Gerwin sobre asambleas ciudadanas (2018) y en el manual sobre democracia deliberativa de la Fundación newDemocracy y el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (2019), se presentan con detalle algunos ejemplos de cómo se diseña esta etapa.

Suele haber muchas propuestas de las partes interesadas. En estos casos, los organizadores independientes realizan una selección que refleje la diversidad de las propuestas. Por ejemplo, durante la Asamblea

Ciudadana de Irlanda sobre la modificación de la octava enmienda relativa al aborto, se recibieron 13,075 propuestas de partes interesadas. Cerca de 12,200 de ellas se publicaron en el sitio web de la asamblea en orden cronológico de forma continua y clasificadas por el nombre de la persona u organización que la presentó. Para que este cúmulo de propuestas pudiera contribuir significativamente a la deliberación de la asamblea, se seleccionó una muestra aleatoria de 300 y se reunió en un único documento, agrupado según la fecha de presentación, y distribuido a todos los miembros de la asamblea (véanse en The Citizens' Assembly, 2018 mayores detalles sobre este proceso).

Por último, al principio del proceso y al final de cada sesión de aprendizaje anterior a la etapa de deliberación, es preciso preguntar a los participantes “¿Qué necesitas saber y en quién confías para que te informe?” (newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund, 2019: 126; Gerwin, 2018).

Facilitación

Para este informe no se recopilaron datos sobre el papel que los facilitadores desempeñan en los distintos procesos deliberativos. Sin embargo, es importante reconocer que la función de quienes conducen la reunión es crucial para su éxito. Son responsables de generar un ambiente cálido, de generar confianza entre los miembros y de garantizar la credibilidad del proceso (Gerwin, 2018). Su función es decisiva al apoyar a los participantes a formular sus propias recomendaciones, al tiempo que mantienen la neutralidad y se reservan sus propias opiniones sobre las propuestas. Por tal razón, es esencial que a los facilitadores no les interese el resultado del proceso: deben ser independientes y estar al margen de la autoridad pública que los convoca.

Además, la función de los facilitadores es hacer frente a lo que pueda considerarse una situación “difícil”, como cuando hay tensión entre los participantes o alguien pierde el valor (Gerwin, 2018). También fomentan la participación equitativa de los convocados: algunos serán naturalmente más tímidos que otros más propensos a dominar una conversación. Los facilitadores se aseguran de equilibrar el tiempo de intervención.

En el capítulo 5 se presenta el manual de la newDemocracy Foundation y el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (2019), que ofrece una guía práctica para facilitar los procesos deliberativos.

Toma de decisiones dentro del proceso deliberativo

Una diferencia decisiva entre los procesos representativos deliberativos y otras formas de participación ciudadana es que el resultado no consiste en muchas opiniones individuales, sino en una opinión colectiva y ponderada. Las y los ciudadanos tienen a su cargo llegar a un consenso sobre las recomendaciones que presentan a los tomadores de decisiones públicas. Eso no significa que 100% de los participantes deba estar de acuerdo con 100% de las propuestas. Esto es muy poco probable y podría decirse que no es deseable en una democracia que valora el pluralismo. Una regla general es que alrededor de 80% de los participantes deberá estar de acuerdo con la recomendación. A veces, el documento con las recomendaciones de la ciudadanía incluye un informe minoritario, en el que los participantes pueden incluir las propuestas que obtuvieron cierto apoyo, pero no el suficiente para ser aceptadas por la mayoría del grupo (véanse, por ejemplo, los ejemplos de informes de MASS LBP en su sitio web).

El proceso de elaboración de las recomendaciones varía de un modelo a otro. Respecto de las recomendaciones informadas de las y los ciudadanos, el modelo que requiere mayor rigor, en la guía de Gerwin (2018: 66-82) se incluye un capítulo que presenta con minuciosidad los pasos a seguir para elaborar recomendaciones y tomar decisiones.

Recomendaciones y acciones influyentes

El tercer criterio del marco de evaluación de Nabatchi *et al.* para los procesos deliberativos (2012) es que el resultado sea un conjunto de conclusiones y acciones influyentes. Debe haber pruebas de su impacto. Esto es, las autoridades públicas deberán responder a las recomendaciones de los participantes de manera oportuna, explicar los motivos por los que pueden o no aceptarlas, y brindar actualizaciones públicas periódicas sobre su aplicación. En esta sección se examinan los datos relativos a los resultados, la puesta en práctica de las recomendaciones y la evaluación y el seguimiento de los procesos deliberativos.

Resultados del proceso representativo deliberativo

Al final de un proceso deliberativo, las recomendaciones de las y los ciudadanos se entregan a las autoridades públicas responsables. No se

recabaron datos de forma sistemática sobre quiénes aportaban recomendaciones; sin embargo, según un análisis cualitativo de los informes finales disponibles de diferentes países, en su mayoría, las propuestas son redactadas por la ciudadanía con sus propias palabras, sin edición alguna. En ocasiones los participantes aceptan o modifican las propuestas de los expertos a quienes escuchan, sobre todo cuando se trata de temas técnicos. En algunos casos, por ejemplo, en la Asamblea Ciudadana de Irlanda 2016-2018, el informe es redactado por el consejo directivo con las aportaciones de la ciudadanía, se entrega a un subgrupo de esta que emite sus comentarios y luego a todo el grupo para su validación. En la Convención Ciudadana sobre el Clima de Francia 2019-2020, las recomendaciones de los participantes se redactaron con la ayuda de expertos jurídicos, de modo que puedan remitirse directamente a un debate legislativo por parte de los parlamentarios. Este enfoque deja menos espacio para que las autoridades las interpreten. En el momento de escribir este documento, a principios de 2020, las recomendaciones aún no se publican y todavía no están claros todos los beneficios y retos planteados por este enfoque. El principio de buenas prácticas es que los participantes deben tener control de las recomendaciones.

Un informe terminado sin editar confiere al documento final legitimidad y autenticidad, lo que también ayuda a que el público confíe más en su legitimidad. En el capítulo 5 del manual de la newDemocracy Foundation y el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (2019) se ofrece más información sobre las actividades, los lineamientos e instrucciones que facilitan que las y los ciudadanos redacten recomendaciones de política pública minuciosas y complejas.

Respuesta a las recomendaciones de la ciudadanía

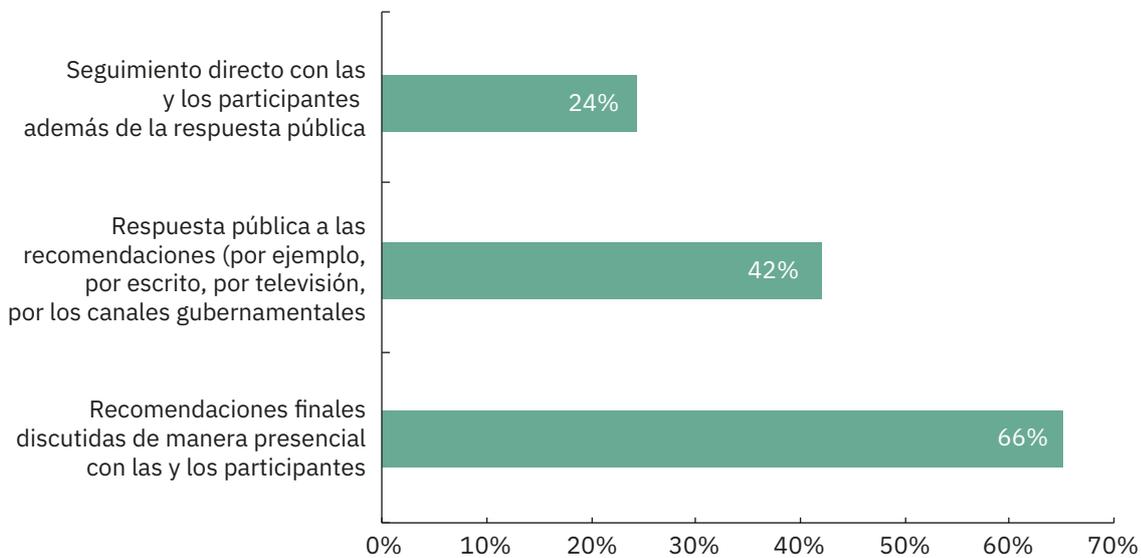
Una vez que las recomendaciones finales se entregan a la autoridad pública, esta se encarga de tomar medidas al respecto. En una democracia representativa, no se considera que la autoridad está obligada a aceptar todas las recomendaciones, pero sí es responsable de responder y explicar los motivos por los que acepta o rechaza las propuestas.

De los 104 casos con datos disponibles sobre el tipo de respuesta, en dos tercios (66%) de ellos, la autoridad pública analizó las recomendaciones finales de manera presencial con los participantes. En cuatro de cada 10 (42%) de los 103 casos, la autoridad dio una respuesta pública a través de los canales gubernamentales (como el sitio web y las redes sociales)

y los medios tradicionales (prensa, radio), pero no la comunicó a los participantes presencialmente. En una cuarta parte (24%) de los 103 casos, además de responder en público, la autoridad encargada dio seguimiento y comunicó directamente a los participantes la respuesta a sus recomendaciones (gráfica 4.8).

Gráfica 4.8. En dos tercios de los casos, las autoridades públicas analizan presencialmente con los participantes sus recomendaciones

Respuesta de las autoridades públicas a las recomendaciones formuladas durante los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



Notas: n=103; los datos de los países de la OCDE se basan en los 12 países que eran miembros de la Organización en 2019 (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Francia, Países Bajos y Reino Unido) más la Unión Europea-Global, de 1992 a 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Un buen ejemplo de lo anterior lo tenemos en el Panel Popular de Melbourne de 2014 sobre el plan a 10 años de la ciudad, de 5 mil millones AUD, en el que las recomendaciones de los participantes recibieron una respuesta exhaustiva con comentarios directos para ellos tras su revisión. El Consejo se reunió con los participantes en persona para escuchar sus recomendaciones. Tras revisarlas durante siete meses, volvió a convocar al panel con el público en general para anunciar el plan decenal, e indicó con claridad qué aspectos respondían a las sugerencias del panel. El Consejo aceptó 10 de las 11 recomendaciones. El documento final del plan incluye un anexo en el que se muestran las recomendaciones de los participantes en sus propias palabras y se explican las decisiones del Consejo en cuanto a su aplicación (recuadro 4.4).

En general, comunicarse directamente con los participantes antes y después de dar respuesta oficial a sus recomendaciones es una buena práctica para gestionar sus expectativas, indicar nuevas oportunidades para seguir contribuyendo al tema y reforzar el valor de su participación.

Recuadro 4.4. Panel Popular de Melbourne (2014)

En 2014, se seleccionó al azar, mediante un sorteo cívico, a 43 personas para participar en el Panel Popular de Melbourne sobre el plan a 10 años de 5 mil millones AUD. Se les concedió el tiempo y los recursos necesarios para reunirse seis veces en un periodo de cuatro meses, con el fin de deliberar y brindar al Consejo recomendaciones detalladas. Tras reflexionar sobre las propuestas del panel durante siete meses, el Consejo presentó de manera pública el presupuesto final, en el que se aceptaba 95% de las propuestas del panel. El documento final del plan incluye un anexo con las recomendaciones escritas por los participantes en sus propias palabras, así como una explicación de sus decisiones. El proceso permitió al Consejo para concluir su presupuesto, el cual se está aplicando ahora.

Mayor información disponible en: <https://participate.melbourne.vic.gov.au/10yearplan>

Aplicación de las recomendaciones

Como se ha demostrado, muchas personas de países de todo el mundo decidieron dedicar gran parte de su tiempo a participar en un proceso deliberativo (3.7 días promedio a lo largo de 6.6 semanas). Es un testimonio de la importancia que para las personas tiene conocer el impacto que su participación tendrá para decidir si merece su tiempo. La gente lleva una vida muy ocupada y no participar es una respuesta racional si el propósito y el resultado no están claros.

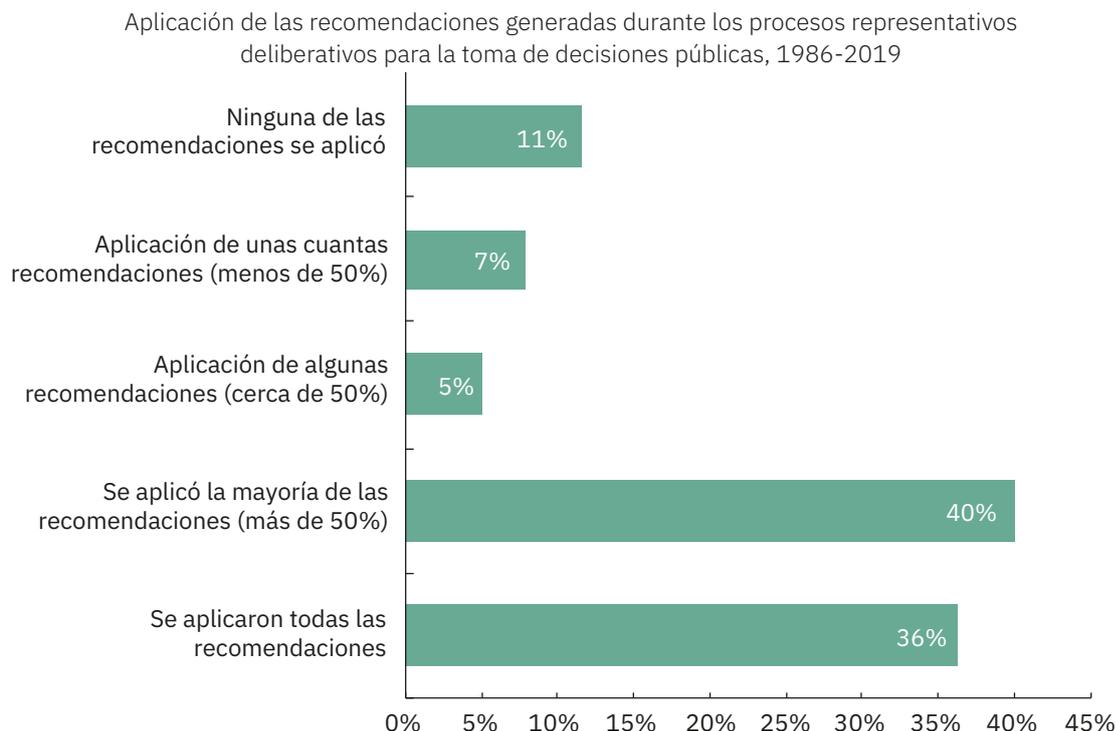
Todos los casos analizados en este informe fueron encargados por autoridades públicas que tienen la capacidad de actuar de acuerdo con las recomendaciones emanadas de un proceso deliberativo. Dichas autoridades se comprometen a contestar las propuestas de la ciudadanía y a tomarlas en serio. Cuanto más sientan las personas que ejercerán impacto en las políticas que afectan su vida, más firmemente ofrecerán su tiempo.

Sin embargo, también es muy difícil medir el impacto. En la sección anterior se señala que en muchos casos se ofrece una respuesta pública o directa a los participantes sobre sus recomendaciones. La OCDE intentó recabar la mayor cantidad posible de datos internacionales sobre la

puesta en práctica de los compromisos adquiridos a partir de recomendaciones de ciudadanas y ciudadanos. Se disponía de datos para 55 casos, por lo que se esperan algunas conclusiones prometedoras (gráfica 4.9).

En tres cuartas partes (76%) de estos casos, las autoridades públicas aplicaron más de la mitad de las recomendaciones. En cuatro de cada 10 (36%) de ellos, las aplicaron todas. Solo en seis (11%) de los 55 casos ninguna se aplicó. En el recuadro 4.5 se expone un ejemplo de cómo se aplicaron las recomendaciones ciudadanas, lo que permitió mejorar la seguridad vial, pero hay muchos otros. Es necesario investigar y analizar más las propuestas que se aceptan y si se observa una tendencia general a “seleccionar” (es decir, si solo se aceptan las que se ajustan a la agenda vigente de una autoridad pública, las que cuestan menos, y otras).

Gráfica 4.9. En la mayoría de los ejemplos, al menos la mitad de las recomendaciones de los participantes son aceptadas por las autoridades públicas



Notas: n=55; los datos de los países de la OCDE se basan en los 13 países que eran miembros de la Organización en 2019 (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, España, Estados Unidos, Estonia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea-Global, de 1997 a 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Los resultados mencionados indican que, si se presentan propuestas informadas y consideradas, es probable que las autoridades públicas actúen en consecuencia, pues incluirán recomendaciones razonables que

aumentarían la eficacia de las políticas públicas. Se requieren más datos para que esta sea una conclusión racional, pero aclara de manera preliminar un asunto muy debatido y de gran importancia.

El impacto en estas situaciones es notoriamente difícil de medir, ya que, aun cuando una recomendación es aceptada, con frecuencia su puesta en práctica toma muchos meses, incluso años. Además, parece que las autoridades públicas pierden la oportunidad de comunicar públicamente en qué forma las recomendaciones de la ciudadanía influyen en su toma de decisiones. Como se verá en este capítulo, en la sección sobre comunicación pública, esta es una herramienta que vale la pena aprovechar más a menudo para fomentar la participación. Si las y los ciudadanos perciben que las propuestas de sus pares influyen en las políticas públicas, aumentaría su confianza en el gobierno y la probabilidad de que cedan parte de su tiempo cuando surja la oportunidad de participar en la toma de decisiones públicas.

Recuadro 4.5. Eficacia de los procesos deliberativos

Jurado Ciudadano: Compartir las carreteras con seguridad en Australia Meridional, 2014

Un Jurado Ciudadano reunido durante cuatro días en Australia Meridional, compuesto por 47 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, recomendó adoptar medidas para mejorar la seguridad vial en su región. Gracias a estas y a su aplicación, las lesiones provocadas por bicicletas se redujeron drásticamente en la región. Las recomendaciones del Jurado ayudaron a reducir las lesiones mortales y graves 28% respecto de su máximo alcanzado en 2012. Ejemplos como este demuestran los resultados positivos de la ejecución de recomendaciones ciudadanas.

Mayor información disponible en: <https://yoursay.sa.gov.au/decisions/sharing-our-roads-safely/about>

Seguimiento y evaluación

El seguimiento y la evaluación de los procesos deliberativos son actividades primordiales por varias razones. La Cláusula 5 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017 establece que es importante “desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto”, entre ellos los procesos representativos deliberativos. Cumplir con lo estipulado en esta disposición permite saber qué ha funcionado bien y qué podría mejorarse en relación con los procesos que han tenido lugar.

También ayuda a construir credibilidad y confianza en la ciudadanía respecto de los procesos deliberativos, y propicia que las autoridades responsables y el público en general entiendan los beneficios que mejorar las políticas y los servicios públicos ofrece.

Se cuenta con poca información sobre el seguimiento de los procesos deliberativos, y sobre cómo las y los ciudadanos podrían participar en monitorear la aplicación. Sin embargo, los ejemplos de buenas prácticas muestran cómo podrían ampliarse dichas prácticas para mejorar los resultados finales. Por ejemplo, después de la realización de un Jurado Ciudadano en Dakota sobre el plan de ordenamiento de la tierra del condado, se convocó de nuevo a sus integrantes para revisar cómo las y los funcionarios interpretaban sus recomendaciones. Más tarde, se pidió a los miembros del Jurado que opinaran si el plan se estaba aplicando de acuerdo con sus propuestas (recuadro 4.6).

Recuadro 4.6. Garantizar una retroalimentación suficiente y supervisar la aplicación

Jurado Ciudadano sobre el Plan Integral del Condado de Dakota (1997)

El Jurado Ciudadano sobre el Plan Integral del Condado de Dakota reunió durante cinco días a 24 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar con el fin de formular recomendaciones informadas al gobierno local para el Plan Integral de Uso del Suelo del Condado. El condado debía tomar decisiones difíciles sobre su crecimiento proyectado y la forma de gestionarlo.

Al finalizar el proceso, el gobierno analizó las recomendaciones de las y los participantes, y convocó de nuevo al Jurado Ciudadano para revisar cómo se interpretaron y tomaron en cuenta. Asimismo, el Jurado comunicó al condado, mediante votaciones electrónicas, si el plan integral reflejaba adecuadamente sus recomendaciones.

Mayor información disponible en: <https://jefferson-center.org/wp-content/uploads/2012/10/land-use.pdf>

Otro ejemplo más reciente es el de Noosa Shire, en Australia. Después de la reunión de un Jurado Ciudadano que trató el tema de los residuos orgánicos, el Consejo analizó sus propuestas y organizó varios talleres para debatir sus costes y plazos de aplicación (recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Seguimiento de la aplicación de las recomendaciones

Jurado de la Comunidad Noosa (2015)

En Australia, en Noosa Shire, 24 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar se reunieron durante tres días y medio en un proceso de Jurado Ciudadano, con el objetivo de examinar los compromisos que implica la reducción de los residuos orgánicos enviados al vertedero. Después de analizar las recomendaciones del Jurado, el Consejo organizó diversos talleres para debatir sus costes y plazos de aplicación, aumentando la participación activa de las y los ciudadanos a lo largo de múltiples etapas del ciclo de formulación de políticas públicas.

Mayor información disponible en: <https://www.newdemocracy.com.au/2014/10/01/noosa-community-jury/>

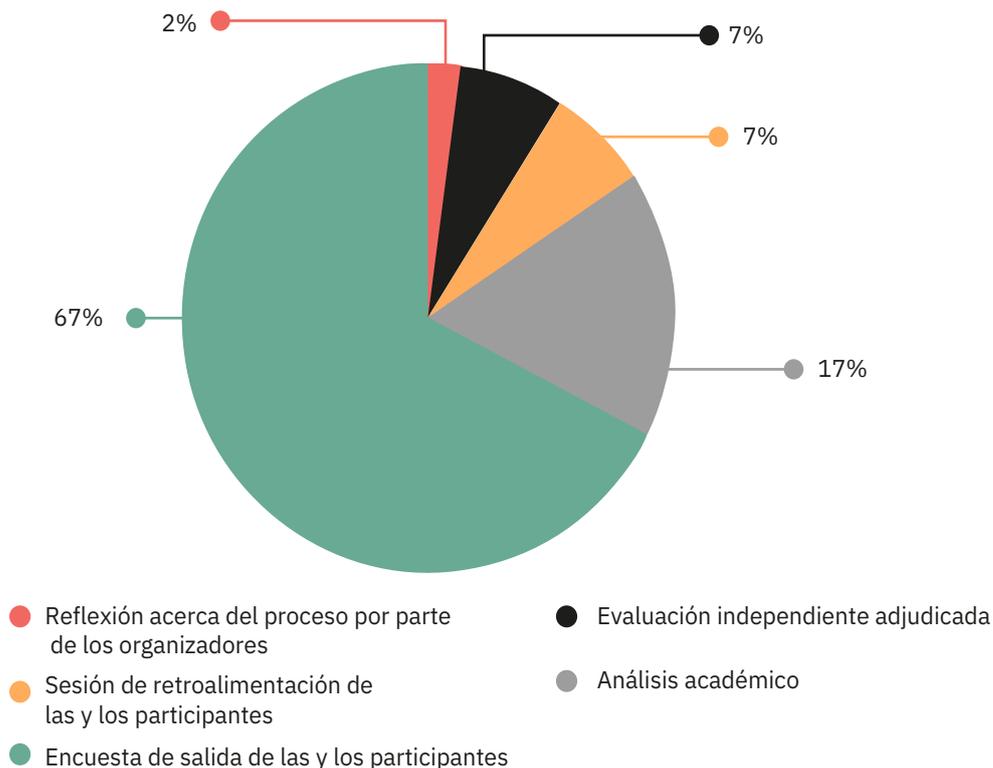
Hasta ahora, el método más utilizado de evaluación del proceso deliberativo (67%) ha sido aplicar una encuesta anónima a los participantes (gráfica 4.10). Por lo común, en las encuestas se recaban los puntos de vista de los participantes sobre diferentes elementos y la manera como se abordaron en el proceso: su satisfacción general, si tuvieron suficientes oportunidades de expresar sus opiniones y si percibieron que la facilitación fue justa y equilibrada.

El 17% de los procesos deliberativos han incluido un análisis académico. En su mayoría son encuestas deliberativas (descritas en el capítulo 2), pues, debido a su diseño, implican analizar la opinión de las y los ciudadanos tras la deliberación. Por naturaleza, representan un proceso científico. Sin embargo, como Pincock (2012) comentó acerca de una amplia variedad de literatura académica, la evidencia empírica de que la deliberación genera necesariamente un cambio de opinión es mixta; la deliberación de alta calidad también puede reforzar una opinión existente respaldada por un mejor conjunto de argumentos razonados. Algunas de las revisiones de iniciativas ciudadanas también cuentan con una amplia evaluación académica debido a la estrecha colaboración entre los organizadores y los investigadores, y al interés de estos en los procesos deliberativos.

Solo 7% de los procesos deliberativos han sido objeto de una evaluación independiente, generalmente realizada por una empresa consultora privada o una organización no gubernamental con experiencia en participación ciudadana. Esta evaluación independiente complementa la mencionada encuesta a los participantes y permite realizar una evaluación más exhaustiva. Sin embargo, si bien la idea de una evaluación independiente parece adecuada, no está del todo claro quién sería el más apto para aplicarla. Para poder hacerlo se requiere conocer a fondo los procesos representativos deliberativos. Por lo tanto, quizá no sea necesaria o factible para los procesos de menor escala dadas sus limitaciones prácticas de tiempo y recursos presupuestarios. Este tipo de evaluación podría recomendarse para los procesos de mayor envergadura que implican a un mayor número de personas y duran más, pues permitiría obtener la confianza del público.

Gráfica 4.10. La mayoría de las evaluaciones de los procesos representativos deliberativos consisten en aplicar una encuesta de salida a los participantes

Métodos utilizados para evaluar los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1986-2019



Notas: Los datos proceden de 89 procesos deliberativos con datos disponibles sobre el componente de evaluación. Los datos provienen de 15 países de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos y Reino Unido), 1988-2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Se sabe que 2% de los casos se sometieron a una reflexión oficial del proceso por parte de los organizadores. Sin embargo, este porcentaje podría ser mucho mayor en realidad. Según la investigación cualitativa emprendida para este informe, con cada proceso deliberativo que realizan, los organizadores aprenden y adaptan sus enfoques de manera constante. La formalización de este punto, sobre todo en los procesos deliberativos más grandes y de mayor importancia, como las asambleas ciudadanas nacionales, ayudaría a fomentar el aprendizaje institucional y mejorar la práctica futura.

Impacto en el público en general

Por último, el cuarto criterio que Nabatchi *et al.* (2012) identifican tiene que ver con evaluar los procesos deliberativos en función de su impacto a largo plazo en ellos mismos, en el público en general y en los procesos políticos a nivel macro (cambio de actitudes o de comportamiento de las y los funcionarios públicos y modificación de las opciones políticas estratégicas durante las elecciones). Sin embargo, no se recopilaron datos para incluir en este informe sobre cómo la participación en un proceso deliberativo repercute en los propios participantes en términos de intermediación y eficacia, ni en los procesos políticos a nivel macro. Dichos aspectos del impacto son importantes y han sido investigados por académicos, aunque también se requieren más estudios (véase Grönlund *et al.*, 2010; Niemeyer, 2011; Knobloch *et al.*, 2019).

De tal forma, esta sección se centra en el impacto en el público en general. Se considera en qué forma la comunicación pública, como mecanismo de aprendizaje público, influye para alcanzar este impacto. También se examina cómo los procesos deliberativos se han combinado con formas de democracia participativa para involucrar a una parte de la sociedad que trasciende el pequeño grupo de participantes seleccionados al azar.

La comunicación pública como herramienta para el aprendizaje público

El término *comunicación pública* se entiende como cualquier actividad o iniciativa de comunicación dirigida por las instituciones públicas para lograr el bien público. Es distinta de la comunicación política, la cual se relaciona con el debate político, con los periodos electorales o con las

figuras y partidos políticos individuales. Con una comunicación pública eficaz, un proceso deliberativo puede representar un mecanismo para enterar al público en su conjunto de un tema y estimularlo para participar más en la vida pública en general. En particular, los procesos deliberativos provocan que se escuche la voz de la ciudadanía y ayudan a cerrar la brecha entre esta y los gobiernos. Por otra parte, la comunicación pública ayuda a legitimar y obtener apoyo para usar procesos deliberativos en la toma de decisiones, así como las recomendaciones desarrolladas por los participantes en el proceso deliberativo (Raphael y Karpowitz, 2013), y ello facilita aún más su aplicación y la formulación de la política pública respectiva.

Varias buenas prácticas de comunicación pública que apoyan los procesos deliberativos pueden ayudar a alcanzar el objetivo de aprendizaje público y garantizar un proceso deliberativo fluido. En lugar de limitarse a facilitar información sobre todo el proceso, los ejemplos más eficaces demuestran que la autoridad pública ha trabajado activamente para llegar a un amplio abanico de ciudadanas y ciudadanos con el fin de darles a conocer el proceso y su propósito.

En un proceso deliberativo de menor escala, la información sobre este (el método de selección, los temas a tratar, los expertos involucrados, entre otros) se incorpora en los sitios web y las plataformas gubernamentales actuales y/o en el sitio web del organizador independiente al que se le encargó realizar el proceso. En los procesos deliberativos de mayor envergadura que implican a más personas y duran un buen tiempo, sobre todo en las asambleas ciudadanas, la práctica habitual ha sido crear un sitio web por separado en el que el público y los medios de comunicación encuentren toda la información pertinente. Algunos ejemplos son las páginas web creadas para la Asamblea Ciudadana de Irlanda 2016-2018, la Convención Ciudadana sobre el Clima de Francia 2019-2020 y la Asamblea del Clima del Reino Unido 2020.

Contar con una persona responsable de la comunicación pública desde el principio del proceso ayudará a emprender una estrategia de comunicación congruente, tanto con los participantes en el proceso como con el público en general (OCDE, 2019).

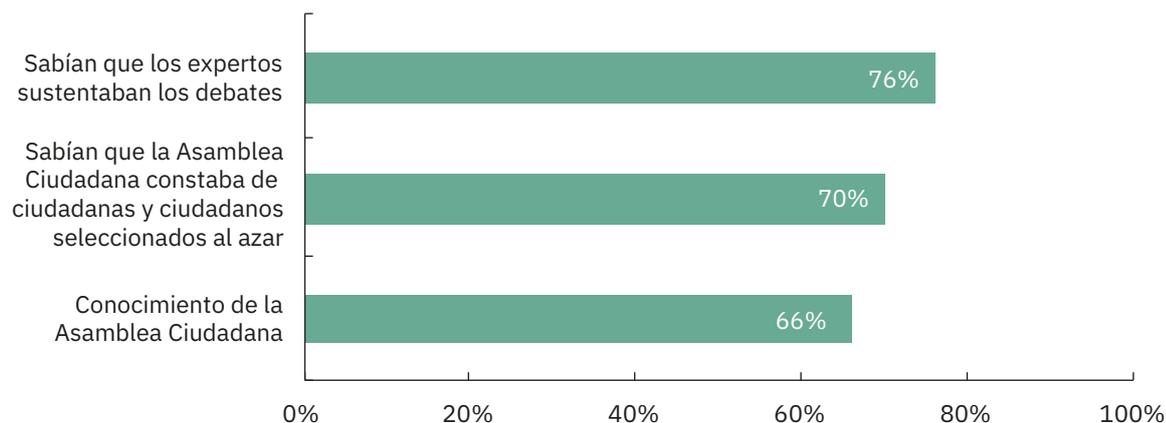
La Asamblea Ciudadana de Irlanda de 2016-2018 representa un ejemplo de la manera en que una buena comunicación pública amplía el

aprendizaje público más allá de los participantes en el proceso. La Asamblea se compuso de 99 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, a quienes se asignó la tarea de formular recomendaciones para la enmienda constitucional relativa al derecho al aborto. El tema era complejo y se había sometido a debate político durante muchos años antes de convocar la Asamblea. Los participantes en el proceso deliberativo tuvieron la oportunidad de aprender de expertos en el asunto, de escuchar a las partes interesadas y de deliberar entre sí para llegar a una conclusión. Recomendaron a la comisión parlamentaria multipartidista creada para ese fin que estudiara sus conclusiones de cambiar la octava enmienda de la Constitución, que en ese momento prohibía el aborto, y sugirieron que el gobierno celebrara un referéndum sobre el asunto, medida necesaria para realizar cambios constitucionales en Irlanda.

Los avances de la Asamblea Ciudadana de Irlanda fueron bien comunicados durante todo el proceso (transmisión en línea de los procedimientos, entrevistas a los participantes en los medios, acceso en línea a toda la información relacionada con el tema de política pública, y una amplia cobertura televisiva, en particular por el canal del sector público), la sociedad en su conjunto estaba enterada de que se estaba celebrando, conocía su mandato y composición, veía las transmisiones en directo y leía las propuestas.

De acuerdo con investigaciones sobre el proceso deliberativo, las pruebas presentadas a la Asamblea Ciudadana ayudaron a aumentar el conocimiento del tema por parte del público. Una encuesta de salida después del referéndum reveló que 66% de los votantes (incluidos miembros de todos los grupos de edad, clases sociales y regiones) sabían de la Asamblea Ciudadana, excepto los menores de 24 años, que estaban menos enterados (Suiter, 2018). Siete de cada 10 votantes (70%) sabían que la Asamblea constaba de ciudadanas y ciudadanos irlandeses seleccionados al azar, y tres cuartas partes (76%) de ellos sabían que los debates eran sustentados por expertos (Suiter, 2018). Los resultados señalan que las prácticas deliberativas podrían ofrecer una plataforma más amplia para el debate informado en la sociedad en general. Los altos niveles de conocimiento indican también que la transparencia y la comunicación pública tendrán un impacto significativo y son fundamentales para la legitimidad del método deliberativo utilizado.

Gráfica 4.11. Nivel de conocimiento y entendimiento de la Asamblea Ciudadana de Irlanda por parte de las y los votantes en el referéndum sobre la derogación de la octava enmienda de la Constitución irlandesa sobre el aborto



Notas: El sondeo fue realizado por RTE en colaboración con politólogos de la UCD, la UCC, la DCU y la KU Leuven. Se basó en una muestra de 3,779 votantes irlandeses de 18 años o más. Las entrevistas se realizaron de manera presencial con participantes seleccionados al azar. La muestra se repartió entre las 40 circunscripciones del Dáil y se realizó en 175 colegios electorales.

Fuente: RTE, Universities Exit Poll (2018), "Thirty-sixth Amendment to the Constitution Exit Poll", disponible en: <https://static.rasset.ie/documents/news/2018/05/rte-exit-poll-final-11pm.pdf>.

Una fuerte comunicación pública sobre el proceso representativo deliberativo también sería una herramienta útil para contrarrestar la desinformación y la polarización respecto del tema tratado en el proceso. La investigación empírica demostró que “las cámaras de resonancia comunicativas que intensifican la cognición cultural, la reafirmación de la identidad y la polarización no operan en condiciones de deliberación, ni siquiera en grupos de partidarios afines” (Dryzek *et al.*, 2019; véase Grönlund *et al.*, 2015). Asimismo, en regiones como Bélgica, Bosnia, Colombia e Irlanda, la evidencia sugiere que la deliberación puede ser una forma eficaz de superar las divisiones étnicas, religiosas o ideológicas entre grupos que a lo largo de la historia han relacionado su identidad con el rechazo de la del otro (Ugarizza y Caluwaerts, 2014). Por otra parte, en entrevistas con observadores de la Asamblea Ciudadana de Irlanda 2016-2018 sobre el tema del aborto, se detectó también que el hecho de que personas comunes hablaran del tema y presentaran las conclusiones en público ayudó a contrarrestar la desinformación durante la campaña del referéndum.

