



Postconvencionales

No. 4, noviembre 2011, pp. 75-94. ISSN 2220-7333.

ESCUELA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS



Beneficios del sorteo y la deliberación para la participación comunitaria*

Lyn Carson y Phillip Hart

University of Western Sydney – Hollier & Hart, Australia

Resumen

En Australia se ha empleado toda una gama de enfoques innovadores de la participación, para discutir políticas públicas y temas de actualidad: jurados de ciudadanos, conferencias de consenso, encuestas deliberativas y otros. Métodos que a veces son catalogados como procesos deliberativos e inclusivos (PDIs) y que se distinguen por involucrar a ciudadanos comunes, sin vinculación con grupos de interés, de presión, o de formulación de políticas públicas. Los autores sostienen que los principios esenciales para el diseño y conducción de PDIs son tres: representatividad, deliberación e influencia. Se discute la representatividad alcanzada mediante la selección aleatoria, la deliberación alcanzada mediante la moderación de discusiones en profundidad, y la influencia alcanzada mediante arreglos contractuales entre facilitadores, participantes y patrocinadores. También se presenta un análisis preliminar de los datos obtenidos a partir de un inventario de los PDIs emprendidos en Australia, y se examina en qué medida se han puesto en práctica, en esas experiencias, los tres principios identificados tentativamente como cruciales. Finalmente, se especula sobre las formas en que estos principios pueden fortalecer el compromiso comunitario.

Palabras clave:

Democracia, participación, políticas públicas, procesos deliberativos e inclusivos, selección aleatoria

Abstract

[*What Randomness And Deliberation Can Do For Community Engagement*]. A range of innovative participatory approaches have been used in Australia to discuss policy and current issues: citizens' juries, consensus conferences and so on. These methods are sometimes categorised as deliberative, inclusive processes (DIPs) and are distinctive because they involve typical citizens who are not aligned to interest groups or engaged in lobbying or policy making. The authors consider that three principles are essential in the design and conduct of DIPs: representativeness, deliberativeness and influence. This paper elaborates on these principles—that is, representativeness achieved through random selection, deliberativeness achieved through moderated in-depth discussion and influence achieved through contractual arrangements between the facilitators, participants and sponsors. This paper represents a work-in-progress of the data collected from an ongoing inventory of those DIPs that have been convened to date in Australia. The extent to which these DIPs have fulfilled the authors' crucial three principles is analysed, albeit tentatively. Finally, the authors speculate on ways that these principles can strengthen community engagement.

Key words:

Democracy, Participation, Public Policy, Deliberative and Inclusive Processes, Random Selection

* Versión castellana, con ligeras adaptaciones, de "*What Randomness And Deliberation Can Do For Community Engagement*". Ponencia presentada ante la *International Conference on Engaging Communities*, Brisbane, Australia, agosto de 2005. (Versión inglesa disponible en <http://www.activedemocracy.net/articles.htm>)

Tabla de contenidos

1. El contexto
 2. Un inventario australiano
 3. Hallazgos
 4. Conclusión
-

1. El contexto

Para algunos analistas, las democracias occidentales estarían experimentando un déficit democrático en vista de que la confianza entre los que gobiernan y los que son gobernados va en declive. Mientras que otros consideran que el sistema conserva su robustez. Lo cierto es que involucrar al público en la toma de decisiones es consustancial a la democracia y a la participación comunitaria en sus diversas expresiones, así como una forma de asegurar que la influencia de los ciudadanos se pueda extender más allá de los desgastados rituales de las urnas de votación (véase a Kahn, 1999). Pareciera claro que más allá del hecho de que algunos ciudadanos aún tienen fe en los sistemas actuales de gobierno representativo, un imperativo democrático exige fortalecer el sistema de formulación de políticas públicas de modo que la ciudadanía pueda confiar más en la efectividad de la toma de decisiones (Fung y Wright, 2003; Gastil y Levine, 2005).

Australia constituye un terreno fértil para el compromiso comunitario, dados sus programas de desarrollo comunitario y el vigor del voluntariado conservacionista. Sin embargo, en materia de procesos deliberativos e inclusivos (en adelante PDIs), el país no ejerce liderazgo alguno. Históricamente, Australia ha estado a la zaga en comparación con países como Dinamarca, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, con sus “conferencias de consenso”, “células de planificación”, “jurados ciudadanos”, “televotos” y “encuestas deliberativas” —algunas de las cuales datan de los años setenta—. Australia puede enorgullecerse de algunos ensayos aislados, con grupos seleccionados aleatoriamente y reunidos en un espacio deliberativo, que datan de los años sesenta y setenta (influidos por el trabajo de Fred Emery con consejos industriales y conferencias de búsqueda o planificación estratégica, ver Emery, 1989), pero nosotros no conocemos de otros PDIs en Australia hasta comienzos de los años noventa en Nueva Gales del Sur.

¿Qué es un PDI? No se trata de una forma tradicional de consulta, como una reunión pública no interactiva, un comité asesor permanente, un sondeo de opinión o una convocatoria a presentar propuestas escritas. Estos métodos tradicionales tienen un carácter consultivo, pero no pueden ser descritos como *deliberativos*, es decir, no implican una deliberación grupal; ni como *inclusivos*, puesto que no involucran a personas seleccionadas de una manera tal que garantice que son un microcosmos de la comunidad, aunque los sondeos de opinión serían una excepción en este último sentido. Las diferencias entre las formas tradicionales de consulta y los PDIs puede apreciarse en el espectro contemplado

por la Asociación Internacional para la Participación Pública (AIPP), recogido en la Tabla 1, el cual describe niveles crecientes de impacto público, que van desde la divulgación de información hasta una ciudadanía empoderada.

Tabla 1

Espectro de la participación pública, de la Asociación Internacional para la Participación Pública

				
Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
<i>Objetivo</i> Dar al público información clara y objetiva para apoyarlo tanto en la comprensión del problema, como de las alternativas y posibles soluciones.	<i>Objetivo</i> Obtener retroalimentación del público al analizar alternativas y posibles soluciones.	<i>Objetivo</i> Trabajar directamente con el público durante el proceso, con el fin de confirmar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.	<i>Objetivo</i> Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas, y la identificación de la mejor solución.	<i>Objetivo</i> Dejar en manos del público la toma de la decisión final.
<i>Compromiso con el público</i> Les mantendremos informados.	<i>Compromiso con el público</i> Les mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes y les haremos saber cómo su participación influyó en la decisión final.	<i>Compromiso con el público</i> Trabajaremos con el público para asegurarnos de que sus inquietudes se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas, y que puedan reconocer cómo influyó su participación en la decisión final.	<i>Compromiso con el público</i> Buscaremos su asesoría para la formulación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisiones, tanto como nos sea posible.	<i>Compromiso con el público</i> Implementaremos la decisión de la comunidad.
<i>Posibles herramientas</i> <ul style="list-style-type: none"> • Boletines informativos. • Páginas de internet. • Salas de exhibición y diálogo. 	<i>Posibles herramientas</i> <ul style="list-style-type: none"> • Comentarios del público. • Grupos focales. • Encuestas y sondeos. • Reuniones públicas. 	<i>Posibles herramientas</i> <ul style="list-style-type: none"> • Talleres. • Debates. 	<i>Posibles herramientas</i> <ul style="list-style-type: none"> • Comités ciudadanos. • Generación de decisiones consensuadas. • Toma de decisiones participativas. 	<i>Posibles herramientas</i> <ul style="list-style-type: none"> • Jurados ciudadanos. • Votaciones. • Plebiscitos.

