UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS DOCTORAL

El salto de escala de las democracias participativas: las conferencias nacionales de políticas públicas en Brasil

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Alfredo José Ramos Pérez

Director

Ariel Ernesto Jerez Novara

Madrid 2019

© Alfredo José Ramos Pérez, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TESIS DOCTORAL



EL SALTO DE ESCALA DE LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS: LAS CONFERENCIAS NACIONALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Alfredo José Ramos Pérez

DIRECTOR

Ariel Ernesto Jerez Novara

"*Es cierto, nadie posee la fórmula de la democracia y ella siempre conserva un carácter salvaje. Tal vez sea eso lo que constituye su esencia; desde el momento en que no hay una referencia última a partir de la cual el orden social pueda ser concebido y fijado, ese orden social está en busca de su fundamento, de su legitimidad, y es en la impugnación o en la reivindicación de aquellos que son excluidos de los beneficios de la democracia donde esta encuentra su motor más eficaz (...) Lo que caracteriza la experiencia democrática es esa facultad de imaginar el juego político*"

Claude Lefort (2011)

Para Marta, por todo

AGRADECIMIENTOS

Si alguien va a leer esta tesis, si yo he conseguido terminarla, hay una responsable fundamental que ha sostenido este proceso con todas las energías posibles. Marta Guedan ha sido imprescindible para que yo haya conseguido acabar este trabajo. Durante este tiempo hemos recorrido tres países, hemos hecho cerca de 10 mudanzas y he tenido la suerte de poder hacerlo a su lado. Puedo tener dudas sobre cuánto he aprendido de ciencia política estos años, pero tengo claro que no es nada al lado de todo lo que he aprendido de Marta, como tengo claro que podrá estar permanentemente durante páginas y páginas agradeciéndole, todo.

Imagino que las relaciones con los directores de tesis nunca son fácil. Yo he tenido la suerte de tener a Ariel Jerez de director y de amigo, antes y durante este proceso (esperemos que después también). Ariel ha sido capaz de mostrarme múltiples derivaciones de las temáticas tratadas en este trabajo y siempre tendré que agradecerle su carácter de académico osado, dispuesto a abrir continuamente nuevas vías de trabajo.

Ademas de ellos dos, hay cuatro personas a las que tengo que hacer una mención especial.

Uno de las razones esenciales para mi viaje a Brasil era tener la oportunidad de trabajar con Leonardo Avritzer, que me abrió las puertas para colaborar con él sin apenas conocerme. Leonardo estuvo siempre abierto a discutir conmigo los avances y las dudas de la tesis, me animo a escribir y a presentar públicamente los resultados de la misma. Además de agradecerle su generosidad permanente, tengo el orgullo de haber escrito varias cosas junto con él, de que sigamos colaborando y es una lastima que esta tesis no haga justicia a todas las aportaciones que me ha hecho.

La primera persona que me planteo hacer un doctorado sobre participación ciudadana fue Giovanni Allegretti. Cuando le conocí, en Málaga, era un torbellino, afortudamente, lo sigue siendo. Giovanni, que es la cara europea (por no decir mundial de los presupuestos participativos) siempre ha estado disponible, siempre me ha motivado y ha sacado tiempo de donde no lo tiene para resolver mis dudas.

Ernesto Ganuza e Yves Sintomer, son las últimas dos personas a las que tengo que agradecer especialmente haber terminado este trabajo, y me han ayudado de una manera muy especial (además de lo bien que me han tratado siempre, Yves, por ejemplo, me recibió en París poniendo todo de su parte para poder colaborar juntos). Esta forma de motivarme ha sido mostrarme todas las cosas interesantes sobre las que podría investigar una vez terminará la tesis, y ese ha sido un motor fundamental.

Termine esta investigación sintiendo que Brasil se ha convertido en mi segunda patria, y si eso ha sido así se lo debo a muchas personas. Por un lado, tuve la suerte de disfrutar de una beca de investigación de la AECID para desplazarme a la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Minas Gerais en Belo Horizonte. Tenía muy claro que si alguna vez hacía una tesis sobre participación ciudadana la haría en el Prodep dirigido por Leonardo. En primer lugar me acogió Eleonora Schettini Cunha, que fue un apoyo fundamental cuando no hablaba una palabra de brasileño y me invitó a participar en los diferentes seminarios que estaban desarrollando. Claudia Feres Faria me abrió la puerta de su despacho, me acompaño a las primeras Conferencias y de las investigaciones que estaba desarrollando para cooperar con ella. Juntos escribimos el primer artículo que hice sobre la temática de esta tesis. De Eleonora y de Claudia no deje de aprender durante mi estancia en Brasil, como me sucedió y sucede con Roberto Pires, Debora Almeida y Ricardo Fabrino Mendoça. El Prodep, ahora Instituto de la democracia, es, sin lugar a dudas, el mejor lugar para trabajar que he conocido nunca y siempre es un placer volver. Quiero hacer una mención aparte a su nueva generación, de quien también se aprende mucho y con quienes tengo muchas ganas de seguir trabajando: Priscila Zanandrez y Barbara Lamounier, que son, además, las mejores anfitrionas para una reunión de trabajo.

Pero no todo puede ser trabajar. Los inicios en Brasil no fueron fáciles y que hoy lo recuerde con *saudades* y mentalmente aún tenga una para allí, se lo debo a gente como Claudio (recuerdo su regalo de afectividad brasileña en las vacaciones en Bahia), Elisa, Rodri, Dede e Isa (y otros tantos y tantas en torno a ellas) que nos hicieron disfrutar de Belo Horizonte e hicieron mucho más divertida nuestra vida allí. Los domingos tenían un nombre, el de Fernando Maculan y las inolvidables comidas en su casa, gracias Fernando, y familia porque aquellos ratos son un recuerdo imborrable del paso por Brasil. A Guilheme Marques y a Antonio Araujo les agradezco que me hayan invitado a

que mi vínculo con Brasil siga vivo. A Clarise y a Vanderlei les agradezco su generosidad para acompañarme en las Conferencias y mostrarme los secretos de lo que pasaba allí

Antes de lanzarme a esta investigación tuve dos grandes escuelas de participación. La primera, más empírica, la tuve en en Centro Social Seco y en la Asociación Vecinal Los Pinos de Retiro-Sur. Durante años compartí esta escuela con algunas de las personas más valiosas que he conocido nunca. Kois, Sarah, Jose, Edurne, Elenea, Paula y Nacho especialmente, pero también Paula, Matias, Fernando, el Jevi y otras muchas, convirtieron las batallas por el PUA, el realojo del Centro Social, COVIJO, las comisiones vecinales, las fiestas del barrio,... etc, en unos años inolvidables. Hoy, algunas de ellas están dándole la vuelta a la ciudad desde el gobierno municipal o desde la sociedad civil, y yo no puedo estar más orgulloso de ellas.

La segunda fue el Master de Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Durante años, de la mano de maestros como Tomas R. Villasante, Pedro Martín y Javier Garrido (que me hubiera encantado hubiese podido leer este trabajo) crecieron muchas promociones de especialistas comprometidos con la participación ciudadana. De Pedro y de Tomas recuerdo no sólo los muchos aprendizajes teóricos, también su compromiso permanente. Quiero agradecer también a Pablo Paño, Paloma Bru, Javier Encina y a mis compañeros y compañeras en aquel año, y a José Antonio Rubio, con quien empece a coordinar en la revista del Viejo Topo la sección de democracia participativa.

Cuando llegué a la Facultad de Ciencias Políticas iba, como muchas otras personas en aquellos años, rebotado de otra carrera a la que no había podido acceder. Mi desconsuelo llegó a su fin a los pocos días y eso se lo debo a Victor Abreu que me enseñó rápidamente, con ese “talante weberiano” que la Ciencia Política podía ser apasionante. Del profesorado de la Facultad me quedo (curiosamente son todas mujeres) con Rosa de la Fuente, Maria Luz Moran, Benita Beneitez, Marisa Revilla y Esther del Campo. Sea a través de sus clases, seminarios, conferencias, conversaciones o participación en investigaciones conjuntas, son las personas que más han influido en mis intereses académicos y con quienes más he disfrutado aprendiendo.

En mi paso por Bolonia, Anna Maria Gentili estuvo a punto de cambiar para siempre el rumbo de miss investigaciones, orientándolas hacia Africa y a ella le agradeceré siempre que me abriera esa puerta y generará ese interés que sigue despierto en mi, aunque ya no vaya a ser polemologo especialista en África (para consuelo de mi familia y amigos). A Bolonia le debo mi italiofilia permanente y, especialmente, un regalo maravillo, que es Anna Sanmartin, mi compañera de aventuras italianas, y a Anna le debo otro obsequio que es Cecilia Eseverri. Ambas son dos de las personas más divertidas e inteligentes que conozco, las admiro como investigadoras y cuando sea mayor, me quiero parecer a ellas.

En Madrid hay dos personas a las que quiero señalar especialmente.

El primero es Pedro López. Pese a que somos "como el huevo y la castaña" como el mismo dice, no me puedo imaginar otro huevo (u otra castaña) en mi vida. Gracias a él aprendo mucho sobre qué significa eso de la amistad. Gracias por estar siempre ahí.

La segunda es Manuel Canelas (aunque ahora ande por La Paz). Seguramente no este de acuerdo con nada de las cosas que digo en esta tesis, pero las conversaciones con él son siempre de lo más enriquecedor que se puede tener. Vuelve pronto!