Una comunicación pública proactiva y eficaz, que dé a conocer el proceso deliberativo y garantice su transparencia, podrá también elevar la confianza en ambas direcciones: de las y los ciudadanos en el gobierno y del gobierno en las y los ciudadanos. Hay cierta evidencia de que la participación en un proceso deliberativo impacta positivamente la confianza de las y los ciudadanos en el gobierno (recuadro 4.8). Saber que se está llevando a cabo un proceso deliberativo iniciado por el gobierno y poder seguir sus avances mientras este se desarrolla de forma transparente, puede aumentar la percepción de las y los ciudadanos de que el gobierno es abierto, responsable, transparente e inclusivo.

Recuadro 4.8. La participación en un proceso deliberativo puede generar mayor confianza por parte de las y los ciudadanos en el gobierno

Encuesta Deliberativa sobre problemas de Tránsito y Tráfico en La Plata, Argentina (2009)

Sesenta y dos ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar se reunieron en una Encuesta Deliberativa de un día de duración para debatir problemas de tránsito y tráfico que los residentes de La Plata enfrentan. Se aplicó una encuesta a las y los participantes antes y después del proceso. Después de la participación, la confianza en el gobierno aumentó en gran medida. Los participantes cambiaron radicalmente su opinión sobre si los funcionarios públicos escucharían sus opiniones. Antes de la deliberación, 60% estaba muy en desacuerdo con el enunciado “Las y los funcionarios públicos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo”. Después de la deliberación, el desacuerdo bajó 40 puntos, situándose en solo 20%.

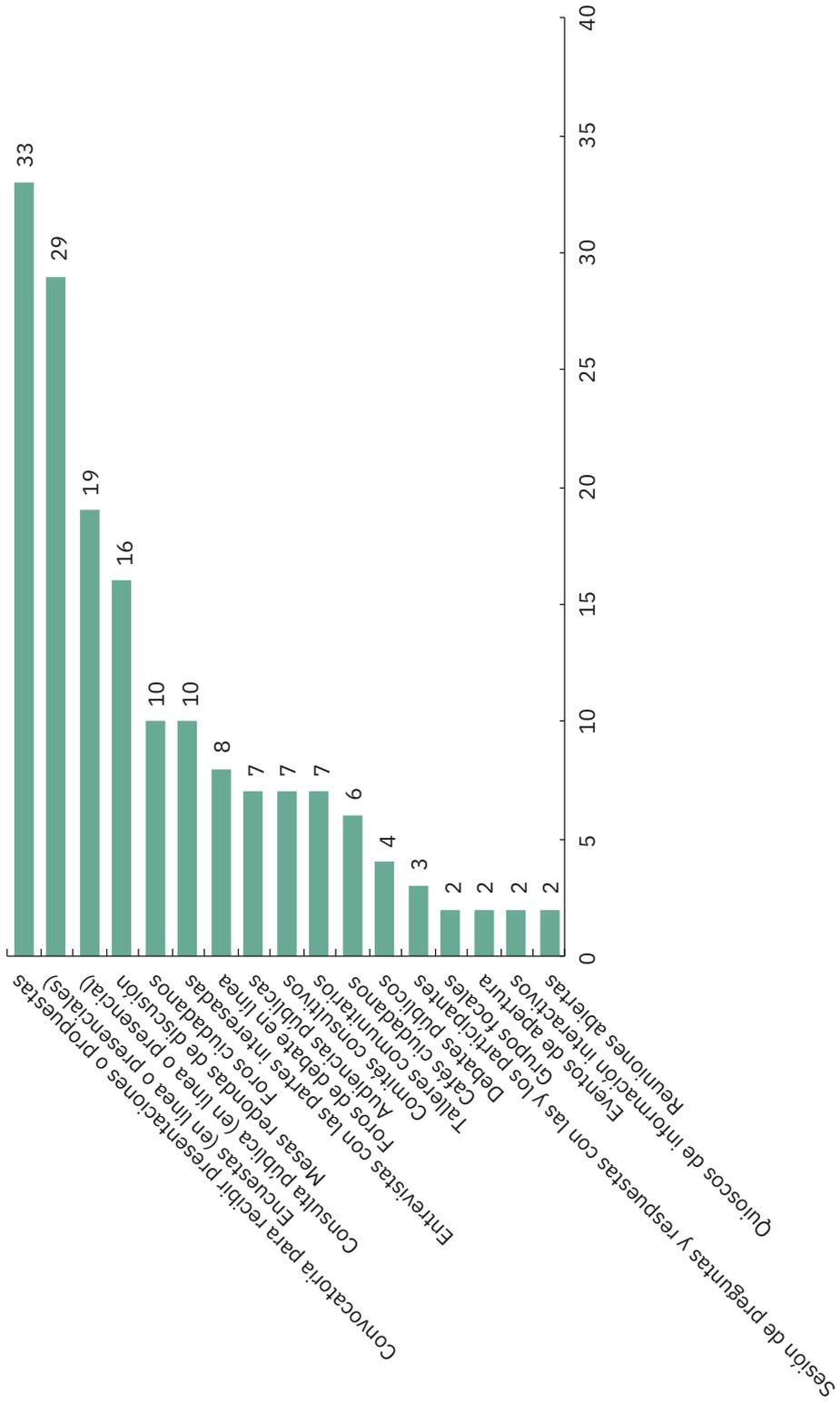
Mayor información disponible en: <https://cdd.stanford.edu/2009/deliberative-polling-on-transit-and-traffic-issues-in-la-plata/>.

Combinar los métodos participativos con los procesos representativos deliberativos

Por lo regular, los procesos representativos deliberativos no se utilizan de forma aislada; más bien, son una parte central de una estrategia más amplia de participación ciudadana en torno a un asunto específico de política pública. Los tipos más comunes de participación de las partes interesadas utilizados en conjunto con los procesos deliberativos son las convocatorias de propuestas o presentaciones en línea (empleadas en 33 casos) y las encuestas (29 casos) (gráfica 4.12). Otros métodos habituales son las consultas públicas (19 casos) y las mesas redondas (16 casos).

Gráfica 4.12. Los procesos representativos deliberativos se complementan con mayor frecuencia con presentaciones abiertas, encuestas y consultas públicas

Frecuencia de los diferentes tipos de procesos de participación de las partes interesadas utilizados en conjunto con procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas, 1996-2019



Notas: Los datos provienen de 106 procesos deliberativos realizados en 15 países de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) más la Unión Europea, entre 1996 y 2019.

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

Algunos procesos deliberativos han incorporado otros procesos de participación por diseño. Por ejemplo, después de los consejos ciudadanos suele realizarse un Café Ciudadano, en el cual se debaten las recomendaciones con las y los políticos y el público en general.

La participación de las partes interesadas suele tener lugar antes del proceso deliberativo, con el fin de recabar los puntos de vista del público, los cuales podrán tomar en cuenta los participantes a la hora de deliberar y formular recomendaciones. Sin embargo, en ocasiones la participación de las partes interesadas tiene lugar al mismo tiempo que el proceso deliberativo y puede incluso ser facilitada por los propios participantes. En un ejemplo común, los participantes organizan mesas redondas abiertas a cualquier persona de la comunidad para responder preguntas y recabar los puntos de vista y las reacciones de la sociedad en general. Por ejemplo, durante el Panel de Referencia Comunitario del St. Joseph's Health Centre en 2015, los miembros del panel convocaron a audiencias y debates públicos, que luego tomaron en cuenta al formular sus recomendaciones a la institución mencionada (recuadro 4.9).

Recuadro 4.9. Los participantes como convocantes del público en general

Panel de referencia comunitario del St. Joseph's Health Centre de Canadá (2015)

Los participantes en los procesos deliberativos pueden convertirse en convocantes activos del público en general. Con el fin de involucrar más a las y los ciudadanos en el proceso y mejorar su transparencia e inclusión, el Panel de Referencia Comunitario del St. Joseph's Health Centre de Canadá organizó una mesa redonda comunitaria para debatir las opiniones de otros miembros de la comunidad. En la sesión nocturna los miembros de la comunidad pudieron participar en el proceso deliberativo y conocer a los miembros del panel comunitario.

Mayor información disponible en: https://stjoestoronto.ca/wp-content/uploads/2016/03/SJHC_Reference-Panel_Final-Report.pdf

Referencias bibliográficas

Carson, Lyn (2018), "Framing the Remit". newDemocracy Research and Development Note, https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/07/docs_researchnotes_2018_July_RampD_Note_-_Framing_the_Remit.pdf (consultado el 21 de enero de 2020).

- Center for Deliberative Democracy (2009), “Deliberative Polling on Transit and Traffic Issues in La Plata, Argentina”, Center for Deliberative Democracy: University of Stanford, <https://participate.melbourne.vic.gov.au/10yearplan> (consultado el 4 de marzo de 2020).
- Chwalisz, Claudia (2015), *The Populist Signal: Why Politics and Democracy Need to Change*, Nueva York, Roman & Littlefield.
- _____ (2017), *The People’s Verdict: Adding Informed Citizen Voices to Public Decision-making*, Nueva York, Roman & Littlefield.
- City of Melbourne (2015), “10-Year Financial Plan”, <https://participate.melbourne.vic.gov.au/10yearplan> (consultado el 4 de marzo de 2020).
- Climate Assembly UK (2020), “Who is taking part?”, <https://www.climateassembly.uk/detail/recruitment/> (consultado el 14 de abril de 2020).
- Dalton, Russel (2008), *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*, Washington D.C., CQ Press.
- Davies, Ben B., Kirsty Blackstock y Felix Fauschmayer (2005), “‘Recruitment’, ‘Composition’, and ‘Mandate’ Issues in Deliberative Processes: Should We Focus on Arguments Rather than Individuals?”, *Environment and Planning: Politics and Space* 23(4): 599-615.
- Dryzek, John S., André Bächtiger, Simone Chambers, Joshua Cohen, James N. Druckman, Andrea Felicetti, James S. Fishkin, David M. Farrell, Archon Fung, Amy Gutmann, Hélène Landemore, Jane Mansbridge, Sofie Marien, Michael A. Neblo, Simon Niemeyer, Maija Setälä, Rune Slothuus, Jane Suiter, Dennis Thompson y Mark E. Warren (2019), “The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation”, *Science* 363(6432): 1144-1146. DOI: 10.1126/science.aaw2694
- Dryzek, John S. y Simon Niemeyer (2008), “Discursive Representation”, *American Political Science Review* 102(4): 481-493.
- Gerwin, Marcin (2018), *Citizens’ Assemblies: Guide to Democracy That Works*, Cracovia, Open Plan Foundation, <http://citizensassemblies.org> (consultado el 3 de marzo de 2020).

- Goldberg, S., D. Wyss y Bächtiger, A. (2020). “Deliberating or Thinking (Twice) About Democratic Preferences: What German Citizens Want From Democracy”, *Political Studies* 68(2): 311–331. <https://doi.org/10.1177/0032321719843967>
- Gouvernement français (2019), “Convention citoyenne pour le climate: les 150 citoyens tirés au sort débutent leur travaux”, <https://www.gouvernement.fr/convention-citoyenne-pour-le-climat-les-150-citoyens-tires-au-sort-debutent-leurs-travaux> (consultado el 4 de marzo de 2020).
- Grönlund, Kimmo, Maija Setälä y Kaisa Herne (2010), “Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment”, *European Political Science Review* 2(1): 95-117.
- Grönlund, Kimmo, Kaisa Herne y Maija Setälä (2015), “Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?”, *Political Behaviour* 37: 995-1020.
- Hartz-Karp, Janette (2002), “Albany Administration Centre Site Citizens’ Jury”, 21st Century Dialogue, http://21stcenturydeliberation.com/index.php?package=Initiatives&action=Link&file=albany_admin_centre.html (consultado el 4 de marzo de 2020).
- ____ (2001), “Reid Highway Extension”, 21st Century Dialogue, http://21stcenturydeliberation.com/index.php?package=Initiatives&action=Link&file=reid_hwy_extension.html (consultado el 4 de marzo de 2020).
- Jefferson Center (1988), *Final Report: Policy Jury on School-based Clinics*, Minnesota, Jefferson Center.
- ____ (2000), “Citizens Jury: Dakota County’s Comprehensive Plan”, Jefferson Center, <https://jefferson-center.org/wp-content/uploads/2012/10/land-use.pdf> (consultado el 4 de marzo de 2020).
- Landemore, Hélène (2012), *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Oxford, Princeton University Press.
- Knobloch, Katherine R., Michael L. Barthel y John Gastil (2019), “Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens’ Initiative Review on Voters’ Political Efficacy”, *Political Studies*: 1-20.

Korean Center for Social Conflict Resolution (2019), *Activity report: KCSI*.

MASS LBP (2017a), “How to Run a Civic Lottery: Designing Fair Selection Mechanisms for Deliberative Public Processes”, Toronto, MASS LBP, https://static1.squarespace.com/static/55af0533e4b04fd6bca65bc8/t/5aafb4b66d2a7312c182b69d/1521464506233/Lotto_Paper_v1.1.2.pdf (consultado el 3 de marzo de 2020).

_____ (2017b), “The Reference Panel Playbook: Eight moves for designing a deliberative process”, <https://www.masslbp.com/the-reference-panel-playbook> (consultado el 20 de enero de 2020).

MASS LBP (2019), “Final Report of Toronto’s Transform TO Reference Panel on Climate Action”, Toronto, MASS LBP, https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2019/11/9048-TTO-Reference-Panel-on-Climate-Action-Report_FINAL.pdf (consultado el 4 de marzo de 2020).

Nabatachi, Tina, John Gastil, Matt Leighninger y G. Michael Weiksner (2012), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford, Oxford University Press, DOI:10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0010

newDemocracy Foundation and United Nations Democracy Fund (2019), *Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections*, Sydney, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/New-Democracy-Handbook-FINAL-LAYOUT-reduced.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2019).

newDemocracy Foundation (2014), “Noosa Community Jury (2014)”, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/2014/10/01/noosa-community-jury/> (consultado el 4 de marzo de 2020).

_____ (2017), “Yarra Valley Water – Price Submission Process (2017)”, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/2017/02/21/yarra-valley-water-price-submission-process/> (consultado el 3 de marzo de 2020).

Niemeyer, Simon (2011), “The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics”, *Politics & Society* 39(1): 103-140.

- OECD (2019), *Communicating Open Government: A How-to Guide*, París, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf> (consultado el 15 de abril de 2020).
- Olsen, V. Beth Kuser, Matthias Ruth y Gerald E. Galloway Jr. (2018), “The Demographics of Public Participation Access When Communicating Environmental Risk”, *Human Ecology Review* 24(1).
- Page, Scott (2007), *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Parkinson, John (2003), “Legitimacy Problems in Deliberative Democracy”, *Political Studies*, 51: 180-196.
- Pincock, Heather (2012), “Does Deliberation Make Better Citizens?”, en Tina Nabatachi, John Gastil, Matt Leighninger y G. Michael Weiksner, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford, Oxford University Press, DOI:10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0010
- Pratt, Julie (2005), *A Guidebook for Issue Framing*, The Kettering Foundation, <http://commons.kettering.org/system/files/documents/Issue%20Framing%20Guidebook%202015%20FINAL.pdf> (consultado el 21 de enero de 2020).
- Raphael, Chad y Christopher F. Karpowitz (2013), “Good publicity: The legitimacy of public communication of deliberation”, *Political Communication* 30: 17-41.
- RTE, Universities Exit Poll (2018), “Thirty-sixth Amendment to the Constitution Exit Poll”, <https://static.rasset.ie/documents/news/2018/05/rte-exit-poll-final-11pm.pdf>
- Service-Public.Fr (2019), “Convention citoyenne pour le climat au CESE: quelle indemnisation des participants?”, <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13609> (consultado el 25 de marzo de 2020).
- Smith, Graham y Rosemary Bechler (2019), “Citizens Assembly: Towards a Politics of ‘Considered Judgement’ Part 2”, OpenDemocracy, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/>

citizens-assembly-towards-a-politics-of-considered-judgement-part-2/ (consultado el 5 de marzo de 2020).

Smith, Aaron, Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba y Henry Brady (2009), “The Demographics of Online and Offline Political Participation”, Pew Research Centre, <https://www.pewresearch.org/internet/2009/09/01/the-demographics-of-online-and-offline-political-participation/> (consultado el 3 de marzo de 2020).

St. Joseph’s Health Centre (2016), “Community Reference Panel”, Toronto, St. Joseph’s Health Centre, <https://stjoestoronto.ca/wp-content/uploads/2016/01/StrategicPlan.pdf> (consultado el 4 de marzo de 2020).

Suiter, Jane (2018), “Deliberation in Action-Ireland’s Abortion Referendum”, *Political Insight*, septiembre de 2018: 30-32.

The Citizens’ Assembly (2018), “Random Sample of Submissions Received on the Eighth Amendment”, <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/Submissions/Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Random-Sample-of-Submissions-Received-on-the-Eighth-Amendment/> (consultado el 4 de marzo de 2020).

Ugarizza, J.E. y Didier Caluawerts (2014), *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: From Conflict to Common Ground*, Londres, Palgrave Macmillan.

Principios de
buenas prácticas
en los procesos
deliberativos para
la toma de decisiones
públicas

Claudia Chwalisz



Con base en el análisis de los datos recabados y en colaboración con un grupo asesor de destacados profesionales del Gobierno, la sociedad civil y la academia, la OCDE identificó principios comunes y buenas prácticas que pueden orientar a las y los formuladores de políticas públicas que pretendan desarrollar y poner en marcha procesos representativos deliberativos. En este capítulo se explica la metodología para hacerlo y se exponen los mencionados principios de buenas prácticas.

Introducción

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) establece, con respecto a la participación ciudadana en el gobierno, que los Adherentes deberían:

8. Otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informadas y consultadas y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas [...].

9. Promover formas innovadoras para incluir activamente y efectivamente a las partes interesadas con el fin de generar ideas, co-crear soluciones [...].

Los procesos representativos deliberativos (llamados indistintamente procesos deliberativos para abreviar) representan uno de los métodos más innovadores para fomentar la participación ciudadana en el gobierno. La OCDE recabó múltiples pruebas sobre cómo funcionan los procesos representativos deliberativos en diferentes países. Si bien hay diversos modelos, el análisis de las evidencias recopiladas revela una serie de principios comunes y buenas prácticas que pueden servir a las y los formuladores de políticas públicas que se propongan desarrollar y aplicar dichos procesos.

La OCDE reunió dichos principios comunes y buenas prácticas en un conjunto de Principios de Buenas Prácticas en Procesos Deliberativos para la Toma de Decisiones Públicas (de aquí en adelante, “principios de buenas prácticas”). Estos principios proporcionarían a las y los formuladores de políticas públicas orientación valiosa sobre el establecimiento de los procesos deliberativos y la aplicación de las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación sobre Gobierno Abierto.

Además de las evidencias empíricas comparativas recabadas por la OCDE –de las cuales se tomaron–, los principios de buenas prácticas también se beneficiaron de la colaboración con un grupo internacional de profesionales de prestigio del ámbito gubernamental, la sociedad civil y la academia, miembros de la Red de Participación Ciudadana Innovadora de la OCDE¹ y de la Red de I+D en Democracia.²

El grupo estaba conformado por los siguientes expertos:

- Yago Bermejo Abati, Deliberativa, España
- Damian Carmichael, Departamento de Industria, Ciencia, Energía y Recursos, Australia
- Nicole Curato, Centro para la Democracia Deliberativa y la Gobernanza Global, Australia
- Linn Davis, Healthy Democracy, Estados Unidos
- Yves Dejaeghere, Organización G1000, Bélgica
- Marcin Gerwin, Centro de Asambleas Climáticas, Polonia
- Angela Jain, Instituto Nexus, Alemania
- Dimitri Lemaire, Particitiz, Bélgica
- Miriam Levin, Departamento de Digitalización, Cultura, Medios de Comunicación y Deporte, Reino Unido
- Peter MacLeod, MASS LBP, Canadá
- Malcolm Oswald, Citizens' Juries CIC, Reino Unido
- Anna Renkamp, Bertelsmann Stiftung, Alemania
- Min Reuchamps, UC Louvain, Bélgica
- Iain Walker, newDemocracy Foundation, Australia

Se convocó al grupo de revisión debido a su amplia experiencia. Yago Bermejo Abati, uno de los diseñadores y organizadores del Observatorio de la Ciudad de Madrid, fue quien mezcló los procesos directos y los deliberativos. El centro dirigido por Nicole Curato es uno de los más conocidos y respetados a nivel mundial, al igual que el trabajo realizado por Min Reuchamps desde hace años. Linn Davis ha dirigido procesos innovadores en Estados Unidos con el fin de que las iniciativas electorales ciudadanas se tomen más en cuenta al incorporar un componente deliberativo importante, labor que ahora se está poniendo a prueba en Finlandia y Suiza. Damian Carmichael, de Australia, ocupa un puesto en el gobierno federal de una nación que, aunque dispone de muchos ejemplos de proyectos deliberativos, pocos se desarrollan en el ámbito nacional, de ahí el especial interés que la perspectiva del sector público despierta en ese contexto. Marcin Gerwin dirigió un panel de ciudadanos vinculante de gran influencia y aportó una perspectiva

de Europa del Este. A este respecto, el papel desempeñado por Miriam Levin en el programa “Innovación en la Democracia” del Gobierno británico fue muy valorado. En el análisis de cerca de 300 procesos realizado por la OCDE, destacaron dos operadores de proyectos de especial calidad y alta transparencia, por lo que solicitamos la aportación de Peter MacLeod, de MASS LBP (Canadá), y de Iain Walker, de newDemocracy (Australia). La organización G1000, de Yves Dejaeghere, es responsable de la creación del primer órgano deliberativo permanente (Ostbelgien), en tanto que Angela Jain, del Instituto Nexus, participó en muchas de las células de planificación locales de Alemania, así como en un experimento en el ámbito nacional. Dimitri Lemaire, de Particitiz (Bélgica), tiene una larga trayectoria como profesional, y Malcolm Oswald, que aporta una perspectiva del Reino Unido, organizó jurados ciudadanos que siguen un formato distinto del usado en muchas otras jurisdicciones de la muestra. Por último, Anna Renkamp y la Bertelsmann Stiftung organizaron procesos deliberativos para el presidente alemán y aportan una visión de proyectos de alto nivel.

Metodología

El desarrollo de los principios de buenas prácticas se basó en el análisis de las evidencias reunidas por la OCDE en su trabajo sobre procesos deliberativos y se dirigió a sustentar la aplicación de las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto. Asimismo, la Organización evaluó la literatura actual, en la que varias organizaciones, así como académicas y académicos, ya han definido algunos principios de los procesos deliberativos.

Como primer paso, se llevó a cabo un ejercicio de mapeo para identificar los puntos comunes y las diferencias entre las prácticas de los países y entre los conjuntos de principios, estándares y directrices existentes. Como referencia, el Anexo A incluye una visión general de los principios existentes, una tabla que destaca sus puntos comunes y sus diferencias, y un resumen de sus aspectos comunes.

A continuación, se identificaron los principios básicos y las buenas prácticas requeridas para concretar buenos procesos deliberativos que generen recomendaciones útiles para las autoridades públicas que los encargan y brinden una excelente oportunidad para que las ciudadanas

y los ciudadanos participen en la configuración y la toma de decisiones públicas.

Del 28 de febrero al 20 de marzo de 2020 se emprendió una consulta pública, al término de la cual los principios de buenas prácticas se modificaron y se analizaron con el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la OCDE para su aprobación. La respuesta a la consulta pública se publicó el 20 de mayo de 2020.

Los principios de buenas prácticas son deliberadamente concisos. Se diseñaron como el punto de partida para las y los tomadores de decisiones públicas que deseen encargar la realización de procesos deliberativos, así como para las y los profesionales que se propongan diseñarlos y organizarlos. Como seguimiento de este informe se publicará un conjunto más detallado de directrices para la correcta instauración de los principios de buenas prácticas y para la puesta en práctica de cada uno de ellos.

Principios de buenas prácticas en procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas

Gráfica 5.1. Principios de buenas prácticas en procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas



- 1. Propósito.** El objetivo deberá plantearse como una tarea clara, vincularse con un problema público definido y formularse de manera neutral como una pregunta en un lenguaje sencillo.
- 2. Rendición de cuentas.** Deberá influir en las decisiones públicas. Es preciso que la autoridad pública que encargue el proceso se comprometa públicamente a dar respuesta a las recomendaciones de quienes participan o a actuar en consecuencia en el momento oportuno. Asimismo, es conveniente que supervise la aplicación de todas las recomendaciones aceptadas con informes públicos periódicos sobre los avances alcanzados.
- 3. Transparencia.** El proceso deliberativo debe anunciarse públicamente antes de su inicio. El diseño del proceso y de todos los materiales –incluidos los órdenes del día, los documentos informativos, la presentación de pruebas, las grabaciones de audio y video de quienes presenten pruebas, el informe de las y los participantes, así como las recomendaciones, que en última instancia estarán a su cargo redactar, y la metodología de selección aleatoria– deberán estar a disposición del público de manera oportuna. Es necesario dar a conocer la fuente de financiación. La respuesta de la autoridad pública responsable de las recomendaciones y la evaluación posterior al proceso deberá publicarse y someterse a una estrategia de comunicación pública.
- 4. Representatividad.** Se requiere que las y los participantes constituyan un microcosmos del público en general. El instrumento para lograrlo es un muestreo aleatorio a partir del cual se realiza una selección representativa, basada en la estratificación por datos demográficos (para garantizar que en términos generales el grupo se ajuste al perfil demográfico de la comunidad de acuerdo con los datos del censo u otros similares) y, en ocasiones, por criterios de actitud (según el contexto). Todas las personas deben tener las mismas oportunidades de que se les seleccione como participantes. En algunos casos, quizá sea conveniente hacer una sobremuestra de ciertos aspectos demográficos durante la etapa de muestreo aleatorio del procedimiento de selección, para ayudar a alcanzar la representatividad.
- 5. Inclusión.** Se debe lograr la inclusión estudiando cómo hacer participar a grupos infrarrepresentados. Asimismo, fomentar y apoyar la participación mediante una remuneración, cobertura de los gastos relacionados y/o el suministro o pago de servicios de cuidado de niños, niñas y personas de la tercera edad.
- 6. Información.** Quienes participan deberán tener acceso a una amplia gama de pruebas y conocimientos especializados, precisos,

pertinentes y accesibles. Asimismo, tener la oportunidad de escuchar y plantear preguntas a las y los ponentes que los presenten, incluidos las personas expertas y defensoras elegidas por las y los propios participantes.

- 7. Deliberación en grupo.** Quienes participan deben tener la capacidad de encontrar puntos en común que sustenten sus recomendaciones colectivas a la autoridad pública. Esto implica escuchar en forma atenta y activa, sopesar y considerar múltiples perspectivas, asegurarse de que cada participante tenga oportunidad de hablar, utilizar una mezcla de formatos que alternen entre debates y actividades en pequeños grupos y en sesiones plenarias, así como contar con una facilitación hábil.
- 8. Tiempo.** Debido a la complejidad de casi todos los problemas de política pública, la deliberación requiere un tiempo adecuado para que las y los participantes se informen, sopesen las evidencias y formulen recomendaciones informadas. Para desarrollar estas recomendaciones, es aconsejable que las ciudadanas y los ciudadanos se reúnan presencialmente durante al menos cuatro días completos, a menos que sea justificable optar por un plazo más corto. Se recomienda dejar tiempo entre una reunión y otra para el aprendizaje y la reflexión individuales.
- 9. Integridad.** El proceso debe ser dirigido por un equipo de coordinación independiente, que no pertenezca a la autoridad pública que lo encarga. La responsabilidad final sobre las decisiones tomadas en el proceso deberá recaer en las y los coordinadores independientes y no en las autoridades que lo encargan. Dependiendo del contexto, un consejo consultivo o de seguimiento que incluya representantes con diferentes perspectivas deberá ocuparse de la supervisión.
- 10. Privacidad.** Es fundamental respetar la privacidad de las y los participantes para protegerlos de la atención no deseada y del acoso de los medios de comunicación, así como para preservar su independencia, cerciorándose de que no sean sobornados o presionados por grupos de interés o por activistas. Los debates en pequeños grupos deben ser privados. La identidad de quienes participan podrá revelarse –con su consentimiento– una vez finalizado el proceso. Todos sus datos personales deben tratarse como dictan las buenas prácticas internacionales, como el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea.
- 11. Evaluación.** Es necesario que quienes participan evalúen el proceso con base en criterios objetivos (por ejemplo, sobre la cantidad y la diversidad de información proporcionada, la cantidad de

tiempo dedicado al aprendizaje, la independencia de la labor de facilitación). El equipo de coordinación debería llevar a cabo una evaluación interna de los principios de buenas prácticas presentados en este informe, con miras a valorar los logros alcanzados y la manera de mejorar las prácticas futuras. Se recomienda realizar una evaluación independiente de algunos procesos deliberativos, en especial de aquellos con una duración considerable. Además, es necesario evaluar el proceso deliberativo en función de sus resultados finales y el impacto de las recomendaciones puestas en marcha.

Notas

- 1 Como parte de su trabajo sobre participación ciudadana innovadora, la OCDE ha colaborado con una red internacional de personas profesionales, diseñadoras, académicas, investigadoras, funcionarias públicas y comisarias, para determinar tanto los temas como el alcance de la investigación, recopilar retroalimentación y aportaciones a la investigación de manera continua, y reafirmar los vínculos entre estos importantes grupos de actores.
- 2 La Red de I+D en Democracia es una red internacional de organizaciones, asociaciones y personas que organizan, ponen en práctica, estudian y defienden actividades deliberativas con el objeto de ayudar a las y los tomadores de decisiones a adoptar decisiones difíciles y construir la confianza pública. Más información disponible en: <https://democracyrd.org/about/>

Referencias bibliográficas

Bone, Z., J. Crockett y S. Hodge (2006), “Deliberation Forums: A Pathway for Public Participation”, en R. J. Petheram y R. Johnson (eds.), *Practice Change for Sustainable Communities: Exploring Foot-prints, Pathways and Possibilities*, Beechworth, Australia, The Regional Institute Ltd., 1-16 (consultado el 11 de noviembre de 2019).

Carson, Lyn y Stephen Elstub (2019), “Comparing participatory and deliberative democracy”, en *newDemocracy Research and Development Note*, *newDemocracy Foundation*, Comparing <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/04/RD-Note-Comparing-Participatory-and-Deliberative-Democracy.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2019).

Farrell, David, Nicole Curato, John S. Dryzek, Brigitte Geifssel, Kimmo Grönlund, Sofie Marien, Simon Niemeyer, Jean-Benoit Pilet,

Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä y Jane Suiter (2019), “Deliberative Mini-Publics Core Design Features”, Working Paper Series No. 2019/5, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, Universidad de Canberra, <https://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/Deliberative%20Mini-Publics%20Core%20Design%20Features.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2019).

Matthews, D. (1999), *Politics for People*, Urbana, IL, University of Illinois Press.

OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

Reimaginar
las instituciones
democráticas: por qué
y cómo incorporar la
deliberación pública

Claudia Chwalisz



Según evidencias reunidas, la mayoría de los procesos representativos deliberativos que se han emprendido constituyeron iniciativas ocasionales, dependientes de la voluntad política. Los temas abordados fueron decididos desde arriba por las y los tomadores de decisiones públicas. Sin embargo, ahora se experimenta con el diseño de nuevas instituciones democráticas, las cuales incorporan los procesos deliberativos de tal manera que los convierten en un elemento permanente del ciclo de políticas públicas o, bajo ciertas circunstancias, en un requisito. Algunas de estas instituciones también facultan a la ciudadanía para intervenir en la elaboración de la agenda y le permiten decidir qué asuntos deben someterse a la deliberación pública y cómo definir el mandato. En este capítulo se exploran las razones y las vías para institucionalizar la deliberación pública, así como sus límites.

Introducción

En las últimas cuatro décadas, en muchos países han proliferado los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas (denominados indistintamente procesos deliberativos para abreviar). El presente informe contiene una base de datos de 289 ejemplos (282 de países miembros de la OCDE), y hay muchos otros en curso. Se han realizado experimentos con diferentes modelos (capítulo 2) y opciones de diseño (capítulo 4), así como con varios vínculos con la democracia representativa y directa. Sin embargo, hasta la fecha la mayoría de los ejemplos tienen en común su carácter individual y el hecho de que sus temas fueron decididos y definidos desde arriba por las y los tomadores de decisiones públicas. Solo 14 ejemplos de este informe de la OCDE se refieren a casos de prácticas institucionalizadas.

Las anteriores son algunas de las razones por las que en el presente informe se explora la futura evolución de los procesos representativos deliberativos, tanto en lo que respecta a la forma en que pueden convertirse en un elemento más permanente de los sistemas democráticos como a la forma en que las agendas pueden ser establecidas por la ciudadanía y no solo desde arriba. En cierto modo, este debate no es nuevo. El debate académico con respecto a la sustitución de las prácticas *ad hoc* por nuevas instituciones deliberativas ha tomado cerca de dos décadas (Smith, 2001 y 2018; Warren, 2007; Hartz-Karp y Briand, 2009; Elstub, 2010; Setälä, 2017; Gastil y Wright, 2019). Sin embargo, en años recientes, los debates teóricos se han realizado paralelamente a la experimentación con diferentes métodos de institucionalización en la práctica.

En este capítulo se analizan las razones para dar un giro hacia la institucionalización de los procesos representativos deliberativos. Asimismo, se ofrece una visión general de las diferentes vías probadas hasta ahora, se estudian brevemente los requisitos legales, institucionales

y presupuestarios para facilitar la institucionalización, y se abordan las limitaciones. Por consiguiente, aquí se examina de manera preliminar un conjunto mucho más amplio y rico de cuestionamientos sobre el tema, el cual se analizará más a fondo en futuros documentos de trabajo y de política pública de la OCDE.

Este capítulo se benefició de la colaboración con un grupo de prestigiados profesionales internacionales en los ámbitos gubernamental, de la sociedad civil y la academia, quienes contribuyeron de manera importante con sus ideas y comentarios desde el principio.¹

Definir la institucionalización

La institucionalización tiene dos aspectos: el jurídico y el cultural. En conjunto, se refieren a los requisitos para lograr un cambio sostenido.

Institucionalizar la deliberación en la política democrática y la formulación de políticas públicas significa incorporar actividades de tipo deliberativo en las reglas de las estructuras de toma de decisiones públicas y en los acuerdos de gobernanza de una manera legalmente constituida, para establecer un marco jurídico o regulatorio básico que asegure la continuidad independientemente del cambio político.

Por otra parte, la institucionalización tiene una dimensión cultural. Puede referirse a procesos periódicos y repetidos que se mantienen y sancionan siguiendo normas sociales (Abercrombie, Hill y Turner, 1988) que ayudan en gran medida a velar por que las nuevas instituciones se ajusten a los valores de la sociedad.

Panorámica de las conclusiones clave

Las conclusiones clave de este capítulo son las siguientes:

- Institucionalizar los procesos deliberativos en ciclos de elaboración de políticas y procedimientos de toma de decisiones públicas puede propiciar lo siguiente: la toma de más decisiones difíciles; la puesta en marcha de mejores procesos deliberativos con mayor facilidad y a menor costo; el aumento de la confianza pública; el enriquecimiento de la democracia al ampliar la

participación ciudadana significativa, y el reforzamiento de la capacidad cívica de las ciudadanas y los ciudadanos.