Fuente: © 2000, *International Association for Public Participation*, www.iap2.org
Reproducido con autorización.

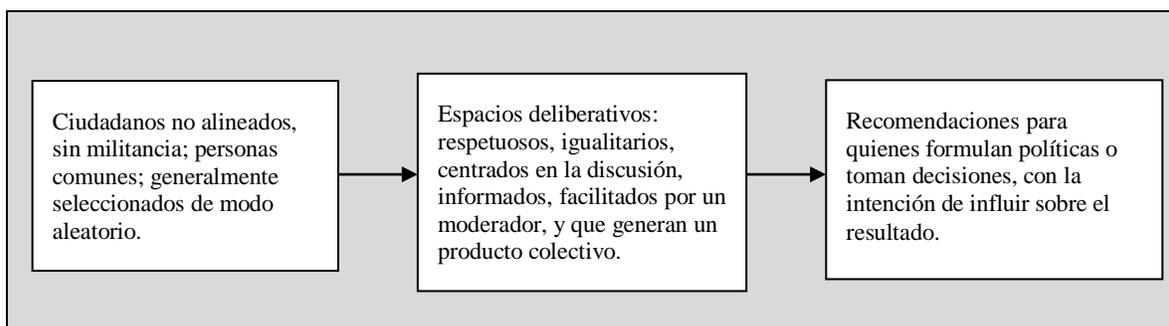
En este orden de ideas, los PDI se encuentran en las dos columnas finales de la Tabla 1: *colaborar* y *empoderar*, aunque las encuestas deliberativas, la opción más débil del modelo PDI, se halla en la columna *involucrar*. (Por supuesto, existen otras estrategias de empoderamiento útiles para involucrar o desarrollar la comunidad que también cabría incluir en esas columnas finales, pero el presente artículo y nuestro inventario se enfocan

exclusivamente sobre los PDIs). Ahora bien, en el espectro desarrollado por la Asociación Internacional para la Participación Pública, el énfasis recae sobre la *influencia*, por lo cual esa gama de opciones presenta dificultades para considerar adecuadamente los principios de *representatividad* y *deliberación*.

Un PDI, entonces, es un método participativo que reúne una sección transversal de una población, generalmente mediante selección aleatoria, para deliberar durante un cierto tiempo, usualmente unos pocos días, sobre un tema de interés o preocupación. Típicamente, son eventos únicos, aunque pueden formar parte de una estrategia más amplia de participación. Las deliberaciones son asistidas por un facilitador neutral y capacitado, mientras que la meta del grupo es decidir algo o encontrar puntos de acuerdo y ofrecer recomendaciones a los encargados de tomar decisiones. Decisores que, idealmente, tomarán en cuenta tales recomendaciones.

Los PDIs pueden adoptar muchas formas, en algunas de las cuales se acentúa el carácter representativo de los participantes, mientras que en otras se acentúa más bien su carácter deliberativo. Resumiendo, hay tres principios considerados como ingredientes ideales de los PDIs (Carson y Harz-Karp, 2005), y el siguiente diagrama (adaptado a partir del trabajo de Hendriks, 2005a) recoge esos tres principios de representatividad, deliberación e influencia.

Figura 1
Procesos deliberativos e inclusivos



Fuente: Adaptado de Hendriks, 2005a.

En cuanto a los participantes representativos, cabe decir que éstos son *descriptivamente* representativos. Esto es, el objetivo es atraer participantes que reflejen la composición de la población mayor. No es que sean delegados actuando en nombre de otros, sino que se pretende que se asemejen o describan la población de la cual fueron extraídos. En algunos casos, cuando las cifras involucradas son pequeñas, se emplea un muestreo aleatorio y estratificado, ajustando las características de la muestra para que concuerde con la sociodemografía de la población general (en términos de las variables más relevantes, como por ejemplo: sexo, edad, ocupación, ubicación geográfica, nivel educativo). Cuando las cifras en cuestión son grandes (como en el caso de las encuestas deliberativas o de las “asambleas comunitarias del siglo XXI”), entonces la selección

aleatoria por sí sola debería proporcionar una muestra estadísticamente representativa. En el Recuadro 1 se describe un ejemplo de PDI a gran escala.

Cuadro 1

Ejemplo de PDI a gran escala: Diálogo con la ciudad de Perth

El Ministro de Estado de Australia Occidental para la Planificación e Infraestructura acordó un diálogo con la ciudad.

El diseño procuraba involucrar a toda la comunidad. Esto incluía administrar una encuesta a 8.000 residentes, un sitio web interactivo, una emisión televisada de una hora, diversas series de artículos a página completa en el principal periódico, concursos de arte y de ensayos en las escuelas sobre el futuro de la ciudad, y audiencias adicionales con aquellos que generalmente no son escuchados —los jóvenes, los indígenas, y los que provienen de comunidades que no hablan inglés—.

El proceso culminó en una “asamblea comunitaria del siglo XXI” con 1.100 participantes, llevado a cabo en septiembre de 2003. Un tercio eran miembros de grupos interesados en la temática, que fueron invitados, un tercio eran personas que respondieron a los avisos, y un tercio personas que respondieron a un muestreo aleatorio. Las oportunidades para deliberar se generaron en formas innovadoras. El foro combinó tecnologías interactivas computarizadas para determinar temas clave, con un juego de planificación que permitía a cada participante asumir el rol de un planificador para determinar dónde y cómo ocurriría el futuro crecimiento de la ciudad. Los participantes fueron ubicados, a propósito, en mesas de diez asientos, a fin de maximizar la mezcla de experiencias y puntos de vista. Un facilitador principal fungió como moderador, con un facilitador voluntario y un transcriptor por cada mesa. El resultado final, una nueva estrategia de planificación para la zona metropolitana de Perth, fue entregado en 2004 a la Comisión de Planificación del Estado de Australia Occidental y al Ministro de Planificación e Infraestructura.

Fuente: Carson y Hartz-Karp, 2005.

La representatividad obtenida mediante la selección aleatoria ofrece muchas ventajas. Asegura que las personas que participan en la deliberación no están alineadas con un grupo de interés (las “ruedas chirriantes” que por lo común resultan evidentes cuando se emplean métodos tradicionales de consulta). Esto quiere decir que las voces faltantes pueden ser escuchadas y que las voces escuchadas probablemente reflejan las de la población general. La aleatoriedad no sólo es justa —se basa en el principio de que cada persona tiene la misma probabilidad de ser seleccionada— sino que también es percibida como justa (aunque algunos creen que la selección aleatoria genera problemas de legitimidad en algunos contextos; véase, p.ej., Hendriks, 2004; Parkinson, 2003; Seiler, 1995). Una importante ventaja adicional es que mientras más diversas sean las voces seleccionadas para el encuentro deliberativo, mayor será la posibilidad de que la deliberación resulte vívida o intensa. Así se evitan los *ghettos* de personas con una misma mentalidad, que tan sólo tienden a reforzar sus puntos de vista compartidos (Sunstein, 2002).

Ahora bien, incluso con un gran número de participantes, estadísticamente representativo, el trabajo en pequeños grupos es esencial. Esto en virtud del segundo principio fundamental: la deliberación. Brevemente, la deliberación (o la *deliberación pública*, un término cada vez más empleado en la literatura) es una...