A José Manuel y a Miguel por abrirme la puerta a Podemos. A Clara, María y Raquel por haber hecho mejores estos cuatro años (y hemos pasado momentos difíciles) y por hacerme creer que eso de la nueva política merece la pena. Rodrigo y Eduardo son como si el maestro de Kung-fu pudiera vivir contemporáneamente en dos edades. A Agustín, Jazmín y Olga, por su manera de disfrutar de la vida. A Pablo por hacerme pensar en "y esto, cómo lo haría Pablo". A Mónica y Elena, por su divertido sentido de la responsabilidad.

A mis amigos Eva, Oli, Edu, Uge y Javi, porque durante años no se han enterado de qué iba esta tesis, porque nunca han sabido explicar bien a qué me dedico, pero sin ellos, la vida en Madrid sería mucho peor. A Andrés, con el que tampoco hablo mucho de la tesis y a quien me une un sólido vínculo de esos que sólo el teatro puede explicar.

A Jaime, Elena, Pablo y Colette, por hacer de París una ciudad menos difícil, bueno, no, por hacer de París una ciudad mejor

A la familia Puente-Lopez. Maria y Jose Eduardo son, sin ninguna duda, las mejores personas que uno puede encontrar en su vida. Estar con ellos, en su particular matriarcado, es sentirse en casa, sentirse uno más.

A mi madre, que me ha prometido emborracharse cuando termine la tesis, y que es, científicamente probado, la mejor madre del mundo.

Por último a Marta, otra vez, porque no hay veces suficientes.

INDICE

Resumen. [12]
Abstract. [13]
Listado de tablas y gráficos. [14]
Listado de abreviaturas. [15]

Introducción. [16]

- Un cuarto viaje a Brasil para pensar las innovaciones democráticas [17]
- ¿Qué son las democracias participativas? [22]
- ¿Qué es la democracia deliberativa? [27]
- Presentación del trabajo. [32]

1. El problema de la escala y la efectividad de la participación: continuidades entre modelos hegemónicos y contra-hegemónicos de democracia. [36]

- 1.1 Fase 1: crítica al sorteo y defensa no democrática de las pequeñas escalas [38]
- 1.2 Fase 2: la relación entre los principios del consentimiento y la elección con la escala de los Estados. [46]
    - 1.2.1 La escala en el debate entre Federalistas y Antifederalistas: el triunfo del principio de distinción [48]
- 1.3 Fase 3: el modelo hegemónico de la democracia y la solución representativa al problema de la escala. [53]
    - 1.3.1 El problema de la efectividad de la participación [54]
    - 1.3.2 El problema epistémico [57]
- 1.4 Los cuatro componentes de la relación escala-democracia en las primeras tres fases [59]
- 1.5 Fase 4: el problema de la escala en los modelos contra-hegemónicos de democracia, ¿continuidad o ruptura? [62]
    - 1.5.1 Esferas públicas, movimientos sociales y ampliación de lo político. [63]
    - 1.5.2 Crisis y crítica de las democracias representativas. [68]
    - 1.5.3 El problema de la escala en los inicios de la democracia participativa. [72]
    - 1.5.4 La “trampa de lo local” en los desarrollos contemporáneos de la democracia participativa [75]
        - 1.5.4.1 Razones cognitivas [77]
        - 1.5.4.2 Razones relacionales o comunitaristas [81]
        - 1.5.4.3 Razones administrativas [82]
- 1.5.5 La “trampa de lo local” y los problemas de agenda, intensidad e innovación democrática [84]
- 1.6 Conclusiones [86]

2. Cuatro giros teóricos en las teorías participativas y deliberativas para pensar en la escala. [91]

- 2.1. Tres tensiones entre deliberación y participación. [92]

    - 2.1.1 Diferencias en la inclusión interna y externa [95]
    - 2.1.2 Dispositivos y objetivos: ¿cuáles son los desarrollos de estas democracias? [100]
    - 2.1.3 Relación con movimientos sociales, intereses particulares y repertorios de actuación [121]
- 2.2 Cuatro giros teóricos para pensar la relación entre participación y escala. Hacia una nueva efectividad participativa-deliberativa. [124]
    - 2.2.1 El giro institucional. Diseño y contexto para la efectividad participativa [124]
        - 2.2.1.1 La necesidad de institucionalizar los proyectos de innovación democrática: Joshua Cohen y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre [124]
        - 2.2.1.2 De los Públicos Participativos a las Instituciones Participativas. La aproximación de Leonardo Avritzer a la efectividad participativa-deliberativa [129]
    - 2.2.2 El giro sistémico y el scaling up de la deliberación: un marco de efectividad relacional. [138]
    - 2.2.3 El giro epistémico: legitimidad, justicia y diversidad de saberes en la efectividad sistémica. [152]
        - 2.2.3.1 El estándar independiente de corrección y el problema de la legitimidad [152]
        - 2.2.3.2 Más allá del problema de la equidad: Hacia un enfoque procedimentalista de la epistemología de la democracia. [155]
        - 2.2.3.3 Ni profanos ni usuarios: saberes ciudadanos en los procesos participativos. [164]
    - 2.2.4. El giro representativo: de la pluralización a la efectividad representativa. [175]
- 2.3 Conclusiones [193]

3. Las transformaciones en el escenario participativo brasileño. [202]

- Introducción: El nuevo escenario tras la constituyente de 1988. [202]
- 3.1 Instituciones participativas a nivel local. [203]
    - 3.1.1 Los Presupuestos Participativos en Brasil más allá de Porto Alegre. [203]
    - 3.1.2 Los Consejos Sectoriales de Políticas Públicas. [207]
    - 3.1.3 Los Planes directores. [209]
- 3.2: Instituciones participativas de nivel supra-local: del Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul al Sistema Participativo Estadual [212]
- 3.3 El salto de escala con los gobiernos del Partido de los Trabajadores. [221]
- 3.4 ¿Qué son las Conferencias Nacionales? [225]
- 3.5 La propuesta de la Política y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y las Movilizaciones de Junio de 2013: un nuevo escenario para la participación ciudadana [232]

4. Metodología [235]

5. La IIIª Conferencia Nacional de Política para las Mujeres. [250]

- 5.1 Las pre-conferencias distritales. Las bases locales del proceso de la Conferencia de Mujeres. [250]
- 5.2 La fase de la Conferencia Municipal de Mujeres en Belo Horizonte. [256]
- 5.3 La fase de la Conferencia Estadual de Mujeres en Minas Gerais. [262]
- 5.4 La fase de la Conferencia Nacional de mujeres en Brasilia. [270]
- 5.5 La dimensión relacional de la efectividad en la III Conferencia Nacional de Política para mujeres [286]
    - 5.5.1 La dimensión relacional de la representación en la Conferencia de Mujeres. [287]
    - 5.5.2. Los bienes democráticos en el proceso de la Conferencia de Mujeres [292]
    - 5.5.3 La distribución escalar de los bienes democráticos. [297]
    - 5.5.4 Distribución de saberes en el proceso de la Conferencia de Mujeres. [300]
- 5.6 Conclusiones. [303]

La Conferencia Nacional de Control Social y Transparencia [306]

- 6.1 La fase de la Conferencia Municipal de Transparencia y Control Social en Belo Horizonte. [306]
- 6.2 La fase de la Conferencia Estadual de Transparencia y Control Social en Minas Gerais. [311]
- 6.3 Los foros no territoriales: Conferencia Virtual y Conferencias Libres. [318]
- 6.4 La fase de la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social en Brasilia. [325]
- 6.5 La dimensión relacional de la efectividad en la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social. [327]
- 6.5.1 La dimensión relacional de la representación en la Conferencia de Transparencia y Control Social. [327]
- 6.5.2. Los bienes democráticos en el proceso de la Conferencia de Transparencia y Control Social. [333]
- 6.5.3 La distribución escalar de los bienes democráticos. [338]
- 6.5.4 Distribución de saberes en el proceso de la Conferencia de Transparencia y Control Social. [340]
- 6.9 Conclusiones. [341]

7. Conclusiones. [345]

Bibliografía. [355]

ANEXO I. Listado de documentos consultados [380]

ANEXO II. Entrevistas realizadas [382]

Resumen

Esta tesis doctoral pretende enfrentar el problema del *scaling up* de las democracias participativas. Las innovaciones democráticas han estado, habitualmente, confinadas a escalas locales o micro-locales y la teoría democrática ha consolidado una relación inversa entre escala y calidad democrática. Para superar la trampa de lo local, este trabajo se plantea crear nuevos vínculos entre la teoría deliberativa y participativa con el objetivo de construir un nuevo marco teórico que posibilite una aproximación diferente al problema de la escala. Este nuevo enfoque estará caracterizado por cuatro tipos de diferentes de efectividad: a) epistémica; b) sistémica; c) representativa y; d) participativa deliberativa. A la aproximación teórica, seguirá un estudio de caso para corroborar si la escala influye o no en estas formas de efectividad. Los procesos participativos analizados serán las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en Brasil, con foco en dos temáticas: la Conferencia Nacional de Políticas para Mujeres y la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social.