- No se dispone de un enfoque único para todos los casos, ni de un solo “mejor” diseño para llevar a cabo la institucionalización. Por ende, es necesario examinar diversas hojas de ruta para integrar la deliberación pública con varios objetivos en mente.
- Se estudian tres vías disponibles para la institucionalización: el establecimiento de una estructura permanente o continua para la deliberación representativa ciudadana; la fijación de requisitos para que las autoridades públicas organicen procesos representativos deliberativos bajo ciertas condiciones, y la implantación de regulaciones que permitan a la ciudadanía exigir un proceso representativo deliberativo sobre un tema específico.
- Una vía hacia la institucionalización es la conformación de una estructura deliberativa permanente o continua que complemente a las actuales instituciones de toma de decisiones representativas. A partir de principios de 2020 los órganos deliberativos permanentes o continuos ejercen funciones como fijación de la agenda, supervisión, suministro constante de información sobre un determinado tema de política pública y responsabilidades similares a las de los comités parlamentarios selectos. Los siguientes son algunos de ellos:
 - » El Modelo Ostbelgien
 - » El Panel de Revisión de la Planificación de Toronto
 - » El Panel de Referencia Regional de Mextrolinx sobre el Transporte en el Área Metropolitana de Toronto y Hamilton (GTHA)
 - » El Observatorio de la Ciudad de Madrid
 - » Las comisiones deliberativas mixtas del Parlamento de la región de Bruselas y del Parlamento de habla francesa de Bruselas
 - » Los Foros Anuales de Desempeño de Goulburn Valley Water
 - » Los Comités de Barrio de la ciudad de Kingston
- Otra vía hacia la institucionalización ha consistido en establecer requisitos para que una autoridad pública organice un proceso representativo deliberativo bajo ciertas condiciones. Los siguientes son algunos ejemplos:
 - » La Revisión Ciudadana de Iniciativas, en la que un grupo de ciudadanas y ciudadanos seleccionado al azar elabora una declaración colectiva sobre la información valiosa que cree que el electorado debe conocer con respecto a los pros y los contras de una medida electoral propuesta. La declaración se proporciona a todos los hogares en su folleto para las y los votantes.

- » La Ley de Encuestas Deliberativas de Mongolia de 2017, que establece la necesidad de organizar encuestas deliberativas sobre cualquier enmienda constitucional, proyectos por financiar con fondos de desarrollo local o proyectos de planificación urbana.
- » El Consejo Danés de Tecnología y Sciencewise en el Reino Unido, que representa variantes de programas para involucrar a las ciudadanas y los ciudadanos en los debates de política pública sobre temas científicos y tecnológicos complejos.
- » La ley francesa de 2011 sobre bioética, que institucionaliza la obligación del Comité Consultivo Nacional de Ética (CCNE) y del Parlamento de llevar a cabo debates públicos y deliberaciones ciudadanas representativas sobre cualquier modificación de las leyes relativas a la bioética.
- » Leyes municipales de dos ciudades japonesas –Yoshikawa e Iwakura– que institucionalizan las Juntas de Deliberación Ciudadana como método formal de deliberación ciudadana para fundamentar la toma de decisiones públicas.
- La tercera vía hacia la institucionalización de la deliberación pública consiste en una legislación o regulación que estipule que la ciudadanía puede exigir a un organismo público que lleve a cabo un proceso representativo deliberativo sobre un tema específico, si el número de firmas de apoyo a la demanda alcanza un nivel determinado. Los siguientes son algunos ejemplos:
 - » Las regulaciones municipales de las ciudades polacas de Gdańsk, Cracovia, Lublin y Poznań permiten a ciudadanas y ciudadanos iniciar procesos de participación, incluidos los deliberativos, mediante la recopilación de firmas de apoyo a su iniciativa. El nivel varía entre 350 en Lublin y mil en Gdańsk. En algunas ciudades se fija un nivel distinto para los casos en los que llegar a un número suficiente de firmas significa que la solicitud no puede denegarse: dos mil en Poznań y cinco mil en Gdańsk.
 - » Las enmiendas de 2013 a la Constitución del Estado Federado Austriaco de Vorarlberg para permitir que la ciudadanía inicie un Consejo Ciudadano con mil firmas.
- La institucionalización eficaz requiere un diseño adecuado para el contexto. Este variará en función del nivel de gobierno y de otros factores institucionales.
- La institucionalización requiere el apoyo de las y los políticos, no solo el necesario para promulgar una ley o una regulación, sino el

consenso suficiente entre los partidos para mantenerla con los cambios de gobierno.

- Asimismo, la institucionalización requiere el respaldo de las y los funcionarios públicos, no solo de quienes ocupan los cargos más altos de las autoridades públicas, sino también del funcionariado de apoyo y de labores “prácticas” de niveles inferiores que tendrá que incorporar las nuevas prácticas en sus programas de trabajo.
- La consecución de un mayor respaldo público exige un entorno favorable de medios de comunicación en el cual tanto estos como las y los periodistas estén dispuestos y reciban estímulos para dar cobertura a los procesos deliberativos.
- Es aconsejable que los gobiernos consideren formular leyes o regulaciones que incorporen el requisito de emprender un proceso deliberativo bajo ciertas condiciones y permitan a la ciudadanía iniciarlo si reúnen un número suficiente de firmas.
- Es necesario abordar otros asuntos que implican apoyo jurídico (como el acceso a las bases de datos para realizar correctamente un proceso de selección aleatoria) para que la organización de los procesos deliberativos sea más fácil, menos costosa y redunde en mejores resultados.
- Un siguiente paso sería estipular el requisito de que los empleadores ofrezcan licencias remuneradas para participar en un proceso deliberativo, como sucede con los jurados en casos penales, o que las autoridades públicas indemnicen a los empleadores.
- La institucionalización requiere tener la capacidad adecuada, tanto dentro como fuera del gobierno. Es necesario contar con suficientes funcionarias y funcionarios públicos que conozcan los beneficios, que sepan cómo encargar un proceso deliberativo y comprendan su función de anfitriones neutrales. De igual manera, es preciso disponer de un número suficiente de profesionales altamente cualificados que sepan cómo planificar, organizar, dirigir y facilitar procesos deliberativos.
- Una estrategia útil para abordar problemas relacionados con la capacidad sería el establecimiento por parte de los gobiernos de una oficina encargada permanentemente de los procesos deliberativos o de un departamento con un mandato más amplio que tuviera también responsabilidad sobre procesos deliberativos. La estrategia incluiría estudios en materia de participación para fortalecer los estándares de formación, investigación y evaluación.
- El proceso de institucionalización requiere hacer algunas inversiones financieras iniciales para establecer una infraestructura

sostenible. Si bien ello exige una erogación presupuestaria, los procesos deliberativos, ya institucionalizados, suelen resultar menos costosos que las experiencias ocasionales.

- Es aconsejable dejar margen suficiente para experimentar y para realizar cambios en el diseño institucional basados en la evaluación y lo aprendido. Si está excesivamente regulada y tiene demasiadas limitaciones, la institucionalización podría obstaculizar la innovación y la participación.
- La instauración de procesos deliberativos permanentes o continuos como instituciones complementarias a las representativas requiere reflexionar acerca de cómo dichas iniciativas mejoran los mecanismos de rendición de cuentas actuales y cómo las y los participantes pueden rendir cuentas entre sí y al público en general.

¿Por qué institucionalizar?

El capítulo 1 se centró en la pregunta: “¿por qué la deliberación?”, un planteamiento complementario al tema de la institucionalización. Para decirlo de manera breve, son siete las razones principales por las que los procesos representativos deliberativos pueden contribuir a mejorar las decisiones públicas y a aumentar la confianza. Pueden:

- 1. Generar mejores resultados en materia de política** porque la deliberación permite realizar juicios públicos ponderados en vez de solo expresar opiniones públicas. La toma de decisiones en los procesos deliberativos se basa en el conocimiento de especialistas, en la experiencia y los valores de las personas y en las aportaciones de la comunidad en general, lo cual propicia que las ciudadanas y los ciudadanos presenten a las y los formuladores de políticas públicas recomendaciones informadas.
- 2. Otorgar a las y los tomadores de decisiones mayor legitimidad** en el caso de decisiones difíciles.
- 3. Aumentar la confianza del público** en el gobierno y las instituciones democráticas al permitir que las ciudadanas y los ciudadanos desempeñen una función efectiva en la toma de decisiones públicas.
- 4. Mostrar respeto cívico y empoderar a la ciudadanía.**
- 5. Aumentar el grado de inclusión en la gobernanza** al abrir las puertas a un grupo más diverso de personas.

6. **Fortalecer la integridad y prevenir la corrupción** al velar por que los grupos y personas con dinero y poder no ejerzan una influencia indebida en una decisión pública.
7. **Ayudar a contrarrestar la polarización y la desinformación.**

En el primer capítulo también se ofreció una visión general de los tipos de problemas a resolver, para los cuales son adecuados los procesos representativos deliberativos, a saber: 1) **problemas basados en valores**, 2) **problemas complejos** que requieren compromisos, y 3) **problemas de largo plazo** que trascienden los incentivos a corto plazo de los ciclos electorales. En general, los procesos también se han utilizado para abordar temas en los que se observa un estancamiento político.

A este respecto, la institucionalización de los procesos representativos deliberativos en los ciclos de formulación de políticas y en los procedimientos de toma de decisiones públicas aportaría los beneficios ya descritos y ayudaría a:

1. **Tomar *más* decisiones difíciles.** La institucionalización puede ayudar a las comunidades a abordar problemas difíciles que el gobierno no es capaz de resolver por sí solo. La participación de la ciudadanía permite detectar las prioridades comunitarias, superar la resistencia de grupos de interés y las divisiones entre y dentro de los partidos, así como facilitar la puesta en práctica de decisiones de política pública difíciles pero necesarias. En consecuencia, la institucionalización realizada de diferentes maneras y en distintos niveles de gobierno permite a los gobiernos tomar más decisiones difíciles.
2. **Llevar a cabo mejores procesos deliberativos de forma más fácil y menos costosa.** La institucionalización puede favorecer, entre otros, el desarrollo de documentos y procesos reutilizables, y acrecentar la capacidad de las y los profesionales. A su vez, esto ayudaría a que los procesos deliberativos de alta calidad se realicen con más facilidad, a menor costo, con mayor eficacia y menos vulnerabilidad a perder respaldo al asumir el poder nuevos gobiernos. También es útil para acelerar su organización a medida que surjan los problemas, pues es posible reducir el tiempo de implementación. Por otra parte, la institucionalización fomentaría el aprendizaje colectivo y propiciaría la experimentación, la evaluación y la mejora de la práctica a lo largo del tiempo.
3. **Aumentar la confianza de la ciudadanía.** En las últimas décadas proliferaron las oportunidades de participación pública,

incluidos los procesos deliberativos, pero es difícil afirmar que hayan impactado positivamente los niveles generales de confianza en el gobierno, las y los políticos y formuladores de políticas públicas. Quizás en parte eso se deba al carácter puntual y *ad hoc* de casi todos los ejercicios de participación, y a que se limitan a asuntos específicos y relacionados con proyectos. Podría decirse que institucionalizar la deliberación (y realizar muchas más deliberaciones ciudadanas) contribuye a elevar la confianza del público en el gobierno. Abre más oportunidades para que un mayor número de personas se acerque al núcleo de la gobernanza y atraiga mayor empatía por la complejidad de la toma de decisiones públicas. Además, la institucionalización puede empezar a cambiar radicalmente la relación entre los poderes públicos y las ciudadanas y los ciudadanos.

- 4. Enriquecer la democracia al incrementar la participación ciudadana significativa.** La democracia implica ser gobernado o gobernada, pero también gobernar. Mediante la institucionalización, más personas pueden acercarse a formar parte del proceso de gobierno. De tal forma, aportan mayor diversidad de perspectivas a la toma de decisiones democrática. Los gobiernos se esfuerzan para garantizar la igualdad política al votar en una elección. Actuar con la misma lógica en los periodos entre una elección y otra podría apuntar, por ejemplo, a que todos sean invitados a participar en un proceso deliberativo en algún momento de su vida.
- 5. Reforzar la capacidad cívica de la ciudadanía.** La institucionalización abarca y otorga el privilegio de la representación a un mayor número de personas. El acto de representar a otros es en sí mismo una competencia y una forma de aptitud democrática que amerita acercarse a más personas que la fomenten. Significa también que un mayor porcentaje de la sociedad tiene la oportunidad de servir a sus comunidades, de experimentar la complejidad de la toma de decisiones públicas y de reforzar su sentido de intermediación y eficacia.

Diferentes enfoques de institucionalización de la deliberación ciudadana representativa

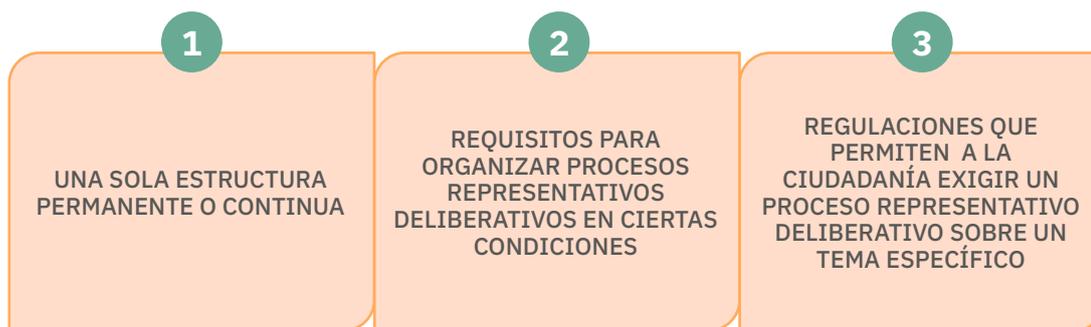
No hay un enfoque único ni un único “mejor” diseño de institucionalización. Por consiguiente, es necesario considerar diversas hojas de ruta para integrar la deliberación pública con varios objetivos. Diferentes

modelos de procesos deliberativos (véase el capítulo 2) serán útiles en diferentes circunstancias, para diferentes fines, en diferentes niveles y sobre diferentes temas. Puesto que este es solo el punto de partida para futuras reflexiones, se examinan las vías que se ha intentado seguir (gráfica 6.1), aunque se reconoce que podrían contemplarse otras opciones.

En este capítulo se examinan tres vías vigentes para lograr la institucionalización:

1. El establecimiento de una estructura permanente o continua de deliberación ciudadana representativa
2. El establecimiento de requisitos para que las autoridades públicas organicen procesos representativos deliberativos bajo ciertas condiciones
3. El establecimiento de regulaciones que permitan a la ciudadanía exigir un proceso representativo deliberativo sobre un asunto concreto

Gráfica 6.1. Tres enfoques existentes para institucionalizar la deliberación ciudadana representativa a partir de 2019



Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

En este capítulo se describe qué implica cada uno de estos enfoques y dónde está ya en operación; asimismo, se presentan ejemplos de institucionalización de otras formas de práctica deliberativa o participativa que sería útil aprender. También es posible combinar estas opciones de diversas maneras, pues es factible incorporarlas en todos los órdenes de gobierno y, en armonía con el concepto de un Estado abierto, en el sector público en general (es decir, ministerios, departamentos, organismos, juntas, comisiones, hospitales, escuelas, etc.). Todas estas opciones se basan en que las legislaturas electas y las y los funcionarios profesionales tienen –y deben tener– un papel fundamental en las democracias representativas. Las medidas se diseñan como mecanismos

institucionales que interactúan con las instituciones representativas con miras a reforzarlas.

1. Una estructura permanente o continua

Una vía para la institucionalización consiste en conformar una estructura deliberativa permanente o continua que complemente a las actuales instituciones representativas de toma de decisiones. Lo anterior conlleva varias ventajas y desventajas relativas. Por un lado, ciertas funciones gubernamentales demandan atención permanente (por ejemplo, dar seguimiento a la aplicación y la supervisión del Poder Ejecutivo). Además, es más difícil dismantelar una institución permanente que un organismo único. Por otro lado, si los miembros individuales de un organismo ciudadano en activo tienen mandatos largos, es más probable que se politicen. Sin embargo, este riesgo puede atenuarse –algo que ya de hecho se observa– mediante la rotación periódica de los integrantes con mandatos limitados. Esto implica que después de un determinado periodo se selecciona al azar a nuevos miembros, con lo que se procura defenderlos “de las asimetrías en materia de poder social y económico en la medida necesaria para que [un órgano deliberativo permanente o continuo] sea democráticamente eficaz y obtenga los beneficios de la igualdad política y del razonamiento deliberativo” (Owen y Smith, 2019: 280).

A modo de ejemplo, un órgano deliberativo permanente podría ser un consejo encargado de fijar el orden del día y supervisar, el cual podría decidir sobre los temas que los procesos representativos deliberativos *ad hoc*, como las asambleas, los jurados o paneles ciudadanos, como en Ostbelgien, deberían abordar (recuadro 6.1). El Modelo Ostbelgien se refiere a tres nuevas instituciones establecidas por ley para complementar al Parlamento Regional de la Comunidad Germanoparlante de Bélgica (Ostbelgien). A las ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar se les atribuyen nuevas funciones de determinar los objetivos y el orden del día, dar seguimiento a su aplicación y formular recomendaciones para el Parlamento.

Otra forma de institución deliberativa permanente sería un panel con un mandato a más largo plazo de ofrecer, tanto a las autoridades como a las y los tomadores de decisiones públicas, información continua sobre un tema concreto de política pública. Algunos ejemplos son el Panel de Revisión de la Planificación de Toronto y el Panel de Referencia Regional

de Mextrolinx sobre el Transporte en el Área Metropolitana de Toronto y Hamilton (recuadro 6.2). En ambos casos, un grupo ampliamente representativo de alrededor de 30 residentes recibió un mandato de dos años para asesorar de forma continua a la autoridad pública pertinente sobre diversos aspectos relacionados con el tema general de política pública. Al finalizar el periodo de dos años, se seleccionará un nuevo grupo al azar para sustituir a los miembros.

Recuadro 6.1. El Modelo Ostbelgien

El 25 de febrero de 2019, en Ostbelgien, la comunidad germanoparlante de Bélgica, el Parlamento emitió un voto unánime a favor de una legislación que establece tres nuevas instituciones democráticas:

1. Un Consejo Ciudadano permanente: compuesto por 24 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar, cuyo mandato es representar a sus conciudadanas y conciudadanos durante un año y medio. Un tercio de los miembros rota cada seis meses. Su mandato es doble. Primero, la función de fijar la agenda. El Consejo inicia hasta tres paneles ciudadanos *ad hoc* durante su mandato y decide los temas a abordar por parte de estos. Segundo, la función de supervisión, es decir, velar por que las recomendaciones de los paneles se presenten, se debatan en el Parlamento y reciban una respuesta de la comisión parlamentaria y el ministro correspondientes.
2. Paneles ciudadanos: se celebrarán de uno a tres paneles por año. Cada uno estará compuesto por 25 a 50 personas seleccionadas al azar, que se reunirán un mínimo de tres veces a lo largo de tres meses. El Consejo Ciudadano decide el número de participantes y la duración del Panel. Las propuestas ciudadanas respaldadas por al menos 100 personas, así como de los grupos parlamentarios o del Gobierno, pueden también someterse a la consideración del Consejo Ciudadano (Parlamento de la Comunidad Germanoparlante de Bélgica, 2019).
3. Un Secretariado: conformado por funcionarias y funcionarios que trabajan tiempo completo en la realización de la selección aleatoria de miembros del Consejo Ciudadano y del Panel Ciudadano, en la prestación de servicios al Consejo y en la organización del Panel.

En <https://www.governanceinstitute.edu.au/centres/deliberative-democracy-and-global-governance/working-paper-series> se presenta la versión en inglés de un decreto que establece el proceso participativo permanente, y en https://www.pdg.be/PortalData/34/Resources/dokumente/diverses/2019.02.25_Dekret-Buergerdialog-FR.pdf se presenta la versión en francés.

Los temas referentes a la planificación parecen ser excelentes candidatos para enmarcarse en una estructura deliberativa permanente, ya que estas decisiones suelen ser controvertidas e implican compromisos difíciles. A menudo la participación pública plantea requisitos legales que no siempre son agradables para las y los funcionarios que deben ponerlos en práctica. Los procesos representativos deliberativos están diseñados para ayudar a superar las tensiones y el estancamiento políticos, dada la necesidad de las ciudadanas y los ciudadanos de considerar la complejidad de las decisiones y encontrar puntos en común.

Recuadro 6.2. Paneles permanentes de planificación y transporte en Toronto

Panel de Revisión de la Planificación de Toronto, 2015-2017 y 2017-2019

El Panel de Revisión de la Planificación de Toronto fue un órgano de deliberación permanente, integrado en la división de planificación de la ciudad, que fomentaba la aportación continua de la ciudadanía en aspectos de planificación y transporte. Sus miembros cumplían mandatos de dos años, tras los cuales se seleccionaba al azar una nueva cohorte que fuera representativa del área metropolitana de Toronto.

Un grupo de 28 residentes seleccionados aleatoriamente de todos los sectores del área metropolitana de Toronto se reunió durante 11 días completos entre 2015 y 2017. Antes de la deliberación, las y los participantes se reunieron durante cuatro días para propósitos de aprendizaje y formación.

Para el periodo 2017-2019 se nombró a un panel similar, esta vez formado por 32 personas seleccionadas al azar.

En el momento de redactar el presente documento, se está en pausa tras concluir la segunda cohorte, a la espera de la revisión de la estrategia de participación activa del Departamento de Planificación.

Más información disponible en <http://bit.ly/3brvnxv>

Panel Permanente de Transporte de Metrolinx, 2018-2020

Del mismo modo, la autoridad de transporte del área metropolitana de Toronto y Hamilton, Metrolinx, estableció un Panel de Referencia Regional para dar a 32 residentes seleccionados al azar el mandato de brindar asesoramiento fundamentado sobre cómo gestionar la creciente demanda de transporte en los siguientes 25 años y el logro de los objetivos de Metrolinx de tal forma que refleje los valores y las prioridades de todas y todos los residentes. El Panel de Referencia Regional se reunió durante 11 días completos entre octubre de 2018 y mayo de 2020.

El Departamento de Planificación y Desarrollo de Metrolinx solicita recomendaciones del grupo sobre asuntos como los siguientes:

- Mejorar las conexiones ininterrumpidas entre los servicios de transporte regionales.
- Fijar altos estándares para la experiencia de las personas usuarias y excelencia en el diseño.
- Gestionar el congestionamiento de tráfico y la demanda en las horas pico.
- Aumentar el acceso a la infraestructura ciclista.
- Hacer los preparativos para los nuevos modos de transporte y los servicios de movilidad compartida.

Más información disponible en <http://www.metrolinx.com/en/aboutus/inthecommunity/mrrp/default.aspx>

También es posible combinar la democracia digital, la deliberativa y la directa, como demuestra el Observatorio de la Ciudad de Madrid (recuadro 6.3). Una nueva institución, establecida por una regulación aprobada en enero de 2019, otorgó a un grupo representativo de 49 ciudadanas y ciudadanos el poder de fijar la agenda para decidir los temas por incluir en un referéndum local. Los temas pueden extraerse de la plataforma online decide.madrid o ser desarrollados por las y los miembros del observatorio sobre asuntos relacionados con la política municipal. La decisión podría resolver un gran reto de la democracia directa en general: la práctica sumamente antidemocrática de determinar la agenda a partir de recabar un gran número de firmas.

Recuadro 6.3. Observatorio de la Ciudad de Madrid

Revisión de propuestas y determinación de la agenda

El Observatorio de la Ciudad es un modelo de órgano deliberativo permanente desarrollado y puesto en marcha en el Ayuntamiento de Madrid en España. Se creó mediante una regulación promulgada el 29 de enero de 2019, la cual transformó el entonces vigente Observatorio de la Ciudad en un órgano deliberativo compuesto por ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar con nuevas competencias. El observatorio inicial se limitaba a sostener una reunión periódica entre las y los políticos gobernantes, así como funcionarias y funcionarios, con el fin de analizar los datos sobre las opiniones de la ciudadanía (recogidos por medios tradicionales como encuestas de opinión y grupos de debate, entre otros). Hasta este cambio regulatorio, el Observatorio de la Ciudad no había celebrado reunión alguna durante varios años.

En la primera semana de febrero de 2019, el Consejo envió 30 mil cartas a los hogares, invitando a sus miembros al proceso de selección para el Observatorio. El 12 de marzo de 2019 se seleccionó aleatoriamente a los 49 miembros iniciales entre las 1,135 personas que se presentaron. El grupo de 49 personas se eligió estratificando por género, edad y ubicación geográfica (la cual está muy relacionada con la distribución de los ingresos) para garantizar la representatividad. Con el mandato de abordar y proponer soluciones de problemas esenciales para el bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos de Madrid, el Observatorio de la Ciudad se diseñó para que sus miembros se reunieran y deliberaran sobre las propuestas ciudadanas ocho veces al año como mínimo (Ayuntamiento de Madrid, 2019).

El orden del día de las reuniones se basó en las propuestas presentadas en la plataforma online decide.madrid. En cada reunión se debatía (al menos) la propuesta más popular de la plataforma. Las y los integrantes del observatorio analizaban las propuestas y estaban facultados para sugerir mejoras si la autora o el autor de la propuesta lo aceptaba. Además, tenían libertad para definir sus propios objetivos y centrarse en cualquier asunto que compitiera al municipio. Por consiguiente, se encargaban de enviar las propuestas de la ciudadanía, así como las propias, a un referéndum local, con lo que se abrían oportunidades significativas de participación tanto en la fijación de la agenda como en la toma de decisiones.

Es un ejemplo de democracia digital, democracia deliberativa y democracia directa combinadas de forma innovadora. Sin embargo, al cambiar el gobierno en mayo de 2019, el futuro del Observatorio de la Ciudad se puso en duda. Tras un periodo de varios meses en el que se anunció la terminación del observatorio y una consulta pública al respecto, en febrero de 2020 se revisó la composición y la función del observatorio para reinstalarlo como órgano formado por las y los políticos y funcionariado del gobierno.

Este ejemplo señala la necesidad de institucionalizar dichas iniciativas en la política y la legislación, para que dependan menos de los cambios políticos y se conviertan en parte integrante de la estructura democrática (Chwalisz, 2019). También demuestra la importancia de los dos aspectos de la institucionalización: el jurídico y el cultural. Si bien el primero es necesario e importante, si no se modifican las normas sociales para sostener y sancionar la continuidad, las regulaciones jurídicas están sujetas a cambios. Asimismo, el ejemplo indica que es preciso contar con la participación de todas las partes interesadas en todo el abanico político, para que no se encasille en una sola agrupación política.

En http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2019/02/01/BOCM-20190201-42.PDF se presenta la versión en español de las reglas de operación del Observatorio.

Más información sobre el diseño original del Observatorio de la Ciudad disponible en <https://www.newdemocracy.com.au/2018/11/15/the-city-of-madrid-ciudadanas-y-ciudadanos-council/>

Por último, es posible también establecer los procesos representativos deliberativos como instituciones permanentes con responsabilidades similares a las de los comités parlamentarios selectos. El parlamento de la región de Bruselas y el parlamento francoparlante en la ciudad de Bruselas está poniendo a prueba un primer ejemplo de cómo funcionaría este planteamiento mediante *comités deliberativos mixtos*. Estas comisiones *ad hoc* se definen en un reglamento interno. Así, 15 parlamentarios y parlamentarias trabajan junto con 45 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar en la formulación de recomendaciones para la comisión parlamentaria permanente sobre un tema específico (recuadro 6.4). El asunto es cómo decidir y definir el tema que deberá plantearse al comité mixto de deliberación. En Bruselas, tanto las y los parlamentarios como la ciudadanía, apoyada en un número suficiente de firmas, pueden presentar un tema para su consideración.

El uso de una mezcla de representantes electos con ciudadanas y ciudadanos de a pie será un experimento interesante. En ocasiones, uno de los problemas conectados con los procesos deliberativos es que no necesariamente fomentan la deliberación entre las y los tomadores de decisiones (Parkinson, 2004; Stetälä, 2017). Incluir a las personas representantes ayudaría a reforzar su sentido de pertenencia al proceso y podría fortalecer el impacto de este. Un ejemplo de la mezcla de políticos y ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar en un proceso deliberativo se registró en 2013, en la Convención Constitucional irlandesa, formada por 66 ciudadanas y ciudadanos y 33 representantes elegidos del Oireachtas y la

Asamblea de Irlanda del Norte (Farrell, 2014). Si bien se corre el riesgo de que las y los políticos dominen los debates e intimiden a ciudadanas y ciudadanos (Mansbridge, 2012), según las personas observadoras, este no parece haberse materializado en Irlanda (Suiter *et al.*, 2016). Esto quizá se deba al diseño del proceso, que incluía una facilitación experta, votaciones individuales privadas sobre las propuestas y respeto a la confidencialidad de las conversaciones en grupos pequeños (solo se compartían con el público las sesiones plenarias de los grupos completos).

Recuadro 6.4. Comisiones deliberantes mixtas en el Parlamento de la región de Bruselas y en el Parlamento francoparlante de Bruselas

Fijación de la agenda y recomendaciones legislativas y políticas

En diciembre de 2019, el Parlamento de la región de Bruselas, en Bélgica, aprobó un conjunto de reformas regulatorias internas destinadas a reforzar la participación ciudadana en su labor legislativa. Una medida promulgada es la posibilidad de crear “comisiones deliberativas mixtas”. El mismo cambio regulatorio fue aprobado por el Parlamento francoparlante de Bruselas (oficialmente conocido como Comisión de la Comunidad Francesa-Cocof), órgano responsable de regular a la comunidad de habla francesa de la región de Bruselas-Capital (Reuchamps, 2020). Se considera que es el primer mecanismo institucionalizado de este tipo.

Las comisiones mixtas estarán formadas por 15 parlamentarios y parlamentarias (miembros de la comisión permanente temática correspondiente) y 45 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar (residentes en Bruselas y mayores de 16 años). El mecanismo de selección y las regulaciones exactas se darían a conocer en el momento de la publicación. Los comités deliberativos de este tipo pueden iniciarse de dos maneras: por parte de las y los parlamentarios o a petición de al menos mil bruseleses (de un total de 1'200 mil habitantes), aunque la decisión final corresponde al Parlamento. Los temas por debatir deberán ubicarse en el ámbito regional dentro de la competencia del Parlamento.

El mandato del comité mixto es celebrar varias reuniones, además es factible solicitar la presencia de especialistas y publicar un informe con las recomendaciones del Parlamento sobre un tema específico. El informe deberá ser estudiado y discutido por la comisión parlamentaria permanente correspondiente y, de ser necesario, por otras comisiones. En un plazo máximo de seis meses, el Parlamento deberá publicar un informe para explicar las decisiones y el seguimiento que se dará a las recomendaciones.

En <http://weblex.brussels/data/arccc/doc/2019-20/106936/images.pdf> se presenta, en sus versiones en francés y en alemán, la modificación promulgada a las regulaciones internas del Parlamento regional.

En el recuadro 6.5 se exponen ejemplos de procesos deliberativos permanentes utilizados para seguir la aplicación de las recomendaciones. Todas estas posibilidades demuestran que tener una institución permanente no implicaría mantener a sus miembros durante mucho tiempo. Al igual que sucede en los procesos *ad hoc*, sus integrantes se elegirían por sorteo y se sustituirían (o rotarían) después de un cierto tiempo y/o en función de cada asunto. Sin embargo, la permanencia de la institución ayudaría a que el público reconociera que el organismo interviene de manera específica en los procesos de toma de decisiones públicas. Ofrecería a la ciudadanía la oportunidad de desempeñar, además de las funciones de elaboración y presentación de recomendaciones sobre temas políticos específicos, otras como la fijación de la agenda y la supervisión.

Se requerirá tiempo para saber cómo funcionan en la práctica estos ejemplos diversos de procesos deliberativos institucionalizados, permanentes y continuos, pues casi todos se establecieron en fecha reciente y, por lo tanto, en el momento de escribir esta sección, hay pocas pruebas de su impacto. Sus diferentes diseños y métodos de integración en los sistemas democráticos representativos actuales constituirán un interesante punto de comparación.

Recuadro 6.5. Foros Anuales de Rendimiento y Comités de Barrio en Australia

Procesos deliberativos permanentes para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones

Foros Anuales de Rendimiento de Goulburn Valley Water

Goulburn Valley Water, proveedor de agua en la región de Hume, en Victoria, puso en marcha un proceso deliberativo para el periodo 2018-2023, con el fin de implicar a la ciudadanía en la fijación del precio del líquido, el cual afectaba en todos los aspectos el funcionamiento de la autoridad del agua. Se establecieron foros anuales de rendimiento encargados de revisar la aplicación del plan de fijación de precios a lo largo de su operación. Entre las 40 ciudadanas y ciudadanos seleccionados se encontraban tanto personas presentes en el foro original sobre el tema como un nuevo grupo de participantes, ambos seleccionados al azar. Las reuniones se celebran cada año y quienes asisten reciben una compensación por su tiempo.

Más información disponible en <https://www.gvwater.vic.gov.au/community/community-engagement/annual-performance-forum>

Comités de barrio de la Ciudad de Kingston

El consejo local de la ciudad de Kingston, en Victoria, nombra tres comités de barrio compuestos por ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar y estratificados demográficamente durante dos años. Dichos comités brindan asesoramiento estratégico sobre diversos temas clave. Puestos en marcha en 2019, los comités de barrio tienen el mandato de hacer aportaciones a las y los concejales sobre iniciativas fundamentales. Sus recomendaciones se presentan durante las sesiones informativas de los concejales.

Más información disponible en <https://www.kingston.vic.gov.au/Community/>

Community-Groups-and-Networks/Committees-and-Networks/Ward-Committees

2. Requisitos para organizar procesos representativos deliberativos en ciertas condiciones

La segunda vía de institucionalización explorada es la de establecer requisitos para que una autoridad pública organice un proceso deliberativo en ciertas condiciones. Las iniciativas de votación o referéndum podrían ser revisadas por una asamblea, un jurado o un panel ciudadano antes del debate público, y la votación, a partir del ejemplo de la Revisión Ciudadana de Iniciativas (RCI) (recuadro 6.6).

En Oregón, donde se inició e institucionalizó la RCI, un grupo de personas seleccionadas aleatoriamente prepara una declaración colectiva respecto de la información importante que, en su opinión, las y los votantes deben conocer sobre los pros y los contras de la medida electoral propuesta. La declaración se circula a todos los hogares en su folleto para las y los votantes. Si bien existe una legislación relativa a la RCI en el estado de Oregón, también ha sido probada en otros estados del país norteamericano, como Arizona, California, Colorado y Massachusetts por las autoridades públicas (Healthy Democracy, 2019), así como por académicos y académicas de otros países, como Finlandia (Academy of Finland, 2019) y Suiza (Fenazzi, 2019). En el capítulo 2 se proporcionan mayores detalles sobre la RCI.

Recuadro 6.6. Revisión Ciudadana de Iniciativas

La Revisión Ciudadana de Iniciativas es un proceso deliberativo que ofrece una plataforma para que las personas evalúen las medidas electorales propuestas y presenten argumentos fundamentados para ambos lados del tema, los cuales se envían a todas y todos los votantes junto con sus papeletas electorales. Hasta la fecha, la Revisión Ciudadana de Iniciativas se ha implantado e institucionalizado en Estados Unidos, en el estado de Oregón, donde el modelo fue desarrollado por Healthy Democracy.

La RCI está autorizada de manera oficial en la ley estatal, en la cual se incluyen muchos elementos de su proceso. La ley describe los aspectos de selección del panel, así como el proceso, la composición y las obligaciones de la Comisión Estatal de Revisión Ciudadana de Iniciativas. Cuando se lleva a cabo una RCI en todo el estado de Oregón, la declaración ciudadana formulada durante el proceso se incluye en la papeleta oficial de las y los electores del estado.