... discusión que involucra argumentar juiciosamente, escuchar de modo crítico, y comprometerse seriamente con la toma de decisiones [...] la deliberación plena incluye un cuidadoso examen del problema o asunto, la identificación de posibles soluciones, el establecimiento o reafirmación de criterios de evaluación, y el uso de tales criterios en la identificación de una solución óptima (Gastil, 2000, p. 22).

La deliberación en pequeños grupos proporciona oportunidades para el diálogo y la reflexión. Cuando a las personas se les da información abundante y comprensible, y oportunidad para discutir sus temores y preocupaciones, son capaces de vérselas con materiales considerablemente complejos y acercarse a un consenso. También demuestran capacidad para generar nuevas ideas y soluciones. Esto se ha demostrado mediante las numerosas conferencias de consenso que se han llevado a cabo a través del mundo, incluyendo una que tuvo lugar en Australia, en 1999, sobre los organismos genéticamente modificados (Einsidel y otros, 2001; Renout, 1999). Para un ejemplo de un PDI a pequeña escala, en relación a una temática compleja, véase el Cuadro 2.

Cuadro 2

Ejemplo de PDI a pequeña escala: legislación sobre depósito de contenedores, Nueva Gales del Sur

En el año 2001, el Instituto para un Futuro Sustentable convino un panel de ciudadanos como parte de sus investigaciones sociales sobre la legislación en materia de depósito de contenedores (a su director se le había encargado, por parte del Ministro del Ambiente, llevar a cabo una revisión independiente). Un Comité Directivo se encargó de supervisar el procedimiento de selección (por correo a 2.000 viviendas seleccionadas aleatoriamente a través de toda Nueva Gales del Sur) y el diseño del proceso (un jurado de ciudadanos modificado). El panel fue escogido de manera tal que garantizase que su perfil constituía un corte transversal de la población en cuanto a sexo, nivel educativo, edad, área de residencia, estructura de la vivienda, etnicidad y empleo. Al panel se le proporcionó una información general sobre el tema, que contaba con el visto bueno de los sectores interesados. También tuvieron acceso a una biblioteca y a expertos independientes durante los dos días y medio que deliberaron, así como el apoyo de dos facilitadores experimentados y neutrales. El informe final del panel se incorporó al informe que fue entregado al Ministro.

No es posible exagerar la importancia de una facilitación neutral y experimentada para promover una genuina deliberación. De hecho, el rol del facilitador se enfatiza en la mayoría de los modelos de PDI, como los jurados de ciudadanos y las conferencias de consenso, aunque una excepción serían las células de planificación (ver Hendriks, 2005b). En los jurados, por ejemplo, resulta imperativo contar con la asistencia de un coordinador experimentado de procesos grupales, para que el grupo sea capaz de abrirse camino a través de temáticas complejas. Los ciudadanos comunes no necesariamente están familiarizados con las destrezas del análisis de datos, la generación de ideas, el establecimiento de prioridades o la toma de decisiones. Un facilitador capacitado puede desplegar su caja de herramientas para la conducción de procesos y contribuir a que el grupo alcance su meta de forma expedita y con un elevado nivel de satisfacción para todos.

Ése no es un rol manipulador, sino uno de genuina facilitación: hacer posible que el grupo alcance sus metas salvaguardando la neutralidad del proceso. Se ha sabido de grupos que ante una pobre facilitación, le han pedido al facilitador que se marche por estar ejerciendo una influencia inapropiada (Carson y Martin, 1999: 110); también se ha sabido de casos en los que el grupo ha salido en defensa de los facilitadores cuando participantes autoritarios han desafiado injustificadamente su crucial papel (como sucedió durante la primera conferencia de consenso australiana). Los miembros del grupo deben ser libres de explorar, desafiar, argumentar, establecer compromisos y hacer lo que quiera que necesiten para establecer una plataforma común y avanzar hacia el producto colectivo que se desea. En última instancia, puede que no todos concuerden, puesto que la deliberación no equivale a una búsqueda de la perfección, sino que permite la “incompletitud” y los puntos de vista minoritarios (Fishkin, citado por Delli Carpini y otros, 2004, p. 317).

El tercer principio, sobre la influencia, se refiere al grado de impacto que pueda tener un grupo deliberativo y representativo sobre la toma de decisiones. Éste puede ser el aspecto más irritante de un PDI: la metodología de la participación puede ser la más robusta y la satisfacción del grupo puede ser muy alta, y sin embargo los participantes quedar frustrados porque sus esfuerzos no sirvieron para nada. Una investigación basada en escenarios hipotéticos concluyó que el compartir el poder “es en sí la variable más importante en la satisfacción pública con los procesos y resultados de la toma de decisiones”, más importante aún que el momento en que se lleva a cabo la consulta o incluso que los resultados mismos (Bentson, 2003). El “impacto de sus voces” es crucial para los participantes (Delli Carpini y otros, 2004, p. 333). En el caso de estudio descrito en el Cuadro 1, el PDI fue afortunado de contar con el impulso de un líder en funciones, un ministro de gobierno, y las recomendaciones de los participantes fueron adoptadas por el estado del cual formaba parte el ministro. Sin duda se trata de un caso excepcional.

Cuando hay pocas esperanzas de que las recomendaciones se lleven a cabo, ocasionalmente se le ofrecen a los participantes ciertas garantías, mediante un contrato que define explícitamente los términos de referencia del grupo. Por ejemplo, en el caso de estudio descrito en el Cuadro 2, los organizadores y los participantes firmaron un contrato en el cual estos últimos prometían participar abierta y totalmente, y los organizadores garantizaban que las recomendaciones de los ciudadanos, sin importar cuáles fuesen, serían incluidas textualmente en el informe final que se entregaría al Ministro del Ambiente. Como los organizadores no estaban facultados para poner en práctica las recomendaciones, lo mejor que podían hacer era dar cuenta fielmente de las consideraciones de los participantes, y el contrato contribuyó a dejar clara esta importante distinción. Por supuesto, un escenario más idóneo habría sido garantizar alguna clase de acción siguiendo las recomendaciones de los participantes, y que los encargados de tomar las decisiones rindieran cuenta a los ciudadanos de los progresos en esa dirección; lo cual se ha cumplido en algunas células de planificación realizadas en Alemania (Hendriks, 2004).

Estos tres principios deberían verse como elementos interdependientes. La rica diversidad que se alcanza mediante la selección aleatoria fortalece la deliberación. No obstante, la sola representatividad (pongamos por caso de los plebiscitos o referendos) sin deliberación, puede conducir a una polarización en la que argumentaciones complejas se

simplifiquen demasiado, reduciéndolas a un simple “sí” o “no”. Mientras que la influencia, sin una genuina representatividad y sin deliberación, puede producir la clase de toma de decisiones que desemboca en una crisis de legitimidad.

Por lo demás, conviene advertir que una representatividad total puede ser un ideal inalcanzable. Sin una obligación legal siempre habrá una cuota de autoselección, pues aunque se utilice una selección aleatoria las personas pueden rechazar la invitación a participar. Un muestreo estratificado puede ayudar a superar esta debilidad mediante una selección aleatoria entre el cúmulo de quienes se hayan autoseleccionado. En todo caso la representatividad puede verse como un ideal valioso y que se puede ir mejorando constantemente. Si las personas son alentadas a participar mediante invitaciones abiertas a todo el público, el resultado será muy distinto al que se obtendría con personas escogidas aleatoriamente a quienes se les hace llegar una invitación personalizada, con una explicación del proceso de selección.