Palabras clave: democracia deliberativa; democracia participativa; democracia; Brasil; mujeres; transparencia

Abstract

This doctoral thesis aims to confront the problem of the scaling up of participatory democracies. Democratic innovations have usually been confined to local or micro-local scales and democratic theory has consolidated an inverse relationship between scale and democratic quality. To overcome the local trap, this work aims to create new links between deliberative and participatory theory with the aim of building a new theoretical framework that allows a different approach to the problem of scale. This new approach will be characterized by four different types of effectiveness: a) epistemic; b) systemic; c) representative and; d) participatory deliberative. A case study will follow this theoretical approach to corroborate whether the scale influences these forms of effectiveness or not. The participatory processes analyzed will be the Brazil's National Public Policy Conferences, with focus on two themes: the National Conference on Women's Policy and the National Conference on Transparency and Social Control.

Keywords: deliberative democracy; participatory democracy; democracy; Brazil; women; transparency

LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS

1. Tabla nº 1: espacios y formas de poder.
2. Gráfico nº 1: Sistema Estadual de Participación de Rio Grande do Sul.
3. Tabla nº2: Conferencias Nacionales realizadas hasta 2016.
4. Tabla nº 3: número de Conferencias y participantes por escala.
5. Tabla nº 4: Bienes democráticos, indicadores y técnica de análisis.
6. Gráfico nº 2. Distribución de bienes democráticos.
7. Tabla nº 5: número de participantes pre-conferencias regionales de Belo Horizonte, 2011
8. Tabla nº 6: ejes y número de propuestas Conferencia Municipal Belo Horizonte.
9. Tabla nº 7: distribución de delegadas por regional de la SEDESE.
10. Tabla nº 8: distribución de delegadas antes y después de la votación del reglamento.
11. Tabla nº. 9: distribución de propuestas en el GT 5. Conferencia estadual de política para mujeres de Minas Gerais.
12. Tabla nº. 10: número de destaques por eje a nivel nacional. Conferencia estadual política para mujeres de Minas Gerais.
13. Tabla nº 11: número de propuestas por eje, conferencia nacional de política para mujeres.
14. Tabla nº 12: número de propuestas señaladas para modificación por Gt
15. Tabla nº 13: propuestas derivadas de los Gts y sometidas a votación en la plenaria. III. CNPM
16. Gráfico nº 3: bienes democráticos en la fase distrital de la CNPM
17. Gráfico nº 4: bienes democráticos en la fase municipal de la CNPM.
18. Gráfico nº 5: bienes democráticos en la fase estadual de la CNPM.
19. Gráfico nº 6: bienes democráticos en la fase federal de la CNPM.
20. Tabla nº 14: número de propuestas aprobadas y modificadas por eje.
21. Tabla nº 15: Propuestas por eje y porcentaje de voto en la priorización final.
22. Tabla nº 16: número de participantes en las etapas previas de la CNTCS.
23. Tabla nº 17: media de participantes en las etapas previas de la CNTCS.
24. Tabla nº 18: propuestas por etapas de la CNTCS.
25. Gráfico nº 7: bienes democráticos en la fase municipal de la CNTCS.
26. Gráfico nº8: bienes democráticos en la fase estadual de la CNTCS.
27. Gráfico nº 9: bienes democráticos en la fase federal de la CNTCS.

LISTADO DE ABREVIATURAS

CNPM: Conferencia Nacional de Política para Mujeres

CNTCS: Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social

CDES: Consejo de Desarrollo Social, Rio Grande do Sul.

COREDES: Consejo Regional de Desarrollo

CUT: Confederación Central de Trabajadores

CGU: Controladoria Geral da União

Gts: Grupos de Trabajo de las Conferencias.

MCLCP: Mesas de Concertación y Lucha contra la Pobreza. Peru

MNRU: Movimiento Nacional de Reforma Urbana

MPA: Movimiento de Pequeños Agricultores

MST (Movimiento de Trabajadores sin Tierra)

PDT: Partido Democrático de los Trabajadores

PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño

PPA: Plan Plurianual

PT: Partido de los Trabajadores

RI: Reglamento Interno de las Conferencias.

SEDESE: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

SEPC: Sistema Estadual de Participación Ciudadana- Rio Grande do Sul

INTRODUCCIÓN

Esta tesis doctoral pretende enfrentarse a lo que podemos denominar un *problema clásico* dentro de la teoría democrática: la relación entre la participación (o la profundización democrática) y la escala. Lo defino como clásico porque se trata de una relación que ha estado presente desde los textos más relevantes de la teoría política y que ha atravesado las diferentes disputas e innovaciones que se han dado en torno a la democracia. Los debates sobre el sorteo o sobre la representación como dispositivos opuestos o no a la democracia, guardaron relación con la cuestión de la escala.

Si existía entre autores, con concepciones muy diferentes sobre la democracia y que escribieron en contextos muy diferentes, un elemento en común era la afirmación de que existe una relación inversamente proporcional entre escala y democracia, es decir, que a mayor escala, peor calidad democrática y viceversa, a menor escala, más posibilidades para el ejercicio de la democracia. Mi trabajo pretende dar cuenta, en primer lugar, de cómo se construyó esta premisa y, en segundo lugar, plantea la hipótesis de que la teoría democrática contra-hegemónica (Santos y Avritzer, 2004), pese a plantear críticas radicales al canon democrático hegemónico, reprodujo y consolidó este cierre de la participación y la profundización democrática a las escalas menores (entendiendo como tal aquellas con pocos habitantes o los niveles administrativos más cercanos a la ciudadanía).

Ante este contexto, el trabajo se plantea dos objetivos añadidos. El primero es habilitar un marco teórico para poder analizar la relación entre escala y democracia desde otras aproximaciones que nos permitan criticar la premisa consolidada de su relación inversa. El segundo, más empírico, es el de utilizar dicho marco para analizar un proceso de participación ciudadana que nos permita responder a la siguiente hipótesis:

El proceso a analizar son las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en Brasil, uno de los pocos procesos participativos a escala nacional con amplia aplicación, una selección que nos permite volver al país en el que se generaron las primeras innovaciones democráticas (fundamentalmente los Presupuestos Participativos) que plantearon críticas prácticas a aquellas teorizaciones que querían limitar el desarrollo de las democracias más allá de los marcos representativos hegemónicos.

Un cuarto viaje a Brasil para pensar las innovaciones democráticas.

A principios de la década del 2000, Giovanni Allegretti y Carsten Hezberg (2004) titulaban "El retorno de las carabelas" a una publicación en la que se exponía cómo se habían expandido los Presupuestos Participativos en Europa desde comienzos del S. XXI. El título de ese trabajo hacía referencia a un viaje de vuelta de las carabelas que en 1492 habían "descubierto" el continente americano. En este caso, estas embarcaciones volvían a la cuna de la democracia cargando en sus bodegas con nuevos descubrimientos destinados a expandir, precisamente, el contenido de una democracia permanente contestada.

La escala fundamental de ese viaje de vuelta era Brasil, ya que fue allí donde nació y se desarrolló esta innovación democrática (Smith, 2009). La ciudad de Porto Alegre, cuna de este proceso, se convirtió desde 1989 en uno de los referentes internacionales más importantes de la democracia participativa. De hecho, en algunos casos se denomina como "democracia participativa" a algunos procedimientos que siguen el modelo de la capital del estado de Rio Grande do Sul (Sintomer y Allegretti, 2009). Pero no fue la única ciudad que inició una apuesta así, otras grandes ciudades como São Paulo o Belo Horizonte, otras de mediano tamaño como Santo Andre y otras más pequeñas, pusieron en marcha experiencias similares.

Desde sus inicios hasta el desembarco en Europa, los Presupuestos Participativos se expandieron por el país adoptando modalidades muy diferentes (Cabanes, 2004). Esta diversidad de tipologías también ha estado presente en la difusión europea y en otros países del continente africano, americano y asiático (Sintomer et al, 2013). Los procedimientos que servían de referencia se transformaron, se hibridaron con otros procesos y algunos elementos clave en la experiencia porto-alegrense y de otras ciudades brasileñas, como la justicia social o la redistribución de bienes públicos, perdieron su centralidad.

Quince años después de la publicación de este trabajo, el panorama de la participación ha cambiado mucho, tanto en Brasil como en el resto de los lugares en los que esas carabelas desembarcaron. Ciudades que eran referencias internacionales como São

Paulo ya no desarrollan Presupuestos Participativos y otras como Belo Horizonte han sufrido importantes transformaciones. De Porto Alegre, pese a los cambios que experimentó tras la salida del gobierno de la ciudad del Partido de los Trabajadores (PT), se siguió hablando en ocasiones como si ninguna de esas transformaciones hubiese ocurrido, transformaciones que suponían un perdida relevante de capacidad democratizadora de aquella iniciativa que finalizó en 2017. Estos quince años de "retorno de las carabelas" y las décadas de experiencia en Brasil demostraron no sólo los efectos positivos en términos de redistribución y de democratización de las decisiones públicas de los Presupuestos Participativos. Demostraron, también, la fragilidad de estos procesos y su dependencia de la voluntad política de quienes los ponen en marcha, así como las numerosas transformaciones que pueden experimentar y que les hacen perder, precisamente, las capacidades de mejorar la vida de la ciudadanía.