De media, las revisiones ciudadanas de iniciativas de Oregón reunieron a 22 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar durante 4.4 días consecutivos. Antes de la primera reunión, las y los participantes no están enterados del asunto de política pública que abordarán. Debido a las presiones políticas que estas revisiones conllevan, quienes organizan no preparan documentos informativos por adelantado. Más bien, las y los participantes reciben todos los testimonios directamente de las campañas y de las personas expertas durante la revisión.

El proceso comienza con un programa de formación para las y los participantes, que les aporta los fundamentos para deliberar y evaluar la información.

La siguiente etapa es la de aprendizaje y evaluación. Las y los participantes evalúan las evidencias presentadas de manera escrita por quienes se oponen y por quienes defienden la medida electoral, y cuestionan tanto a las y los activistas como a las y los expertos independientes. A continuación, añaden, editan, deliberan y asignan prioridad a todas las evidencias recabadas.

La etapa de edición y perfeccionamiento de la información se lleva a cabo en grupos pequeños, en los que se invita a quienes participan a debatir y redactar declaraciones de pruebas, estudiar los costos, los beneficios y los compromisos de la medida electoral propuesta (Healthy Democracy, 2019).

Por último, redactan una declaración colectiva que incluye la información más importante que todas y todos los votantes deben conocer. Además de datos generales pertinentes para el electorado, las y los participantes también seleccionan algunas de las pruebas más fuertes a favor y en contra de la medida, y luego explican por qué cada una es relevante para uno u otro bando.

Su declaración final se presenta al público en general por medio de una rueda de prensa y se incluye en la papeleta electoral, la cual se entrega a todas y todos los votantes del estado. En comparación con los otros modelos de participación deliberativa activa, la RCI es menos visible públicamente hasta que termina su labor. El resultado final de la RCI no se dirige al gobierno, sino a las ciudadanas y los ciudadanos, para ayudarles a tomar decisiones de voto mejor informadas sobre las medidas electorales. El método puede ser una herramienta poderosa para ayudar a contrarrestar la difusión de la desinformación antes de una votación.

En <https://olis.leg.state.or.us/liz/2011R1/Downloads/MeasureDocument/HB2634/Enrolled> se presenta la versión en inglés del proyecto de ley de la Cámara que establece los detalles de la RCI.

En el capítulo 2 se presenta más información sobre la RCI en los modelos deliberativos.

Otra forma de institucionalizar la deliberación pública es mediante la legislación o las regulaciones que exigen realizar un proceso deliberativo en determinadas circunstancias o en relación con un tema específico de política pública. Por ejemplo, en Francia se requiere un proceso deliberativo representativo como parte de un ejercicio más amplio de participación ciudadana para cualquier cambio en las leyes relativas a la bioética (recuadro 6.7).

Recuadro 6.7. Deliberación institucionalizada en Francia

Participación y deliberación ciudadanas en la configuración de la política de bioética

El artículo 46 de la ley francesa del 7 de julio de 2011 sobre bioética institucionaliza la obligación de organizar debates y deliberaciones públicas referentes a cualquier modificación de la legislación en la materia. El Comité Consultivo Nacional de Ética, junto con el Parlamento, se encarga de organizar dichos debates en la forma de États Généraux.

La ley define los États Généraux como varias formas de consultas y conferencias ciudadanas compuestas por las personas seleccionadas para representar la diversidad del público. Las ciudadanas y los ciudadanos participan por medio de los métodos de consulta tradicionales, como presentaciones y encuestas en línea, así como de los procesos representativos deliberativos en los que se informan, deliberan y formulan recomendaciones sobre políticas públicas.

La ley del 7 de julio de 2011 está disponible en francés en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024323102&categorieLien=id>

En Mongolia se cuenta desde 2017 con una legislación similar (recuadro 6.8), en la cual se establece la obligación de llevar a cabo una Encuesta Deliberativa (véanse mayores detalles sobre este modelo en el capítulo 2) para emprender una enmienda constitucional, proyectos financiados con fondos de desarrollo local o proyectos de planificación urbana. Además, superponiéndose con la tercera vía de institucionalización descrita en la siguiente sección, la ley también otorga a la ciudadanía el derecho de iniciar una Encuesta Deliberativa (si se reúne un número suficiente de firmas) a nivel de la capital y del distrito.

Recuadro 6.8. Ley de Encuestas Deliberativas de Mongolia de 2017

En 2017, el Parlamento nacional de Mongolia aprobó la Ley sobre el Sondeo Deliberativo. En ella se define el modelo de Encuesta Deliberativa, se estipulan sus principios y se definen las circunstancias en las que debe tener lugar, además se determinan la composición y la función de un comité consultivo, se delimita el procedimiento para organizar una Encuesta Deliberativa y tomar en cuenta sus recomendaciones, y se consigue la financiación para llevar a cabo los mencionados procesos deliberativos.

Según la ley, es preciso organizar encuestas deliberativas para realizar cualquier enmienda constitucional, proyectos financiados con fondos de desarrollo local o proyectos de planificación urbana (Fishkin, 2018: 244). Asimismo, recomienda que las autoridades públicas consideren la organización de una Encuesta Deliberativa a solicitud de las y los residentes. Se necesitan 500 firmas de habitantes para emprender una Encuesta Deliberativa en la capital, y 300 para iniciar una a nivel de distrito (Fishkin, 2018: 245).

La Ley de Encuestas Deliberativas está disponible en <https://www.legalinfo.mn/law/details/12492?lawid=12492>

Las decisiones en materia de bioética y enmiendas constitucionales no son los únicos tipos de decisiones públicas que pueden beneficiarse de implantar requisitos para la deliberación pública. En Dinamarca y Reino Unido se pusieron en práctica diferentes variantes de programas para que ciudadanas y ciudadanos participen en los debates políticos sobre cuestiones científicas y tecnológicas complejas (recuadro 6.9).

Los debates no están institucionalizados en el sentido que aquí se trata: no hay ley o regulación alguna que obligue a celebrar procesos deliberativos sobre estos asuntos en circunstancias concretas, razón por la cual no se les analiza en detalle. Sin embargo, al considerarlos en conjunto con

el ejemplo francés (recuadro 6.7), se aprecia cómo los mismos principios de tener requisitos para la deliberación pública sobre la política de bioética podrían aplicarse a temas más amplios de ciencia y tecnología.

Por ejemplo, podría sopesarse la posibilidad de estipular en la ley que, antes de aprobar una nueva legislación o normativa relativa a una tecnología emergente, se lleve a cabo un proceso deliberativo en el que las ciudadanas y los ciudadanos formulen recomendaciones informadas sobre el tema para el Parlamento y/o al gobierno.

Recuadro 6.9. Procesos deliberativos para evaluar la ciencia y la tecnología: Dinamarca y Reino Unido

Consejo Tecnológico de Dinamarca

En 1985 el Parlamento de Dinamarca estableció el Consejo Danés de Tecnología con el objetivo de institucionalizar la evaluación de la tecnología de forma participativa (Joss, 1998). La junta, financiada por el gobierno, tenía libertad de elegir qué proyectos tecnológicos evaluar y qué métodos utilizar. Los principales criterios para elegir las preguntas para las partes interesadas y la deliberación ciudadana fueron los siguientes:

- Un aspecto tecnológico
- Pertinencia para una gran parte de la sociedad
- Potencial para despertar controversia
- Potencial para beneficiarse del debate de aspectos culturales y sociales

Uno de los principales modelos de procesos deliberativos, la Conferencia de Consenso (detallada en el capítulo 2), fue desarrollado por el Consejo Danés de Tecnología, con el fin de que las partes interesadas y la deliberación ciudadana se centraran en temas de políticas relacionadas con la tecnología. Se utilizó ampliamente para involucrar a la ciudadanía y recabar sus opiniones y recomendaciones sobre diversas nuevas tecnologías.

En 2011 el Consejo Danés de Tecnología fue derogado por ley como institución financiada con fondos públicos. Desde 2012 continúa su labor como fundación sin fines de lucro.

Programa Sciencewise del Reino Unido

Sciencewise es un programa dirigido por UK Research and Innovation, organización independiente financiada principalmente con el presupuesto de ciencia por el Departamento de Empresa, Energía y Estrategia Industrial. Esta iniciativa gubernamental se dirige a desarrollar políticas públicas en los ámbitos de la tecnología y la ciencia informadas por la ciudadanía y la participación de las partes interesadas.

El programa Sciencewise apoya a organizaciones y organismos gubernamentales en la puesta en marcha de procesos deliberativos, con asesoramiento, conocimientos expertos y hasta 50% de la financiación. Los temas prioritarios son datos e inteligencia artificial, el futuro de la movilidad, el envejecimiento de la sociedad, crecimiento limpio, genómica y edición de genes. Sciencewise acompaña a las organizaciones gubernamentales durante cada etapa del proceso de diálogo: desde la determinación del alcance hasta la formación de un grupo supervisor y la evaluación del impacto.

Más información disponible en <http://sciencewise.org.uk/>

En Japón, dos ciudades, Yoshikawa e Iwakura, institucionalizaron una forma específica de proceso representativo deliberativo plasmado en una Junta de Deliberación Ciudadana (similar a las células de planificación, analizadas en el capítulo 2) como un método formal de participación ciudadana para la toma de decisiones públicas. En la legislación municipal de ambas ciudades se recomienda el uso de estas Juntas de Deliberación Ciudadana a las y los formuladores de políticas públicas, quienes pueden iniciarlas para cualquier cuestión política. No hay condiciones específicas bajo las cuales se obligue a las autoridades públicas a utilizar un proceso representativo deliberativo. Más bien, se trata de un ejemplo de cómo incorporar en la ley los detalles de un modelo deliberativo para asegurar la calidad del proceso cuando se emplee, así como para fomentar su uso (recuadro 6.10).

Recuadro 6.10. Juntas de Deliberación Ciudadana en las ciudades de Yoshikawa e Iwakura, Japón

La legislación municipal de Yoshikawa e Iwakura institucionaliza una opción no obligatoria de organización de Juntas de Deliberación Ciudadana por parte de los municipios (un tipo de Célula de Planificación, analizada en el capítulo 2), como método formal de participación ciudadana para sustentar su toma de decisiones.

En la ley se detallan varios elementos que los gobiernos de las ciudades deben cumplir respecto de cómo organizar estos procesos, entre ellos la selección aleatoria de las y los participantes, la remuneración y la transparencia de la información sobre las reuniones.

Contar con estas leyes no necesariamente ha provocado la organización de más Juntas de Deliberación Ciudadana en estas dos ciudades que en otras localidades japonesas. Eso demuestra que la institucionalización de los procesos deliberativos no los hace obligatorios, sino que se limita a incluirlos como una opción sin aumentar

forzosamente su uso. Sin embargo, una ley de este tipo puede servir para procurar el cumplimiento de estándares mínimos de los procesos representativos deliberativos cuando se realizan.

En http://www.city.yoshikawa.saitama.jp/reiki/H416901010015/H416901010015_j.html se presenta en japonés la ley en la que se detalla la participación ciudadana en Yoshikawa por medio de Juntas de Deliberación Ciudadana.

En <https://www.city.iwakura.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000000/385/cllm40000003uje.pdf> se presenta en japonés la ley en la que se detalla la participación ciudadana en Iwakura por medio de Juntas de Deliberación Ciudadana.

En la misma categoría de procesos de institucionalización que han funcionado bien de forma ocasional, la deliberación pública también podría convertirse en parte regular de la elaboración del presupuesto público. Por lo común, la elaboración de presupuestos participativos implica reservar un porcentaje limitado de un presupuesto global e invitar a la ciudadanía a comunicar sus preferencias sobre el mejor uso de los recursos (OECD, 2019). Sin embargo, en Australia –en ciudades como Canada Bay (2012), Greater Geraldton (2013), Darebin (2014) y Melbourne (2014)– se implementaron numerosos casos en los que ciudadanas y ciudadanos participaron en la deliberación y formulación de propuestas para la totalidad de un presupuesto (recuadro 6.11). Podría decirse que invitar a las y los habitantes a ponderar los compromisos y considerar la complejidad de todo un presupuesto genera recomendaciones que toman en cuenta el panorama general y la visión a más largo plazo que las iniciativas de presupuestación participativa limitadas a una parte de un presupuesto público.

Además de las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017), la institucionalización de la deliberación pública sobre la elaboración de presupuestos también ayudaría a reforzar la aplicación de la disposición 5.b. de la Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria (2015), la cual sugiere a los Adherentes lo siguiente:

Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias facilitando la participación de parlamentos, ciudadanas y ciudadanos y organizaciones civiles en un debate realista sobre las principales prioridades, contrapartidas, costos de oportunidad y relación costo/prestación.

Recuadro 6.11. Institucionalizar la deliberación pública como parte de la elaboración del presupuesto público

Canada Bay, Australia (2012)

En 2012, por primera vez en Australia, un ayuntamiento recurrió a un proceso deliberativo para recibir asesoramiento fundamentado de las y los ciudadanos sobre un conjunto completo de decisiones en materia de servicios y financiación. El Consejo de Canada Bay, en el área metropolitana de Sídney, encargó a un Panel Ciudadano plantearse la siguiente pregunta: “¿Qué servicios deberíamos prestar en la ciudad de Canada Bay y cómo deberíamos pagarlos?”.

Se pidió a 36 personas seleccionadas al azar y estratificadas en términos demográficos que analizaran los compromisos que implica procurar la prestación de cientos de servicios en un entorno de ingresos restringidos, y también que exploraran el equilibrio que preferían alcanzar en términos de cambios en los servicios y en la financiación.

El Panel Ciudadano, que se reunió cinco veces a lo largo de dos meses y medio, tuvo acceso a información detallada y a conocimientos técnicos expertos que le permitieron hacer minuciosas indagaciones. El Consejo acordó que el panel fijaría el nivel de servicio que se prestaría según el Plan de Cumplimiento 2014-2018, sujeto a la aprobación final del Consejo. Este ejemplo abarca más que la consulta y el presupuesto participativo tradicional, lo que permite a las y los ciudadanos participar más en las operaciones de su gobierno local.

Más información disponible en <https://www.newdemocracy.com.au/2013/03/30/city-of-canada-bay/> y en Nivek Thompson (2012).

Greater Geraldton, Australia (2013)

En septiembre de 2013, el Consejo de Greater Geraldton aprobó de manera formal la puesta en marcha de dos paneles comunitarios de presupuesto participativo de muestra estratificada y aleatoria. Uno de ellos, el Panel de Presupuestos Participativos de Obras de Capital a 10 Años, se encargó de deliberar y recomendar una lista prioritaria de proyectos de obras de capital por financiar (cerca de 70 millones de dólares australianos en 10 años). Esto requería incluir un conjunto de criterios para determinar esa clasificación que pudiera ser utilizada por la ciudad para decidir las prioridades futuras.

El segundo, el Panel Comunitario sobre el Alcance y el Nivel de Servicios, se encargó de recomendar la asignación de 100% del presupuesto operativo de la región urbana, que asciende a cerca de 70 millones de dólares australianos anuales. El mandato del Panel consiste en recomendar al Consejo la gama, el nivel y la prioridad de los servicios

deseados por la comunidad para lograr aumentos mínimos o reducciones de las tarifas, dentro de las limitaciones presupuestarias establecidas por el Plan Financiero a Largo Plazo adoptado por el Consejo.

Más información disponible en Janette Hartz-Karp (2012) y en Robert Weymouth y Janette Hartz-Karp (2015).

Darebin, Australia (2014)

En 2014, el Ayuntamiento de Darebin estableció un fondo para infraestructura (dos millones de dólares australianos para el periodo 2014-2016) y recurrió a un proceso de Jurado Ciudadano para recibir asesoramiento sobre la manera de gastar ese dinero. Al principio, el Ayuntamiento se comprometió a aceptar las recomendaciones del jurado sobre la base de “todo o nada”.

El Jurado Ciudadano de Presupuesto Participativo de Darebin se reunió durante cuatro días completos a lo largo de cuatro meses. Revisó las propuestas de la comunidad de Darebin y las ideas de los miembros del Jurado. Recomendaron al alcalde y a quienes eran concejales ocho desarrollos concretos de infraestructura. El Consejo aprobó las recomendaciones por unanimidad.

Más información disponible en <https://www.newdemocracy.com.au/2014/02/20/darebin-participatory-budgeting-citizens-jury/>

Melbourne, Australia (2014)

En 2014, la ciudad de Melbourne elaboró un plan financiero a 10 años por un valor de cinco mil millones de dólares australianos, sustentado por el Panel Popular de Melbourne, una muestra aleatoria descriptivamente representativa de 43 ciudadanas y ciudadanos que formularon un conjunto de recomendaciones ponderadas como orientación para el alcalde y quienes eran concejales. El ámbito de operaciones de la ciudad ronda los 400 millones de dólares australianos anuales. Melbourne fue la ciudad más grande y con mayor presupuesto que se abrió a escuchar a la ciudadanía mediante un proceso deliberativo.

Más información disponible en <https://participate.melbourne.vic.gov.au/10yearplan>

3. Regulaciones que permiten a la ciudadanía exigir un proceso representativo deliberativo sobre un tema específico

Por último, la tercera vía para institucionalizar la deliberación pública es otorgar a la ciudadanía el derecho a iniciar un proceso representativo deliberativo sobre un tema concreto, siempre y cuando reúna el número suficiente de firmas. Por lo regular esto se logra mediante leyes

o regulaciones que estipulan que la ciudadanía puede exigir que un organismo público ponga en marcha un proceso deliberativo sobre un asunto específico si el número de firmas de apoyo a la demanda que reúna alcanza un nivel determinado.

Como se mencionó en la introducción, es posible combinar los diferentes métodos de institucionalización. Por consiguiente, algunos de los ejemplos ya mencionados incluyen el elemento de iniciativa ciudadana, en particular las Comisiones Deliberativas Mixtas puestas en práctica por el Parlamento de la región de Bruselas (recuadro 6.4) y la Ley de Encuesta Deliberativa de Mongolia (recuadro 6.9).

No obstante, además de estos casos, hay otros ejemplos de Polonia y Austria en los que se han implantado regulaciones que permiten a las ciudadanas y los ciudadanos exigir un proceso deliberativo. Cinco de las ciudades polacas más grandes han aprobado regulaciones locales que otorgan a las personas el derecho a exigir que se organice un proceso deliberativo si se reúne el número suficiente de firmas (recuadro 6.12). Este derecho aún no ha sido utilizado por la ciudadanía.

Recuadro 6.12. Legislación local que permite que las ciudadanas y los ciudadanos inicien procesos representativos deliberativos a nivel local en Polonia

En Polonia, la ley nacional permite que las ciudades formulen regulaciones locales sobre participación ciudadana (Ley 16/95/1990, artículo 5). Varias ciudades aprovecharon la oportunidad para especificar los tipos de métodos de participación ciudadana que pueden utilizarse. De conformidad con esta ley nacional, las ciudades de Gdańsk (Ley XVI/494/15), Cracovia (Ley CXI/2904/18), Lublin (Ley 722/XXVIII/2017) y Poznań (Ley VIII/844/VII/2017) institucionalizaron modelos de participación deliberativa. En Gdańsk, Cracovia, Lublin y Poznań, la ley hace referencia explícita a los paneles ciudadanos (Panel Obywatelski en polaco).

En todas estas ciudades, las y los habitantes pueden iniciar procesos de participación, incluidos los deliberativos, mediante la recopilación de firmas de apoyo a su iniciativa. El nivel por alcanzar varía de una ciudad a otra. Por ejemplo, en Gdańsk se requieren mil firmas para proponer un proceso de este tipo y si se reúnen cinco mil, el ayuntamiento no puede rechazar la solicitud. En Lublin solo se necesitan 350 firmas para solicitar un proceso participativo y en Poznań no es posible rechazar una solicitud con dos mil firmas de apoyo.

En <http://bit.ly/2SfOuTA> se presentan en polaco las regulaciones que establecen la participación ciudadana en Lublin.

Del mismo modo, en el estado austriaco de Vorarlberg, con mil firmas de ciudadanas y ciudadanos se puede demandar que el gobierno estatal organice un Consejo Ciudadano (recuadro 6.13). Este derecho se utilizó por primera vez en 2017, cuando una petición con 1,400 firmas de apoyo consiguió que se convocara a un Consejo Ciudadano sobre el futuro uso del suelo en el estado (Vorarlberg.at, 2017).

Recuadro 6.13. Consejos ciudadanos en Vorarlberg, Austria

El estado austriaco de Vorarlberg tiene una larga historia de reformas constitucionales diseñadas para favorecer la democracia directa y participativa (Palermo y Alber, 2015: 225-28). El apartado 4 del artículo 1 de la Constitución del Estado Federado de Vorarlberg se modificó en 2013 con el fin de incluir una referencia a las iniciativas de democracia directa, los referendos, las consultas públicas y el apoyo a otras formas de democracia, en particular el Bürgerräte, que literalmente se traduce como Consejo Ciudadano.

Los consejos ciudadanos pueden iniciarse de tres maneras: por una petición de mil personas o más que dieron su firma para su instauración, por decisión del gobierno estatal o por decisión del Parlamento estatal. En 2017 las ciudadanas y los ciudadanos utilizaron por primera vez este derecho de iniciativa para deliberar sobre la gestión de tierras.

En términos generales, los consejos ciudadanos se componen de cerca de 15 personas seleccionadas al azar y duran dos días consecutivos. En la primera parte del proceso las y los participantes identifican los asuntos de interés público que el Consejo Ciudadano debatirá en el marco del tema propuesto y no hay un mandato estrictamente predeterminado.

Como siguiente paso, las ciudadanas y los ciudadanos participan en una deliberación facilitada, desarrollan soluciones a los problemas identificados y formulan recomendaciones colectivas (Partizipation.at, 2019). El proceso se realiza siguiendo el método de facilitación dinámica, en el cual el facilitador invita a las y los participantes a expresar lo que piensan sin necesidad de seguir un orden del día o un procedimiento estricto; al crearse un lugar seguro para que todos se expresen, se propicia la apertura, la inclusión y las soluciones creativas (Center For Wise Democracy, 2019).

Posteriormente, las recomendaciones se exponen y se analizan en conjunto con el público en general en un Café Ciudadano, al cual puede asistir cualquier persona. Por último, el gobierno local recibe las recomendaciones y se encarga a un pequeño grupo de participantes la tarea de dar seguimiento y verificar cómo son aplicadas por el gobierno (Partizipation.at, 2019).

Las directrices del gobierno regional para convocar a los consejos ciudadanos y ponerlos en marcha definen diversos elementos importantes, por ejemplo, cuál es

el objetivo de utilizar los consejos ciudadanos, cuáles son sus elementos principales, cuál es su función en relación con las instituciones de la democracia representativa, quién puede iniciar estos procesos de participación deliberativa activa y otros detalles.

Según las directrices, después del proceso del Consejo Ciudadano deberá celebrarse un acto, denominado Café Ciudadano, para presentar en público las recomendaciones de las y los participantes, y entregarlas a las y los tomadores de decisiones. Se aconseja el uso de dichos consejos cuando se traten temas complejos que afecten a la sociedad en general y al bien común y que precisen del consenso de la sociedad. Las prácticas de democracia deliberativa se consideran un complemento de las instituciones de la democracia representativa y la función de los consejos ciudadanos consiste en recomendar y consultar.

En https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buergerrat_Richtlinie.pdf se presentan en alemán las directrices del gobierno regional para convocar los consejos ciudadanos y ponerlos en marcha.

En paralelo, las regulaciones del Consejo Económico, Social y Medioambiental (CESE) francés también permiten que un determinado número mínimo de firmas de ciudadanas y ciudadanos baste para organizar un debate (recuadro 6.14). Por el momento, en dicho debate participan los miembros del CESE, que en esencia son representantes de organizaciones de la sociedad civil. Una posible reforma consistiría en permitir que un determinado número de firmas de personas dé paso a la organización de un proceso deliberativo, como la Convención Ciudadana por el Clima de Francia. Durante este evento, a 150 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar se les asignó el mandato de reunirse durante siete largos fines de semana, de octubre de 2019 a abril de 2020, para formular recomendaciones minuciosas que se remitirían directamente a un debate parlamentario o a un referéndum nacional.

Recuadro 6.14. Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia (CESE)

El Consejo Económico, Social y Medioambiental es una asamblea consultiva que facilita los debates sostenidos por organizaciones de la sociedad civil, asociaciones y otras partes interesadas. El Consejo puede ser convocado para debatir sobre una determinada política pública por una petición firmada por 500 mil ciudadanas y ciudadanos, por el Gobierno o por el Parlamento.

Uno de los resultados del denominado Gran Debate de principios de 2019 fue el compromiso por parte del presidente francés Emmanuel Macron de transformar el CESE en el Consejo de Participación Ciudadana, órgano deliberativo formado por ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar. En el momento de escribir esta sección, no se ha llevado a cabo reforma alguna.

Más información disponible en <https://www.lecese.fr/en>

Cambiar de iniciativas especiales a prácticas institucionalizadas: requisitos, obstáculos y estrategias

Se han analizado tres vías vigentes para institucionalizar la deliberación pública: establecer un órgano deliberativo permanente o continuo; desarrollar requisitos jurídicos o regulatorios para organizar un proceso deliberativo bajo ciertas condiciones, y formular normas jurídicas o regulatorias que otorguen a la ciudadanía el derecho de iniciar un proceso deliberativo. También podrían contemplarse otras posibilidades, que serán el foco de atención en futuras investigaciones de la OCDE sobre cómo aplicar la Recomendación del Consejo de la propia Organización sobre Gobierno Abierto.

Aunque se han analizado múltiples ejemplos de aplicación de cada una de las tres vías descritas, en esta sección se examina qué se requiere y cuáles son los obstáculos para lograr alguna de estas opciones de institucionalización o todas. En consecuencia, se exploran los requisitos para pasar de albergar una idea a aplicarla, las dificultades que podrían surgir y las estrategias para cumplir los requisitos y superar los obstáculos.

El diseño institucional adecuado

En primer lugar, la institucionalización eficaz requiere un diseño adecuado al contexto. Esto varía en función del nivel de gobierno (es decir, si es nacional o federal, regional o estatal, o local) y de otros factores institucionales (por ejemplo, en qué rama del poder se institucionalizará la práctica deliberativa y la etapa del ciclo de políticas públicas). No hay un enfoque único para todos. El reto consiste en que en la actualidad se dispone de pocos ejemplos de un proceso de institucionalización,

y solo se cuenta con pocos documentos (en su mayoría académicos) en los que se proponen diseños viables que aún tendrán que probarse. Todavía no se desarrolla una guía de diseño de la institucionalización, pero esta podría ser una futura área de trabajo para la OCDE, con miras a seguir avanzando en las exploraciones iniciales presentadas en este informe.

Apoyo político

La institucionalización requiere apoyo por parte de las y los políticos, no solo el necesario para promulgar una ley o una regulación, sino el suficiente consenso entre partidos para mantenerla a través de los cambios de gobierno. Es difícil lograr este tipo de acuerdo más allá de las divisiones políticas, más aún de forma sostenible. Se corre riesgo si se percibe que una iniciativa está relacionada con la agenda de un partido político, como demuestra el ejemplo del Observatorio de la Ciudad de Madrid (véase el recuadro 6.3). Una posible estrategia sería identificar situaciones en las que institucionalizar la deliberación ciudadana ayudaría a resolver un problema recurrente que afecta a todas las partes involucradas, y que no se ha resuelto con los métodos habituales.

Las y los representantes elegidos, así como las y los principales funcionarios de alto nivel, suelen también pensar que su función es la toma de decisiones, tanto las relacionadas con políticas públicas, como las que tienen que ver con cuándo pueden –y si pueden– las ciudadanas y los ciudadanos opinar sobre un tema concreto. Pocos políticos han presenciado o vivido procesos deliberativos puntuales –mucho menos ejemplos institucionalizados–, por lo que no les son necesariamente familiares ni fácilmente comprensibles, de ahí que puedan pensar que sus beneficios son poco claros y sus riesgos potenciales son grandes. Aumentar las oportunidades para que las y los políticos y funcionarios presencien deliberaciones ciudadanas y hablen con sus homólogos de otras regiones que ya han vivido estas experiencias sería un punto de partida prometedor.

Las y los representantes y funcionarios elegidos deben superar el escepticismo sobre la capacidad de las personas comunes y corrientes para resolver problemas complejos. Su reacción es comprensible, pues por lo regular la participación ciudadana activa está diseñada para recabar la opinión de la población sobre un tema. Muchas veces, incluso cuando se reconoce que la participación ciudadana es necesaria y útil, se alega que el asunto es demasiado complejo para las ciudadanas

y los ciudadanos de a pie, lo cual resulta cierto si no se les brinda el tiempo y la información requeridos para entenderlo. Sin embargo, los procesos deliberativos están concebidos para superar estas deficiencias características de la consulta pública, lo cual facilita que las personas se informen sobre los aspectos multifacéticos de un tema de política pública.

Apoyo de las y los funcionarios

La institucionalización también precisa el apoyo de las y los funcionarios públicos, no solo de quienes se encuentran en la cúspide de las autoridades públicas, sino también de quienes apoyan y realizan labores *prácticas* de niveles inferiores que tienen que incorporar las nuevas prácticas en sus programas de trabajo. Las funcionarias y los funcionarios a cargo de la toma de decisiones y de la participación del público en temas políticos complejos ya desempeñan un trabajo difícil, sin necesidad de añadir nuevos requisitos. Sin embargo, al igual que sucede con las y los representantes elegidos, una solución posible es buscar situaciones en las que institucionalizar la deliberación ayudaría a resolver los acuciantes problemas que las y los funcionarios enfrentan.

Muchas personas han tenido también malas experiencias con las formas tradicionales de consulta, en cuyas reuniones o foros abiertos (fuera de línea y en línea) suelen dominar las voces más ruidosas y las de quienes tienen más que perder. Los resultados de estos procesos parecen listas de deseos que no toman en cuenta limitaciones ni compromisos. Se requiere cierto grado de comprensión de cómo difieren los procesos deliberativos y cómo pueden combinarse eficazmente con otras formas de participación de las partes interesadas. Para lograrlo, se necesitarían actos de difusión, formación específica e incentivos profesionales o salariales. En situaciones en las que la participación pública es obligatoria, y en las que los procesos habituales no ayudan a las y los funcionarios a ofrecer soluciones más eficaces y legítimas, se presentan oportunidades prometedoras para la institucionalización.

Por otra parte, es necesario realizar un cambio cultural en el seno de la administración pública (no basta con tener unas cuantas personas comprometidas) y de la sociedad en general para reconocer la importancia y la capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos que intervienen en la toma de decisiones públicas. Con demasiada frecuencia, la participación ciudadana se considera como una amenaza o un costoso paso adicional, y no como una forma de complementar las instituciones que ahora

son parte de la democracia representativa y de fortalecer las políticas públicas mediante la participación del público desde etapas tempranas. La institucionalización requiere el compromiso de todas las partes interesadas para lograr un cambio sostenido.

Apoyo del público y de los medios de comunicación

Para lograr un mayor respaldo del público se requiere un entorno mediático favorable en el que los medios de comunicación y las y los periodistas estén dispuestos a dar cobertura a los procesos deliberativos, además de que se les aliente al respecto. En la mayoría de los países de la OCDE, ni los medios de comunicación ni el público están bien informados sobre los procesos deliberativos. Esta situación empieza a cambiar, sobre todo en aquellos países en los que se han emprendido o se están llevando a cabo iniciativas nacionales de gran repercusión, pero todavía no se alcanza el nivel requerido para lograr el cambio cultural.

La comunicación pública puede utilizarse como herramienta estratégica para facilitar los procesos deliberativos, así como para aumentar el apoyo público a estos. Involucrar desde el principio a la persona responsable de comunicar sobre los procesos deliberativos (como quienes ocupan cargos en las jefaturas de prensa, la asesoría de medios o la dirección de comunicación) sería beneficioso. Estas personas pueden ayudar a desarrollar una estrategia de comunicación, organizar conferencias de prensa y gestionar las solicitudes de los medios de comunicación, con lo que se aumentarían al máximo las oportunidades de una cobertura mediática de calidad.

Un marco jurídico y regulatorio favorable

Una vez que se establece la voluntad política y pública, hay que considerar si se necesita una nueva legislación o regulación, o si es preciso modificar o corregir la legislación, la regulación o los acuerdos de gobernanza actuales. Por ejemplo, los gobiernos podrían elaborar proyectos de ley o regulaciones que fijen como requisito la realización de un proceso deliberativo en determinadas condiciones (por ejemplo, antes de tomar una decisión pública sobre proyectos a largo plazo con un cierto costo) y que permitan a la ciudadanía iniciar un proceso de este tipo, siempre y cuando reúnan el número suficiente de firmas. En cuanto a la rendición de cuentas, incluir una disposición que establezca que, a partir

de un determinado umbral, las y los tomadores de decisiones públicas no pueden ignorar la petición, como ocurre en algunas ciudades polacas (véase el recuadro 6.12). Un aspecto que vale la pena considerar es el orden u órdenes de gobierno en el(los) que se requieren cambios legislativos y/o regulatorios. Una vez más, como se observa en el ejemplo de Polonia, a menudo se precisan cambios en múltiples órdenes.

Además de los cambios en la legislación orientados a establecer regulaciones o requisitos para la deliberación pública, es necesario abordar otros temas relativos al apoyo jurídico con miras a facilitar, reducir el costo y obtener mejores resultados al organizar procesos deliberativos. Por ejemplo, las regulaciones aplicadas en los países de la OCDE, y dentro de ellos en diferentes órdenes de gobierno, difieren en términos del acceso a las bases de datos para llevar a cabo con éxito un proceso de selección aleatoria, por ejemplo, un sorteo cívico. La legislación y la regulación deberán adaptarse para utilizar las bases de datos más completas disponibles en el procedimiento de selección aleatoria, con el fin de velar por que el mayor número posible de personas tenga una oportunidad justa de ser seleccionado para participar desde el principio. Al hacerlo, es preciso tomar siempre en cuenta la inclusión. En particular, muchos de las y los habitantes más vulnerables no son ciudadanos, por lo que no necesariamente aparecerán en los registros electorales u otras bases de datos. Todas estas consideraciones deben hacerse en función de las regulaciones generales de protección de datos personales, como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea.

Un siguiente paso sería incorporar la obligación de que los empleadores concedan permisos remunerados para participar en un proceso deliberativo, como ocurre con los jurados penales, o que las autoridades públicas indemnicen a los empleadores. Si se valora el tiempo y las aportaciones de la ciudadanía a la formulación de políticas públicas, es importante compensar su tiempo y procurar la inclusión. Conceder permisos remunerados y reembolsar los gastos de participación en un proceso deliberativo contribuiría a aplicar el principio de buenas prácticas de inclusión (véase el capítulo 5).² También demostraría la seriedad y la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y alentaría a las personas a hacerlo para cumplir con su responsabilidad cívica como ciudadanas y ciudadanos de una comunidad democrática.

Capacidad suficiente dentro y fuera del gobierno

Por otra parte, la institucionalización requiere disponer de capacidad suficiente, tanto dentro como fuera del gobierno. Es necesario contar con suficientes funcionarias y funcionarios públicos que sepan cómo encarar un proceso deliberativo y comprendan su función como anfitriones neutrales. De igual manera, se requieren suficientes profesionales de alta cualificación que sepan cómo diseñar, organizar, dirigir y facilitar procesos deliberativos. Las y los profesionales pueden ubicarse dentro del gobierno si están establecidos en instituciones independientes y ajenas a las autoridades encargadas. También pueden ser proveedores externos, como las múltiples organizaciones que realizaron los proyectos analizados en este informe. Un requisito es que estén enterados de las ventajas y de cómo licitar, encargar y trabajar con otros profesionales en un proceso deliberativo.

Una estrategia para superar estos retos sería que los gobiernos establecieran una oficina encargada de los procesos deliberativos de manera permanente u otra con un mandato más amplio que pudiera también centrarse en los procesos deliberativos. Por ejemplo, podría ser la “oficina de Gobierno Abierto” o un “centro de excelencia en democracia deliberativa y participativa”.