La deliberación, así mismo, es un ideal valioso, y sus consultores expertos continuamente están refinando las actividades que promueven una deliberación efectiva, a través de agrupaciones profesionales como la Asociación Internacional para la Participación Pública, conferencias con investigadores y practicantes, y algunas redes afines¹.

A nuestro modo de ver, la aspiración de cumplir con cada uno de estos tres principios es un punto de partida fundamental para el convenimiento de cualquier PDI. Fue con estos principios en mente que nos propusimos recolectar los datos necesarios para conformar un inventario de los PDIs australianos, y comprobar cómo han operado en la práctica los proyectos que se han propuesto funcionar con las características de un PDI.

2. Un inventario australiano

En 2004, los autores empezamos a conformar un inventario de PDIs australianos. En ese sentido conviene señalar que uno de nosotros ha sido responsable de convenir cuatro de los PDIs incluidos en el inventario, y ha estado personalmente involucrado (diseño del proceso, supervisión, facilitación de pequeños grupos) en otros seis. Ambos estamos interesados en el florecimiento de métodos altamente participativos.

Si bien el inventario no se ha completado del todo, se han recolectado y analizado suficientes datos como para proporcionar algunos primeros indicadores sobre el estado de la cuestión en Australia. Para marzo de 2005 disponíamos de información sobre 35 PDIs realizados en nuestro país entre 1993 y 2005. La Tabla 2 muestra la ubicación (por estado y territorio, o de carácter nacional) y la fecha de realización de cada uno de estos procesos.

¹ Como p.ej.: *Deliberative Democracy Consortium; National Coalition for Dialogue and Deliberation; Collaborative Democracy Network; Journal of Public Deliberation.*

Tabla 2
Inventario de PDIs australianos según año y ubicación

Año	Nueva Gales del Sur	Victoria	Queensland	Australia Occidental	Territorio Capital	Nacional	Total
1993	1						1
1994	1						1
[...]							[...]
1999	2					2	4
2000			1				1
2001	2			7		1	10
2002	1	1		4	1		7
2003	2			2			4
2004	2	2		3			7
Total	11	3	1	16	1	3	35

Al ser interrogados por nosotros, los organizadores de métodos participativos le adjudicaron el calificativo de “procesos deliberativos e inclusivos” a sus esfuerzos y, de ese modo, su caso calificó para este inventario. Sin embargo, categorizar a un método de consulta como PDI ha resultado problemático. En Australia se observa una tendencia a adaptar y combinar métodos deliberativos (Carson y Hart-Karp, 2005), por lo cual, un jurado de ciudadanos tal como es organizado en Australia, típicamente es una modificación del diseño (estadounidense) original, en términos de su duración, método de selección y otros aspectos. Por ejemplo, James Fishkin, el estadounidense que diseñó las encuestas deliberativas, es particularmente celoso en cuanto a los procedimientos científicos de ese modelo (que en realidad proporciona gran cantidad de información, y muchas oportunidades para hacer preguntas, pero no una genuina deliberación), y aún así, en Australia su método fue adaptado, bajo la supervisión personal de Fishkin, de formas que no se han presentado en ningún otro sitio¹. La Tabla 3 es un intento de categorización de los métodos considerados en el inventario, teniendo presentes las dificultades de clasificación que surgen cuando los métodos originales han sufrido modificaciones.

¹ La Encuesta Deliberativa sobre Reconciliación, llevada a cabo en 2001, empleó un método de selección notablemente distinto, a fin de asegurar una adecuada representación de la población indígena.

Tabla 2
Diversidad de métodos PDI según su ubicación

Método	Nueva Gales del Sur	Victoria	Queensland	Australia Occidental	Territorio Capital	Nacional	Total
Jurados de ciudadanos	9	2	1	3			15
Encuestas deliberativas					1	2	3
Investigación por diseño				4			4
Asamblea comunitaria del siglo XXI				3			3
Conferencia de consenso				1		1	2
Foro deliberativo	2			5			8
Total	11	3	1	16	1	3	35

Ya que los organizadores aplicaban sus propias definiciones, surgieron algunas anomalías empíricas. Por ejemplo, la Conferencia de consenso realizada en Australia Occidental guardaba poca relación con la Conferencia de consenso que tuvo un alcance nacional. Esta última involucró un numeroso Comité directivo, el cual manejó la selección, los materiales informativos y una fase de deliberación que abarcó dos fines de semana preparatorios y tres días de deliberación pública; concordando así, idénticamente, con el método internacionalmente reconocido para las Conferencias de consenso (véase, por ejemplo, a Joss y Durant, 1995). En contraste, a nuestro modo de ver, la “conferencia de consenso” realizada en Australia Occidental podría ser descrita más exactamente como una serie de foros deliberativos de un día de duración. Por otra parte, los métodos denominados en Australia Occidental como “foros deliberativos” e “investigaciones por diseño” tuvieron muchos rasgos comunes pero fueron claramente distintos a los jurados de ciudadanos realizados en nuestro país, que a su vez se apartan del modelo internacionalmente reconocido de jurados de ciudadanos (véase, por ejemplo, Crosby, 2003; Gastil, 2000). La categoría “jurados de ciudadanos” también incluyó un jurado de padres, un jurado de jóvenes, y un jurado de políticas que tuvieron muchas características en común, y todos los cuales fueron descritos por sus organizadores como jurados¹.

¹ Una presentación, disponible en línea, de doce variedades de técnicas deliberativas (p. ej.: *Consensus Forum*, *World Café*, *Planning for Real*, *Strategic Questioning*, *Appreciative Inquiry*), donde se explica en qué consisten, y cuándo y cómo usarlas, puede consultarse en Hartz-Karp (s.f.).

De esta manera, si bien la categorización empleada se adoptó para ayudar a los investigadores a comprender la naturaleza de los PDIs convenidos, en sí misma resultó de limitado valor. Sin embargo, otras preguntas adicionales permitieron poner de relieve en qué medida el desempeño de cada caso de estudio cumplió con los criterios de evaluación establecidos. Una vez que la recolección de datos se haya completado, los autores nos proponemos evaluar en profundidad en qué medida estos PDIs cumplieron los tres principios ideales que hemos discutido antes. Las figuras de la próxima sección constituyen un primer y muy tentativo análisis en ese sentido.

3. Hallazgos

Los gráficos que se presentan más abajo (Figuras 2a, 2b y 2c) están basados en puntuaciones asignadas por nosotros de acuerdo al sistema de puntuación descrito en la Tabla 3. Las puntuaciones fueron asignadas independientemente por los dos autores, y luego se calculó un promedio entre ambas puntuaciones para cada caso. Posteriormente discutimos las puntuaciones para clarificar nuestras decisiones y las contrastamos con la de otro practicante, para confirmar nuestros supuestos. Así se produjeron los resultados, que hemos graficado mediante los datos discretos, y también mediante las curvas que mejor se ajustan a tales datos.