Por otro lado, el escenario de la participación ciudadana en Brasil se ha diversificado ampliamente. Por un lado con los Consejos Gestores de Políticas Públicas, algunos de ellos, como los de Salud y Asistencia Social inclusive tienen reconocimiento constitucional. La constitución brasileña de 1988 ya recogía una de las innovaciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano: el reconocimiento de la participación de los ciudadanos más allá de los mecanismos habituales de voto (Avritzer, 2009, Pogrebinschi, 2012). De esta manera, algunos consejos (a los de Salud y Asistencia han de añadirse los de Infancia y Adolescencia) se han expandido por todo el país, en municipios de muy diverso tipo. Otros Consejos tienen una gran difusión, pero no tan importante al no contar con obligación legal. Entre ellos encontramos algunos referidos a temáticas de medio ambiente, cultura, derechos humanos, minorías,… etc. Otras instancias de participación se han ido consolidando también desde comienzos del S. XXI. Los Planes Directores, surgidos a partir de la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 serían los más importantes (Avritzer, 2009), pero existen otros mecanismos como las audiencias públicas o las auditorias, muchas de ellas centradas en la evaluación de políticas públicas o en debates relativos a la construcción de grandes infraestructuras.

Porto Alegre fue también el centro de lo que podríamos considerar un segundo viaje que se inició en el nuevo milenio. Brasil contaba con algunos de los movimientos sociales más relevantes a escala global, como en Movimiento de Trabalhadores Sem Terra

(MST) (dentro de la articulación transnacional del espacio social más abandonado por la globalización – el rural- que desarrollaba Vía Campesina) o el Movimiento por la Reforma Urbana y, al tiempo, en la capital se gaucha estaba desarrollando la experiencia de profundización democrática más exitosa a nivel internacional junto con la región india de Kerala (Santos, 2004). Porto Alegre se convirtió en la sede del evento más significativo de la llamada globalización contra-hegemónica: el Foro Social Mundial de Porto Alegre, que comenzó a celebrarse en oposición a la Cumbre de Davos y pretendía convertirse en un espacio de articulación internacional con capacidad para competir con el capitalismo en su dimensión global (Sousa Santos, 2007). Durante la primera década del S. XXI el Foro Social Mundial de Porto Alegre se convirtió en un hito global que fue descentralizándose en diferentes países (India, Senegal, Túnez, Venezuela), que contó con expresiones continentales específicas (como los Foros Sociales europeos o asiático) y con desarrollos temáticos específicos (educación, democracia o migraciones). Este evento, que ya no ocupa un lugar tan central en las movilizaciones internacionales, supuso una plataforma fundamental para la circulación y difusión de las experiencias de democracia participativa en el mundo, tanto desde la acción de los movimientos sociales como desde las autoridades locales[1].

En el tercer viaje, Brasil es únicamente una parada más de un recorrido con numerosas escalas. Desde 2011 se ha inaugurado una nueva onda global de movilizaciones con una importante heterogeneidad. A dicha oleada pertenecen procesos como las diversas primaveras árabes (Túnez o Egipto), los episodios europeos (el 15M y los indignados en España o las movilizaciones turcas en la plaza Tahir), el caso israelí, estadounidense (occupy-wallstreet) o el mexicano (yosoy132). Desde junio del 2013, Brasil se incorporó al mapa de las movilizaciones globales con las jornadas de junio que comenzaron en la ciudad de Sao Paulo con las protestas contra el aumento del coste del transporte público y que se extendieron por numerosas ciudades, diversificando su agenda, planteando importantes discusiones respecto a la democracia interna e incluyendo además de demandas relacionadas con la cuestión urbana otras como la reforma política y la lucha contra la corrupción (Ramos, 2014; Fabrino 2018). El caso brasileño tiene la particularidad de que poco tiempo después dicho clima fue sustituido

[1] Las autoridades locales contaban con un espacio específico en los Foros Sociales, el Foro de Autoridades Locales (FAL), que además de reunirse en dichos Foros Sociales, tenía una dinámica y un calendario propio. Este espacio de encuentro ha sido fundamental para la expansión y el debate en torno a procesos como los Presupuestos Participativos.

por importantes movilizaciones más escoradas hacia corrientes conservadoras (Avritzer, 2016) y que se convirtieron en uno de los elementos más significativos que explican el clima político en el que se asentó la victoria electoral de Jair Bolsonaro en 2018.

Antes de que Brasil se encontrase en la situación actual, en la que el futuro de su democracia se está poniendo en duda, Brasil fue la base de un cuarto viaje a Brasil, que en términos teóricos y empíricos constituirá el objeto central de esta investigación doctoral. Se trata, de nuevo, de un viaje que cuestiona directamente algunos de los fundamentos de la teoría democrática y de su institucionalización, como ocurría con aquel retorno de las carabelas que señalaban Allegretti y Hezberg (2004). Pero, también, coloca interrogantes significativos a las diferentes formas de innovación democrática que surgieron al abrigo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

Este cuarto viaje plantea la pregunta de hasta qué punto puede la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas expandirse más allá de la escala local, donde parece estar confinada tanto desde las propias teorías de la democracia participativa (Pateman, 1999; Fung y Wright, 2003) como por marcos teóricos contrarios a dicha participación (Przeworski, 2010). La experiencia brasileña lleva algunos años dando algunas respuestas prácticas a dicho interrogante. De nuevo en Rio Grande do Sul (un estado con más de once millones de habitantes) se puso en marcha un Presupuesto Participativo de escala estadual entre 1999 y 2002 (Faria, 2005) y en la anterior legislatura (2012-2015) se implementó un procedimiento más complejo denominado Sistema Estadual de Participación Ciudadana. Ambas experiencias han supuesto un importante desafío al colocar la democracia participativa en un nivel administrativo diferente al habitual (el municipal o barrial).

Pero la experiencia más significativa, a la hora de plantear nuevas relaciones entre escala y democracia participativa, son las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas. Este tipo de Institución Participativa surge en 1941, de la mano del esfuerzo de construcción activa del *varguismo*, pero con una estructura muy diferente a la que existe en la actualidad, se desarrolla algo más a partir de la Constitución de 1988, pero es con la llegada del PT al gobierno nacional (2003) que se consolida y expande verdaderamente. Se trata de un proceso de participación orientado a la elaboración de directrices de políticas públicas a nivel nacional (aunque en ocasiones pueden

elaborarse planes de gobierno para los otros niveles de la federación brasileña).

Las Conferencias Nacionales sitúan la democracia participativa en el nivel nacional, un nivel habitualmente fuera del foco de los planteamientos teóricos más consolidados sobre la participación. Este proceso es el objeto fundamental de este trabajo, que analizará las implicaciones teóricas de este salto de escala. Para ello, comenzaremos revisando qué se ha planteado desde diferentes corrientes de la teoría democrática sobre la relación entre escala y participación y qué argumentos han llevado a confinar a esta última a escalas locales o a los niveles más próximos a la ciudadanía.

No es conveniente olvidar que, recientemente, con la elección de Jair Bolsonaro que acabamos de mencionar, Brasil se ha convertido en una de los centros más importantes del nuevo viaje global que constituye el ascenso de los populismos ultraconservadores en numerosos países del globo. Si bien es cierto que, a partir del cambio de gobierno con el *impeachment* a Dilma Roussef y su sustitución por Michel Temer (2016), el país se sumó al giro neoliberal de gran parte de la región latinoamericana, experimentando en pocos años ha visto cómo se vivía un importante retroceso respecto a las políticas sociales y al desarrollo de las Instituciones Participativas en el país, en la actualidad el contexto se presenta aún más amenazante para la democracia más grande de América Latina.

Volviendo a la atención de esta tesis, renovar el marco teórico en torno a la relación entre democracia y escala exige recorrer y poner en diálogo dos aproximaciones teóricas a la innovación democrática que, pese a la consideración habitual, presentan importantes puntos en tensión: la democracia participativa y la democracia deliberativa (Sintomer, 2011a, 2011b). Antes de presentar algunos rasgos generales de ambas perspectivas, es importante señalar una primera diferencia entre ambas. La democracia deliberativa se ha convertido en una de las perspectivas más importantes de la teoría democrática en la actualidad, de hecho se habla del giro deliberativo de la democracia (Dryzek, 2000; Mouffe, 2000). Su desarrollo está concentrado en el mundo académico anglosajón y en algunos países del norte y de Centroeuropa, lugares donde se han implementado los desarrollos prácticos de la deliberación más importantes. Por el contrario, la reflexión sobre la democracia participativa está mucho más descentralizada, lo mismo que su desarrollo práctico. Llama la atención que la mayoría

de los experimentos más significativos a este nivel se hayan dado en el Sur Global (Santos, 2004) que comprende desde países latinoamericanos a asiáticos o a otros del sur de Europa (como España o Italia).

En esta geopolítica de la innovación democrática, Brasil juega un rol fundamental. Un papel basado en la implementación de diferentes formas de participación ciudadana que suponen una ruptura práctica con las formulaciones del elitismo democrático, pero también de la teoría de la transición (O`Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). La actuación de los movimientos sociales en la transición brasileña, los "nuevos personajes en la escena" como los bautizó Eder Sader (1988), introdujo "*una nueva concepción de la política, a partir de una intervención directa de los interesados*" (ibid: 313), una ampliación de lo político entendido como aquellas temáticas que son susceptibles de debatirse en la esfera pública y de los actores que tienen legitimidad para participar en esa discusión (Alvarez, Dagnino y Escobar, 2000). De esa actuación y de la connivencia con partidos políticos como el PT, Brasil se convirtió en el terreno fértil para la experimentación de nuevas formas de democracia participativa, ocupando un lugar relevante al constituirse como el país que más experiencias de este tipo desarrolló durante décadas (Avrtizer, 2017).

¿Qué son las democracias participativas?