Un centro de este tipo podría recibir financiamiento del gobierno, pero a distancia, de modo que sea imparcial y confiable. Ejemplos de dichas instituciones son el Centro para la Participación Ciudadana de Francia (recuadro 6.15) o los centros What Works del Reino Unido (recuadro 6.16). El personal profesional podría estar formado por empleados y empleadas de entidades públicas o por organizaciones de la sociedad civil (OSC) universalmente respetadas e imparciales, o bien por universidades contratadas por el gobierno. Además de dirigir programas deliberativos, el mandato de dicha oficina podría incluir los siguientes puntos:

- **Fijar estándares** de buenas prácticas en los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas que coincidan con los principios de buenas prácticas de la OCDE y que se adapten al contexto. Tal medida es importante para evitar la corrupción o la manipulación de los procedimientos. Contar con una oficina o dependencia para la cual sea prioritario mantener la integridad del proceso, aumentaría su legitimidad y confiabilidad. Seguir buenas prácticas documentadas y disponer de personal

profesional asegura que el proceso siga siendo imparcial e independiente de la política partidista.

- **Asesorar a las y los tomadores de decisiones** que analizan los usos de la deliberación ciudadana en su trabajo.
- **Desarrollar conocimientos** en el gobierno y en las instituciones públicas de manera más amplia, al **formar a las y los funcionarios públicos** para hacer la tarea encomendada con inteligencia y para actuar como anfitriones neutrales. Será necesario delimitar con claridad las funciones de las y los involucrados: quiénes inician el proceso, quiénes lo organizan y dirigen, y quiénes lo supervisan.
- **Vigilar y evaluar los procesos deliberativos en curso y su impacto**, para así cerciorarse de generar un aprendizaje colectivo (por ejemplo, sobre cuáles procesos funcionan o no funcionan bien en determinados contextos) y de que los resultados influyan en la toma de decisiones públicas.
- **Gestionar un presupuesto** destinado a financiar procesos deliberativos.
- **Invertir en las competencias y habilidades de organizaciones de la sociedad civil** con capacidad de organizar, dirigir y facilitar un proceso deliberativo, ya que la institucionalización requiere más operadores.
- **Informar con regularidad de los resultados de los procesos representativos deliberativos al gobierno y a los parlamentos** con ánimo de propiciar que el beneficio acumulado de los procesos deliberativos se relacione con los ciclos parlamentarios y gubernamentales.

Más aún, un Consejo Consultivo Ciudadano apuntalaría el trabajo de un Centro de Excelencia, compuesto por ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar que se rotaran para cumplir un mandato de uno o dos años. Los mandatos de dicho consejo podrían ser dos. Primero, seguir y evaluar los procesos deliberativos en curso en conjunto con el Centro de Excelencia. Segundo, vigilar la aplicación de las recomendaciones aceptadas que fueron formuladas en procesos deliberativos ocasionales. En un contexto institucionalizado, habrá un mayor número de procesos representativos deliberativos. Si bien en ocasiones (32% del tiempo entre los 282 casos en países miembros de la OCDE; véase el capítulo 3), se evalúa el proceso, el impacto resulta más difícil de medir y rara vez se evalúa. Un Consejo Consultivo Ciudadano podría encargarse de supervisar la aplicación de las recomendaciones aceptadas por las autoridades públicas en todos los órdenes de gobierno.

Recuadro 6.15. Centro para la Participación Ciudadana de Francia (Le Centre de la Participation Citoyenne, CPC)

El 25 de noviembre de 2019, la Dirección Interministerial de Apoyo a la Transformación del Sector Público (DITP) estableció el Centro para la Participación Ciudadana, el cual se relaciona con el Poder Ejecutivo.

El Centro ofrece asesoramiento y conocimientos especializados sobre la participación ciudadana y la participación activa en la formulación de políticas públicas. Como centro de recursos y competencias, brinda asesoramiento en materia de estrategia a las y los tomadores de decisiones y asesoramiento en metodología a los comités de dirección de procesos deliberativos. También ayuda a quienes formulan políticas públicas a poner en práctica las recomendaciones hechas por la ciudadanía.

Más información disponible en <https://participation-citoyenne.gouv.fr/>

Recuadro 6.16. Centros What Works del Reino Unido

La red What Works es una iniciativa para hacer uso de las evidencias disponibles con el fin de mejorar el diseño y la prestación de servicios públicos. Su objetivo es mejorar la forma en que el gobierno y otras organizaciones del sector público “desarrollan, comparten y utilizan (o ‘generan, concretan y adoptan’) evidencia de alta calidad en la toma de decisiones”. La red ayuda a brindar servicios más eficaces y eficientes en todo el sector público a escala nacional y local” (GOV.UK, 2019).

La red está formada por nueve centros What Works independientes, tres miembros afiliados y un miembro asociado. Como aquí se plantea, los organismos de interés relacionados con el establecimiento de un centro de excelencia son los What Works.

Los centros contribuyen a asegurar que las evidencias influyan en la toma de decisiones al:

- “Cotejar las evidencias actuales sobre la eficacia de los programas y las prácticas
- Elaborar informes de síntesis y revisiones sistemáticas de alta calidad en áreas donde no existen actualmente
- Evaluar la eficacia de las políticas y prácticas en función de un conjunto de resultados acordados
- Cerrar las brechas con base en evidencias encargando nuevos ensayos y evaluaciones

- Compartir los resultados de forma accesible
- Apoyar a profesionales, comisionarios y formuladores de políticas públicas para que utilicen estos hallazgos como fundamento de sus decisiones” (GOV.UK, 2019).

Los centros se financian combinando fuentes gubernamentales y no gubernamentales, entre ellas el Consejo de Investigación Económica y Social y el Big Lottery Fund. Ambos cuentan con el apoyo del Asesor Nacional de What Works y su equipo en la Oficina del Gabinete.

Más información disponible en <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>

Financiación suficiente

Para que la institucionalización sea una tarea viable, es necesario cumplir con algunas obligaciones en materia de presupuesto. Asimismo, se precisan ciertas inversiones iniciales para establecer una infraestructura sostenible (ya sea mediante normas legales o regulatorias, o nuevas instituciones que desempeñen la función de un secretariado u otro órgano similar). Aunque ello exige un compromiso en términos de presupuesto, un análisis costo-beneficio por parte del sector público en relación con la participación y deliberación ciudadanas detectaría que realizar un proceso deliberativo institucionalizado es menos costoso que una experiencia ocasional.

Límites de la institucionalización

En este capítulo se ha explorado mayormente el potencial de la institucionalización y los experimentos emprendidos hasta ahora. Sin embargo, la institucionalización podría no ser beneficiosa en todos los casos, de ahí la importancia de tomar en cuenta las posibles limitaciones y cómo podrían mitigarse.

Al igual que sucede con los procesos deliberativos ocasionales, al diseñar la deliberación ciudadana institucionalizada es fundamental considerar que los procesos deliberativos no son adecuados para todo tipo de asuntos de política pública. Son más valiosos para abordar problemas de política basados en valores, problemas complejos que requieren compromisos y temas de largo plazo que trascienden los incentivos a corto plazo de los ciclos electorales (véase el capítulo 1).

Se debe evitar el uso de un modelo único de institucionalización. En este capítulo ya se expusieron tres vías diferentes –mismas que podrían combinarse de diversas maneras– y hay muchas otras posibilidades. Los contextos político, jurídico e institucional son importantes a la hora de decidir si se institucionaliza la deliberación pública y cómo hacerlo. Además, es imperativo dejar suficiente espacio para experimentar y efectuar cambios en el diseño institucional con base en la evaluación y el aprendizaje. Si regula y limita excesivamente, la institucionalización podría contrarrestar la innovación y la participación. Por ejemplo, en Porto Alegre, quienes defendían el presupuesto participativo (PP) no querían necesariamente que se codificara dicho proceso, pues pensaban que eso suprimiría el potencial de experimentación, creatividad e innovación (Baiocchi, 2005, citado en Smith, 2009: 50). Sin embargo, no codificarlo tenía la desventaja de dejar al proceso de PP vulnerable ante los cambios de gobierno.

Cuanto más se utilicen los procesos deliberativos y cuanto más interengan en la toma de decisiones públicas importantes, más probabilidades tendrán de ser atacados. Por consiguiente, tendrán que hacerse de más legitimidad. Como sostiene Mansbridge (2018), “la legitimidad sólida se deriva no solo de una delegación adecuada, sino también del diseño y la presentación pública de los propios minipúblicos”. La comunicación pública eficaz es un componente fundamental del éxito al difundir adecuadamente la representatividad de las y los participantes en el proceso deliberativo, el carácter equilibrado y amplio tanto de las evidencias como de los conocimientos expertos presentados a quienes participan, así como la calidad de la deliberación y los resultados. Estos puntos se reflejan en los Principios de Buenas Prácticas en Procesos Deliberativos para la Toma de Decisiones Públicas (véase el capítulo 5).

La instauración de procesos deliberativos institucionalizados también plantea nuevos cuestionamientos sobre el significado de la rendición de cuentas (denominada *responsabilidad* en algunos casos), que hoy denota principalmente la capacidad de sancionar por medio de las elecciones. Sin embargo, la rendición de cuentas no siempre tuvo esta definición restrictiva. Cuando se utilizó por primera vez en la década de 1960, el término significaba literalmente “dar cuenta”, es decir, “tener que describir, explicar y justificar nuestras acciones ante quienes somos responsables” (Mansbridge, 2019: 193-194). Por consiguiente, la instauración de procesos deliberativos permanentes o continuos como instituciones complementarias a las representativas requiere examinar en qué forma dichas iniciativas mejoran los actuales mecanismos de rendición de

cuentas y en qué forma pueden las y los participantes rendir cuentas unos a los otros y a los miembros del público. En el cuadro 6.1 se presenta una panorámica de esta visión más deliberativa de lo que es la rendición de cuentas:

Cuadro 6.1. Tipos de rendición de cuentas en los procesos deliberativos con participantes elegidos por sorteo

Tipo de rendición de cuentas	Nivel de formalidad	
	Formal	Informal
Basada en sanciones	Leyes contra el soborno y otras formas de delito.	Representantes que vigilan y sancionan las normas del discurso dentro de su propia deliberación. Miembros del público que ejercen presiones informales sobre las y los representantes.
Deliberativa	Explicaciones colectivas presentadas por escrito a los pares representantes o al público.	Las y los representantes se escuchan, explican y justifican mutuamente sus perspectivas, opiniones e intereses. Las y los representantes hacen lo mismo con el público en general o con determinados electores, de manera presencial o a través de los medios de comunicación.

Fuente: Mansbridge (2019).

Por último, como se ha sostenido a lo largo del capítulo, la institucionalización se encuentra en la etapa experimental. Por lo tanto, cualquier iniciativa en este sentido deberá supervisarse y evaluarse. Se trata de un proceso de aprendizaje colectivo.

Notas

- 1 El grupo estuvo formado por: Bjørn Bedsted (Consejo Danés de Tecnología, Dinamarca); Yago Bermejo Abati (Deliberativa, España); Terrill Bouricius (exfuncionario electo y científico político no afiliado, Estados Unidos); Lyn Carson (newDemocracy Foundation, Australia); Nicole Curato (Centro para la Democracia Deliberativa y la Gobernanza Global, Australia); Yves Dejaeghere (Organización G1000, Bélgica); Mahmud Farooque (Arizona State University Consortium for Science, Policy, and Outcomes, Estados Unidos); Doreen Grove (Gobierno escocés, Reino Unido); Brett Hennig (Sortition Foundation, Reino Unido); Dominik Hierlemann (Bertelsmann Stiftung, Alemania); Angela Jain (Instituto Nexus, Alemania); Dimitri Lemaire (Particitz, Bélgica); Miriam Levin (Gobierno británico, Reino Unido); Peter MacLeod (MASS

LBP, Canadá); Arantxa Mendiharat (Deliberativa, España); Min Reuchamps (UC Louvain, Bélgica); David Schechter (Democracy R&D, International Network); Graham Smith (Centre for the Study of Democracy, Universidad de Westminster, Reino Unido); Jane Suiter (Institute for Future Media and Journalism, Universidad de la Ciudad de Dublín, Irlanda); Nivek Thompson (Deliberatively Engaging, Australia), Niamh Webster (Gobierno escocés, Reino Unido) y Antoine Vergne (Missions Publiques, Francia).

- 2 El principio 5 sobre la inclusión estipula lo siguiente: “La inclusión deberá lograrse estudiando cómo hacer participar a los grupos infrarrepresentados. También deberá fomentarse y apoyarse la participación mediante la remuneración, la cobertura de gastos y/o la prestación o el pago del cuidado de niños y ancianos”.

Referencias bibliográficas

Abercrombie, Nicholas, Stephen Hill y Bryan S. Turner (1988), *The Penguin Dictionary of Sociology*, Londres, Penguin Books Ltd, <http://text-translator.com/wp-content/filesfa/Dic-of-Sociology.pdf> (consultado el 24 de febrero de 2020).

Academy of Finland (2019), “Maija Setälä: Citizens’ Initiative Review and Finnish Local Politics”, Academy of Finland, <https://www.aka.fi/en/strategic-research-funding/blodgeja/2019/maija-setala-citizens-initiative-review-and-finnish-local-politics/> (consultado el 27 de febrero de 2020).

Ayuntamiento de Madrid, (2019), “Observatorio de la Ciudad-Ayuntamiento de Madrid”, Madrid.es, <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Observatorio-de-la-Ciudad/?vgnextfmt=default&vgnextchannel=38a9dec3c1fe7610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextoid=38a9dec3c1fe7610VgnVCM2000001f4a900aRCRD> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Baoicchi, Gianpaolo (2005), *Militants and Citizens*, Palo Alto, Stanford University Press.

Center For Wise Democracy (2019), “Dynamic Facilitation”, Center For Wise Democracy, <https://www.wisedemocracy.org/2-dynamic-facilitation.html> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

Chwalisz, Claudia (2019), “A New Wave of Deliberative Democracy”, Carnegie Europe, https://carnegieendowment.org/files/10-17-19_Chwalisz_Deliberative.pdf (consultado el 24 de enero de 2020).

- City of Melbourne, “10-Year Financial Plan”, Participate Melbourne, <https://participate.melbourne.vic.gov.au/10yearplan> (consultado el 2 de marzo de 2020).
- Elstub, Stephen (2010), “The Third Generation of Deliberative Democracy”, en *Political Studies Review*, 8, 291-307.
- Farrell, D. (2014), “The 2013 Irish Constitutional Convention: A bold step or a damp squib?”, en *75 years of the Constitution of Ireland: An Irish-Italian Dialogue*, Clarus Press, Dublin.
- Fenazzi, Sonia (2019), “Swiss Town Tests Citizen Panel to Help Voters Analyse Information”, Swissinfo.ch, https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/participatory-democracy_swiss-town-entrusts-citizen-panel-to-help-voters-analyse-information/45161616 (consultado el 27 de febrero de 2020).
- Fishkin, James (2018), *Democracy When the People are Thinking*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gastil, John y Erik Olin Wright (2019), *Legislature by Lot*, Verso, Londres.
- GOV.UK (2019), “What Works Network”, <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network> (consultado el 27 de febrero de 2020).
- Hartz-Karp, Janette (2012), “Laying the Groundwork for Participatory Budgeting – Developing a Deliberative Community and Collaborative Governance: Greater Geraldton, Western Australia”, en *Journal of Public Deliberation*, 8(2): Article 6.
- _____ y M. Briand (2009), “Institutionalizing Deliberative Democracy: Theoretical and Practical Challenges”, en *Australasian Parliamentary Review*, 24(1), 167-198.
- Healthy Democracy (2019), “Citizens’ Initiative Review”, Healthy Democracy, <https://healthydemocracy.org/cir/> (consultado el 9 de diciembre de 2019).
- Involve (2018), “Citizens’ Assembly on Social Care: Recommendations for Funding Adult Social Care”, UK Parliament, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/citizens-assembly-report.pdf> (consultado el 27 de febrero de 2020).

Joss, S. (1998), “Danish Consensus Conferences as a Model of Participatory Technology Assessment: An Impact Study of Consensus Conferences on Danish Parliament and Danish Public Debate”, en *Science and Public Policy*, 25(1), 2-22.

Lewanski, Rodolfo (2011), “The Challenges of Institutionalizing Deliberative Democracy: The ‘Tuscany Laboratory’”, en *SSRN Electronic Journal*, 1-16.

Mansbridge, Jane (2012), “A Systemic Approach to Deliberative Democracy”, en John Parkinson y Jane Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (2018), “Deliberative Polling Comes of Age”, en *The Good Society*, 27(1-2), 118-129.

_____ (2019), “Accountability in the Constituent-Representative Relationship”, en John Gastil y Erik Olin Wright (eds.), *Legislature by Lot*, Londres, Verso.

Metrolinx Regional Reference Panel, Metrolinx, <http://www.metrolinx.com/en/aboutus/inthecommunity/mrrp/default.aspx> (consultado el 27 de febrero de 2020).

newDemocracy Foundation (2014a), “Darebin Participatory Budgeting Citizens’ Jury”, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/2014/02/20/darebin-participatory-budgeting-citizens-jury/> (consultado el 2 de marzo de 2020).

_____ (2014b), “City of Melbourne People’s Panel (2014)”, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/2014/08/05/city-of-melbourne-people-s-panel/> (consultado el 2 de marzo de 2020).

_____ (2019), “The City of Madrid Citizens’ Council”, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/2018/11/15/the-city-of-madrid-citizens-council/> (consultado el 27 de mayo de 2020).

Niessen, Christoph y Min Reuchamps (2019), “Designing a Permanent Deliberative Citizens’ Assembly”, Centre for Deliberative Democracy and Global Governance Working Paper Series, 2019/6, <http://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/>

Designing%20a%20permanent%20deliberative%20citizens%20assembly.pdf (consultado el 27 de mayo de 2020).

OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

_____ (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

_____ (2019), “Chapter 6. Open, Transparent, and Inclusive Budgeting”, en *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, París, OECD Publishing.

Owen, David y Graham Smith (2019), “Sortition, Rotation, and Mandate”, en John Gastil y Erik Olin Wright (eds.), *Legislature by Lot*, Londres, Verso.

Palermo, Francesco y Elisabeth Alber (2015), *Federalism as Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*, Brill | Nijhoff, DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004274518>

Parkinson, John (2004), “Why Deliberate? The Encounter Between Deliberation and New Public Managers”, en *Public Administration*, 82(2), 377-395.

Parliament of the German-speaking Community of Belgium [Parlamento de la Comunidad de Habla Alemana de Bélgica] (2019), “Was passiert beim Bürgerdialog?”, Pdg.be, https://www.pdg.be/desktop/default.aspx/tabid-5421/9372_read-56650 (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Partizipation.at. (2019), “Participation: The Citizens’ Council”, <https://www.partizipation.at/buergerinnenrat.html> (consultado el 9 de diciembre de 2019).

Ravazzi, Stefania (2017), “When a Government Attempts to Institutionalize and Regulate Deliberative Democracy: The How and Why from a Process-tracing Perspective”, en *Critical Policy Studies*, 11(1), 79-100.

- Reuchamps, Min (2020), “Belgium’s Experiment in Permanent Forms of Deliberative Democracy”, Constitutionnet, <http://constitutionnet.org/news/belgiums-experiment-permanent-forms-deliberative-democracy> (consultado el 28 de febrero de 2020).
- Setälä, Maija (2017), “Connecting Deliberative Mini-Publics to Representative Decision Making”, en *European Journal of Political Research*, 56, 846-863.
- Smith, Graham (2001), “Taking Deliberation Seriously: Institutional Design and Green Politics”, *Environmental Politics*, 10(3), 72-93.
- ____ (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ (2018), “The Institutionalization of Deliberative Democracy: Democratic Innovations and the Deliberative System”, en *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 4(2), 5-18.
- Suiter, Jane, David Farrell y Clodagh Harris (2016), “The Irish Constitutional Convention: A case of ‘high legitimacy’?”, en Min Reuchamps y Jane Suiter (eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press.
- Thompson, Nivek (2012), “Participatory Budgeting – the Australian Way”, en *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 5.
- Warren, Mark E. (2007), “Institutionalizing Deliberative Democracy”, en S. W. Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Weymouth, Robert y Janette Hartz-Karp (2015), “Deliberative Collaborative Governance as a Democratic Reform to Resolve Wicked Problems and Improve Trust”, en *Journal of Economic and Social Policy*, 17(1), Article 4.
- Vorarlberg.at (2017), “Citizens’ Council: Dealing with Land in Vorarlberg”, Vorarlberg, https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/content/detailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/buergerrat-umgang-mit-grund-und-boden?article_id=212751 (consultado el 27 de febrero de 2020).

Otras prácticas
deliberativas
importantes

Ieva Česnulaitytė
y Mauricio Mejía Galvan



En este capítulo se describen otras prácticas deliberativas que no cumplieron con los tres criterios de inclusión en el presente informe: impacto (encargadas por una autoridad pública); representatividad (participantes seleccionados al azar y estratificados demográficamente), y deliberación (reuniones presenciales por al menos un día completo). Sin embargo, los ejemplos que aquí se presentan son valiosos y pertinentes para el trabajo global de la OCDE sobre participación ciudadana.

En la primera parte del capítulo se estudian otros tipos de tendencias deliberativas prevalecientes en el mundo: Encuestas Deliberativas en África, prácticas deliberativas en América Latina e India, y procesos deliberativos internacionales y transnacionales.

En la segunda parte del capítulo se examinan otras formas creativas en que los procesos deliberativos se han utilizado para responder a la movilización social, diseñar nuevos modelos de democracia, formular constituciones, así como participar en festivales de la democracia y en las 21st Century Town Meetings®.

Introducción

En este informe se han analizado diversos procesos representativos deliberativos que cumplen tres criterios específicos: impacto (fueron encargados por una autoridad pública); representatividad (sus participantes se seleccionaron al azar y se estratificaron demográficamente), y deliberación (se sostuvieron reuniones presenciales por al menos un día completo). Por razones comparativas, se requería que todos los casos tuvieran estos elementos en común. Sin embargo, en todo el mundo se han llevado a cabo muchos otros procesos deliberativos con menor duración, con participantes no seleccionados al azar, o bien, iniciados, financiados y llevados a cabo por el mundo académico o por organizaciones de la sociedad civil, sin apoyo ni relación con autoridades públicas. Estos ejemplos no se incluyeron por rigor metodológico, con el fin de asegurar la comparabilidad de procesos similares. No obstante, son también importantes, valiosos y prometedores, y posibles canales para la aplicación por parte de los países de las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017).

Los procesos deliberativos también experimentaron innovaciones y formaron parte integral de propuestas de nuevos modelos de instituciones democráticas (por ejemplo, en el modelo de democracia del Byron Shire Council en Australia) o se utilizaron en procesos complejos y abiertos de formulación de constituciones (por ejemplo, en Islandia y Chile). Dado que no se analizó el contexto de los procesos deliberativos del estudio que participaron en un experimento de democracia innovadora más amplio, en este capítulo se explican algunos de estos usos creativos de los procesos deliberativos.

Por consiguiente, el análisis expuesto en este capítulo no es exhaustivo, pues no se basa en la recopilación de datos realizada para el presente informe. Más bien, se brinda una breve visión general que complementa

las conclusiones principales del informe, dado que muchos de estos ejemplos y otras destacadas innovaciones democráticas deliberativas se tratan ampliamente en otros documentos (véase Elstub y Escobar, 2019: 371-449).

Tendencias deliberativas en el mundo

Encuestas Deliberativas en África

En esta publicación no se presentan ejemplos de África porque, hasta donde conocen la y el autor al momento de escribir el texto, las autoridades públicas no han encargado un proceso deliberativo. Sin embargo, se reconocen varios ya realizados. Hasta la fecha, se han celebrado cuatro encuestas deliberativas en Malawi (2017), Senegal (2016), Ghana (2015) y Uganda (2014). Las encuestas estuvieron a cargo de la Red de África Resiliente junto con el Centro para la Democracia Deliberativa, dirigido por James S. Fishkin (Cdd.stanford.edu, 2020; véase en el capítulo 2 una descripción de las encuestas deliberativas).

Resilient Africa Network es una asociación de universidades africanas financiada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Resilient Africa Network, 2020). Además, en 2015 se efectuó en Tanzania una Encuesta Deliberativa de carácter más experimental, aplicada por un grupo de académicos y académicas, así como organizaciones de la sociedad civil, y financiada por fundaciones para el desarrollo. La Encuesta Deliberativa se llevó a cabo en paralelo a una sesión informativa a la que asistió una segunda muestra aleatoria de participantes. Se compararon los resultados en cuanto al cambio de opinión de ambos grupos (el expuesto al aprendizaje y la deliberación y el expuesto solo al aprendizaje), lo cual reveló el gran impacto de la deliberación en la formación de las opiniones de la ciudadanía (Birdsall *et al.*, 2018).

En las encuestas deliberativas aplicadas en África se consiguió involucrar a ciudadanas y ciudadanos en una deliberación sustentada y formular recomendaciones bien pensadas para todos los órdenes de gobierno: local (Senegal y Ghana), regional (Malawi y Uganda) y nacional (Tanzania). Los siguientes fueron temas de política pública tratados en estos sondeos: inundaciones y reubicación de comunidades; seguridad

alimentaria; agua; saneamiento; higiene; retos planteados por la rápida urbanización; respuesta a catástrofes medioambientales y al crecimiento demográfico, y uso de recursos naturales.

Todas las encuestas deliberativas tuvieron altas tasas de participación y una deliberación intensa (Fishkin *et al.*, 2017: 151). Además, se concluyó que, aunque algunos de estos países tienen un bajo nivel educativo, esto no ha afectado significativamente la deliberación ni representa un obstáculo para poner en marcha dichos procesos (Chirawurah *et al.*, 2019: 31). En consecuencia, varios estudios con fines de evaluación destacan la importancia y el potencial impacto de la deliberación informada en la configuración de políticas para el desarrollo en esta región (Chirawurah *et al.*, 2019: 31). Eso demuestra el carácter universal de los procesos deliberativos, su adaptabilidad a diferentes contextos y su aplicabilidad en el abordaje de aspectos de políticas públicas en materia de desarrollo. Sin embargo, en los casos en los que se utiliza ayuda proveniente del extranjero para emprender procesos deliberativos, podría trabajarse de manera especial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del proceso, lo que contribuye a aumentar la legitimidad de sus resultados.

Prácticas deliberativas en América Latina

Las prácticas deliberativas son comunes en la región latinoamericana, por lo que, aunque suelen diferir de los modelos de procesos representativos deliberativos descritos en este informe, se dispone de importantes ejemplos individuales e institucionalizados.

Uno de los experimentos deliberativos *ad hoc* más destacados tuvo lugar en Colombia en 2012. Investigadores de la Universidad de Berna organizaron un proceso deliberativo con exmiembros de organizaciones paramilitares y guerrilleras de Colombia para estudiar la deliberación en situaciones posteriores a un conflicto. Los resultados de 28 mesas redondas mostraron que es posible realizar una deliberación fructífera en entornos hostiles y conflictivos. También se concluyó que la deliberación puede ser decisiva en circunstancias posteriores a un conflicto, pues facilita el diálogo, el entendimiento y la reconciliación (Ugarriza y Caluwaerts, 2015).

En 1989, en Porto Alegre, Brasil, se originó una de las prácticas más conocidas de participación ciudadana activa –el presupuesto participativo–,

la cual se utiliza ampliamente en la región y se institucionalizó en un buen número de países latinoamericanos. Perú y Brasil incorporaron el PP en la legislación nacional y numerosas ciudades lo institucionalizaron en el ámbito local: la Ciudad de México (México), Buenos Aires y Rosario (Argentina), y Medellín (Colombia). El PP puede incluir varias etapas de deliberación ciudadana: lluvia de ideas sobre las áreas prioritarias del financiamiento para una comunidad, desarrollo colectivo de proyectos que se financiarán y deliberación previa a la votación de proyectos específicos.

Por otra parte, la deliberación constituye un componente central de muchos órganos y prácticas institucionalizados, establecidos para representar a la ciudadanía y a la sociedad civil en la toma de decisiones y comunes en todos los órdenes de gobierno. Algunos ejemplos son los consejos deliberativos, como el Consejo Nacional de Planificación en Colombia y los mecanismos de formulación de políticas públicas en múltiples niveles, como las conferencias nacionales de políticas públicas en Brasil (Pogrebinschi, 2016: 5). Dado el carácter deliberativo de varios consejos y conferencias de políticas públicas, la base de datos LATINNO, que documenta las innovaciones democráticas en América Latina, tiene más de 200 innovaciones democráticas registradas en Brasil, 92% de las cuales son deliberativas (Pogrebinschi, 2016: 8).

En el ámbito local, en los países latinoamericanos la deliberación en cabildos (consejos locales o asambleas municipales) es una tradición de larga data, heredada del régimen colonial por las democracias modernas. En los cabildos, ciudadanas y ciudadanos tienen oportunidad de debatir e intercambiar ideas en cuanto a la toma de decisiones locales (Ugarriza, 2012). A menudo los cabildos representan prácticas *ad hoc* y no ofrecen a la ciudadanía poder de decisión, aunque sí brindan un importante escenario para debatir y deliberar. Por ejemplo, en Chile, la tradición de deliberación en el ámbito local y la red de cabildos resultó útil durante el proceso deliberativo de formulación de la Constitución de 2016, analizado a continuación (OECD, 2017).

Del mismo modo, en el estado de Oaxaca, México, se ponen en práctica, en el ámbito local, estructuras de gobierno tradicionales, como los usos y costumbres. En el marco de dichas estructuras, las comunidades se rigen por asambleas tradicionales, en su mayoría obligatorias para los miembros de la comunidad, que facilitan la deliberación ciudadana sobre asuntos de la localidad, asignación de recursos y elección de representantes comunitarios (Magaloni *et al.*, 2019: 1850). De los 570

municipios de Oaxaca, 418 han adoptado estas estructuras tradicionales de gobierno, ya convertidas en un fenómeno generalizado (Magaloni *et al.*, 2019: 1846).

En consecuencia, la cultura de la deliberación, en diferentes formas y modalidades, está ampliamente presente en casi todos los países de América Latina, cuyas ciudadanas y ciudadanos muestran interés y capacidad para participar de manera más sistemática. Ello ofrece un entorno favorable para aplicar los modelos de procesos deliberativos presentados en este estudio en la región, en beneficio de la ciudadanía y los gobiernos en todos sus niveles.

La democracia en las aldeas de la India

En India, el uso de la deliberación como práctica democrática es una tradición de larga data y ampliamente extendida por todo el país. Los *gram sabha*, o asambleas de aldea, forman parte de la estructura de gobernanza local institucionalizada en la Constitución india de 1992 y abarcan a 840 millones de habitantes de cerca de un millón de aldeas de la India rural (Parthasarathy y Rao, 2017). Según la Constitución, todas estas aldeas rurales son gobernadas por un consejo de aldea electo y una asamblea (o *gram sabha*) compuesta por todas y todos los habitantes de la aldea mayores de 18 años registrados en el padrón electoral. El consejo y la asamblea se reúnen al menos dos veces al año (Parthasarathy y Rao, 2017).

La tradición deliberativa descrita también está presente en la India urbana. En 2015, el Gobierno del Territorio de la Capital Nacional de Delhi puso en marcha una política de descentralización para otorgar más poder de decisión a los consejos locales. Las unidades de gobierno local más pequeñas, las *mohallas* (formadas por alrededor de mil hogares), pueden conformar una *mohalla sabha*, es decir, una reunión abierta en la que ciudadanas y ciudadanos pueden proponer, deliberar y tomar decisiones sobre obras públicas locales, supervisar sus avances, así como identificar a los posibles grupos de la población que califican para prestaciones sociales como las pensiones (Gobierno de Delhi, s.f.). El proceso de una *mohalla sabha* se compone de una etapa deliberativa seguida de la toma de decisiones por consenso o por votación mayoritaria.

La democracia de las aldeas, ejercida mediante los *gram sabhas*, abre un espacio para que la ciudadanía –hombres y mujeres, castas altas y

bajas— comparta ideas, tome decisiones, plantee sus preocupaciones y solicite la rendición de cuentas por parte del gobierno. Las prácticas locales deliberativas en la India rural enfrentan muchos retos (relacionados con financiación, claridad del alcance, capacidades cívicas, desigualdad entre quienes participan y otros) (Samy, 2017), pero han impactado positivamente en la inclusión social de los grupos de casta inferior y de las mujeres, contribuyendo a reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo local (Parthasarathy y Rao, 2017).

Procesos deliberativos internacionales y transnacionales

El estudio abarcó procesos deliberativos internacionales y transnacionales, pero conviene distinguir entre ambos tipos. Los internacionales, como World Wide Views, son aquellas prácticas en las que los paneles deliberativos se realizan a la vez y abordan el mismo tema de política pública en varios países, para después presentar sus resultados en un conglomerado de los obtenidos por los diversos paneles nacionales. En estos casos, pueden participar en el proceso muchos países y el número total de participantes es relativamente alto. Sin embargo, este diseño no propicia que representantes de diferentes países interactúen y deliberen de manera conjunta (Smith, 2018: 8). No obstante, los gobiernos supranacionales y las organizaciones internacionales pueden hacer uso de las recomendaciones derivadas de dichos procesos como un resultado colectivo de los países participantes, así como tomarlas en consideración en el ámbito nacional.

Por otro lado, los procesos transnacionales se conciben como un único proceso deliberativo en el que participan ciudadanas y ciudadanos de diferentes países. En este caso, puede aumentarse la representatividad del proceso al estratificar la selección aleatoria de las y los participantes en función de la composición de la comunidad en cuestión, por ejemplo, la Unión Europea. Así, las y los participantes de los distintos países pueden deliberar cara a cara. Aunque este tipo de procesos requiere mucho servicio de traducción, en fechas recientes se realizaron ejemplos exitosos a menor escala. Por ejemplo, el Diálogo Ciudadano de 2019 en La Haya reunió a personas seleccionadas al azar de cinco países para debatir asuntos del ámbito europeo. Se dividió a un total de 120 europeos y europeas en grupos pequeños y cada uno contó con un buen número de traductores y traductoras que ayudaron a quienes participaban a comunicarse (Bertelsmann-stiftung.de, 2020). Los procesos transnacionales de este tipo, con participantes de todos los países implicados, están

preparados para formular recomendaciones comunes para gobiernos supranacionales y organizaciones internacionales muy representativas de la opinión de la ciudadanía.

Habida cuenta de que la participación ciudadana en la toma de decisiones supranacional ya es en sí un reto, los procesos deliberativos pueden ofrecer una forma representativa y sostenible de propiciar una aportación ciudadana significativa e informada en este orden de gobierno.

Otros usos creativos de los procesos deliberativos

La deliberación como respuesta a la movilización social

Si bien las manifestaciones masivas en todo el mundo ocurridas en años recientes (Chile, Hong Kong, Francia, Bolivia, Líbano y Colombia) deben estudiarse caso por caso según los contextos local y nacional, lo cierto es que son sintomáticas de una tendencia general. La gente está decepcionada de su élite política, desconfía de su sistema político y no concuerda con las decisiones políticas clave. Mediante la protesta popular, ciudadanas y ciudadanos buscan una forma de expresar la demanda colectiva de aumentar la participación en este ámbito. Algunos gobiernos nacionales responden a la demanda ciudadana con procesos deliberativos *ad hoc*.