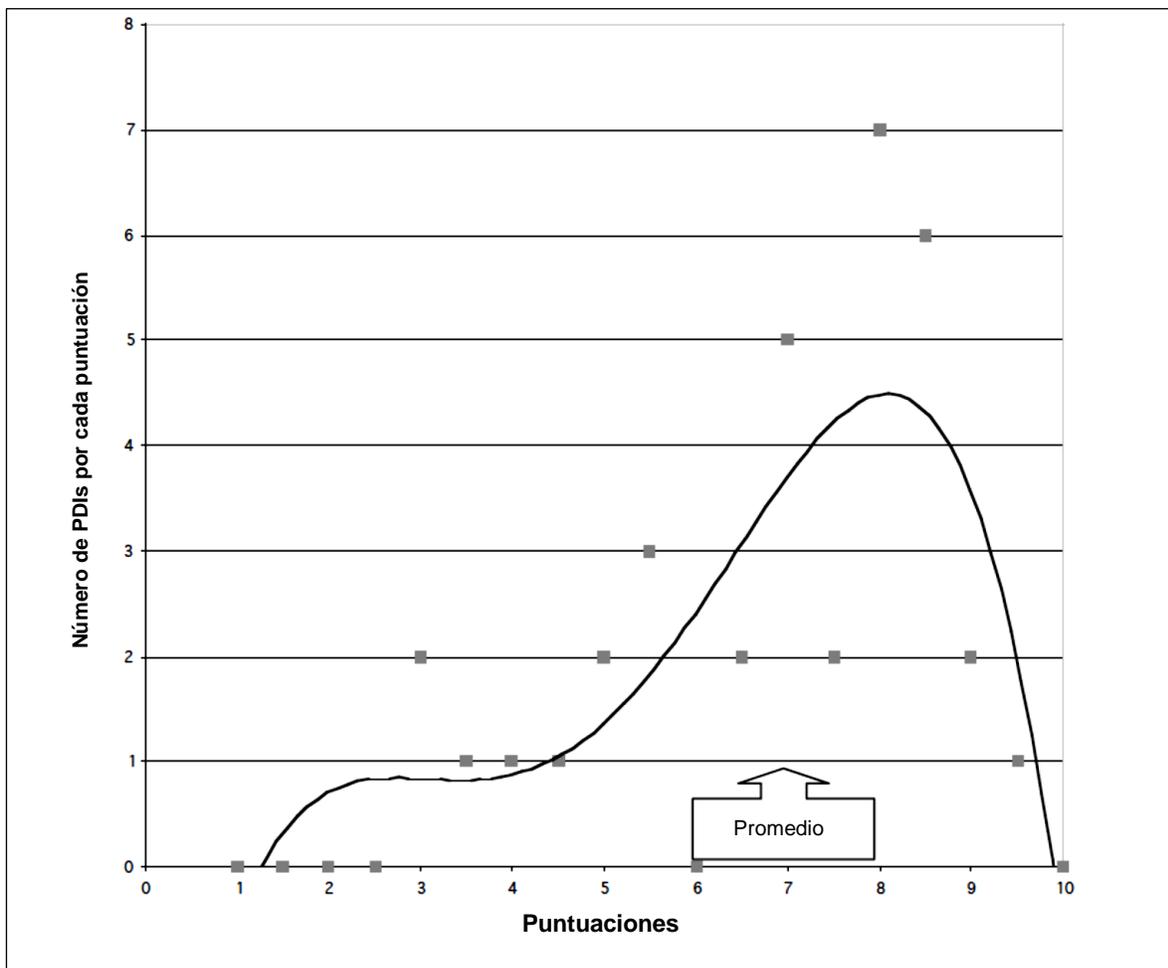
Tabla 3
Sistema de puntuación

	<i>Puntuaciones</i>					
	1	2	9	10
<i>Representatividad</i>	Los participantes no reflejan adecuadamente las características relevantes de la población involucrada; p.ej., alto grado de auto-selección, o mucha vinculación con un cierto grupo de interés.			Los participantes reflejan adecuadamente las características relevantes de la población involucrada; p.ej., han sido seleccionados aleatoriamente para ajustarse al perfil de la población.		
<i>Deliberación</i>	Sin oportunidad para un debate informado y para la reflexión; p.ej., preguntas y temas predeterminados, como los de un sondeo de opinión.			Con oportunidad para la deliberación informada; p.ej., con extensas discusiones entre personas con distintas preocupaciones.		
<i>Influencia</i>	Pocas expectativas de que se pongan en práctica las recomendaciones.			Con un acuerdo claro sobre la puesta en práctica de las recomendaciones.		

Como puede apreciarse en la Figura 2a, un elevado número de los PDIs evaluados obtuvo entre 7 y 8,5 puntos, lo cual indica que fueron altamente “representativos”. Sin embargo, hubo algunos pocos que lo fueron menos, recibiendo puntuaciones más bajas, entre 3 y 7 puntos, lo cual empujó el promedio hasta los 6,9 puntos (con una desviación

estándar de 1,8). El amplio rango de las puntuaciones indica que este criterio no se satisfizo consistentemente, y que las personas a cargo de la planificación y ejecución de futuros PDIs haría bien en considerar el estudio y uso de enfoques aleatorios para el proceso de selección, tal como hicieron los PDIs que obtuvieron altas puntuaciones.