El término democracia participativa surge durante la década de los 60 de la mano de las movilizaciones estudiantiles en los Estados Unidos (Sintomer, 2011a: 115; Rosanvallon, 2010:274). Este concepto aparece por primera vez en el *Manifiesto de Port Huron* promovido por los Estudiantes por una Sociedad Democrática (SDS, 1962). Junto a dicha mención, destacan las obras de Pateman (1999)[2], MacPherson (1985)[3] y Barber (2003)[4]. A partir de estos cuatro trabajos podemos analizar cuáles eran las primeras bases teóricas de la democracia participativa.

Varias son las razones esgrimidas para poner en marcha esta "democracia participativa" "democracia de participación" o "democracia fuerte". En primer lugar la necesidad de

[2] Obra original de 1970
[3] Obra original de 1977
[4] Obra original de 1984.

superar el imaginario sobre la democracia existente en esa época. Pateman comienza por señalar la necesidad de ir más allá de la idea de participación defendida por la concepción schumpeteriana de la democracia, hegemónica en el momento. La participación se limitaba a la elección de aquellos que tomarían las decisiones finales y tenía carácter defensivo, es decir, permitía a los ciudadanos proteger sus intereses y responder ante las arbitrariedades de las decisiones de los representantes. (Pateman, 1999: 3-4). Por otro lado, Barber desarrolla su propuesta "democracia fuerte" oponiéndola a las "democracias débiles" en las que habían caído las sociedades liberales. Esta democracia fuerte, como modelo de democracia participativa:

> "*Descansa en la idea de una comunidad de ciudadanos que se autogobierna y que están menos unidos por intereses comunes*[5] *que por la educación cívica, que les hace capaces de alcanzar acciones y propósitos comunes en virtud de sus actitudes cívicas y de la existencia de instituciones participativas, y no tanto por su altruismo o por su buena naturaleza*" (Barber, 2003: 117)

Una razón diferente es el vínculo entre participación y justicia social. MacPherson es quien más hincapié hace en esta cuestión. Por un lado considerando que son las clases sociales más desfavorecidas las que tienen menores oportunidades para expresar sus intereses. Por otro señalando que existiría una relación de interdependencia entre participación y justicia social, con lo que los incrementos registrados en cada una repercutirían positivamente en la otra (MacPherson, 1985: 120-122). El tercer gran argumento procede de la SDS. Además de coincidir con las aproximaciones anteriores sobre la necesidad de regenerar la democracia[6], el *Manifiesto de Port Huron* planteaba un proyecto de reconstrucción de la arena política fundamentado en consideraciones sobre la naturaleza humana. Según las cuales, "*los hombres tienen un potencial para el auto-cultivo, el auto-gobierno, el auto-entendimiento y la creatividad que no ha sido explotado aún*" (SDS, 1962). Con lo que era necesario crear un clima de

[5] Frente a otras aproximaciones que han primado la homogeneidad y la existencia de intereses comunes como elementos clave para la participación, para Barber más allá de partir de intereses comunes, los procesos de "democracia fuerte" permiten que mediante la deliberación se creen dichas visiones compartidas sobre lo que puede beneficiar a la comunidad, proceso no exento de conflicto.

[6] Además destaca el propósito de vincular aquello denominan democracia participativa con el objetivo de regenerar las tradiciones de la izquierda: "*los sueños de la vieja izquierda fueron `pervertidos por el Stalinismo y que nunca se recrearon*" (SDS, 1962).

experimentación social que permitiese ese desarrollo, reconstruyendo los vínculos sociales más allá de espacios como el trabajo o la empresa.

Más allá de estas justificaciones, lo que caracteriza al concepto de democracia participativa a finales de la década de los 70 y principios de los 80 es su marcada indeterminación y la ausencia de propuestas específicas de desarrollo institucional o de interacción entre participación y representación (Sintomer, 2011a). Si atendemos a la sistematización de Held (2006), los elementos clave de estas propuestas en aquella época eran: a) participación directa de la ciudadanía en las agrupaciones locales y en el lugar de trabajo; desarrollo de partidos participativos con rendición de cuentas directa y; c) desarrollo de un sistema institucional

A finales de los 80 y, especialmente, durante la década de los 90, el panorama de la democracia participativa cambia radicalmente. En primer lugar pasa de ser un término utilizado de manera minoritaria en el debate académico o en algunos movimientos sociales, a ser uno de los ejes fundamentales de intervención de numerosos organismos internacionales. La *Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro* en 1992 identificó la participación de la ciudadanía como una de las claves para la resolución de la crisis ambiental y propone su desarrollo a través de las Agendas 21. La OCDE y el Banco Mundial insistían en la importancia de la democracia participativa, especialmente en los programas de cooperación al desarrollo. Destaca en estos años el *Programa Habitat de Naciones Unidas*, especialmente tras la *II Conferencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en Estambul* (1994), a partir de ese momento, este programa se convierte, a través de los diferentes foros que promueve o los premios a buenas prácticas, en uno de los grandes promotores de la democracia participativa. También ocuparon un lugar relevante los programas *Urbal* de la Unión Europa que promovieron el intercambio y los debates en esta área entre municipios latinoamericanos y europeos.

Pero la difusión de la democracia participativa no se ha limitado al rol de las agencias internacionales. Movimientos sociales, iniciativas ciudadanas de diferente tipo y experiencias diversas de municipalismo en diferentes partes del mundo desarrollaron y desarrollan experiencias diversas que llevan este concepto a la práctica mediante iniciativas como: co-gestión de equipamientos públicos, candidaturas ciudadanas que gobiernan municipios de diferentes tamaños y características, cooperativismo de

vivienda, iniciativas de economía social, prácticas de remodelación de barrios o de auto-construcción de los mismos, procesos de empoderamiento o desarrollo comunitario,... y un largo etcétera que llevaba a Villasante (1995) a la necesidad de hablar de "democracias participativas en plural", ante la imposibilidad de definir un modelo específico que recogiera la diversidad de iniciativas "*construidas desde un pragmatismo radical y creativo, que cree que puede solucionar los problemas más urgentes al tiempo que sienta las bases para una transformación social en profundidad*" (Villasante, 1995: 76).

El mundo académico también vuelve su atención al universo de la democracia participativa y comienzan a aparecer diferentes definiciones de fenómenos con similitudes y diferencias sustanciales que se dan en diferentes partes del planeta. Experiencias de participación ciudadana en países como Brasil, Colombia, Portugal, Estados Unidos o Canadá serán definidas como *Governanza Participativa Empoderada* (Fung y Wright, 2003), *Democracia Expansiva* (Warren, 1992), *Profundización Democrática* (Gaventa, 2006) o *Democratización de la Democracia* (Sousa Santos, 2004).

El hecho de que participación ciudadana y/ o democracia participativa se convirtieran en la bandera de académicos, movimientos sociales, gobiernos locales y organismos internacionales de tendencias y posturas diferentes llevó a una importante diversificación de los sentidos y significados atribuidos a ambos términos. Nos encontramos con lo que Evelina Dagnino (2004) denomina "confluencia perversa". Según esta confluencia, dos proyectos políticos diferentes (neoliberal y democrático) hacen uso de los mismos términos pero con objetivos y consecuencias radicalmente opuestos. Sociedad civil, ciudadanía y participación son los tres elementos claves de esta confrontación discursiva en la que diferentes usos de los mismos se esconden en muchos casos bajo la denominación de democracia participativa. Profundizando en las diferentes intenciones de los procesos participativos, Blas e Ibarra (2006) y Blondiaux (2008a) señalan diferentes razones para poner en marcha estas iniciativas: a) *legitimación*: ante la desafección frente a los sistemas representativos se pretende reducir la distancia entre la clase política y la ciudadanía a través de procesos de información y consulta, intentado también mejorar la legitimidad de decisiones polémicas; b) *eficacia*: mejorar la eficacia de las administraciones públicas mediante los

insumos derivados de la participación y la coordinación con la ciudadanía; c) *co-gestión* y transferencia de servicios públicos a la ciudadanía, desvinculándose la administración pública de dicha responsabilidad y; d) *ciudadanistas*: más centradas en los elementos educativos de la participación (su mejora del conocimiento de derechos y deberes, y la mejora del análisis colectivo de los intereses comunes), la promoción de la autonomía y la organización de la sociedad civil y la implementación de medidas orientadas a la justicia social o la sostenibilidad ambiental.

En relación directa con estas razones, podemos atender a cómo se ha generado diferentes modelos de "democracia participativa", podemos diferenciar entre los siguientes (Sintomer y Allegretti, 2009: 300-317; Bacqué y Sintomer, 2011: 17-18):

Democracia participativa: Este modelo está directamente vinculado a la experiencia de Porto Alegre y de otras ciudades latinoamericanas y combina: los dispositivos cuentan con un alto poder de decisión, transferido por las administraciones públicas; una importante movilización de la sociedad civil; atención a criterios de justicia social y de inversión de las prioridades de las políticas públicas y; fuerte participación de las clases bajas. Se trata del modelo que combina de manera más clara estructuras de democracia directa y democracia representativa (dentro del propio proceso y en relación con la administración pública a nivel local fundamentalmente), prestando atención a la calidad de los debates dentro del proceso y a sus reglas.

Democracia de proximidad: Se trata más de un giro comunicativo de la política local que descansa en procesos de escucha selectiva y de consulta entre representantes y ciudadanos que favorezcan el acercamiento de los primeros a los segundos. Son los representantes quienes se reservan el poder de decisión. Frente al modelo anterior, carece de reglas claras y no se plantea entre sus objetivos la justicia social o la solidaridad entre grupos y territorios, más bien se caracteriza por intervenciones micro-locales. En la democracia de proximidad la sociedad civil cuenta con poca autonomía.