En Francia, después del movimiento de los denominados *chalecos amarillos* y las protestas registradas posteriormente en todo el país, el presidente Emmanuel Macron anunció que se organizaría un proceso participativo nacional de tres meses de duración. El Grand Débat National (Gran Debate Nacional) constó de diversos canales y métodos de participación *online* y *offline* en relación con cuatro temas: políticas fiscales, cambio climático, democracia y servicios públicos. Entre enero y marzo de 2019 se publicaron casi dos millones de contribuciones en la plataforma en línea especial y se realizaron más de 10 mil reuniones locales. La última etapa de dicho proceso participativo consistió en cuatro conferencias nacionales temáticas y 21 conferencias ciudadanas con participantes seleccionados aleatoriamente (Grand Débat National, 2019; Buge y Morio, 2019).

Al escribir esta sección, en Colombia se está llevando a cabo un proceso similar que se prevé finalizará en marzo de 2020. La Conversación

Nacional es la respuesta del presidente Duque a las protestas y paros masivos de noviembre de 2019. Con el fin de abordar seis temas, se invitó a ciudadanas y ciudadanos a participar en una plataforma en línea y en conferencias deliberativas organizadas para cada tema y cada región (Conversación Nacional, 2020).

Las iniciativas deliberativas pueden ayudar a las y los participantes a canalizar sus demandas de forma constructiva en un espacio institucionalizado en el cual los gobiernos estén más dispuestos a escuchar, a diferencia de las movilizaciones y las protestas sociales. La deliberación será útil para desarrollar un entendimiento común y fomenta que las y los participantes formulen recomendaciones informadas y no una lista de deseos, lo cual favorecerá un diálogo constructivo y pacífico entre la ciudadanía y los gobiernos. El resultado que arroje la deliberación como respuesta a la movilización social dependerá del compromiso del gobierno de aplicar las soluciones recomendadas, así como de su voluntad para compartir el poder de decisión con la ciudadanía en el largo plazo.

Procesos deliberativos empleados para diseñar nuevos modelos de democracia

En 2019, la Fundación newDemocracy diseñó y facilitó un proceso de cocreación de un nuevo modelo de democracia para el Byron Shire Council en Nueva Gales del Sur, Australia. El objetivo del proceso era detectar cómo podría el ayuntamiento incluir, dentro de los límites de sus recursos, a la ciudadanía y a las partes interesadas en la toma de decisiones de forma permanente. El codiseño de este modelo también fue innovador: se conformó un grupo de diseño, constituido por dos miembros de cada uno de los grupos siguientes: personal del ayuntamiento; concejales; grupos comunitarios; diseñadoras y diseñadores expertos en procesos; organismos estatales, y personas elegidas de un panel comunitario (newDemocracy Foundation, 2019a).

El panel comunitario actuó como Jurado Ciudadano con 18 personas seleccionadas al azar que se reunieron seis veces a lo largo de tres meses, con el fin de debatir y formular recomendaciones sobre lo que podría ser el modelo de democracia de Byron Shire. Una vez diseñado, los grupos involucrados (incluido el de ciudadanas y ciudadanos) pusieron a prueba el modelo y comunicaron sus puntos de vista al respecto para poder finalizarlo.

El rasgo distintivo del mencionado modelo de cocreación fue que el Jurado Ciudadano se formó no solo para recibir aportaciones y recomendaciones informadas de la ciudadanía, sino también para dar a sus miembros igualdad de oportunidades, un mandato claro y el mismo poder de decisión en el diseño del modelo. Las y los representantes de la ciudadanía partían de una base sólida para exponer su opinión al debatir y trabajar en el modelo con otras partes interesadas en el grupo de diseño, pues su postura se definió al intervenir en el panel comunitario y fue respaldada por este.

Deliberación y cocreación en los procesos de formulación de constituciones: Islandia y Chile

Islandia

En 2008, Islandia estableció un marco innovador con mecanismos de deliberación y cocreación destinado a incluir a la población y las partes interesadas en un proceso participativo de formulación de la Constitución. Si bien su enfoque fue novedoso, es importante reconocer que los antecedentes de Columbia Británica (2004), Países Bajos (2006) y Ontario (2007) ayudaron a concebir y diseñar este último proceso (Suteo, 2015).

En Islandia, tras la crisis financiera de 2008 y la *revolución de las cacerolas*, el creciente retumbar exigiendo una reforma constitucional se apoderó del electorado y de los representantes electos. En noviembre de 2009, el Hormiguero, organización de la sociedad civil, celebró el primer Foro Nacional, un ejercicio de deliberación de un día que convocó a 1,200 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar y a 300 representantes de instituciones y grupos de interés (Suteo, 2015). En junio de 2010, Islandia promulgó una ley constitucional que estableció un Consejo Constitucional de 25 miembros elegidos para redactar un proyecto de ley para presentarlo al Parlamento. Posteriormente, el Parlamento organizó un segundo Foro Nacional con 950 ciudadanas y ciudadanos seleccionados al azar con el fin de deliberar y establecer las prioridades de la ciudadanía respecto de la nueva Constitución. El objetivo era que el documento sirviera de inspiración y sentara las bases para la deliberación del Consejo Constitucional (Landemore, 2015).

En 2012, el proyecto de ley, propuesto al Parlamento por la asamblea constitucional, se sometió a un referéndum no vinculante y fue aprobado

por dos tercios de las y los votantes. Por otra parte, y por diversas razones (véase Landemore, 2015), la Constitución formulada colectivamente fue enterrada por el Parlamento antes de las elecciones legislativas de 2013. En la formulación de la Constitución islandesa se logró que la ciudadanía y las partes interesadas participaran en dos momentos de deliberación y en línea para comentar y enmendar el texto preliminar.

Chile

En los años 2015 y 2016, el proceso preconstituyente chileno pretendía abrir a la ciudadanía la deliberación constitucional. Fue iniciado por organizaciones de la sociedad civil y apoyado por el gobierno, con el objetivo de reemplazar la Constitución de 1980, formulada y promulgada bajo la dictadura de Pinochet, la cual, pese a haberse modificado en numerosas ocasiones, no alcanzaba plena legitimidad ante la ciudadanía y parte de la clase política (Observatorio del Proceso Constituyente en Chile, 2018).

En octubre de 2015, la presidenta Michelle Bachelet anunció el arranque de un proceso multifásico dirigido a formular una nueva Constitución. Como primer paso, la presidenta organizó diálogos ciudadanos –un amplio ejercicio de deliberación ciudadana– en los niveles local, intermedio y nacional (OECD, 2017). El proceso consistió en tres etapas principales. En la primera se reunieron 90,804 respuestas a un cuestionario individual en línea. En la segunda se celebraron reuniones locales autoconvocadas de 10 a 30 personas, sostenidas sobre todo en espacios privados, pero también en universidades, escuelas, iglesias y otros foros sociales. En la tercera la participación más institucionalizada adoptó la forma de cabildos locales o reuniones del ayuntamiento en los niveles provincial y regional.

El mecanismo de consulta partía de una metodología de convergencia deliberativa, la cual concebía la consulta como una oportunidad para deliberar –incluso en presencia de puntos de vista divergentes– y desarrollar conclusiones o posturas convergentes de forma colaborativa. Las Bases Ciudadanas, resultado de la consulta, no eran vinculantes para los poderes Ejecutivo o Legislativo del Gobierno, más bien apuntaban a aportar ideas para sustentar el debate constitucional (OECD, 2017).

Con el fin de incluir en la nueva Constitución las voces de las poblaciones indígenas, se celebró una consulta paralela con 6,478 participantes. Según cifras oficiales, 204 mil personas participaron en las reuniones

locales y 17 mil en la consulta paralela a la población indígena. El compromiso inicial del Gobierno fue enviar al Congreso un nuevo proyecto de Constitución, con fundamento en las Bases Ciudadanas y ratificado después por un plebiscito. Por diversas razones políticas e institucionales (Observatorio del Proceso Constituyente en Chile, 2018), la Constitución no se modificó como lo propuso la presidenta Bachelet, pero el proceso sentó un precedente. La participación ciudadana en el proceso de formulación de la Constitución mantiene su pertinencia en Chile, como lo demuestran las demandas de aumentar la participación expresadas por las y los manifestantes durante la movilización social de 2019, así como la decisión del Gobierno de organizar un plebiscito en abril de 2020 (France 24, 2020).

Festivales de la democracia

La deliberación es un elemento clave de los festivales de la democracia, por lo común establecidos por organizaciones no gubernamentales en alianza con los gobiernos. Originados hace cerca de 50 años en el parque de Almedalen, en la isla sueca de Gotland, los festivales de la democracia actuales se han extendido por toda la región nórdica-báltica y se celebran anualmente en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Estonia, Letonia, Lituania e Islandia. Alemania y los Países Bajos también diseñaron los suyos, y el Reino Unido, Francia, Ucrania, Croacia, Nepal y Corea están en proceso de organizar festivales similares (We Do Democracy, 2020).

Los festivales de este tipo reúnen a ciudadanas y ciudadanos, representantes del gobierno, la sociedad civil y el ámbito empresarial, para debatir y deliberar sobre temas sociales clave, que suelen ser muy variados y abarcan cualquier asunto relacionado con la mejora de un país, una región, una ciudad o una comunidad. El entorno del festival ofrece un ambiente informal e inclusivo que propicia que todos los miembros de la sociedad deliberen en igualdad de condiciones, y se centra en la participación y la interacción (Democracy Festivals Association, 2020). Estos festivales complementan las iniciativas de participación ciudadana emprendidas por el gobierno, contribuyen a fomentar una cultura deliberativa y brindan oportunidades para que el público ejerza su aptitud cívica.

21st Century Town Meetings®

Las 21st Century Town Meetings constituyen un modelo de participación ciudadana en la toma de decisiones que engloba la deliberación y las herramientas digitales con el fin de fomentar una mayor participación activa. Desarrollado y registrado por primera vez por la organización America Speaks, el modelo se ha aplicado ampliamente hasta la fecha (Americaspeaks.org, 2020). Aunque tienen un elemento deliberativo, en términos generales, las reuniones se componen de participantes autoseleccionados y no siempre se sostienen debates presenciales, razón por la cual no se incluyeron en el estudio principal.

Por lo común, cualquier persona interesada puede registrarse para participar en el proceso deliberativo. Sin embargo, las y los organizadores hacen una amplia labor de divulgación, especialmente para invitar a grupos infrarrepresentados a unirse al proceso. Para cerciorarse de que el grupo sea más o menos representativo, se recurre a la estratificación demográfica.

Antes de la reunión, se envía a las y los participantes material informativo para que puedan sostener un debate fundamentado y constructivo. Ya en la reunión, quienes participan forman grupos de 10 a 12 personas y, con la ayuda de una persona moderadora independiente, se informan sobre diversos temas de políticas públicas y debaten al respecto (Participedia.net, 2020).

El rasgo distintivo de estas reuniones es el uso de teclados electrónicos en cada mesa de grupo, con los cuales las y los participantes y quienes se encargan de tomar notas transmiten en forma inmediata sus argumentos, ideas, opiniones y votos a un equipo especializado. Posteriormente, dicho equipo procesa la información, añade sus puntos de vista, destaca algunos argumentos, brinda una respuesta inmediata y puede dar inicio al sondeo y las votaciones de las y los participantes sobre diversos asuntos a lo largo del día (Participedia.net, 2020).

Referencias bibliográficas

Americaspeaks.org (2020), 21st Century Town Meeting, AmericaSpeaks, <http://www.americaspeaks.org/services/21st-century-town-meeting/> (consultado el 3 de marzo de 2020).

Bertelsmann-stiftung.de (2020), “EU citizens’ dialogue - A Different Kind of EU Summit: Citizens’ Dialogue in The Hague”, Bertelsmann-stiftung.de, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/democracy-and-participation-in-europe/project-news/a-different-kind-of-eu-summit-citizens-dialogue-in-the-hague/> (consultado el 13 de enero de 2020).

Birdsall, N., J. Fishkin, F. Haqqi, A. Kinyondo, M. Moyo, J. Richmond y J. Sandefur (2018), “How should Tanzania use its natural gas? Citizens’ views from a nationwide Deliberative Poll”, en *3ie Impact Evaluation Report 70*, Nueva Dehli, International Initiative for Impact Evaluation (3ie).

Buge, Éric y Camille Morio (2019), “Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne”, en *Revue du droit public*, 5.

Cdd.stanford.edu. (2020), Africa – CDD, <https://cdd.stanford.edu/dp-locations/africa/> (consultado el 9 de enero de 2020).

Chirawurah, Dennis, James Fishkin, Niagia Santuah, Alice Siu, Ayaga Bawah, Gordana Kranjac-Berisavljevic y Kathleen Giles (2019), “Deliberation for Development: Ghana’s First Deliberative Poll”, en *Journal of Public Deliberation*, 15(1): Article 3, <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol15/iss1/art3>

Conversación Nacional (2020), <https://www.conversacionnacional.gov.co> (consultado el 26 de febrero de 2020).

Democracy Festivals Association (2020), Democracy Festivals Association, <https://democracyfestivals.org/> (consultado el 2 de marzo de 2020).

Elstub, Stephen y Oliver Escobar (eds.) (2019), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

Fishkin, J., R. Mayega, L. Atuyambe, N. Tumuhameye, J. Ssentongo, A. Siu, y W. Bazeyo (2017), “Applying Deliberative Democracy in Africa: Uganda’s First Deliberative Polls”, en *Daedalus*, 146(3), pp. 140-154.

France 24, 2020, “Protest-hit Chile ponders rewriting Pinochet’s constitution”, <https://www.france24.com/en/20200227-protest-hit-chile->

ponders-rewriting-pinochet-s-constitution (consultado el 5 de marzo de 2020).

Government of Delhi (2020), Mohalla Sabha, <http://mohallasabha.delhi.gov.in/> (consultado el 16 de abril de 2020).

Grand Débat National (2019), <https://granddebat.fr/> (consultado el 26 de febrero de 2020).

Landemore, Hélène (2015), “Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment”, en *Journal of Political Philosophy*, 23(2): 166-191.

Latinno.net. (2020), LATINNO | Innovations for Democracy in Latin America, <https://www.latinno.net/en/> (consultado el 10 de enero de 2020).

Magaloni, B., A. Díaz-Cayeros y A. Ruiz Euler (2019), “Public Good Provision and Traditional Governance in Indigenous Communities in Oaxaca, Mexico”, en *Comparative Political Studies*, 52(12): 1841-1880.

newDemocracy Foundation (2019a), “Byron Shire Council – The Byron Model of Democracy”, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/2019/01/13/byron-shire-council-the-byron-model-of-democracy/> (consultado el 9 de enero de 2020).

_____ (2019b), “The Byron Model: Design Together. Deliver Together. Democracy Co-design Process”, newDemocracy Foundation Research and Development Notes, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/01/The-Byron-Model-of-Democracy-Process-Design.pdf> (consultado el 9 de enero de 2020).

Observatory of the Constituent Process in Chile (2018), “An Assessment of the Chilean Constituent Process”, RED Foundation of Studies for the Deepening of Democracy, <http://constitutionnet.org/sites/default/files/2018-05/An-assessment-of-the-Chilean-constituent-process.pdf>

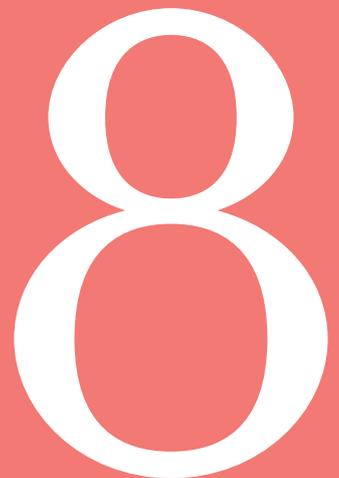
OECD (2017), *Chile Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.htm

Parthasarathy, R. y V. Rao (2017), “Deliberative Democracy in India”, en *Policy Research Working Paper*, 7995, <http://documents.worldbank.org/curated/en/428681488809552560/pdf/WPS7995.pdf>

- Participedia.net (2020), 21st Century Town Meeting, Participedia, <https://participedia.net/method/145> (consultado el 3 de marzo de 2020.)
- Pogrebinschi, Thamy (2016), “Comparing Deliberative Systems: An Assessment of 12 Countries in Latin America”, en Proceedings of the European Consortium of Political Research 2016 General Conference and Proceedings of the American Political Science Association (APSA) 2016 Annual Meeting.
- _____ (2018), “Deliberative Democracy in Latin America”, en *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, pp. 828-841.
- ResilientAfrica Network (2020), “What is RAN?”, Ranlab.org, <https://www.ranlab.org/about-us/what-is-ran> (consultado el 9 de enero de 2020).
- Samy, P. (2017), “Participatory Budgeting: A Case of Delhi”, Centre for Budget and Governance Accountability, <http://www.cbgaindia.org/wpcontent/uploads/2017/11/PARTICIPATORY-BUDGETING.pdf>
- Smith, W. (2018), *Transnational and Global Deliberation*, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, pp. 855-868.
- Suteo, S. (2015), “Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland”, en *Boston College International and Comparative Law Review*, 38(2), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol38/iss2/4>
- Ugarriza, J. (2012), “La opción deliberativa y la profundización de la democracia en Colombia”, en *Comunicación y Ciudadanía*, 5, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/comciu/article/view/3223> (consultado el 27 de febrero de 2020).
- _____ y D. Caluwaerts (2015), *Democratic Deliberation In Deeply Divided Societies: From Conflict To Common Ground*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- We Do Democracy (2020), “Democracy Festivals”, We Do Democracy, <https://www.wedodemocracy.dk/democracy-festivals-1> (consultado el 4 de marzo de 2020).

Conclusiones

Claudia Chwalisz



En este capítulo se presenta una visión general del informe y sus principales conclusiones, se reconocen las limitaciones de los datos y se brindan recomendaciones clave a las y los tomadores de decisiones públicas, con miras a mejorar la forma en que se inician, diseñan, ejecutan, comunican, supervisan, evalúan e institucionalizan los procesos deliberativos. Asimismo, se incluyen reflexiones sobre otras áreas de estudio.

Objetivo de este estudio y sus principales resultados

El presente es el primer estudio empírico internacional de esta amplitud y profundidad que compara los procesos representativos deliberativos¹ para la toma de decisiones públicas. Se ha trabajado mucho en proyectos de investigación y desarrollo de pensamiento teórico que es importante reconocer, por ejemplo, las trascendentales obras pioneras de Pateman (1970), Mansbridge (1983), Fung (2003), Smith (2009), Elstub y Escobar (2019), entre otras. Sin embargo, en su mayoría se centraron en ejemplos individuales, experimentos y estudios comparativos menores, a menudo de alcance geográfico limitado. El objetivo de este estudio a gran escala es conocer más a fondo en qué forma las autoridades públicas de todo el mundo han utilizado los procesos deliberativos, identificar principios de buenas prácticas y explorar cómo se han institucionalizado hasta ahora.

El análisis de las evidencias internacionales recopiladas detectó tres rasgos característicos fundamentales, lo cual coincide con el trabajo de varios estudiosos y estudiosas del tema. Por consiguiente, estos fueron los tres criterios que se requirió cubrir para formar parte de este estudio.

Primero, en los casos debía haber deliberación. Este factor contempla lo siguiente: sopesar con cuidado las diversas opciones, lo que requiere información precisa y pertinente, así como una gama de perspectivas; contar con un marco evaluativo compartido para tomar decisiones, y establecer como requisito que las y los participantes apliquen estos criterios compartidos para valorar los compromisos y encontrar puntos en común que permitan tomar una decisión de grupo (véase, por ejemplo, Matthew, 1999; Carson, 2017; Bone *et al.*, 2006). Tomando en cuenta que la deliberación requiere tiempo, este elemento se plasmó como un día completo de reuniones presenciales como mínimo.

Segundo, las y los participantes de procesos deliberativos tenían que ser representativos de una amplia muestra transversal de la sociedad. En todos los casos, esta representatividad se consiguió por la vía de la selección aleatoria (sorteo) y la estratificación demográfica (proceso que garantiza que el grupo coincida en términos generales con el perfil demográfico de la comunidad contra datos del censo u otros similares).

Tercero, el proceso debía tener impacto en la formulación de políticas, es decir, que lo iniciara una autoridad pública y las y los tomadores de decisiones acordaran responder o actuar respecto de las recomendaciones (véase, por ejemplo, Farrell *et al.*, 2019; Carson y Elstub, 2019).

Tras una amplia recopilación de datos de todos los órdenes de gobierno (véase el Anexo B), se identificaron 289 casos pertinentes (282 de ellos provenientes de países de la OCDE) que incluyen 763 jurados o paneles individuales (755 de ellos de países de la OCDE). Todos ellos cumplían los tres criterios de inclusión.

Algunos resultados fueron inesperados. Hubo más casos de los previstos al principio. Muchos ejemplos son ya muy conocidos y se les cita habitualmente, pero representan solo una parte de un campo de práctica mucho más amplio y muy diverso. Según el análisis de los datos, los procesos deliberativos persiguen cuatro tipos de propósitos² y tienen 12 modelos distintos (véase el capítulo 2).³ Cada uno tenía características diferentes, lo cual confirmó la hipótesis de que no hay un enfoque único para diseñar estos procesos. En consecuencia, es fundamental que las autoridades públicas sepan elegir un modelo en función del tema en cuestión, la complejidad, el contexto y otros factores. Si bien hay un gran margen para experimentar y modificar los métodos actuales, es preferible hacerlo respetando los principios de buenas prácticas (véase el capítulo 5). En algunas jurisdicciones, como Australia, el Reino Unido y Escocia, fomentar las técnicas deliberativas es parte integral de un programa más amplio de reforma del gobierno abierto.

Este informe solo incluye ejemplos que fueron adjudicados por autoridades públicas; sin embargo, la investigación mostró que los procesos representativos deliberativos fueron primero desarrollados por la academia y organizaciones de la sociedad civil, y después adoptados por los gobiernos. Por ejemplo, los jurados o paneles ciudadanos fueron desarrollados en Estados Unidos por Ned Crosby y el Jefferson Center en 1971, la Célula de Planificación en Alemania por Peter Christian Dienel de la Universidad de Wuppertal en la década de 1970, y la Encuesta

Deliberativa en Estados Unidos por James Fishkin de la Universidad de Stanford en 1988. Por otro lado, en los ejemplos más recientes e institucionalizados, como el Modelo Ostbelgien y el Observatorio de la Ciudad, las autoridades públicas unieron fuerzas con el ámbito académico y las OSC. Ahora están a la vanguardia de la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de procesos deliberativos.

La recopilación de datos no tuvo restricciones geográficas. La OCDE se propuso incluir procesos representativos deliberativos puestos en práctica a nivel mundial, sin limitarse a sus países miembros. No obstante, en su mayoría los casos que cumplían los criterios de inclusión provenían del Occidente global y, por tanto, casi todos se realizaron en países miembros de la OCDE. A menudo, las prácticas deliberativas propias de otras regiones cumplían uno o dos de los tres criterios, pero no todos. En el capítulo 7 se analizan brevemente para hacer constar que en otras regiones se utilizan otras prácticas importantes.

Según los datos obtenidos, muchas autoridades públicas que convocaron a emprender un proceso deliberativo siguieron haciéndolo, demostrando así que las recomendaciones informadas de las ciudadanas y los ciudadanos les parecían valiosas. Esto explica en parte el elevado número de casos puestos en marcha en algunos países.

Otras conclusiones de las evidencias empíricas coincidían con las expectativas de las autoras. La *ola deliberativa* empezó a formarse hace ya mucho tiempo. Hasta donde las autoras saben, los primeros casos que cumplían los tres criterios de inclusión (representatividad, deliberación e impacto) datan de 1986. Desde 2010 ha ido ganando impulso una segunda, ahora de grandes dimensiones. Datos preliminares señalan que tal vez el año de 2019 marcó el inicio de una tercera ola, aún mayor. En esos momentos aumentaron significativamente los ejemplos y hay que considerar que los datos contenidos en este estudio no incluyen siquiera los procesos en curso pero aún no completados en octubre de 2019, la fecha límite para recabar datos. De los procesos deliberativos incluidos en esta obra 28 finalizaron en 2019, pero, según estimaciones de la OCDE, de 30 a 40 más estaban en curso o se anunciaron después de octubre.

Esta fue una de las razones clave para centrarse exclusivamente en los procesos representativos deliberativos en este informe. Cada vez se llevan a cabo más prácticas de este tipo, pero faltaba evidencia comparativa internacional para entender mejor cómo funcionan, y faltaban también

los principios de buenas prácticas que, según revela dicha evidencia, debían sustentarlos para procurar resultados útiles para las autoridades públicas y la confianza de la ciudadanía. Como se comentó en capítulos anteriores, los procesos representativos deliberativos son solo una de las muchas formas en que los Adherentes a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto pueden aplicar sus disposiciones 8 y 9, referentes a la participación ciudadana.⁴ Asimismo, más que una solución milagrosa para reforzar la democracia representativa, son parte de un panorama más amplio.

Por otra parte, los datos confirmaron que la gama de asuntos de política pública abordados en procesos representativos deliberativos ha sido amplia y va en aumento (véase el capítulo 3). Los temas que más se abordan son los que impactan directamente la vida cotidiana de las personas y a los que estas pueden fácilmente aportar sus opiniones y experiencias personales: el urbanismo y la salud. Los procesos en los ámbitos local y regional o estatal suelen referirse a asuntos de planificación urbana y estratégica, infraestructura y salud. Los nacionales e internacionales por lo general abordan temas de política medioambiental y tecnológica.

Sin embargo, al decidir si un proceso representativo deliberativo ayudaría a resolver mejor un problema público, la manera más recomendable de evaluar si la deliberación ciudadana es idónea depende de qué tipos de problemas son adecuados para abordarse mediante procesos deliberativos. En general se trata de problemas políticos basados en valores, problemas complejos que requieren compromisos y asuntos de largo plazo que trascienden los incentivos a corto plazo. También son útiles en particular para resolver situaciones sujetas al estancamiento político. Por otro lado, es igualmente importante tener claro en qué casos las técnicas deliberativas no son útiles (véase el capítulo 1).

Se encontraron ejemplos de buenas prácticas en todos los órdenes de gobierno, aunque la mitad (52%) de los casos aquí contenidos pertenecían al ámbito local. Eso demuestra que la ciudadanía tiene la capacidad de abordar una gran variedad de asuntos complejos relacionados con cualquier orden de gobierno. En estos momentos, los procesos deliberativos que tienen lugar en el ámbito internacional son más pertinentes que nunca, ya que las sociedades de todo el mundo afrontan problemas colectivos basados en valores, a largo plazo y complejos.

Por último, de acuerdo con investigaciones realizadas, la gran mayoría de los procesos representativos deliberativos han sido puntuales

e iniciados por la voluntad política de representantes o funcionarias y funcionarios electos. Hay pocos ejemplos de procesos deliberativos institucionalizados, es decir, jurídicamente arraigados y sustentados en normas sociales que garantizan su continuidad independientemente de la alternancia política (véase el capítulo 6).

A partir de los datos disponibles, se identificaron tres vías diferentes para la institucionalización: 1) el establecimiento de procesos deliberativos permanentes o continuos (como el consejo que decide los temas por abordar en el modelo Ostbelgien); 2) la instauración de requisitos para que los procesos deliberativos se organicen bajo determinadas circunstancias (por ejemplo, antes de llevar a cabo un referéndum o una medida electoral), y 3) el desarrollo de reglas que permitan a la ciudadanía exigir un proceso deliberativo sobre un asunto específico (por ejemplo, si se reúne un número suficiente de firmas). La colaboración con un grupo asesor internacional de profesionales del ámbito gubernamental, la sociedad civil y la academia perfiló las reflexiones sobre los requisitos, obstáculos y estrategias para la institucionalización, entre otros el apoyo a las y los representantes elegidos, las y los funcionarios gubernamentales, el público en general y los medios de comunicación, así como sobre los cambios jurídicos y regulatorios necesarios, la capacidad adecuada tanto en el servicio público como en la sociedad civil, y la financiación suficiente.

Limitaciones de los datos

Los datos incluidos en este informe constituyen un repositorio de todos los casos que el Secretariado de la OCDE consiguió identificar y que se ajustan a los criterios mínimos de inclusión durante el periodo de recopilación de datos comprendido entre marzo y octubre de 2019. Es posible, e incluso probable, que la base de datos no incluya algunos casos válidos realizados antes de esa fecha. Esto se debe al desconocimiento de ellos y no a la voluntad de excluir alguno en particular. Se reconoce un cierto sesgo a tocar casos propios de los países de habla inglesa y francesa, aunque sí se trabajó en aumentar el alcance de nuestra investigación y abordar otros. Es probable que se hayan suscitado omisiones debidas a barreras lingüísticas.

Medidas propuestas

Con base en los extensos datos internacionales recabados para este informe, se identifica un gran número de buenas prácticas para mejorar la forma de iniciar, diseñar, ejecutar, comunicar, vigilar, evaluar e institucionalizar los procesos representativos deliberativos:

1. Las autoridades públicas deberían seguir los Principios de Buenas Prácticas en Procesos Deliberativos para la Toma de Decisiones Públicas (de aquí en adelante, *principios de buenas prácticas*, véase el capítulo 5).⁵

Todos los principios de buenas prácticas sirven para llevar a cabo procesos representativos deliberativos de alta calidad, de los cuales emanen recomendaciones útiles para las autoridades públicas adjudicadoras, además constituyen una oportunidad importante para que la ciudadanía participe en la configuración de decisiones públicas. Al ser principios generales que pueden aplicarse de distintas maneras, según el contexto, son intencionadamente concisos. Están destinados a ser el punto de partida para las y los tomadores de decisiones públicas que deseen adjudicar procesos deliberativos y para las y los profesionales que se propongan diseñarlos y organizarlos. También servirán de base para el seguimiento y la evaluación. Los principios se resumen como sigue:

- La tarea debe estar claramente definida como una cuestión vinculada a un problema público.
- La autoridad adjudicadora del proceso tendrá que comprometerse públicamente a responder a las recomendaciones o a tomar medidas al respecto cuando sea oportuno, así como a supervisar e informar periódicamente sobre los avances en su aplicación.
- Es preciso facilitar el acceso a la siguiente información sobre el proceso: propósito, diseño, metodología, detalles referentes a la selección, expertas y expertos, recomendaciones, respuesta de la autoridad y seguimiento de su aplicación. Una mejor comunicación pública aumentaría las oportunidades para enterar a la población y fomentar su participación.
- Las y los participantes deben ser un microcosmos del público en general. Esto se logra mediante un muestreo aleatorio a partir del cual se haga una selección representativa para cerciorarse de que el grupo se ajuste al perfil demográfico de la comunidad.
- Es necesario hacer lo posible para garantizar la inclusión, por ejemplo, mediante remuneración, pago de gastos, y/o prestación

o pago de servicios de cuidado de niños, niñas o personas de la tercera edad.

- Quienes participan deberán tener acceso a una amplia gama de evidencias y conocimientos especializados precisos, pertinentes y accesibles, así como la posibilidad de solicitar información adicional.
- La deliberación en grupo implica buscar puntos en común, para lo cual se requiere escuchar de manera atenta y activa, sopesar y considerar múltiples perspectivas, procurar que cada participante tenga oportunidad de hablar, y disponer de una mezcla de formatos y una facilitación hábil.
- Para que los procesos sean de alta calidad y generen recomendaciones informadas, las y los participantes deberán reunirse durante al menos cuatro días completos en persona, pues la deliberación demanda un tiempo adecuado para que se enteren, sopesen las evidencias y formulen recomendaciones colectivas.
- Para velar por la integridad del proceso, debe ser dirigido por un equipo de coordinación independiente.
- Es preciso respetar la privacidad de las y los participantes para así protegerlos de la atención no deseada y preservar su independencia.
- Los procesos deliberativos deberán ser evaluados según estos principios para garantizar el aprendizaje, ayudar a mejorar la práctica futura y comprender el impacto.

2. Los procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas deberían utilizarse, junto con otros métodos de participación, como parte de una estrategia general de participación pública.

Los procesos deliberativos implican un componente de participación más amplia de las partes interesadas, por ejemplo, encuestas públicas, consultas públicas, asambleas municipales y mesas redondas (véase el capítulo 4). La combinación debe diseñarse de forma secuencial, para aclarar en qué forma las encuestas, las consultas, las asambleas o las mesas redondas contribuyen al proceso deliberativo. A menudo, esto implica que las partes interesadas participan al principio y sus resultados se incorporan en la base de evidencias para el grupo representativo de participantes en el proceso deliberativo. Por ejemplo, suele hacerse una convocatoria abierta para que las partes interesadas –empresariado, academia, grupos de defensa, sindicatos y otros actores– presenten la evidencia. En ocasiones se celebran actos públicos o mesas redondas entre una y otra sesión del proceso deliberativo, en los que las y los

propios participantes dirigen los debates con el público. Estos métodos amplían la participación a un público mayor y propician que las aportaciones de la comunidad sustenten la deliberación ciudadana.

3. Es esencial que la información sobre el proceso representativo deliberativo sea transparente y se ponga a disposición del público.

Al recopilarse los datos para este informe se detectó que, en muchos casos, es difícil encontrar información importante sobre el proceso deliberativo. Es preciso que la ciudadanía y los medios de comunicación accedan fácilmente a información sobre el propósito, el diseño, la metodología y los pormenores sobre cómo se seleccionó a las personas, a qué expertos y expertas escucharon los participantes, cómo se eligió a esos expertos y cómo se formularon las recomendaciones ciudadanas (por ejemplo, si se redactaron con las palabras de quienes participaron). Lo anterior influye en la confianza de la gente y en su percepción de la legitimidad del proceso. También es necesario para que los medios de comunicación puedan cubrirlo correctamente.

4. Se requiere mejorar la comunicación pública para aumentar las oportunidades de aprendizaje público, para informar al público sobre el proceso, las evidencias presentadas, los resultados y la ejecución, así como para fomentar una mayor participación ciudadana.

Con una comunicación pública eficaz, un proceso representativo deliberativo se convertirá en un mecanismo útil para que el público en general se entere de un asunto de política pública y para fomentar un debate más amplio (véase el capítulo 4). Las autoridades públicas también deben asegurarse de otorgar la retroalimentación necesaria en tiempo y forma para mantener la relación con la ciudadanía entre uno y otro proceso deliberativo puntual. Cuando las recomendaciones ciudadanas finales se entregan a la autoridad pública, esta adquiere la responsabilidad de responder y explicar los motivos para aceptar o rechazar una propuesta.

Poner al día a las y los participantes y al público en general sobre la manera en que se están aplicando las recomendaciones del proceso deliberativo ayuda a fomentar la relación entre la población y las instituciones públicas, además de que podría repercutir positivamente en la confianza en ambas direcciones. Demostrar a las personas que cuando

participan sus propuestas se toman en serio y ameritan dedicarles tiempo también ayudará a fomentar una mayor participación ciudadana en otras formas y sobre otros asuntos de política pública.

5. Es necesario implementar los cambios jurídicos y/o regulatorios apropiados para apoyar la institucionalización de procesos representativos deliberativos para la toma de decisiones públicas.

Los gobiernos deberán considerar la elaboración de leyes o regulaciones que establezcan como requisito realizar un proceso deliberativo bajo determinadas condiciones (por ejemplo, antes de tomar una decisión pública sobre proyectos a largo plazo con un costo determinado o con un impacto significativo en la vida de las personas), y permitir que la ciudadanía inicie un proceso deliberativo si reúne el número suficiente de firmas (véase el capítulo 6). En lo referente a la rendición de cuentas, deberá estipularse que, a partir de un determinado nivel, las y los tomadores de decisiones públicas no pueden ignorar la petición. Un aspecto a tomar en cuenta es el orden de gobierno en el que se requieren los cambios legislativos y/o regulatorios. Quizá se requiera hacer cambios en múltiples niveles. Si se promulgan cambios jurídicos o regulatorios, deberán vincularse explícitamente con estándares y principios claros para evitar que se diluya la calidad de la deliberación.