Figura 2a
Grado de conformidad con el principio ideal de Representatividad

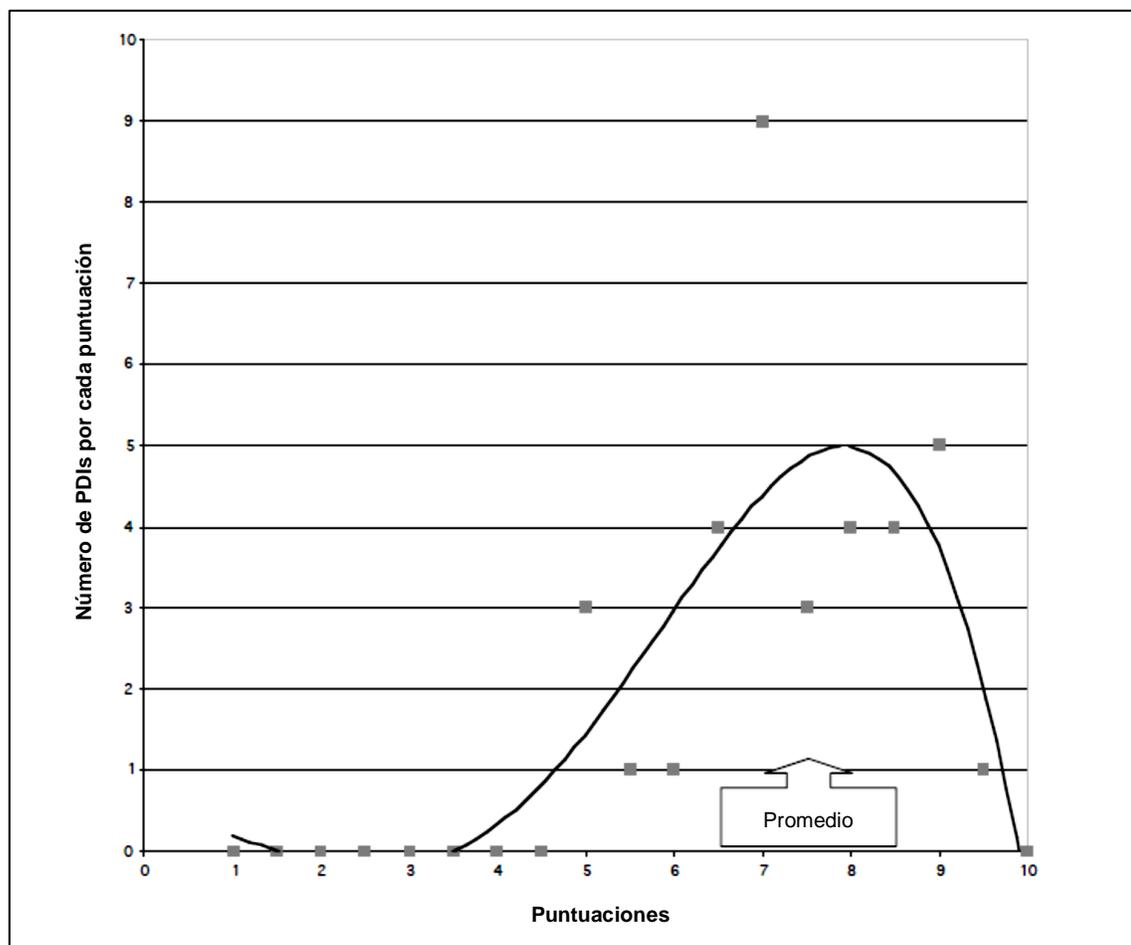


En cuanto a los resultados sobre el principio de deliberación, tal como puede apreciarse en la Figura 2b, todos los PDIs considerados alcanzaron 5 o más puntos, mientras que el promedio arrojó un muy respetable valor de 7,4 puntos (con una desviación est. De manera que el cumplimiento de este criterio parece haber quedado bien demostrado, aunque por supuesto los futuros PDIs harían bien en tratar de maximizar este importante principio.

En cuanto a los resultados sobre el principio de influencia, tal como puede apreciarse en la Figura 2c, en general las puntuaciones fueron más bajas que las obtenidas en relación a los principios anteriores. De hecho, sólo un caso obtuvo más de 7 puntos. La puntuación

promedio de 5,2 puntos (con una desviación estándar de 1,1) indica que hay mucho por hacer a fin de mejorar el grado de influencia exhibido por los PDIs en las circunstancias actuales. Por cierto, al medir este aspecto nos enfrentamos a una serie de dificultades imprevistas, algunas de las cuales comentaremos más abajo.

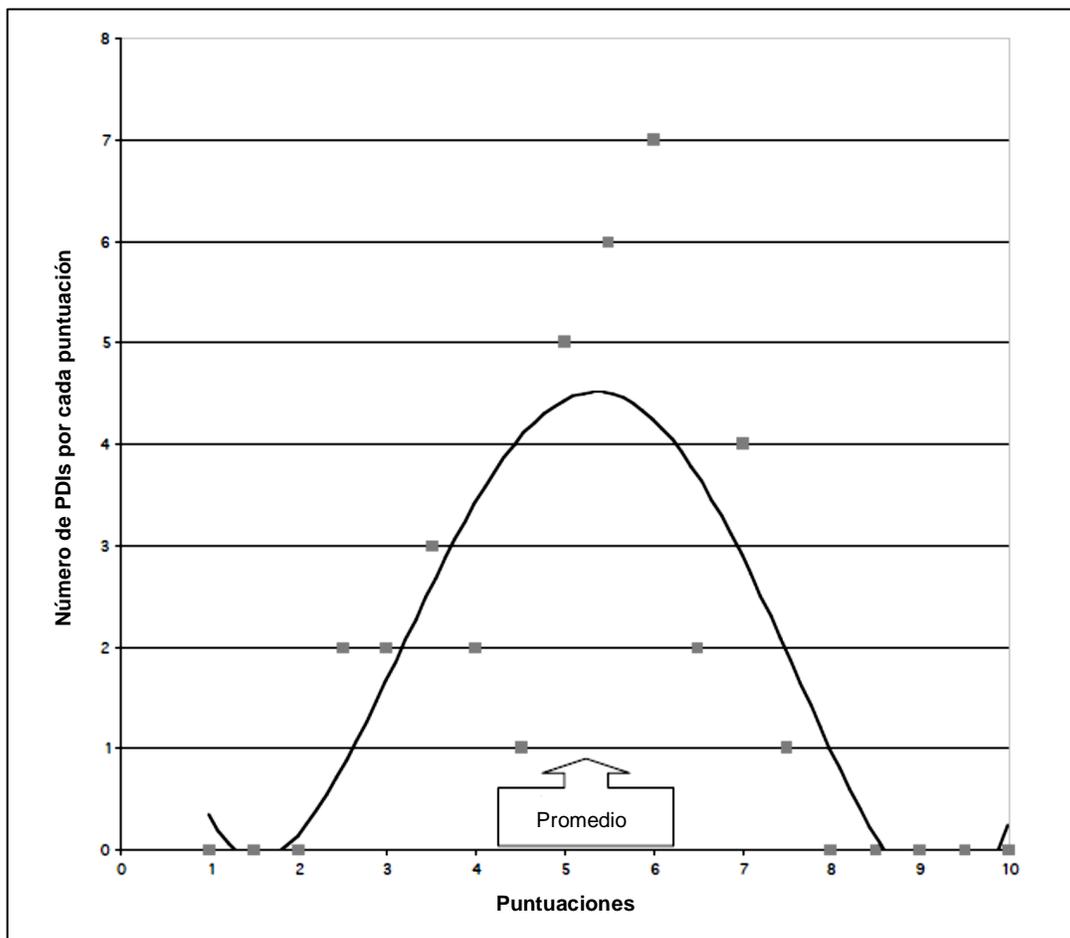
Figura 2b
Grado de conformidad con el principio ideal de Deliberación



Añadiendo otras informaciones o análisis, puede notarse que Australia Occidental fue responsable de casi la mitad de los procesos incluidos en la Tabla 1. Esto se debe a la extraordinaria actividad de una entusiasta consultora de este tipo de procesos, Janette Harz-Karp, y de una líder en funciones, la Ministra para la Planificación e Infraestructura, la Honorable Alannah Mac Tiernan. No hay equivalentes en ningún otro estado de Australia, ni tal vez en el resto del mundo, donde un solo político haya tomado la bandera de los PDIs con tal fervor durante su mandato. Esta situación confirma la naturaleza catalítica de la combinación de una consultoría altamente adiestrada con un liderazgo en funciones (Carson, 2005).

Puesto que dependíamos de los organizadores para describir sus PDIs, la categorización de los métodos participativos como jurados de ciudadanos o como conferencias de consenso, por ejemplo, surgió a raíz de la familiaridad de los organizadores con ciertos términos, no necesariamente porque sus actividades concordasen con un método internacionalmente reconocido. Es de esperar que las secuelas de esta investigación contribuyan a clarificar la vaguedad existente en torno a la clasificación de un PDI.

Figura 2c
Grado de conformidad con el principio ideal de Influencia



Ahora bien, a pesar de esa vaguedad en cuanto a la categorización, podemos concluir que el jurado de ciudadanos ha sido el modelo más favorecido para el diseño de PDIs en nuestro país (véase la Tabla 2), bien sea que se tome en cuenta o no la contribución de Australia Occidental. Aquí conviene acotar que en Australia nunca se había llevado a cabo un jurado de ciudadanos en términos de la longitud, microprocesos, etc., con los que ese modelo se diseñó originalmente. Pero en mayo de 2005, en la ciudad de Perth, Australia

Occidental, se realizó la primera experiencia de este tipo acorde con las pautas originales del Centro Jefferson¹, bajo la dirección de Ned Crosby, quien fue el creador de este método en los Estados Unidos. Lo cual posiblemente incida sobre los futuros jurados de ciudadanos a organizarse en ese estado o en el país.