Modernización participativa: En este caso la participación está orientada a promover la eficacia y la modernización de las administraciones públicas. Se trata nuevamente de un modelo consultivo, con poca autonomía de la sociedad y con poca o ninguna atención a cuestiones de justicia social. La calidad de los debates es reducida y se suele optar por

encuestas o por jurados ciudadanos. Sin embargo puede llegar a tener efectos significativos en la mejora de los servicios públicos.

El partenariado público-privado: Los dispositivos participativos colocan a los portavoces de la ciudadanía en espacios compartidos con actores económicos y gobiernos locales, reservándoles un papel secundario. Las reglas de los procedimientos suelen ser claras y la capacidad de decisión alta. Sin embargo, el impacto y la autonomía de la sociedad civil están muy limitados.

El desarrollo comunitario: se trata de una tipología donde la participación se realiza fundamentalmente en torno a la decisión y puesta en marcha de proyectos específicos, y con escasa o ninguna articulación con las instituciones locales. En general la calidad de los debates es alta y también existe una reglamentación precisa. Destaca, dentro del alto grado de autonomía de la sociedad civil, la presencia de organizaciones comunitarias y "*la participación se dirige a las comunidades marginadas desde una perspectiva de discriminación positiva más que de justicia redistributiva general*" (Sintomer y Allegretti, 2009: 308).

Modelo neo-corporativo: El último modelo reúne en torno a los gobiernos locales a los diferentes intereses organizados (desde sindicatos y patronales a otros grupos sociales como asociaciones de defensa de segmentos de población específicos como inmigrantes o tercera edad), reforzando la participación tradicional, en un territorio buscando generar pautas de concertación y mediación de intereses. Son procesos consultivos, donde la calidad deliberativa y el grado de formalidad son variables, en general la autonomía de la sociedad civil es escasa.

¿Qué es la democracia deliberativa?

Tal y como señala Sintomer (2011a: 122), la deliberación puede referirse a un proceso de toma de decisiones (como sucede en español, portugués o en francés) o a una discusión de calidad sobre una problemática específica y que es previa a la toma de decisiones (como sucede en inglés o, también, en francés). Pese a la diversidad lingüística asociada a este concepto, la democracia deliberativa se resume inicialmente en la preeminencia de un enfoque centrado en el dialogo frente al enfoque centrado en

la votación (Elstub y McLaverty, 2014: 1). Frente a los enfoques agregacionistas que consideran que las opiniones y las preferencias ya están dadas y que el proceso político tiene que medirlas o colocarlas en competición a través del voto, el enfoque deliberativo considera que el proceso político relevante es precisamente el de la formación de estas preferencias antes del voto (Chambers, 2009; Jorba, 2009). Podemos señalar dos definiciones de la democracia deliberativa:

> "*Defino la deliberación democrática como un debate libre de coerción, razonado, inclusivo, equitativo y marcado por la atención a los argumentos del otro*" (Chappell, 2012: 7).

> "De forma general*, podemos decir que la deliberación es el debate y la discusión que tiene como objetivo producir opiniones razonables y bien informadas, en las que los participantes están dispuestos a revisar sus preferencias a la luz de la discusión, de nuevas informaciones y de las demandas realizadas por los otros participantes*" (Chambers, 2009: 241).

Sin embargo, ninguna de las dos definiciones nos dice nada sobre por qué recurrir a la deliberación, cuál es o debería de ser su relación con el sistema democrático existente, cómo se puede poner en marcha o quiénes son los actores llamados a deliberar y con qué objetivo, es decir no nos dice nada sobre cuál es la relación de la deliberación con la naturaleza conflictiva de la democracia (Tilly, 2011). Estos interrogantes han ido planteándose y respondiéndose a medida que la propuesta deliberativa se ha ido consolidando en un proceso marcado por tres giros: normativo; institucional-empírico y sistémico (Mansbridge y Parkinson 2012; Dryzek, 2010; Elstub y Mclaverty, 2014; Elstub, 2010: Floridia, 2013; Engelken-Jorge, 2012):

Giro normativo: presta atención a las cuestiones normativas que legitiman la deliberación, centrándose en las condiciones de posibilidad de la misma. Habermas (1982) recoge gran parte de los componentes del ideal deliberativo al hablar de una situación ideal de discurso en la que la comunicación se caracteriza porque los actores presentes dicen la verdad, sus acciones lejos de ser estratégicas y orientadas a intereses particulares buscan alcanzar el bien común, el dialogo entre las personas participantes

está libre de coerciones y el único poder existente es el del mejor argumento, que prevalecerá frente a otros. En este momento, uno de los ejes normativos de la deliberación es alcanzar consensos. Cohen (1989) plantea un ideal similar al autor alemán y ambos destacan la publicidad del proceso como elemento necesario para asegurar que las razones dadas sean verdaderas y orientadas a ese bien común. Como principio normativo, Habermas (1998) añade el conocido como *Principio D*, según en cuál todos afectados por un problema deben de participar en la deliberación sobre el mismo.

Dentro del giro normativo, encontramos una segunda fase en la que se empiezan a considerar la diversidad y la complejidad de las sociedades contemporáneas y los retos su diversidad y el pluralismo de valores plantean al marco teórico de la deliberación (Bohman, 1996; Elstub, 2010). Aparece un primer problema, derivado de la posibilidad de no alcanzar el consenso, con lo que la toma final de decisiones debe estar fuera del proceso deliberativo para pasar a escenarios agregativos más clásicos (Cohen, 1989). El segundo deriva del rol del conflicto dentro de la deliberación. En esta fase normativa, la aceptación de los intereses particulares y de la pluralidad de formas comunicativas no es del todo aceptada y se continúa priorizando una cierta visión idealista del ciudadano orientado al bien común. La crítica agonista a la deliberación (Mouffe, 2000; Young, 2000) hace hincapié precisamente en la necesidad de recuperar el conflicto como eje de la política y en la necesidad de prestar atención a cómo el ideal comunicativo de la deliberación excluye a numerosos participantes que manejan otras estrategias discursivas como la retórica o el testimonio, así como a actores que persiguen intereses particulares en un escenario de disputa respecto a una decisión de política pública concreta. Todos estos elementos están siendo hoy considerados por numerosos teóricos más centrados en los productos y las instituciones de la deliberación (Bachtiger et al, 2010). Este giro normativo no es una fase concluida, todo lo contrario, los elementos de una deliberación legítima siguen estando sujetos a una discusión que se ha desarrollado especialmente tras los intentos de aplicación práctica de sus ideales normativos.

Giro institucional-empírico: en esta segunda fase, los preceptos normativos se someten a experimentación, revisión y crítica mediante el diseño y la implementación de diferentes foros donde se pueden dar las condiciones de la deliberación. A este desarrollo institucional se le conoce como mini-públicos (Fung, 2003; Warren, 2009).

Esta denominación parte de la propuesta de mini-populus de Dahl (1989: 342). Según la idea de Dahl, podría constituirse un mini-populus complementario a las instituciones de la Poliarquía. Este órgano estaría compuesto por unos mil ciudadanos seleccionados por sorteo que deliberarían sobre cuestiones diversas en cualquier escala de gobierno y durante un año aproximadamente. Diferentes mini-populus podrían interactuar entre ellos y Dahl señala la posibilidad de recurrir a las tecnologías de la comunicación o a expertos para facilitar los debates y su juicio final "`*representaría´ el juicio del demos. Su veredicto sería el veredicto del propio demos, si el demos fuera capaz de aprovechar las ventajas del mejor conocimiento disponible para decidir sobre las políticas públicas*" (ibídem). Esta formulación se ha transformado en un formato menos ambicioso, los minipúblicos oscilan entre 20 y 500 personas (Warren, 2009) y su periodo de deliberación es sustancialmente más reducido. Las características de la deliberación en estos dispositivos son:

> "*Habitualmente tiene lugar cara a cara. Se da durante un tiempo claramente definido y en un lugar establecido, entre participantes bien definidos. Es fácil saber quién participa, cuantas veces participa, por cuanto tiempo y si se adaptan o no a las reglas de un encuentro deliberativo*" (Chappell, 2012: 11)

Dentro de los dispositivos deliberativos encontramos ejemplos diversos como las conferencias de consenso, los jurados ciudadanos o las encuestas deliberativas[7]. En primer lugar, el diseño de los mini-públicos intenta responder al interrogante de la representatividad de los mismos optando por elegir a sus componentes entre muestras representativas de la población afectada por las decisiones a tomar y, en numerosos casos, optando por el sorteo como mecanismo de elección entre dicha población. Así, el desarrollo institucional pretende reflejar la complejidad social de los afectados y habilitar un foro en el que las opiniones de diferentes expertos puedan someterse a la discusión de la ciudadanía participante.

Esta fase institucional ha dado lugar a un giro empírico (Dryzek, 2010: 7) que se preocupa por los efectos específicos de los procesos deliberativos y su relación con el

[7] En el capítulo 2 de esta tesis se realizará una explicación más detallada de estos dispositivos.

marco normativo. Los investigadores interesados en esta perspectiva prestan atención a las formas de organización de dichos mini-públicos, a sus efectos en la transformación de las preferencias de los ciudadanos que participan en los mismos, a las condiciones en que se presentan e intercambian argumentos y razones, los cambios en los valores de los asistentes, la gestión de los conflictos y de la polarización entre grupos o su impacto en las decisiones políticas. Además de la filosofía política o la ciencia política, la psicología social ha puesto un gran interés en el análisis de los mini-públicos, de hecho se ha convertido en una de las disciplinas más relevantes, relegando el estudio de la deliberación a la cuestión de los aprendizajes o al cambio de preferencias, frente a su interacción con el conjunto del sistema político (Sintomer, 2011a).