6. Más allá de los cambios jurídicos para establecer regulaciones o requisitos para la deliberación pública, es preciso abordar otros temas de apoyo jurídico para que la organización de los procesos deliberativos sea más fácil, menos costosa y tenga mejores resultados.

En todos los países de la OCDE, así como en todos los órdenes de gobierno dentro de los diferentes países, las regulaciones difieren en lo que respecta al acceso a las bases de datos con el fin de emprender adecuadamente un proceso de selección aleatoria, como un sorteo cívico. La legislación y la regulación deben adaptarse para poder utilizar las bases de datos más completas que haya para el procedimiento de selección aleatoria, a fin de procurar que el mayor número posible de personas tengan una oportunidad justa de ser seleccionadas para participar desde el principio. Estas deben considerarse en función de las regulaciones generales de protección de datos personales, como el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea.

7. Un siguiente paso sería que los empleadores concedan permisos remunerados para participar en un proceso deliberativo, como ocurre con los jurados penales.

Si se valora el tiempo y las aportaciones de la ciudadanía a la formulación de políticas públicas, es importante compensar su tiempo y facilitar la inclusión. Conceder permisos remunerados para participar en un proceso deliberativo ayudaría a garantizar la aplicación del principio de buenas prácticas relativo a la inclusión (véase el capítulo 6).⁶ También demostraría la seriedad y la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, y alentaría a las personas a hacerlo para cumplir con su responsabilidad cívica como ciudadanas y ciudadanos de una comunidad democrática. Para garantizar la inclusión, tendrán que tomarse medidas para apoyar a las personas no asalariadas, lo que incluye el alojamiento de personas con necesidades especiales.

8. Con miras a que la institucionalización sea factible, las autoridades públicas deberán invertir para que el servicio público y la sociedad civil tengan capacidad y financiación suficientes para adjudicar y realizar procesos representativos deliberativos.
9. Los gobiernos podrían establecer una oficina encargada de los procesos deliberativos de manera permanente (como un Centro de Excelencia en Democracia Deliberativa) u otra con un mandato más amplio que pudiera también centrarse en los procesos deliberativos (por ejemplo, la oficina de Gobierno Abierto o un Centro de Excelencia en Democracia Deliberativa y Participativa).

Este centro podría ser financiado por el gobierno, pero a distancia, de modo que se mantenga imparcial y confiable. Ejemplos de instituciones son la Comisión Nacional para el Debate Público de Francia (recuadro 6.15) o los UK What Works Centres o los Centros What Works del Reino Unido (recuadro 6.16). El personal profesional podría estar formado por empleadas y empleados de la administración pública o por organizaciones de la sociedad civil, universalmente respetadas e imparciales, o por universidades contratadas por el gobierno. Los mandatos de dicha oficina podrían ser los siguientes:

- **Fijar estándares de buenas prácticas en los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas que se adapten al contexto.** La medida es importante para evitar la corrupción

o la manipulación de los procedimientos. Contar con una oficina o dependencia para la cual sea prioritario mantener la integridad del proceso aumentaría su legitimidad y confiabilidad. Seguir buenas prácticas documentadas y disponer de personal profesional asegura que el proceso siga siendo imparcial e independiente de la política partidista.

- **Asesorar a las y los tomadores de decisiones** que analizan los usos de la deliberación ciudadana en su trabajo.
- **Desarrollar conocimientos en el gobierno y en las instituciones públicas de manera más amplia, formando a las y los funcionarios públicos para adjudicar la tarea por hacer con inteligencia y para actuar como anfitriones neutrales.** Será preciso delimitar con claridad las funciones de las y los implicados: quiénes inician el proceso, quiénes lo organizan y dirigen, y quiénes lo supervisan.
- **Vigilar y evaluar de manera independiente los procesos deliberativos en curso y su impacto, con el fin de garantizar la continuidad del aprendizaje colectivo** (por ejemplo, sobre qué procesos funcionan o no funcionan bien en determinados contextos). También es importante para poder medir el impacto de las recomendaciones en los cambios de política pública, en la confianza del público en sus conciudadanas y conciudadanos y en el gobierno, así como el impacto de la participación en las actitudes y el comportamiento de las y los propios participantes. El seguimiento y la evaluación ayudan a desarrollar en la ciudadanía credibilidad y confianza tanto en los procesos deliberativos como en la autoridad que los adjudica. Se recomienda que, para infundir confianza en los resultados, la evaluación quede a cargo de un actor neutral con conocimientos especializados de democracia deliberativa.
- **Gestionar un presupuesto destinado a financiar procesos deliberativos.**
- **Invertir en las competencias y habilidades de las organizaciones de la sociedad civil** que podrían ser capaces de organizar, dirigir y facilitar un proceso deliberativo, ya que la institucionalización implica una mayor necesidad de más operadores y operadoras.
- **Informar con regularidad de los resultados de los procesos deliberativos al gobierno y a los parlamentos,** con miras a propiciar que el beneficio acumulado de los procesos deliberativos se relacione con los ciclos parlamentarios o gubernamentales.

Reflexiones para futuros estudios

Este informe ha sentado las bases para el futuro estudio comparativo de los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas en el ámbito internacional. Sin embargo, en muchos aspectos esto es apenas el inicio. La recopilación de datos, aunque extensa, también reveló que faltan muchos. Si bien la OCDE intentó recabar información sobre cada caso en relación con 60 variables (véase el Anexo B), no se halló suficiente para llenar todos los puntos de datos de cada caso. La base de datos de acceso abierto disponible con este informe apoyará el avance de otros investigadores e investigadoras, y probablemente aclare los aspectos de los procesos deliberativos que son menos accesibles.

Además, este informe no lo cubre todo ni intenta hacerlo. Por ejemplo, en futuros estudios podría explorarse de qué manera la deliberación ciudadana realizada con herramientas de participación digital difiere de los procesos deliberativos presenciales. Al escribir esta sección, a principios de 2020, recién estalló la pandemia de COVID-19, lo que plantea nuevos cuestionamientos sobre cómo los procesos representativos deliberativos pueden apoyarse con herramientas digitales. Es el arranque de un nuevo periodo de experimentación en el que los procesos representativos deliberativos anunciados o en curso, como las asambleas ciudadanas, se adaptan a este contexto.

Antes de la pandemia, ya se experimentaba con la deliberación grupal en línea, aunque tradicionalmente gran parte de ella consistía en interacciones basadas en texto. La deliberación en grupo, que implica ponderar la evidencia y sostener largos debates para encontrar puntos en común, se sustenta en la confianza entre las personas. En su mayoría, las investigaciones señalan que la confianza solo puede construirse presencialmente y con tiempo (Green, 2007). Sin duda, las plataformas en línea, sobre todo las que utilizan intercambios de texto, son útiles por muchas razones, pero no necesariamente son deliberativas.

Experimentos recientes con la realización de procesos deliberativos a través del video, donde las y los participantes observan las expresiones faciales y escuchan el tono de voz, representan una vía prometedora. También conllevan diversos nuevos retos relacionados con el acceso y las competencias digitales. Aún no se efectúan experimentos de realidad virtual, pero podrían hacerse también en el futuro.

Sería útil saber a fondo cuál es la diferencia entre la deliberación ciudadana en línea y la deliberación presencial, o entre la deliberación en línea a través de plataformas basadas en texto y las basadas en video, cuáles son los compromisos respectivos y en qué situaciones sería preferible una u otra opción. La investigación también ayudaría a los Adherentes a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) a poner en práctica el componente de la disposición 9 referente a aprovechar las oportunidades que las herramientas digitales ofrecen para que participen las partes interesadas. Ahora la OCDE, en su plataforma online Participo, explora en diversos artículos de qué manera pueden las herramientas digitales apuntalar los procesos representativos deliberativos y cuáles son sus límites (véase <https://medium.com/participo/digitalfordeliberation/>).

Asimismo, es necesario comprender mejor el impacto. Encontrar información sobre las respuestas de las autoridades públicas a las recomendaciones ciudadanas fue relativamente fácil, pero con la información sobre su aplicación ocurrió todo lo contrario. Razones hay muchas, entre ellas el hecho de que a menudo su puesta en marcha lleva tiempo y puede tener lugar meses, incluso años, después de que el proceso llegue a su fin. Los limitados datos expuestos en este informe indican que las autoridades públicas casi siempre aplican la mayoría de las recomendaciones de la ciudadanía. Sin embargo, no hay datos suficientes para afirmarlo enérgicamente y es preciso seguir investigando.

Por otra parte, también faltan investigaciones que relacionen los resultados de estos procesos con la percepción que se tiene de su confiabilidad, equidad y eficacia. Otra forma de considerar el impacto sería examinar si un organismo público vuelve a utilizar los procesos deliberativos para abordar otro tema político y si institucionaliza un proceso. Algo mucho más difícil de medir, pero de igual importancia en términos de impacto, es el cambio cultural general comentado en el capítulo 6 sobre institucionalización; también se requieren normas sociales para afianzar a las nuevas instituciones democráticas.

De forma similar, para los gobiernos, las y los profesionales y las organizaciones de la sociedad civil sería útil contar con un marco para evaluar los procesos deliberativos. En la actualidad no se realiza un trabajo suficiente de evaluación para enterarse de los procesos en curso, tanto en lo que respecta a su diseño como a su impacto. Ambos factores están relacionados. En la actualidad, investigadoras e investigadores de distintos espacios

utilizan diferentes cuestionarios y métodos de evaluación. Desarrollar un método estandarizado para evaluar procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas evitaría tener que empezar de cero cada vez y generaría un conjunto de datos internacionales comparativos que servirían para un análisis posterior. La OCDE desarrollará un marco de evaluación de este tipo para los procesos deliberativos representativos.

Por último, el capítulo sobre la institucionalización de los procesos deliberativos podría ser un punto de partida para reflexionar más creativamente sobre cómo integrar la deliberación ciudadana en los procedimientos e instituciones para la toma de decisiones públicas. En este informe solo se exploran las rutas hacia la institucionalización que se han utilizado hasta ahora, con pocos ejemplos. Sin embargo, los debates con los miembros del grupo consultivo internacional de profesionales del ámbito gubernamental, la sociedad civil y la academia que fundamentaron este capítulo señalaron muchas otras posibilidades que aún no se han ensayado. La OCDE está estudiando otras opciones de reforma democrática que incorporan la selección aleatoria (sorteo) y la deliberación en un próximo documento de trabajo.

Se requiere realizar más experimentos con formas institucionalizadas de deliberación ciudadana, los cuales habrá que supervisar y evaluar para entender qué funciona y qué no funciona, y cómo podrían adaptarse los diseños institucionales para lograr sus objetivos. Según datos presentados en este informe, las personas están muy dispuestas a dedicar gran parte de su tiempo si el propósito es claro e importante, y si sus puntos de vista contribuyen a mejorar los resultados de las políticas públicas. Institucionalizar significa crear oportunidades continuas para que las aportaciones informadas de las y los ciudadanos se conviertan en una parte “normal” de la forma de tomar las decisiones públicas. Cuestionar por qué y cómo institucionalizar es muy importante, pues tiene que ver con las transformaciones más fundamentales llevadas a cabo para renovar las instituciones democráticas de modo que fortalezcan la democracia representativa y fomenten que la ciudadanía intervenga con mayor firmeza en la configuración de las decisiones públicas.

Notas

- 1 A lo largo de este informe, el término *procesos deliberativos* se utiliza indistintamente como abreviatura de los procesos representativos deliberativos.
- 2 Los cuatro tipos de propósitos: (1) recomendaciones informadas de ciudadanas y ciudadanos en materia de políticas públicas; (2) opinión de la ciudadanía en materia de políticas públicas; (3) evaluación informada de las medidas electorales por parte de ciudadanas y ciudadanos, y (4) modelos representativos deliberativos permanentes.
- 3 Los 12 modelos son los siguientes: Asamblea Ciudadana; Jurado o Panel Ciudadano; Conferencia de Consenso; Célula de Planificación; Proceso G1000; Consejo Ciudadano; Diálogos Ciudadanos; Encuesta Deliberativa; Alianza World Wide Views; Revisión Ciudadana de Iniciativas, el Modelo Ostbelgien y el Observatorio de la Ciudad.
- 4 Con respecto a la participación ciudadana en el gobierno, las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto de la OCDE de 2017 establecen que los Adherentes deben:
 8. Otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informadas y consultadas y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas [...].
 9. Promover formas innovadoras para incluir activamente y efectivamente a las partes interesadas con el fin de generar ideas, co-crear soluciones [...] [*sic*].
- 5 Los principios de buenas prácticas también se beneficiaron, además de las evidencias empíricas comparativas reunidas por la OCDE de las cuales se extrajeron, de la colaboración de un grupo internacional de destacados profesionales del ámbito gubernamental, la sociedad civil y la academia, miembros de la Red de Participación Ciudadana Innovadora de la OCDE (red internacional de personas profesionales, diseñadoras, académicas, investigadoras, funcionarias públicas y adjudicadoras que participan en el área de trabajo de la OCDE sobre participación ciudadana innovadora) y de la Democracy R&D Network (red internacional de organizaciones, asociaciones e individuos que organizan, ponen en marcha, estudian y abogan por las actividades deliberativas). Además, en una consulta pública celebrada del 29 de febrero al 20 de marzo de 2020 los principios de buenas prácticas se compartieron para retroalimentación y debates. La respuesta de la OCDE a la consulta se publicó el 20 de mayo de 2020 y está disponible en [oe.cd/innovative-citizen-participation](https://www.oecd.org/innovative-citizen-participation)
- 6 El principio 6 sobre la inclusión establece: “Debería trabajarse para incluir activamente a una amplia sección transversal de la sociedad. La participación deberá fomentarse y apoyarse mediante la remuneración, el pago de los gastos y/o la prestación o el pago de servicios de cuidado de niños y ancianos. En algunos casos, es deseable intentar sobrerrepresentar a algunos grupos a los que es difícil acceder”.

Referencias bibliográficas

- Bone, Z., J. Crockett y S. Hodge (2006), “Deliberation Forums: A Pathway for Public Participation”, en R. J. Petheram y R. Johnson (eds.), *Practice Change for Sustainable Communities: Exploring Footprints, Pathways and Possibilities* (pp. 1-16), Beechworth, Australia, The Regional Institute Ltd., <https://researchoutput.csu.edu.au/en/publications/deliberation-forums-a-pathway-for-public-participation> (consultado el 6 de marzo de 2020).
- Carson, Lyn (2017), “Deliberation”, newDemocracy Research and Development Note, newDemocracy Foundation, https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2017/03/docs_researchnotes_2017_March_nDF_RN_20170322_Deliberation.pdf (consultado el 11 de noviembre de 2019).
- Carson, Lyn y Stephen Elstub (2019), “Comparing, and deliberative democracy”, en *newDemocracy Research and Development Note*, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/04/RD-Note-Comparing-Participatory-and-Deliberative-Democracy.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2020).
- Elstub, Stephen y Oliver Escobar (2019), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.
- Farrell, David, Nicole Curato, John S. Dryzek, Brigitte Geifssel, Kimmo Grönlund, Sofie Marien, Simon Niemeyer, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä y Jane Suiter (2019), “Deliberative Mini-Publics Core Design Features”, Working Paper Series No. 2019/5, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, University of Canberra, <https://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/Deliberative%20Mini-Publics%20Core%20Design%20Features.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2020).
- Fung, Archon (2003), “Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences”, en *Journal of Political Philosophy*, II(3), 338-367.

- Green, Melanie C. (2007), "Trust and Social Interaction on the Internet", en Adam Joinson, Katelyn McKenna, Tom Postmes y Ulf-Dietrich Reips (eds.), *The Oxford Handbook of Internet Psychology*, Oxford, Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane (1983), *Beyond Adversarial Democracy*, Chicago, Chicago University Press.
- Matthews, D. (1999), *Politics for People*, Urbana, IL, University of Illinois Press.
- newDemocracy Foundation y United Nations Democracy Fund (2019), *Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections*, Sydney, newDemocracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/New-Democracy-Handbook-FINAL-LAYOUT-reduced.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2020).
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Pateman, Carol (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Anexo A.

Panorámica de los principios vigentes

Hay un gran número de principios y estándares para la participación ciudadana en general. Sin embargo, este capítulo se centra en los principios y estándares de los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas en particular. Al iniciar el trabajo en colaboración para desarrollar los principios de la OCDE en septiembre de 2019, se contaba con los siguientes principios o estándares para la participación deliberativa activa:

- Jefferson Centre, *Citizens' Jury Handbook* [Manual del Jurado Ciudadano] (2004).
- Involve, *Deliberative Public Engagement: Nine Principles* [Participación pública deliberativa: nueve principios] (2008).
- Mosaic Lab, *Deliberative Engagement Principles* [Principios de participación deliberativa] (2016).
- newDemocracy Foundation, R&D notes about “How to do it?” [Notas de I+D sobre “¿Cómo hacerlo?”] (2017-2018) y 5 Principles [5 Principios].
- MASS LBP, *How to Run a Civic Lottery* [Cómo gestionar una lotería cívica] (2017) y *How to Commission a Citizens' Assembly or Reference Panel* [Cómo adjudicar una asamblea ciudadana o panel de referencia] (2019).
- Marcin Gerwin, *Guidelines and Basic Standards for Organising Citizens' Assemblies* [Directrices y estándares básicos para organizar asambleas ciudadanas] (2018).
- Healthy Democracy, *Key Quality Elements of the Citizens' Initiative Review* [Elementos clave de calidad de la revisión ciudadana de iniciativas] (2018).
- David Farrell *et al.*, *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features* [Mini-públicos deliberativos: principales características de diseño] (2019).

Comparación de los principios existentes

En el cuadro 8.1 se muestran los puntos comunes y las diferencias de los documentos de principios vigentes identificados por la OCDE.

Cuadro 8.1. Comparación de los principios de buenas prácticas para procesos deliberativos vigentes: puntos comunes y diferencias

David Farrell et al., <i>Deliberative Mini-Publics: Core Design Features</i> [Minipúblicos Deliberativos: principales características de diseño] (2019)			X	
Healthy Democracy, <i>Key Quality Elements of the Citizens Initiative Review</i> [Elementos clave de calidad de la Revisión Ciudadana de Iniciativas] (2018)				
Marcin Gerwin, <i>Guidelines and Basic Standards for Organising Citizens' Assemblies</i> [Estándares básicos para la organización de asambleas ciudadanas] (2018)		X		
MASS LBP, <i>How to run a civic lottery</i> [Cómo gestionar una lotería cívica] (2017) y <i>How to commission a Citizens' Assembly or Reference Panel</i> [Cómo adjudicar una Asamblea Ciudadana o un Panel de Referencia] (2019)		X		X
newDemocracy Foundation, R&D notes about "How to do it?" [Notas de I+D sobre ¿cómo hacerlo?] (2017-2018)		X		
Mosaic Lab, <i>Deliberative Engagement Principles</i> [Principios de participación deliberativa] (2016)				
Involve, <i>Deliberative Public Engagement: Nine Principles</i> [Compromiso público deliberativo: nueve principios] (2008)		X	X	
Jefferson Centre, <i>Citizens Jury Handbook</i> [Manual del Jurado Ciudadano] (2004)				X
Principios, tal como figuran en los documentos vigentes	Objetivo y mandato	Las y los participantes tienen el mandato explícito de asesorar a las autoridades públicas sobre asuntos que suelen requerir compromisos o compensaciones.	El proceso se adapta a las circunstancias: propósito y objetivos, resultados previstos, personas que deberían participar, contexto.	La tarea o mandato del proceso deliberativo no es ni demasiado amplia ni demasiado estrecha.

Continúa

La deliberación es adecuada cuando se requiere que personas y/o grupos actúen para que la comunidad avance.						X				
La tarea o mandato se expresa en un lenguaje claro y sencillo y proporciona una plataforma fuerte y abierta al debate sobre los compromisos.							X			
La deliberación pública es adecuada si hay gran preocupación de la comunidad; si la ciudadanía no ha tenido oportunidad de considerar los diferentes cursos de acción y sus consecuencias a largo plazo, y si la toma de decisiones de las y los líderes públicos debe fundamentarse en la opinión pública, así como con opiniones de especialistas.									X	

Continúa

Un mandato suele implicar tres responsabilidades: informarse sobre el tema, considerar diversas perspectivas con respecto a este y alcanzar un consenso y ofrecer recomendaciones detalladas sobre la mejor solución del asunto en cuestión.					X						
Se adjudica a las y los participantes la tarea de entender y hablar en nombre de las necesidades de su comunidad, aun si estas difieren de sus propios intereses o preferencias.					X						
Las y los participantes pueden ir más allá de la tarea o el mandato, pero deben brindar razones detalladas para hacerlo.					X						
Selección aleatoria											
Selección aleatoria de participantes.					X					X	

Continúa

Representatividad: la composición deberá coincidir con el perfil demográfico de la comunidad. El objetivo es crear una comunidad a pequeña escala que se sienta como nosotros y nosotras.	X			X		X		X		X
Diversidad e inclusión: medidas adoptadas para involucrar a una diversidad de personas, a miembros de grupos marginados o poco escuchados.		X		X						X
Prevención de la exclusión: podría implicar incentivos para participar, como remuneración, pago de gastos o de servicios de cuidado de niños y niñas.	X		X							X
Igualdad: sensación de que todas y todos tienen las mismas posibilidades de ser seleccionados para participar.										X

Continúa

Las y los participantes están menos expuestos a la influencia de intereses especiales (sobre todo de quienes son más ricos y poderosos) y representan el interés público en general.					X						
El proceso de selección de las y los panelistas es supervisado por una parte neutral.									X		
Organización independiente											
Puede haber un comité o consejo consultivo formado por personas que conozcan el tema y representen diversas perspectivas y opiniones. El comité se centra en la integridad y la equidad del proceso, no en un resultado específico.			X		X						X
Coordinación independiente por parte de un secretariado u organización imparcial a cargo de preparar la selección aleatoria, desarrollar los puntos por tratar e invitar a personas facilitadoras y expertas.					X				X		X

Continúa

Es recomendable que el proceso sea dirigido por un equipo profesional con conocimientos especializados sobre el diálogo, el trabajo en grupo y el desarrollo del consenso.					X	X	X	X	
Aprendizaje, conocimientos especializados y evidencias									
Posibilidad de que las y los participantes obtengan información y sopesen evidencias.	X			X	X	X	X	X	X
Imparcialidad: cualquier organización, grupo informal o institución tiene derecho a presentar evidencias.	X			X	X	X	X	X	X
Las y los participantes pueden entablar un diálogo con especialistas o partes interesadas para asegurarse de que se responderá a sus preguntas.	X	X			X	X	X	X	X

Continúa

Se ofrecen directrices para elegir especialistas y asegurar la diversidad y equilibrio de perspectivas.	X			X	X	X			X
Apertura: los miembros de la sociedad deberán tener capacidad de aportar (comentarios, propuestas o sugerencias) y debería haber mayor participación activa con los miembros del público.			X	X					X
La etapa de aprendizaje propicia que cada participante comparta una visión común del proceso, el contexto pertinente y conocimientos especializados en la materia para formular recomendaciones informadas.		X		X	X				
Posibilidad de que las y los participantes identifiquen a expertas y expertos que desean escuchar y los inviten.					X				X

Continúa

Es necesario integrar capacitación o práctica del pensamiento crítico en los procesos deliberativos. Las y los participantes deberán hacer la transición de la práctica individual del pensamiento crítico a la indagación colaborativa o la participación crítica activa.	X									
Se ofrecen directrices a las y los expertos para alentarlos a utilizar un lenguaje que no esté saturado de jerga académica, acrónimos o elementos semejantes.	X			X						
Las y los participantes dedican casi la mitad de su tiempo a aprender sobre el tema.				X						
Deliberación										
Debates en los que se escucha atentamente a los demás.	X			X		X		X		X

Continúa

Mezcla de debates en pequeños grupos y en sesión plenaria; variedad de formatos (cambio de ritmo, tamaño de los pequeños grupos, movilizar a la gente, tomar en cuenta los diferentes estilos de aprendizaje, tiempo de calma para la reflexión individual).	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Es aconsejable que los debates sean moderados por facilitadoras y facilitadores profesionales cualificados.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
El ejercicio sigue un camino de aprendizaje, deliberación y formulación de recomendaciones.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Duración									
Tiempo suficiente para la reflexión y capacidad para prolongar la duración o el número de reuniones de ser necesario.								X	

Continúa

Tiempo adecuado para deliberar (pero no demasiado largo como para que los miembros socialicen en exceso o se vea afectada la igualdad de oportunidades de participación).	X																		X
Las y los participantes invierten al menos 40 horas o más.									X										
Impacto																			
Vinculado al proceso de políticas públicas: directrices claras sobre cómo debería el organismo adjudicador del proceso deliberativo tratar las recomendaciones.	X									X									X
Las y los participantes se esfuerzan por alcanzar un consenso sobre diversas recomendaciones detalladas.	X									X									X
Las recomendaciones se expresan en un lenguaje que las y los propios participantes desarrollan y aprueban.	X									X									X

Continúa

Las recomendaciones de las y los participantes deben plasmarse en un informe público para que el público las conozca.	X			X	X	X	X
Las recomendaciones deben presentarse públicamente por quienes participan a las y los funcionarios públicos; también puede hacerse en presencia de ciudadanas y ciudadanos interesados y de los medios de comunicación.	X			X	X		
Además de las recomendaciones consensuadas, las y los participantes pueden redactar un informe minoritario para transmitir sus inquietudes acerca del proceso o sus conclusiones, las cuales se incluyen en el informe final.					X		
Las recomendaciones y el informe deberán presentarse directamente a las y los tomadores de decisiones.						X	

Continúa

Las recomendaciones que reciban el apoyo de las y los participantes en un umbral acordado se tratarán como vinculantes.										X	
La Declaración Ciudadana se distribuye con el fin de llegar al mayor número de votantes posible en función del presupuesto y del acceso a los medios de comunicación.										X	
Transparencia											
Transparencia: todos los materiales (programa, sesiones informativas de las y los expertos, presentaciones de los expertos, grupos de interés y miembros del público, grabaciones de audio, transcripciones de las sesiones plenarias) deberán estar disponibles en línea.										X	

Continúa

El informe final de las y los participantes, con detalles sobre el proyecto y la metodología, deberá ponerse a disposición del público.	X				X	X	X	X	X
La información es accesible para todas y todos los participantes, tomando en cuenta los diferentes niveles de alfabetización e idiomas, y discapacidades como la auditiva o la visual.		X							
Visibilidad y comunicación pública									
Visibilidad: publicidad a lo largo del proceso, anuncio público al inicio y comunicación de los resultados.	X				X	X	X	X	X

Continúa

Respeto y aprovechamiento de la energía cívica										
Las y los participantes deberán ser valorados y respetados: es preciso que quienes organizan cumplan con su deber de apoyar a quienes participan; las y los organizadores y tomadores de decisiones deberán declarar su compromiso de tomar el proceso en serio y respetar las aportaciones de quienes participan.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Se brinda a las y los participantes información clara sobre el proceso antes, durante y después de las reuniones, eventos e iniciativas en línea o entre uno y otro.										X

Continúa

<p>Animar a las y los participantes a mantenerse en contacto entre sí después del evento; darles información para ayudarles a seguir participando mediante actividades de voluntariado, campañas o grupos de interés, y brindarles información sobre otras iniciativas de participación.</p>					X	
Evaluación						
<p>El proceso se revisa y evalúa para valorar lo logrado y mejorar la práctica futura.</p>					X	
<p>Se pide a las y los participantes que llenen una evaluación del proyecto (el proceso, las partes de la agenda, el personal del proyecto, la percepción de sesgos) y se les ofrece la oportunidad de escribir una declaración personal.</p>				X		X

Continúa

Los resultados de las evaluaciones de las y los participantes se incluyen en el informe final.	X																				
Se evalúan la equidad y la eficacia del proceso.																					X
Siempre que sea posible, la evaluación deberá estar a cargo de un equipo de investigación académica independiente, con el fin de medir la calidad de la deliberación y cerciorarse de que no haya sesgos.																					X
Se elabora un plan para evaluar el éxito de los métodos de distribución de la Declaración Ciudadana y, si los recursos lo permiten, evaluar la respuesta de las y los votantes sobre la utilidad de la Revisión Ciudadana de Iniciativas.																					X

Fuente: Jefferson Centre (2004); Involve (2008); Mosaic Lab (2016); newDemocracy Foundation (2017-18); MASS LBP (2017, 2019); Marcin Gerwin (2018); David Farrell *et al.* (2019); Healthy Democracy (2018).

A continuación se presenta un resumen descriptivo de los principios presentes en todos o casi todos los documentos vigentes. Además de las evidencias recabadas y las buenas prácticas que revelaron, estos principios constituyeron un punto de partida útil para desarrollar los principios de buenas prácticas y los debates con el grupo internacional de especialistas, funcionarias y funcionarios públicos y profesionales que hicieron importantes aportaciones a este proceso, entre ellas:

- Propósito descrito en una tarea o mandato claro a las y los participantes, vinculado con un problema público definido que implica ponderar los compromisos.
- Influencia en las decisiones públicas mediante un vínculo claro con el proceso de políticas públicas, incluidas las directrices sobre la forma en que la autoridad encargada de tomar decisiones responderá a las recomendaciones determinadas desde el principio, un amplio uso de la información de las y los votantes, estructuras internas de aplicación o autoridad para patrocinar referendos populares o promulgar una política de manera directa.
- Respeto por las y los participantes y valoración de su tiempo y esfuerzo.
- Representatividad de las y los participantes (un “microcosmos del público en general”) mediante la selección aleatoria y la estratificación demográfica.
- Deliberación, que implica escuchar en forma atenta y activa; una mezcla de diversos formatos que alternan entre los debates en pequeños grupos y los debates en plenaria, así como una facilitación hábil.
- Debate fundamentado al proporcionar a las y los participantes el tiempo y los recursos adecuados para conocer y sopesar los conocimientos especializados y las evidencias de una amplia gama de especialistas y partes interesadas.
- Independencia del proceso en relación con la autoridad pública que lo adjudica.
- Transparencia de todos los materiales –incluidos diseño del proceso, objetivos, documentos informativos, presentaciones, grabaciones de audio y video, el informe y la metodología–, los cuales deben estar a disposición del público.
- Difusión del informe final (a menudo redactado por las y los propios participantes), las recomendaciones y la respuesta a estas por parte de la autoridad pública.

Anexo B.

Metodología

Criterios para la inclusión en este informe

Para ser incluidos y conformar la base de un análisis empírico comparativo en este informe, los procesos representativos deliberativos debían cubrir las tres características definitorias identificadas mediante el análisis de la OCDE.

1. **Deliberación (los procesos deliberativos debían tener al menos un día completo de reuniones presenciales).**

La deliberación implica sopesar con cuidado diferentes opciones, para lo cual se requiere contar con información precisa y pertinente desde diversas perspectivas, un marco evaluativo compartido para lograr tomar decisiones y el requisito de que las y los participantes apliquen dichos criterios compartidos para sopesar compromisos y encontrar puntos en común con miras a tomar una decisión de grupo (véase, por ejemplo, Matthew, 1999; Carson, 2017; Bone *et al.*, 2006).

El criterio de un día completo de reuniones se estableció tomando en cuenta que la deliberación requiere tiempo.

2. **Representatividad (las y los participantes del proceso deliberativo se seleccionaron al azar y se estratificaron demográficamente).**

La representatividad se consigue mediante la selección aleatoria (sorteo) y la estratificación demográfica (proceso que garantiza que el grupo coincida en términos generales con el perfil demográfico de la comunidad contra datos del censo u otros similares).

La selección aleatoria con estratificación demográfica es también un hilo conductor entre los casos, pues el objetivo general de la investigación es explorar formas innovadoras de participación. Aunque no es nueva en sí misma –de hecho, la práctica del sorteo se remonta a la antigua Atenas y se ha utilizado en muchas regiones del mundo en distintos momentos

de la historia—, su versión moderna es novedosa. Ayuda a superar algunos de los principales retos enfrentados al diseñar la participación de las partes interesadas, en particular los relativos a la representatividad, la diversidad y la inclusión de las y los participantes.

3. Impacto (el proceso deliberativo fue adjudicado por una autoridad pública).

El término impacto significa que las y los tomadores de decisiones se comprometen a responder a las recomendaciones y a actuar en consecuencia (véase, por ejemplo, Farrell *et al.*, 2019; Carson y Elstub, 2019).

El informe excluye los procesos deliberativos realizados con fines puramente académicos o experimentales sin relación directa con las decisiones públicas. El vínculo con una autoridad que al final decidirá sobre un asunto de política pública influye en numerosos factores, como quién decide participar, la tasa de respuesta y la tasa de abandono. Eliminar el vínculo con el poder disminuye la importancia de la participación y aumenta la probabilidad de que solo quienes tengan gran interés en el tema decidan participar. También es probable que los experimentos tengan tasas de respuesta menores que la media y tasas de abandono mayores que la media. Eso no quiere decir que los experimentos no sean útiles para otros fines, por ejemplo, la investigación. Sin embargo, incluir ese tipo de casos en este estudio sesgaría el análisis y las conclusiones sobre su uso para la gobernanza.

Recopilación de datos

La recopilación de datos para este informe se realizó por medio de una investigación documental, una convocatoria focalizada para enviar presentaciones a la Red de Participación Ciudadana Innovadora de la OCDE (ICPN, por sus siglas en inglés) y a la Red Internacional de I+D en Democracia de profesionales en la deliberación, y una convocatoria abierta a través de la plataforma OECD Toolkit and Case Navigator for Open Government. A continuación, encontrará más detalles sobre la recopilación de datos.

La recopilación de los casos no se limitó a los países miembros de la OCDE; sin embargo, solo se encontraron siete ejemplos en países no pertenecientes a la Organización. En consecuencia, por razones de comparabilidad, el análisis se centra en los países miembros de la OCDE.

La recopilación de datos se realizó del 6 de marzo al 31 de octubre de 2019. Para incluirse, los casos debían haber finalizado a finales de octubre de 2019. Aquellos en curso en ese momento se omitieron por razones de comparabilidad (excepto los procesos deliberativos permanentes en curso), ya que los criterios para el análisis incluyen la respuesta de la autoridad pública y la evaluación del proceso y el impacto.

Investigación documental

El primer paso consistió en una amplia investigación documental para recopilar el mayor número posible de casos de procesos deliberativos para este estudio. Se consultó una amplia gama de bibliografía académica, incluidos estudios generales anteriores sobre procesos deliberativos, así como libros y artículos sobre modelos específicos o casos particulares.

Se consultaron también guías, manuales y otros documentos relacionados con los principios y las buenas prácticas de los procesos deliberativos. La mayoría de ellos fueron publicados por profesionales y organizadores de múltiples procesos deliberativos, así como por organizaciones de investigación (entre ellas, Mass LBP, el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, la newDemocracy Foundation, el Jefferson Center y la red Democracy R&D).

Algunos casos se documentaron ampliamente con archivos de proyectos de organizaciones clave que han llevado a cabo procesos deliberativos. Los archivos, listados a continuación, por lo común incluyen informes en línea sobre procesos deliberativos, en los cuales se explican el método de selección aleatoria, el número de participantes y sus características demográficas, las personas expertas y las partes interesadas involucradas, entre otros detalles.