También encontramos que la representatividad y la deliberatividad fueron los principios mejor puestos en práctica. Dado que un alto grado de ambos era esencial para que un proceso fuese incluido en nuestro inventario, tal vez no haya por qué sorprenderse. A este respecto, las preguntas utilizadas para recolectar información sobre la *representatividad* fueron las siguientes:

- ♣ ¿Cuántos individuos participaron en el PDI?
- ♣ ¿Cómo fueron reclutados los participantes en el PDI? (Medios impresos, radio o televisión, grupos de base, etc.)
- ♣ ¿Cómo fueron seleccionados los participantes en el PDI? (En forma abierta, aleatoria, científica, etc.).
- ♣ ¿Se descalificaron, en algún momento, participantes del PDI?
- ♣ ¿Hubo factores limitantes? (Por favor mencione cualesquiera factores que puedan haber limitado la participación durante el proceso).

Las respuestas nos dieron una clara imagen de la medida en que los organizadores lograron atraer voces que normalmente no habrían sido escuchadas, y también pusieron de relieve algunas limitaciones previsibles, como por ejemplo, restricciones de tiempo, distancias, timidez. Mientras que para indagar sobre la deliberación preguntamos:

- ♣ ¿Cómo se condujo la deliberación en este PDI? (Si el proceso empleó o adaptó alguna metodología deliberativa ya existente, por favor descríbala, p.ej., “Choice Work”, “Dialogue”, “Study Circle”, etc., y describa cómo fue usada en este caso).
- ♣ ¿En qué fechas se llevó a cabo el PDI? (Proporcione fechas aproximadas, si las exactas no están disponibles).
- ♣ ¿Fue este PDI un evento único, parte de una serie de eventos, o un modo institucionalizado de trabajo?

Una vez que conocimos la duración del PDI y el método empleado, pudimos hacer estimaciones sobre la profundidad de la deliberación. Esto se debió a que tanto los métodos genéricos (p.ej., el jurado de ciudadanos) y los casos de estudio específicos (p.ej., el jurado convenido en Wollondilly en Nueva Gales del Sur) eran familiares para nosotros. En algunas instancias, además, pudimos contar con evaluaciones independientes (como p.ej. las efectuadas para la Primera Conferencia de Consenso Australiana y para el Panel Ciudadano de Nueva Gales del Sur, sobre legislación en cuanto a depósito de contenedores: Crombie y Ducker, 2000; McKay, 1999 y 2001). En cambio, el panorama encontrado fue menos claro cuando indagamos sobre la *influencia*, mediante las siguientes preguntas:

¹ Para mayores detalles sobre tales pautas véase el sitio del Centro Jefferson, <http://www.jefferson-center.org/>

- ♣ Por favor describa los resultados deseados del PDI.
- ♣ Por favor describa los resultados reales del PDI (Reporte con recomendaciones a los miembros del Congreso, Desarrollo de un proyecto para el mejoramiento de la comunidad, Formulación tentativa de una política pública).
- ♣ ¿En qué consistió el contrato con los participantes, si es que se estableció alguno?
- ♣ Por favor describa los pasos dados en cuanto a seguimiento posterior al PDI. Asegúrese de incluir los relacionados con: a) los participantes; b) los patrocinadores; c) el gobierno; y d) cualesquiera otros actores.
- ♣ Por favor liste y describa los indicadores de éxito de su PDI.
- ♣ Por favor describa los métodos empleados para medir el éxito tal como se le definió en el punto anterior.
- ♣ Usando los indicadores de éxito antes descritos, por favor resuma el nivel de éxito alcanzado por el PDI.

La influencia calificó considerablemente más bajo en nuestras evaluaciones. Esto tal vez no debería sorprender a nadie, tampoco; pues es un aspecto que implica sustraerle a los patrocinantes o decisores cierto grado de control sobre el resultado final. Los patrocinantes no siempre son quienes están a cargo de tomar las decisiones, pero cuando lo son, es de esperar que se muestren reticentes a ponerse en las manos de un grupo de desconocidos, que tal vez no les inspiren mucha confianza.

Ahora bien, percatándonos de las dificultades que habíamos generado, el análisis nos impulsó a identificar y distinguir dos nociones de *influencia*:

1. La medida en que el decisor estuvo de acuerdo con o fue persuadido por la discusión generada durante el desarrollo del PDI, o por las recomendaciones que de allí surgieron.
2. La medida en que hubo un acuerdo vinculante a fin de que los resultados del PDI afectaran la decisión y su implementación (a grandes rasgos, esto corresponde a la noción de “empoderar” en el espectro de la AIPP que reproducimos antes, en la Tabla 1).

Así, si uno está interesado en cuánto modificaron los decisores sus puntos de vista o confirmaron sus opiniones a raíz de los PDIs, entonces la primera noción nos habla de eso. Sin embargo, esto es muy contingente; si da la casualidad de que el patrocinante pensaba distinto, y que de hecho no fue persuadido por la discusión, eso no implica que el *proceso* en sí mismo haya sido débil, aunque su puntuación en influencia sería más baja. Ahora, si uno está más interesado en saber cómo diseñar un PDI efectivo, entonces la segunda noción podría ser preferible, ya que proporciona una receta más expedita para la planificación: enfocarse en cómo animar a los patrocinantes para que permitan tal compromiso o contrato.

Aquí surgen algunas otras preguntas: Si se negoció un contrato, pero este sólo ofrece garantías de parte del organizador... ¿puede ser visto esto como falta de influencia? Si los participantes resultaron empoderados por el proceso y se convirtieron en activistas por la causa examinada... ¿podría eso ser interpretado como influencia? Si los patrocinantes o grupos de interés involucrados (a menudo representados por conferencistas expertos) fueron influenciados... ¿es eso suficiente para concluir que se produjo la influencia? Una

complicación adicional es que un PDI cuyo desenlace aparentemente habría sido influyente, podría fracasar al momento de la implementación (bien sea por resistencias o por ineptitud entre quienes estuviesen encargados de llevar a cabo las recomendaciones).

Admitimos entonces que si bien nuestras preguntas nos proporcionaron un gran volumen de información relevante, no nos permitieron aclarar adecuadamente ciertas interrogantes sobre el grado de influencia. Por ejemplo, nosotros señalamos lo peculiar de las experiencias de Australia Occidental, en virtud del apoyo de un Ministro en funciones, pero qué otros factores pueden estar afectando cada escenario político? La atención que le hemos prestado a la *influencia*, ofrece un foco sobre el cuál seguir considerando como pueden beneficiar los PDIs la participación comunitaria: ¿qué pueden hacer los practicantes, los patrocinadores y los participantes para aumentar la *influencia* de sus PDIs?