Cómo se acaba de señalar, la fase empírica se ha concentrado en la transformación de las preferencias, la capacidad para deliberar, la transmisión de valores,... etc, pero ha sido escasa la atención prestada al impacto democratizador de estos dispositivos, a su capacidad inclusiva, a la generación de redes sociales, a los conflictos con otras arenas de participación o con otras esferas del sistema político. Gran parte de estas cuestiones empiezan a plantearse de una manera más directa con el giro sistémico.

Giro sistémico: este tercer giro parte de la crítica a aquellas aproximaciones características del giro institucional-empírico centradas en el estudio exclusivo de los mini-públicos como foros aislados de un sistema más complejo, pero no se trata de la única crítica a la deliberación que se recoge. En primer lugar se reconoce la pluralidad de espacios en los que puede darse la deliberación y la diversidad de repertorios discursivos que pueden estar presentes en la misma (Mansbridge, 2009). Esto supone ir más allá del paradigma de la de la comunicación sosegada y atenta a las razones del otro y al bien común, para recoger la presencia de intereses particulares, del conflicto o de otras formas comunicativas como las historias personales o la protesta.

La ampliación de los lugares y los espacios de la deliberación implica reconocer nuevos actores con una presencia es legítima dentro de los mini-públicos o los sistemas deliberativos, como los movimientos sociales, anteriormente apartados de estos foros. Esta ampliación se desarrolla paralelamente a la descentralización de las virtudes deliberativas (Goodin, 2005). Más allá de considerar que las condiciones ideales de la deliberación pueden darse en un único espacio, el giro sistémico plantea que dichas

condiciones (inclusión, calidad de la discusión,... etc) pueden estar repartidas en varios foros o instituciones que interactúan dentro del sistema político o por fuera del mismo (Engelken-Jorge, 2012; Goodin, 2005; Mansbridge y Parkinson, 2012).

Precisamente esta interacción entre diferentes espacios es la clave del giro sistémico, que dirige su atención a cómo se distribuyen las virtudes deliberativas o bienes democráticos (Smith, 2009) y a cómo son las relaciones entre espacios que van desde la conversación cotidiana o más informal, los movimientos sociales, los propios mini-públicos o de instituciones representativas clásicas como los legislativos (Mansbridge y Parkinson, 2012).

Presentación del trabajo.

La primera parte de esta tesis doctoral (los capítulos 1 y 2) pretende responder a dos preguntas de investigación: a) ¿cuáles son los argumentos que han consolidado el problema de la escala y cómo han evolucionado en el tiempo? y;b) ¿cómo puede desarrollarse un marco teórico de las innovaciones democráticas que aborde la relación entre participación y escala desde un nuevo enfoque?.

El primer capítulo de esta tesis tiene como objetivo señalar cuáles son las líneas de continuidad internas a la tradición democrática que han confinado a las democracias participativas al nivel local (entendiendo que bajo esta idea podemos encontrar experiencias en gobiernos municipales o en entornos más próximos como barrios, centros educativos, de trabajo,... etc). Para ello se analizarán cuatro fases diferencias de reflexión sobre la relación entre escala y democracia, combinando aproximaciones minimalistas a la democracia con otras que buscan ampliar los cauces de participación de la ciudadanía. Este capítulo inicial se cierra con una conclusión que problematiza la idea de efectividad de la participación (o efectividad participativa).

Una de los puntos de partida de este trabajo, que ya se ha señalado, es la necesidad de combinar las perspectivas participativa y deliberativa de la democracia. Pero para realizar dicha tarea, es conveniente detenerse en cuáles son los puntos de tensión entre ambas aproximaciones. El capítulo 2 comienza con la presentación de las diferencias más relevantes entre democracias participativas y deliberativas, presentando atención a

sus objetivos, las pautas de inclusión y su desarrollo concreto a través de dispositivos deliberativos y procesos participativos. Una vez señaladas estas divergencias, se presentarán cuatro giros teóricos (institucional, epistémico, sistémico y representativo) que permiten establecer puntos de conexión entre democracias participativas y deliberativas y redefinir el concepto de efectividad participativa de una manera que posibilite el abordaje de la profundización democrática de escalas superiores al nivel local. Durante este capítulo 2 se irán mostrando, además, un conjunto de experiencias en diferentes regiones del mundo que han enfrentado este salto de escala en los últimos años.

El objeto de estudio de esta tesis son las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en Brasil, en concreto dos de ellas: la Conferencia Nacional de Política para Mujeres y la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social. En el capítulo 3 veremos los elementos más importantes de esta Institución Participativa, junto a las características más relevantes del escenario de la democracia participativa en Brasil tras la redemocratización del país y la aprobación de la Constitución de 1988. En esta revisión aparecerán fundamentalmente los Presupuestos Participativos, los Consejos Gestores y los Planes Directores (todos Instituciones Participativas de nivel municipal), junto con las primeras experiencias de democracia participativa a nivel supra-municipal en este país.

La siguiente pregunta de investigación es cómo se relaciona la escala con las variables de efectividad participativa definidas en el capítulo 2 en las experiencias analizadas. Para responder a esa pregunta, el capítulo 4 plantea el diseño metodológico de la investigación, basado en una revisión de la perspectiva de los bienes democráticos de Smith (2009). Los capítulos 5 y 6 están destinados a la descripción y al análisis de las dos Conferencias Nacionales elegidas en este trabajo. Por último, la tesis se cerrará con el apartado de conclusiones.

Para orientar la lectura del texto y teniendo en cuenta la confusión habitual que existe entre procesos deliberativos, experiencias participativas, iniciativas ciudadanas,... etc, proponemos una primera tipología que aclare a qué tipo de prácticas nos estamos refiriendo. Esta clasificación se concentra en las experiencias que parten de la iniciativa de las administraciones públicas en diferentes escalas de gobierno o la participación por

invitación[8] (Blas e Ibarra, 2006) y toma en cuenta el tipo de iniciativa y qué actores de la sociedad civil participan en la misma. Cuando nos refiramos al conjunto de estas categorías hablaremos de *procesos de participación ciudadana* y específicamente, encontramos:

- *Dispositivos deliberativos*: son las experiencias puestas en marcha desde la tradición de la democracia deliberativa y se refieren mayoritariamente a: Jurados Ciudadanos, Encuestas Deliberativas, Conferencias de Consenso o Conferencias Ciudadanas. Los participantes en estos dispositivos son generalmente ciudadanos no asociados (o no convocados como tales) y expertos temáticos que ilustran diferentes aproximaciones a una controversia. El uso de este tipo de dispositivos es ocasional y no suelen tener continuidad una vez concluida la experiencia[9].
- *Procesos participativos*: se trata de aquellas prácticas agrupadas generalmente dentro de la etiqueta de democracias participativas y son experiencias como los Presupuestos Participativos, Agendas 21 o Planes Estratégicos. Los actores participantes pueden ser asociados o no (dependiendo de la experiencia). Respecto a su continuidad, depende de las características de cada proceso. Por ejemplo, encontramos casos donde el grueso de la participación se desarrolla durante una duración limitada, como un año, para luego continuar a través de un órgano que asegure la evaluación y el seguimiento del mismo (como una comisión de Agenda 21). Encontramos otros procesos más orientados a tener continuidad en el tiempo como los Procesos Participativos, que son ciclos anuales que se repiten (pudiendo tener algunas modificaciones) en varios años[10].
- *Instituciones Participativas*: esta etiqueta se utilizará para referirse específicamente a una serie de procesos participativos que se dan en Brasil. Al ser el objeto fundamental de este trabajo, optamos por referirnos a ellos de manera diferenciada tomando una de las denominaciones que más se ha

[8] Diferenciada de la participación por irrupción, en la que "*son los ciudadanos, o más frecuentemente determinadas organizaciones sociales, las que irrumpen en el espacio público, las que exigen que las decisiones tomadas por "sus" procedimientos participativos sean, sin más, acatadas por la Administración*" (Blas e Ibarra, 2006: 16)

[9] Se hará una definición más detallada de estos dispositivos en el capítulo 2.

[10] Se hará una definición más detallada de los procesos participativos en el capítulo 2.

difundido y consolidado en la literatura académica brasileña (Avritzer, 2009)[11].

- *Herramientas participativas*: en este caso nos referiremos exclusivamente a los útiles que en dispositivos o en procesos se utilizan para debatir o para mejorar la inclusión de la ciudadanía: asambleas, talleres de creatividad social, utilización de nuevas tecnologías,... etc.

[11] El concepto de Instituciones Participativas se presentará en el capítulo 2, mientras que en el capítulo 3 se especificaran las características generales de estos procesos en Brasil.

1. El problema de la escala y la efectividad de la participación. Continuidades entre modelos hegemónicos y contra-hegemónicos de democracia.