- The Danish Board of Technology Foundation [Fundación del Consejo Danés de Tecnología]: <http://tekno.dk/projects/?lang=en>
- Bertelsmann Stiftung: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte>
- Democracy&Co: <https://www.democracyco.com.au/our-projects/>
- Democracy R&D: <https://democracyrd.org/work/>
- G1000: <https://g1000.nu/projecten/>
- Healthy Democracy: <https://healthydemocracy.org/cir/>
- Involve: <https://www.involve.org.uk/our-work/our-projects>
- Jefferson Center: <https://jefferson-center.org/projects/>

- Mass LBP: <https://www.masslbp.com/work-panels>
- newDemocracy Foundation: <https://www.newdemocracy.com.au/category/library/our-work/>
- Base de datos Nexus Planning Cell: <http://pzdb.jazzpis.space/cells>
- Shared Future: <https://sharedfuturecic.org.uk/service/citizen-inquiries/>
- Stanford Center for Deliberative Democracy: <https://cdd.stanford.edu/deliberative-polling-timeline/>

Asimismo, se utilizaron artículos noticiosos en línea y otras fuentes de medios de comunicación para identificar posibles procesos deliberativos para la base de datos.

Otras bases de datos se consultaron en línea y se filtraron para identificar qué casos se ajustaban a los criterios del estudio. Las siguientes son algunas de ellas:

- ActionCatalogue: <http://actioncatalogue.eu/search>
- Latinno: <https://www.latinno.net/en/>
- The Loka Institute: <http://www.loka.org/TrackingConsensus.html>
- Plataforma Open Government Toolkit Navigator de la OCDE: <https://www.oecd.org/gov/open-government-toolkit-navigator.htm>
- Participedia: <https://participedia.net/>
- Partizipation: <https://www.partizipation.at/praxisbeispiele.html>
- Sortition Foundation: https://www.sortitionfoundation.org/sortition_around_the_globe

Convocatoria focalizada a las redes ICPN de la OCDE y Democracy R&D

En paralelo a la investigación documental, se dirigió una convocatoria para presentar casos a los miembros de la Red de Participación Ciudadana Innovadora de la OCDE, formada por personas innovadoras y profesionales en lo que se refiere a prácticas innovadoras de participación ciudadana. Al final del anexo se presenta la lista completa de los miembros de la red.

Una convocatoria similar se dirigió a los miembros de Democracy R&D, red internacional de organizaciones, asociaciones y personas que ayudan a las y los tomadores de decisiones a adoptar decisiones difíciles y a desarrollar la confianza pública mediante procesos deliberativos.

Más información sobre la red Democracy R&D disponible en <https://democracyrd.org/>

De igual manera, se celebraron entrevistas cualitativas con varios miembros de ambas redes, con el fin de recabar más información sobre los casos de procesos deliberativos que facilitaron. Las entrevistas fueron de particular importancia en las situaciones en las que no se disponía con facilidad de los detalles en línea. Algunos entrevistados y entrevistadas fueron representantes de la Fundación Consejo Danés de Tecnología, Healthy Democracy, Missions Publiques, G1000, el Instituto Nexus, la Universidad Metropolitana de Tokio, así como organizadores de los jurados o paneles ciudadanos polacos y los del Modelo Ostbelgien.

Convocatoria abierta a través de la plataforma OECD Toolkit Navigator

Además de la convocatoria focalizada, se abrió una convocatoria pública de casos en la plataforma OECD Toolkit and Case Navigator for Open Government para el periodo comprendido entre el 4 de julio y el 31 de agosto de 2019. El objetivo de la convocatoria era abrir el proceso de recopilación de datos para recibir aportaciones del público en general.

Plataforma disponible en <https://www.oecd.org/gov/open-government-toolkit-navigator.htm>.

Proceso de limpieza y validación de datos

Los datos recabados se sometieron a un proceso de limpieza y validación. Debido a que los casos recabados databan de 1986 en adelante y a la imposibilidad de identificar con precisión a las personas que actuaron como adjudicadoras y organizadoras o a que estas ya no estaban en su cargo, los trabajos de validación se concentraron en los casos más recientes. Todos los ocurridos en los años 2018 y 2019 se validaron poniéndose en contacto con las organizaciones responsables de su ejecución para verificar la exactitud de cada uno de los datos. También se validaron algunos casos anteriores, si correspondían a las mismas organizaciones de los de 2018-2019. En total, se han validado los datos de 81 de los 282 casos.

En cuanto a las variables con datos cualitativos, sobre todo las que contenían una descripción textual, se identificó y posteriormente se analizó aquella información clave que se repetía en la mayoría de los casos. Por ejemplo, la variable 26 es una descripción de los detalles del proceso de selección aleatoria de las y los participantes. A partir de las respuestas generales, se descubrieron varios factores recurrentes e importantes, como el número de personas que recibieron invitaciones para participar, los criterios de estratificación y la base de datos empleada para establecer contacto con la ciudadanía. Por consiguiente, estos elementos se utilizaron para el análisis posterior.

Variables utilizadas para el análisis

Por cada proceso deliberativo que cumplía con los tres criterios de inclusión en el estudio, la OCDE trabajó para recopilar datos relativos a 60 variables diferentes, según la disponibilidad. Las variables se determinaron con el fin de recopilar datos detallados sobre el proceso de organización y preparación de los procesos deliberativos, sus participantes, organizadores, adjudicadores, patrocinadores, resultados y enseñanzas. En el cuadro 8.2 se presenta la lista completa de variables.

Cuadro 8.2. Variables de la base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020)

Variables	Entregables
1. Título del proyecto	El título del proceso deliberativo.
2. Modelo deliberativo (categorizado por la OCDE)	El modelo del proceso deliberativo, categorizado como uno de los 12 modelos presentados en el estudio.
3. Modelo deliberativo (denominado por las y los organizadores)	El modelo del proceso deliberativo, según lo indican las y los organizadores.
4. ¿ <i>Ad hoc</i> o institucionalizado?	El carácter del proceso deliberativo (iniciativa <i>ad hoc</i> o puntual, o proceso institucionalizado permanente).
5. Si está institucionalizado, ¿hay un documento jurídico en el que se establezca su funcionamiento? (por ejemplo, términos de referencia)	En los procesos institucionalizados, la disponibilidad de un documento jurídico en el que se establezca el funcionamiento del proceso deliberativo.
6. URL de las regulaciones de institucionalización	Un enlace web al documento jurídico en el que se establece el funcionamiento del proceso deliberativo.

Continúa

Variables	Entregables
7. Nombre del proyecto	Nombre original del proceso deliberativo (idioma original, o título de un proyecto general al que pertenezca el proceso deliberativo).
8. Descripción del proyecto	El objetivo del proceso deliberativo.
9. ¿Se conformó un comité o grupo especializado para el proceso deliberativo? (por ejemplo, un grupo de especialistas o un comité consultivo)	Saber si se conformó un comité o grupo especializado para el proceso deliberativo (por ejemplo, un grupo de especialistas o un comité consultivo).
10. Miembros del comité consultivo	Los miembros del comité o grupo especializado conformado para el proceso deliberativo (funcionarias y funcionarios públicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, academia, empresas y ciudadanía).
11. Función del comité consultivo	La función del comité o grupo especializado conformado para el proceso deliberativo (supervisión, diseño y facilitación, obtención de información equilibrada, aportación de conocimientos especializados).
12. URL del proyecto	El enlace web a la descripción del proceso deliberativo (bien sea en el sitio web de la autoridad pública que lo adjudica o de la organización que lo ejecuta).
13. Año(s) del proyecto	El año o años de duración del proceso deliberativo.
14. País	El país en el que tuvo lugar el proceso deliberativo.
15. ¿Miembro de la OCDE?	Si el país era miembro de la OCDE en el momento de recopilar los datos.
16. Orden de gobierno	El orden de gobierno en el que tuvo lugar el proceso deliberativo.
17. Lugar (país/estado/región/ciudad)	Según el orden de gobierno en cuestión, el país, el estado o la región o la ciudad donde tuvo lugar el proceso deliberativo.
18. Organización ejecutora	La organización a la que la autoridad pública adjudicó o asignó la ejecución del proceso deliberativo.
19. URL de la organización	El enlace web a la organización que recibió de la autoridad pública la adjudicación o la asignación de la ejecución del proceso deliberativo.
20. Tipo de organización	El tipo de organización a la que la autoridad pública adjudicó o asignó la ejecución del proceso deliberativo (académica, de la sociedad civil, empresa privada u organización pública).
21. Categoría del asunto	El tema del asunto de política pública que se aborda mediante un proceso deliberativo.
22. ¿Se trató de un jurado, asamblea o panel independiente con mandato para establecer sus regulaciones de procedimiento?	La independencia de un proceso deliberativo con mandato para establecer sus regulaciones de procedimiento.

Continúa

Variables	Entregables
23. Número de paneles que formaron parte del proceso deliberativo	El número de paneles deliberativos que formaron parte del proceso deliberativo. Un panel se considera separado si está compuesto por diferentes personas que no participaron en los paneles anteriores del mismo proceso deliberativo. Ello exceptuando el caso en el que algunos participantes de diferentes paneles de nivel local se reúnan en uno regional o nacional, que también se considera un panel separado.
24. Número total de participantes	El número total de participantes en todos los paneles de un solo proceso deliberativo.
25. Método de selección de las y los participantes	El método empleado para la selección aleatoria de las y los participantes (selección aleatoria en una etapa, en dos etapas o en tres etapas, selección focalizada, selección aleatoria [cuando no quede en claro cuál fue el procedimiento exacto de selección aleatoria], entre otros).
26. Detalles de la metodología de selección de participantes	La descripción minuciosa de cómo se llevó a cabo la selección aleatoria de participantes (etapas, número de ciudadanas y ciudadanos invitados, criterios de estratificación, entre otros).
27. ¿Cuál fue el método de selección de las y los participantes?	El canal utilizado para invitar a las y los participantes seleccionados al azar (correo postal, teléfono, correo electrónico, folletos, encuesta, presencial, entre otros).
28. ¿De quién fue la invitación a participar?	La persona que invitó a participar (ministro o ministra, diputado o diputada, alcalde, primer ministro o ministra, la o el presidente, concejal local, líder, directora o director de institución pública, departamento gubernamental específico, entre otros).
29. Tasa de respuesta a la invitación	El porcentaje de las personas seleccionadas al azar invitadas que aceptaron participar en el proceso deliberativo.
30. Duración del proceso de selección de participantes	La duración del proceso de selección aleatoria de participantes (en semanas).
31. Duración de la etapa de preparación, planificación o establecimiento de la agenda antes de la primera reunión de participantes	La duración de la preparación, planificación o establecimiento de la agenda para el proceso deliberativo, excluida la selección de las y los participantes (en semanas).
32. Remuneración de las y los participantes	Saber si se remuneró a las y los participantes del proceso deliberativo (remunerados, no remunerados, gastos de transporte compensados, gastos pagados).
33. ¿Qué partes interesadas participaron en el diseño del proceso?	Las partes interesadas que participaron en el diseño del proceso deliberativo (la academia, la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, funcionarias y funcionarios gubernamentales, empresas privadas, ninguno).

Continúa

Variables	Entregables
34. ¿Qué aportaron las partes interesadas que participaron en el diseño del proceso?	La contribución de las diferentes partes interesadas al diseño del proceso deliberativo.
35. ¿Se utilizó una plataforma o herramienta en línea especializada para mantener a las y los participantes al día, informados y conectados durante el proceso?	El uso de una plataforma o herramienta en línea especializada para mantener a las y los participantes informados y conectados durante todo el proceso (sí/no).
36. Nombre de la plataforma para la comunicación con las y los participantes	El nombre de la plataforma en línea utilizada.
37. ¿Cómo se ha comunicado el proceso?	Las actividades emprendidas para la comunicación del proceso deliberativo al público en general.
38. Funcionarias y funcionarios electos que forman parte del panel	Saber si parte de las y los participantes del proceso deliberativo eran funcionarias y funcionarios públicos.
39. ¿Cuántos funcionarias y funcionarios electos participaron en el panel?	El número de funcionarias y funcionarios públicos que participaron en un proceso deliberativo.
40. Duración total de las reuniones presenciales (en días)	La duración de las reuniones presenciales de las y los participantes durante el proceso deliberativo (en días).
41. Duración total entre la fecha de la primera y la última reunión de las y los participantes (en semanas)	La duración del proceso deliberativo (desde la primera hasta la última reunión de las y los participantes, en semanas).
42. ¿Hubo una encuesta inicial para medir las convicciones de quienes participaban?	Saber si se realizó una encuesta para medir las opiniones de las y los participantes al inicio del proceso deliberativo (sí/no).
43. Componente de aprendizaje del proceso	Los componentes de aprendizaje del proceso deliberativo (material de aprendizaje introductorio previo a la primera reunión, material de lectura entre una y otra reunión, especialistas disponibles durante las reuniones para hacer presentaciones y preguntas, posibilidad de solicitar información de las y los participantes, celebración de sesiones de aprendizaje específicas).
44. ¿Hubo conexión con otras formas de participación activa? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron?	Saber si hubo otras formas de participación ciudadana activa en relación con el proceso deliberativo y cuáles fueron (seleccione entre encuestas, consultas, mesas redondas y otras).
45. Por favor facilite mayores detalles sobre otras formas de participación activa	Descripción detallada de otras formas de participación activa relacionadas con el proceso deliberativo.
46. Resultado	El resultado del proceso deliberativo (votación, recomendaciones, entre otros).
47. Resultado (número de expediente)	El número del informe, artículo u otro documento en el que se reúnen las recomendaciones formuladas o las opiniones colectivas detectadas durante el proceso deliberativo en la base de datos de documentos de resultados.

Continúa

Variables	Entregables
48. ¿Se debatieron las recomendaciones finales de manera presencial con la autoridad pública?	Saber si las y los participantes en el proceso deliberativo debatieron presencialmente acerca de sus recomendaciones con la autoridad pública que las adjudicó.
49. Respuesta y seguimiento por parte de la autoridad pública	La respuesta de la autoridad gubernamental a las recomendaciones (aplicación de las recomendaciones, respuesta a las y los participantes o al público en general).
50. ¿Hubo un cambio de administración durante el periodo en que tuvo lugar el proceso deliberativo?	Saber si hubo transición de poder en la autoridad pública que adjudicó el proceso deliberativo, mientras se desarrollaba el proceso.
51. Se está supervisando la aplicación de las recomendaciones	Saber si se ha supervisado la aplicación de las recomendaciones formuladas durante el proceso deliberativo.
52. En caso afirmativo, ¿cómo se supervisa la aplicación de las recomendaciones?	La forma en que se ha supervisado la aplicación de los procesos deliberativos.
53. ¿Se ha evaluado el proceso?	Saber si se ha evaluado el proceso deliberativo.
54. Si se ha evaluado el proceso, ¿cómo se evaluó?	Qué tipo de evaluación se ha realizado (análisis académico, encuesta de salida a las y los participantes, entre otros).
55. URL de la evaluación del proceso	El enlace web a un informe, estudio, resultado de encuesta o artículo de evaluación del proceso deliberativo.
56. Retos encontrados	Los retos enfrentados por las y los organizadores del proceso deliberativo durante y después de las etapas de diseño, implementación y evaluación de este.
57. Lecciones aprendidas	Las lecciones que las y los organizadores del proceso deliberativo aprendieron de la experiencia.
58. Costo total (no es obligatorio llenarlo)	El costo total del proceso deliberativo.
59. Divisa	Divisa en la que se presentan los costos.
60. Fuente de financiación	Las organizaciones que financiaron o adjudicaron el proceso deliberativo y las fuentes de financiación que utilizaron para pagarlo.

Reclasificación del modelo de algunos casos

Inicialmente, el modelo de proceso representativo deliberativo (variable 3) se insertaba en cada caso en la forma indicada por las y los organizadores del proceso o con el nombre que aparece en el título de este (por ejemplo, el Jurado Ciudadano sobre el Clima se clasificaría como “Jurado Ciudadano”). A partir de todo el conjunto de datos, la OCDE identificó 12 modelos de procesos deliberativos (capítulo 2), tipificados por varias características comunes a los distintos casos.

Una vez definidos los 12 modelos de procesos deliberativos, se reclasificaron todos aquellos contenidos en la base de datos, de modo que correspondieran a una de las 12 categorías en función de sus características. Por consiguiente, la variable 2 indica el modelo de proceso deliberativo que corresponde a los 12 modelos identificados en este estudio. Por ejemplo, los paneles comunitarios, los paneles de referencia, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos se reunieron bajo el término general de “jurados o paneles ciudadanos”. A continuación se muestra el cuadro utilizado para la reclasificación.

Cuadro 8.3. Clasificación de modelos de procesos deliberativos

Modelo	Incluye
1. Asamblea Ciudadana	Asamblea Ciudadana
2. Jurado o Panel Ciudadano	Jurado Ciudadano, Panel Ciudadano, Panel de Referencia, Panel Comunitario
3. Conferencia de Consenso	Conferencia de Consenso
4. Célula de Planificación	Célula de Planificación, Reunión de Deliberación Ciudadana
5. Proceso G1000	G1000
6. Consejo Ciudadano	Consejo Ciudadano
7. Diálogos Ciudadanos	Cumbre Ciudadana, Foro Ciudadano, Diálogos Ciudadanos, Taller Ciudadano, Audiencia Ciudadana, Evento Deliberativo
8. Encuesta Deliberativa	Encuesta Deliberativa, Sondeo Deliberativo
9. World Wide Views	World Wide Views, Europe Wide Views
10. Revisión Ciudadana de Iniciativas	Revisión Ciudadana de Iniciativas
11. Modelo Ostbelgien	Modelo Ostbelgien
12. Observatorio de la Ciudad	Observatorio de la Ciudad

Fuente: Base de datos *Representative Deliberative Processes and Institutions* de la OCDE (2020).

En cinco casos, el modelo que aparecía en el título del proceso representativo deliberativo no coincidía con las características fijadas del modelo correspondiente identificado por el Secretariado de la OCDE. Por ejemplo, un proceso titulado Asamblea Ciudadana sobre Atención Social no cumplía con las características del modelo de Asamblea Ciudadana identificado por el Secretariado con base en los datos; en todo, excepto en el nombre, se ajustaba al modelo de Jurado o Panel Ciudadano. Esto se debe, en parte, a que entre profesionales y academia hay confusiones y debates constantes sobre la terminología, pues los mismos términos se aplican a diferentes procesos, en gran medida impulsados por distintos contextos políticos. La OCDE reconoce estas diferencias y ha procurado agrupar los procesos con características de diseño similares, independientemente de cómo se llamen, a efectos de hacer un análisis comparativo internacional. Por esta razón, con el fin de lograr un análisis comparativo más preciso, cinco procesos titulados como “asambleas ciudadanas” (tres en el Reino Unido y dos en Canadá) se reclasificaron como jurados o paneles ciudadanos para examinar los modelos deliberativos incluidos en este estudio.¹

Miembros de la Red de Participación Ciudadana Innovadora de la OCDE

En la realización de este estudio, la OCDE colaboró con una red de personas profesionales, funcionarias públicas, académicas, investigadoras y diseñadoras para formular tanto el tema como el alcance de la investigación, recabar constantemente opiniones y aportaciones, y reforzar los vínculos entre estos importantes grupos de actores. Claudia Chwalisz, Ieva Česnulaitytė y Alessandro Bellantoni coordinan la red desde el Secretariado de la OCDE.

La ICPN fue convocada para realizar reuniones de un día completo en junio de 2019 (en la que sus miembros ayudaron a identificar las preguntas de investigación y sugirieron fuentes útiles para la recolección de datos) y en enero de 2020 (en la que brindaron retroalimentación y valiosos comentarios sobre los resultados preliminares del informe). Las reuniones fueron posibles gracias al apoyo de la Royal Society of Arts, Manufactures, and Commerce (RSA), la Electoral Reform Society y la Open Society Foundation.

A continuación, se presenta la lista de miembros:

- Yago Bermejo Abati, Cofundador, Deliberativa Spain
- Eddy Adams, Director del Polo Temático, Innovación Social y Capital Humano, URBACT
- Alberto Alemanno, Fundador, The Good Lobby y profesor Jean Monnet, HEC París
- Jon Alexander, Cofundador, New Citizenship Project
- Sarah Allan, Jefe de Participación Activa, Involve
- Graham Allen, Coordinador, Convención Ciudadana sobre la Democracia en el Reino Unido
- Theo Bass, Director de Programas, UK Research and Innovation
- Tonu Basu, Director de Participación Activa, Open Government Partnership
- Luca Belgiorno-Nettis, Fundador, newDemocracy Foundation
- Javier Bikandi, Jefe de Innovación, Gobierno Vasco
- Jessica Blair, Directora, Sociedad para la Reforma Electoral en Gales
- Jan Boelen, Rector, Karlsruhe University of Art & Design, Director, Atelier Luma
- Stephen Boucher, Fundador, Political Creativity
- Éric Buge, Delegado, Parlamento de Francia
- Didier Caluwaerts, Profesor Adjunto, Vrije Universiteit, Bruselas
- Elizabeth Canovan, Secretaria General Adjunta, Departamento del Taoiseach
- Damian Carmichael, Jefe de Gobierno Abierto, Departamento de Industria, Ciencia, Energía y Recursos
- Lyn Carson, Directora de Investigación, newDemocracy Foundation
- Ed Cox, Director, Real Sociedad de las Artes, Manufacturas y Comercio
- Nicole Curato, Profesora Asociada, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance [Centro para la Democracia Deliberativa y la Gobernanza Global], Universidad de Canberra
- Fiona Curran, Jefa de Política Social y Reforma de los Servicios Públicos, Departamento del Taoiseach
- Yves Dejaeghere, Director, Organización G1000
- Natalia Domagala, Jefa de Política de Ética de Datos, Departamento de Digital, Cultura, Medios de Comunicación y Deporte, Reino Unido
- Laurie Drake, Directora de Investigación y Aprendizaje, MASS LBP
- Kezia Dugdale, Directora, Centro John Smith
- Zakia Elvang, Cofundadora, We Do Democracy

- Oliver Escobar, Profesor, Universidad de Edimburgo
- Gorka Espiau Idoiaga, Profesor de Práctica, CRIEM, 2016-2019, McGill
- David Farrell, Profesor, University College, Dublín
- Jessica Feldman, Profesora Adjunta, Universidad Americana de París
- Jim Fishkin, Profesor, Universidad de Stanford
- Frances Foley, Directora de Proyectos, Citizens' Convention on UK Democracy [Convención Ciudadana sobre la Democracia], Reino Unido
- Paulina Fröhlich, Jefa del Programa "Futuro de la Democracia", Das Progressive Zentrum
- Karin Fuller, Jefa de Difusión y Participación Activa, Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá
- Jessica Garland, Directora de Política e Investigación, Electoral Reform Society
- Marcin Gerwin, Centro para las Asambleas Climáticas
- Doreen Grove, Directora de Gobierno Abierto, Gobierno de Escocia
- Dominik Hierlemann, Experto Principal, Bertelsmann Stiftung
- Lauren Howard, Especialista en Difusión y Participación Activa, Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá
- Tim Hughes, Director, Involve
- Darren Hughes, Director Ejecutivo, Sociedad para la Reforma Electoral
- Amelie Klein, Comisaria, Vitra Design Museum
- Hélène Landemore, Profesora, Universidad de Yale
- Aline Lara Rezende, Comisaria Adjunta, Bienal de Diseño de Liubliana
- Panthea Lee, Directora, Reboot
- Dimitri Lemaire, Director, Particitiz
- Josef Lentsch, Socio Director, Instituto de Innovación en Política
- Juha Leppänen, Director Ejecutivo, Demos Helsinki
- Miriam Levin, UK Department for Digital, Culture, Media, and Sport (Departamento de Digital, Cultura, Medios de Comunicación y Deporte), Reino Unido
- Rose Longhurst, Jefa de Programas, Open Society Foundations
- Peter MacLeod, Director, MASS LBP
- Arantxa Mendiharat, Cofundadora, Deliberativa España
- Geoff Mulgan, Profesor de Inteligencia Colectiva, Políticas Públicas e Innovación Social, University College, Londres
- Paul Natorp, Cofundador, Sager der Samler [Cambio Ciudadano] y Fundador del Rethink Activism Festival

- Beth Noveck, Cofundadora y Directora de GovLab y Directora de Innovación del Gobierno de Nueva Jersey
- Arild Ohren, Candidato al doctorado, Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología
- Reema Patel, Jefa de Participación Pública Activa, Instituto Ada Lovelace y Fundación Nuffield
- Lex Paulson, Director Fundador, Escuela de Inteligencia Colectiva UM6P
- Teele Pehk, artista y urbanista para la democracia, Estonia
- Tiago Peixoto, Jefe de Tecnología y Participación Ciudadana Activa, Banco Mundial
- Sophie Pornschlegel, Analista Senior de Política, Centro Europeo de Política
- Alice Rawsthorn, crítica de diseño y autora de Design as an Attitude
- Kyle Redman, Director de Programas, newDemocracy Foundation
- Gaëtane Ricard-Nihoul, Jefe Adjunto de la Unidad de Diálogos Ciudadanos, Comisión Europea
- Sam Roberts, Jefe de Política de Datos Abiertos y Gobierno Abierto, UK Department for Digital, Culture, Media, and Sport [Departamento de Digital, Cultura, Medios de Comunicación y Deporte], Reino Unido
- Cassie Robinson, Directora. UK Portfolio, The National Lottery Community Fund, Cofundadora, The Point People
- Stefan Roch, Director de Programas, Bertelsmann Stiftung
- Matt Ryan, becario no residente, GovLab
- Vera Sacchetti, Cocreadora, TEOK Basel
- David Schecter, Coordinador, Democracy R&D
- Typhanie Scognamiglio, Directora de Participación, Centre de la participation citoyenne, Departamento Interministerial francés para la Reforma del Sector Público
- Graham Smith, Profesor, Universidad de Westminster
- Paolo Spada, Investigador, Universidad de Coimbra
- Ellen Stewart, Jefe de Política Social y Reforma de los Servicios Públicos, Departamento del Taoiseach
- Jane Suiter, Directora, Institute for Future Media and Journalism [Instituto de Medios de Comunicación y Periodismo del Futuro]
- John Tasioulas, Director, Yeoh Tiong Lay Centre for Philosophy, Politics, and Law [Centro Yeoh Tiong Lay de Filosofía, Política y Derecho], King's College, Londres
- Matthew Taylor, Director Ejecutivo, RSA
- RSA Riley Thorold, Director de Programas Globales, RSA
- Clifton Van der Linden, Fundador, VoxPopLabs

- Van Reybrouck, autor y fundador, G1000
- Stefaan Verhulst, Cofundador y Director de Investigación y Desarrollo, GovLab
- Kitty Von Bertele, Jefe de Europa, Luminare
- Iain Walker, Director, newDemocracy Foundation
- Alex Way, Director Ejecutivo, MASS LBP
- Niamh Webster, Jefe de Asuntos Digitales, Gobierno escocés
- Richard Youngs, Miembro Senior, Carnegie Europe
- Anthony Zacharzewski, Director, Democratic Society
- Katharina Zuegel, codirectora, Décider Ensemble

Notas

- 1 Lethbridge Citizens' Assembly on Councillor Employment and Compensation [Asamblea Ciudadana de Lethbridge sobre el Consejo por el Empleo y la Remuneración], Prince Edward County Citizens' Assembly [Asamblea Ciudadana del Prince Edward County], Citizens' Assembly on Social Care [Asamblea Ciudadana sobre Asistencia Social], Camden's Citizens' Assembly on the Climate Crisis [Asamblea Ciudadana de Camden sobre la Crisis Climática], y National Assembly for Wales [Asamblea Nacional por Gales].

Anexo C. Recursos para los procesos representativos deliberativos

A lo largo de este informe se incluyen referencias a varios recursos útiles para los profesionales del Gobierno y la sociedad civil. En el siguiente tablero de Trello (disponible en <https://trello.com/b/FypHueG9/resources-for-representative-deliberative-processes>), se mantendrá una versión actualizada de esta lista.

Manuales generales

Cuadro 8.4. Manuales generales

Autor(es)	Título	Descripción	Enlace
Fondo de la ONU para la Democracia y newDemocracy Foundation	<i>Handbook on Democracy Beyond Elections</i> [Manual sobre la democracia más allá de las elecciones] (2019)	Un manual general con diferentes secciones dirigidas a políticas y políticos, jefaturas de departamento, liderazgos de proyecto y facilitadores y facilitadoras.	https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/newDemocracy-UNDEF-Handbook.pdf
MASS LBP	<i>Reference Panel Playbook</i> [Libro de estrategias del Panel de Referencia] (2019)	Ocho pasos para diseñar un panel de referencia.	https://www.masslbp.com/the-reference-panel-playbook
David M. Farrell, Nicole Curato, John S. Dryzek, Brigitte Geißel, Kimmo Grönlund, Sofie Marien, Simon Niemeyer, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä y Jane Suiter	<i>Deliberative Mini-Publics: Core Design Features</i> [Minipúblicos deliberativos: Características principales del diseño] (2019)	Análisis académicos de las características clave de diseño de minipúblicos deliberativos. Parte de la serie de documentos de trabajo del Centre for Deliberative Democracy & Global Governance [Centro para la Democracia Deliberativa y la Gobernanza Global].	https://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/Deliberative%20Mini-Publics%20Core%20Design%20Features.pdf

Continúa

Autor(es)	Título	Descripción	Enlace
Marcin Gerwin	<i>Citizens' Assemblies: A Guide to Democracy that Works</i> [Asambleas Ciudadanas: una guía para la democracia eficaz] (2018)	Una guía paso por paso dirigida a profesionales del Gobierno y la sociedad civil presentada en un lenguaje sencillo. Disponible en seis idiomas.	https://citizensassemblies.org/download/
Healthy Democracy	<i>Key Quality Elements of the Citizens' Initiative Review</i> [Elementos clave de calidad de la Revisión Ciudadana de Iniciativas] (2018)	Una explicación de los elementos clave requeridos para llevar a cabo una Revisión Ciudadana de Iniciativas de alta calidad.	https://healthydemocracy.org/cir/kqe/
newDemocracy Foundation	Notas de investigación y desarrollo (publicaciones en curso)	Una serie de notas breves presentadas en un lenguaje sencillo, sustentadas por investigaciones académicas, sobre varios aspectos de los procesos representativos deliberativos.	https://www.newdemocracy.com.au/research-and-development-notes/
Jefferson Center	<i>Citizens' Jury Handbook</i> [Manual del Jurado Ciudadano] (2004)	Una guía completa sobre cómo organizar un Jurado Ciudadano según el modelo del Jefferson Center, el cual implica reuniones de días consecutivos.	http://www.rachel.org/files/document/Citizens_Jury_Handbook.pdf

Adjudicación de un proceso representativo deliberativo

Cuadro 8.5. Adjudicación de un proceso representativo deliberativo

Autor(es)	Título	Descripción	Enlace
MASS LBP	<i>How to Commission a Reference Panel</i> [Cómo adjudicar un panel de referencia] (2019)	Un documento útil para preparar la licitación o el anuncio para un coordinador independiente.	https://static1.squarespace.com/static/55af0533e4b04fd6bca65bc8/t/5caf519c1905f447b2b701a1/1554993566709/MASSLBPProcurementGuide.pdf

Sorteos cívicos

Cuadro 8.6. Cómo llevar a cabo un proceso de selección aleatoria y estratificación (por ejemplo, un sorteo cívico)

Autor(es)	Título	Descripción	Enlace
MASS LBP	<i>How to Run a Civic Lottery</i> [Cómo gestionar un sorteo cívico] (2017)	Se desglosa el proceso de selección aleatoria y la estratificación demográfica. A partir de la página 38 se presenta también un ejemplo de la carta de invitación y la página de preguntas frecuentes que la acompaña.	https://static1.squarespace.com/static/55af0533e4b04fd6bca65bc8/t/5aafb4b66d2a7312c182b69d/1521464506233/Lotto_Paper_v1.1.2.pdf
Marcin Gerwin	<i>Citizens' Assemblies: A Guide to Democracy that Works</i> [Asambleas Ciudadanas: una guía para la democracia eficaz], capítulos 7-12 (pp. 32-50) (2018)	Una guía paso por paso que incluye un capítulo sobre el proceso de selección aleatoria y estratificación. Disponible en seis idiomas.	https://citizensassemblies.org/download/
Lyn Carson	<i>Sample Size for Mini-Publics</i> [Tamaño de la muestra de los minipúblicos]	Un breve documento en el que se explican los razonamientos para elegir un tamaño de muestra adecuado.	https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/02/RD-Note-Sample-Size-Updated.pdf

Elección de especialistas y partes interesadas para un proceso representativo deliberativo

Cuadro 8.7. Elección de especialistas y partes interesadas para un proceso representativo deliberativo

Autor(es)	Título	Descripción	Enlace
Lyn Carson y David Schecter	<i>Choosing Expert Speakers</i> [Elección de oradores expertos] (2017)	Breve documento sobre quién debe seleccionar a las y los especialistas y cómo debe hacerlo.	https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2017/05/docs_researchnotes_2017_May_nDF_RN_20170515_ChoosingExpertSpeakers.pdf
Lyn Carson y Tyrone Reitman	<i>Constructively Incorporating Stakeholders in Public Decision-Making</i> [Incorporación constructiva de las partes interesadas en la toma de decisiones públicas] (2018)	Un método para incorporar a las partes interesadas en un proceso representativo deliberativo.	https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/05/docs_researchnotes_2018_May_RampD-Note-Incorporating-PartesInteresadas.pdf
Marcin Gerwin	<i>Citizens Assemblies: A Guide to Democracy that Works</i> [Asambleas Ciudadanas: una guía para la democracia eficaz] (2018), capítulo 15 (pp. 54-60)	Una guía para la selección de especialistas y partes interesadas para apoyar la etapa de aprendizaje de un proceso representativo deliberativo. Disponible en seis idiomas.	https://citizensassemblies.org/download/

Institucionalizar la deliberación ciudadana

Cuadro 8.8. Institucionalizar la deliberación ciudadana

Autor(es)	Título	Descripción	Enlace
Min Reuchamps	“Explainer of Brussels Parliament’s Mixed Citizen-MP Deliberative Committees” [Explicación de los Comités Deliberativos Mixtos Ciudadanos-Diputados del Parlamento de Bruselas] (2020)	Artículo dirigido a un público amplio en el que se abordan estos nuevos comités y cómo se establecieron.	http://constitutionnet.org/news/belgiums-experiment-permanent-forms-deliberative-democracy
Parlamento de Bruselas	<i>Overview of legislative changes that enable mixed committees</i> [Panorámica de los cambios legislativos que favorecen los comités mixtos] (2019)	Una visión general de los cambios contemplados en la legislación por la que se establecen los comités deliberativos mixtos de ciudadanía-diputaciones.	http://www.parlement.brussels/dynamisme-participation-citoyenne-coeur-de-reforme-reglement/
G1000 Organisation	Ostbelgien Model Press Release [Comunicado de prensa del Modelo Ostbelgien] (2019)	Una panorámica de cómo se estableció el Modelo Ostbelgien y cómo funciona.	https://www.foundationfuturegenerations.org/files/documents/news/20190226_dgpermanentcitizensassembly_pressrelease.pdf
ParticipaLab	<i>Future Democracies</i> [Democracias futuras], capítulo “The City Observatory” [El Observatorio de la Ciudad] (p. 87) (2019)	Una visión general sobre el funcionamiento del Observatorio de la Ciudad de Madrid.	https://archive.org/details/FutureDemocraciesLCPD/page/n85/mode/2up
Lyn Carson y Marcin Gerwin	<i>Embedding Deliberative Democracy in Poland</i> [La incorporación de la democracia deliberativa en Polonia] (2018)	Un breve documento sobre cómo se estableció en Polonia la regulación que permite a la ciudadanía exigir que se emprenda un proceso representativo deliberativo.	https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/05/docs_researchnotes_2018_May_nDF_RN_20180508_EmbeddingDeliberativeDemocracyInPoland.pdf

**Participación ciudadana innovadora y nuevas
instituciones democráticas. La ola deliberativa**

Se utilizaron las familias tipográficas
IBM Plex y FarnhamDisplay.

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva
de Capacitación Electoral y Educación Cívica
del Instituto Nacional Electoral.