4. Conclusión

Para finalizar, es importante destacar el creciente interés, a nivel global, en este campo, y el consiguiente deseo de hacerle seguimiento a la implementación de PDIs. Por cierto, cabe mencionar que los autores de este artículo hemos comenzado a colaborar con otros equipos de investigadores de diversos países a fin de completar un mapa del campo de los PDIs a escala mundial (cfr. IAIPP & Kettering Foundation, 2010; Daniel et. al., 2011), además de extender nuestra investigación a otros temas conexos (Carson et. al, en prensa). En todo caso, resulta claro que Australia está definitivamente rezagada. Sin las excepcionales experiencias del estado de Australia Occidental, la tasa de PDIs emprendida en el país sería mucho menos impresionante. Este es un tópico para futuras investigaciones: la relativa indiferencia hacia los PDIs de los decisores australianos, así como una investigación de las esferas de gobierno (locales, estatales, federales) más propicias para esta forma de participación comunitaria.

Los tres ideales con los cuales comenzó este artículo y el inventario, son todos difíciles de alcanzar. Pero aunque son arduas, la *representatividad* y la *deliberación* tal vez sean menos amenazantes para los decisores que ceder *influencia*. Y dados los desafíos asociados al logro de influencia y la importancia que tiene para los participantes lograrla, quizás los PDIs deberían rebautizarse como PDIIIs para hacerle espacio a este ideal: procesos deliberativos, inclusivos e influyentes.

Por supuesto, estos tres ideales no abarcan todo el panorama. Un estudio en profundidad, dedicado a comparar los PDIs llevados a cabo en Alemania y Australia (Hendriks, 2004), mostró que hay muchos factores contextuales, tales como los discursos sociales mediante los cuales se formulan las políticas públicas, el escenario político y otros elementos culturales más amplios, que en la práctica afectan la capacidad de los PDIs para trabajar productivamente. Por lo cual nuevos estudios de este corte serían invaluable.

Entre las palabras introductorias de su libro *Democracia reflexiva*, Robert Goodin dice lo siguiente:

La democracia es un concepto muy controversial. Fundamentalmente, sin embargo, es cuestión de hacer que los productos sociales *respondan sistemáticamente* a las *preferencias establecidas* de *todas las partes afectadas* (Goodin, 2003, p. 1; el énfasis es nuestro).

Este es, en esencia, el proyecto de la democracia deliberativa así como el marco general del presente artículo. Los ciudadanos pueden tener una *influencia* real cuando quienes toman las decisiones les *responden sistemáticamente*; sin embargo, esto quiere decir que es necesario encontrar una agrupación representativa entre el conjunto de *todas las partes afectadas*; y que sus discusiones deben estar orientadas a determinar las *preferencias establecidas*. En el pasaje que hemos citado, el autor continúa agregando que: “El voto es el mecanismo clásico para asegurar esa clase de respuesta sistemática” (Goodin, 2003, p. 1).

A diferencia del tipo de deliberación interna defendida por Goodin, nosotros sostenemos que los procesos deliberativos e inclusivos proporcionan un poderoso mecanismo para avanzar más allá del desgastado ritual del voto. No obstante, nuestro inventario demuestra que en ese camino a Australia aún le falta mucho trecho por recorrer.

5. Referencias

- Bentson, K. M. (2003). *Evaluating Public Participation*. Unpublished thesis, Faculty of San Diego State University.
- Carson, L. & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls, and Forums. In Gastil, J. & Levine, P. (Eds.). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Jossey-Bass.
- Carson, L. (2005). Avoiding ghettos of like-minded people: Random selection and organizational collaboration. In S. Schuman, (Ed.). *Creating a Culture of Collaboration*. San Francisco: Jossey Bass/Wiley.
- Crombie, A. & Ducker, C. (2000). *Evaluation report: Phase 2, First Australian Consensus Conference: Gene technology in the food chain*, 10-12 March 1999. Canberra: P. J. Dawson & Associates.
- Crosby, N. (2003). *Healthy Democracy: Empowering a clear and informed voice of the people*. Edina MN: Beaver's Pond Press.
- Daniell, P. et. al. (2011). *Participedia* [Plataforma abierta de conocimiento en línea]. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School. Centre for the Study of Democratic Institutions, The University of British Columbia. Disponible en http://www.participedia.net/wiki/Welcome_to_Participedia
- Delli Carpini, M. X., Lomax Cook, F. & Jacobs L. R. (2004). *Annual Review of Political Science*, 7: 315-344.

- Einsidel, E. Jelsoe, F. E. & Breck, T. (2001). Publics at the technology table: the consensus conference in Denmark, Canada, and Australia. *Public Understanding of Science*, 10: 1-16.
- Emery, F. E. (1989). *Toward Real Democracy and Toward Real Democracy: Further Problems*. Toronto: Ontario Ministry for Labour.
- Fung, A. & Wright, E. O. (Eds.), (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project. London & New York: Verso.
- Gastil, J. (2000). *By Popular Demand*. Berkeley: University of California Press.
- Gastil, J. & Levine, P. (Eds.), (2005). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodin, R. E. (2003). *Reflective Democracy*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Hartz-Karp, J. (s.f.). *Deliberative Democracy: Techniques to create opportunities for joint deliberative decision-making*. 21st Century Dialogue. Disponible en http://www.bankofideas.com.au/Downloads/JH-K_TabulatedTechniquesManuall.pdf
- Hendriks, C. M. (2005a). *Democratic tensions: How do interest organisations respond to lay citizen engagement?* Presentation given at IAP2 Asia Pacific Conference: Risks and Rewards in Public Participation. Sydney, March 6-8.
- Hendriks, C. M. (2005b). Lay citizen deliberations: Consensus conferences and planning cells. In Gastil, J. & Levine, P. (eds). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey Bass.
- Hendriks, C. M. (2004). *Public Deliberation and Interest Organisations: A study of responses to lay citizen engagement in public policy*. Unpublished PhD thesis, Canberra: Research School of Social Sciences, Australian National University.
- International Association for Public Participation (2000). *Espectro de participación pública de la AIPP* [Documento en línea]. Disponible en <http://www.iap2.org/displaycommon.cfm?an=1&subarticlenbr=81>
- International Association for Public Participation & Charles F. Kettering Foundation (2010). *Painting the Landscape. A Cross-Cultural Exploration of Public-Government Decision Making*. [Publicación en línea]. Disponible en http://www.iap2.org/associations/4748/files/Research%20Project%202010_FINAL_Nov_v2.pdf
- Joss, S. & J. Durant, (Eds.), (1995). *Public Participation in Science*. London: Science Museum & European Commission Directorate General X11.
- Khan, U. (Ed.), (1999). *Participation beyond the ballot box: European case studies in state-citizen political dialogue*. London: UCL Press.

- McKay E. (2001). *Independent evaluation of the citizens' forum on Container Deposit Legislation*. Canberra: P. J. Dawson & Associates.
- McKay, E. (1999). *Evaluation report: Phase 1, First Australian Consensus Conference: Gene technology in the food chain*. 10-12 March 1999. Canberra: PJ Dawson & Associates.
- Parkinson, J. (2003). Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political Studies*, 51(1): 180-196.
- Renouf, C. (1999). Rebirthing democracy: the experience of the first Australian consensus conference. *Consuming Interest* (Journal of the Australian Consumers' Association), 79, Autumn: 16-19.
- Seiler, H. J. (1995). Review of planning cells: Problems of legitimation. In Renn, O., Webler, T. & Wiedemann, P. (Eds.). *Fairness and competence in citizen participation*, (pp. 141-155). Dordrecht: Kluwer.
- Sunstein, C. (2002). The law of group polarization. *Journal of Political Philosophy*, June: 175-95.

Traducción de Levy Farías