Desde la Grecia clásica hasta nuestros días, numerosas reflexiones sobre los sistemas de gobierno, o sobre la democracia en particular, han abordado el "problema de la escala". Es decir, han intentado responder a la pregunta sobre qué extensión de territorio o qué número de habitantes eran los adecuados para poner en marcha determinados sistemas políticos (Dahl y Tufte, 1973). La discusión sobre la democracia ha acompañado a estas reflexiones, de forma que se ha ido construyendo una relación concreta entre democracia de alta o baja intensidad[12] y mayor o menor escala.

Este primer capítulo pretende identificar cuáles son los elementos claves de la relación entre sistemas de gobierno (especialmente la democracia) y escala (entendida como tamaño del territorio, número de habitantes o nivel administrativo) que se han ido señalando históricamente. Podemos identificar, para ello, tres etapas claramente diferenciadas en la construcción de dicha relación:

- Una primera etapa protagonizada por las reflexiones de Platón y Aristóteles y, fundamentalmente, Montesquieu y Rousseau. En todos los casos se defienden las pequeñas escalas, pero dicha defensa no está acompañada necesariamente por la valorización de los regímenes democráticos.

- Una segunda etapa donde se abandona la centralidad de las pequeñas escalas como nivel óptimo para un buen gobierno. Esta etapa, marcada por las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa del S. XVIII, tiene como momento clave el debate de ratificación entre Federalistas y Anti-federalistas en los Estados Unidos. En este caso, los autores más proclives a escalas más extensas (los Federalistas) se enfrentaron a los defensores de escalas más reducidas (Anti-federalistas), sobre sus consecuencias respecto al modelo representativo adecuado para una república.

[12] La democracia de baja intensidad es aquella que "*no garantiza las condiciones de igualdad política, reduce la participación al voto, es vulnerable a la participación y no reconoce otras identidades que las individuales*" (Santos, 2009: 51). Mientras que la democracia de alta intensidad busca mejorar las condiciones de igualdad e inclusión política mediante la ampliación de los canales de participación ciudadana y el reconociendo de la diversidad de identidades colectivas.

- Una tercera etapa consolidada en la segunda mitad del Siglo XX donde el problema de la escala se aborda desde la solución representativa y la instauración del modelo hegemónico de democracia (Santos y Avritzer, 2004).

La transición de la primera etapa a la segunda está caracterizada por dos elementos fundamentales: a) la desaparición del ejercicio y de la reflexión sobre del sorteo como mecanismo de selección democrática y; b) la modificación del sentido de la equidad en lo referido a la elección de los miembros del gobierno (Manin, 1998). Esta transición introduce un elemento importante que va a estructurar el análisis sobre la presencia del problema de la escala en una perspectiva histórica sobre los debates respecto a la democracia: es necesario vincular el análisis de la escala a la presencia de dos tipos de soluciones a la forma de gobierno que suponen, a su vez, dos consideraciones diferentes sobre la igualdad política, señalada por Tilly (2010)[13] como un aspecto clave de la democratización: el sorteo (igualdad entendida como la igual posibilidad de ocupar los cargos) y la representación (igual posibilidad de consentir sobre quiénes ocuparan los cargos de gobierno) (Manin, 1998). Mientras que el paso de la segunda a la tercera deriva de la identificación de los regímenes representativos con la democracia, en lugar de con los regímenes republicanos, modificándose las modalidades de inclusión política de los ciudadanos.

En estas tres fases se consolidó la visión de una relación inversa entre intensidad democrática, formas de inclusión política y escala. Es decir, a mayor escala menor intensidad democrática y viceversa, es posible desarrollar ciertas innovaciones democráticas, o formas de democracia directa, en territorios de poco tamaño, con poca población o en los niveles administrativos más cercanos a la ciudadanía (locales, municipales,…).

[13] Como consecuencia de la exclusión de amplias cuotas de la población (mujeres, esclavos, extranjeros,…) de las arenas de deliberación sobre el gobierno de la ciudad, Tilly no considera como democráticas las polis griegas o las ciudades-estado italianas, caracterizadas ambas por el recurso al sorteo para la designación de cargos públicos. En este caso, optamos por la aproximación de Manin (1998) y Castoriadis (1989) que defienden la existencia de las democracias griegas por la presencia no sólo de una asamblea de ciudadanos y de determinadas relaciones de control entre instituciones, sino también, y fundamentalmente por el sorteo, que era el instrumento democrático de elección de cargos.

En los últimos 20 años se ha desarrollado una cuarta fase. En ella, es el modelo hegemónico de democracia el que se pone en cuestión mediante el desarrollo de procesos participativos y deliberativos de profundización democrática. Sin embargo, una de las hipótesis de este trabajo es que durante esta última fase no ha realizado una crítica a la consideración de la escala. Es decir, gran parte de los autores que defienden la puesta en marcha de procesos de democracia de alta intensidad en escalas municipales, barrios, ámbitos industriales… etc, señalan que se trata de las esferas más adecuadas para ello. Esto supone que han asumido como válidos algunos de las consideraciones que históricamente se han hecho sobre la escala precisamente para limitar su democratización y para consolidar el modelo hegemónico de democracia que se muestra contrario a la participación ciudadana, especialmente en los niveles superiores de gobierno o en las tareas de mayor complejidad (Santos y Avritzer, 2004).

Este problema es el eje fundamental de este primer capítulo: cómo los intentos de profundización democrática mantienen ciertas apreciaciones que dificultan la democratización de las escalas superiores. En un primer momento nos centraremos en ver cómo ha evolucionado la consideración de la relación entre sistemas de gobierno y escala en las tres primeras fases señaladas anteriormente. Posteriormente, se analizarán cuáles de los elementos más significativos del análisis del problema de la escala se mantienen en la cuarta fase.

1.1 Fase 1: crítica al sorteo y defensa no democrática de las pequeñas escalas.

Una de las características fundamentales de la democracia ateniense era el recurso al sorteo para distribuir muchas de las funciones que no eran competencia de la asamblea. Un rápido esbozo de las instituciones de la Atenas democrática implica centrarse en: a) la Asamblea, que era el centro del poder político. Se reunía cuarenta veces al año y en ella podían participar todos los ciudadanos; b) el Consejo de los 500[14], preparaba el orden del día de la Asamblea y se encargaba de examinar a los magistrados; c) la magistratura, encargada de velar por el cumplimiento de la constitución y; d) los tribunales (Benéitez, 2005; Manin, 1998; Sintomer, 2009). Mientras que la Asamblea,

[14] Durante el periodo de Solón era el Consejo de los 400 (100 ciudadanos por cada una de las tribus). Con la reforma de Clístenes se pasa de 4 a 10 tribus y el Consejo pasa a tener 500 miembros (50 por tribu) (Benéitez, 2005).

abierta a todos los ciudadanos se regía por el principio de *isegoría* (igual derecho de palabra) y determinados cargos, como se ha señalado, eran electos, el sorteo constituía el mecanismo de elección de cargos más generalizado. Por un lado los miembros del Consejo de los 500 eran seleccionados (entre los voluntarios) por sorteo. Dentro del propio Consejo, también se recurría al sorteo para determinar quién ocupa las posiciones más importantes. Unos 600 de los 700 magistrados eran elegidos por sorteo y en los puestos más importantes de las magistraturas se buscaba combinar el sorteo con la presencia de un ciudadano de cada tribu. Por último los jueces de los tribunales también eran elegidos por sorteo (Sintomer, 2009; Manin, 1998).

Podemos señalar las siguientes virtudes, en términos de democratización, que el sorteo suponía (Manin, 1998; Sintomer, 2009):

- Existencia del principio de rotación: la ocupación de los cargos mediante el sorteo oscilaba entre un mes y un máximo de un año.

- Sistema de control de los cargos: además de estar sometidos a una investigación inicial a la hora de ocupar el cargo, los magistrados tenían que rendir cuentas de su actividad en diferentes momentos de su mandato, no únicamente al final. La evaluación de los magistrados era un punto habitual en el orden del día de las asambleas y los ciudadanos tenían la posibilidad de denunciar la acción de los magistrados.

- Distinción de los mecanismos de selección: por un lado, sólo participaban en los sorteos los ciudadanos que se presentaban para ello y que conocían las obligaciones del cargo. Así mismo, existían cargos (como aquellos relacionados con la actividad militar) reservados a la elección.

- Desarrollo de la equidad: el sorteo permitía por un lado que "*los individuos que servían como magistrados no gozasen de poderes adicionales derivados de su pericia*" (Manin, 1998: 48). Por otro lado, al no favorecer la presencia de profesionales se garantizaba que "*las voces de los expertos no pesasen más que la de los ciudadanos*" (ibídem). Frente a la *isegoría* (igualdad en el uso de la palabra) presente en las asambleas (aunque esto no impedía las diferencias

derivadas de las capacidades de oratoria entre los ciudadanos) o la *isonomía* (igualdad de los ciudadanos ante la ley) el sorteo suponía la distribución en pie de igualdad de "*la probabilidad (matemática de acceder al poder*" (ibid: 56).

- Oposición a la profesionalización en la política: El sorteo estaba orientado, entre otras cosas, a evitar el control del gobierno por parte de profesionales o expertos. La rotación permitía "*evitar la profesionalización de la actividad política, una monopolización del poder por parte de los expertos y su autonomización respecto a los ciudadanos*" (Sintomer, 2009: 55).

Uno de los elementos que Platón, Aristóteles, Montesquieu y Rousseau compartían era la clara distinción entre las elecciones y el sorteo como mecanismo de selección de los ciudadanos encargados de ocupar los cargos de gobierno, una división que Montesquieu ilustraba al afirmar que "*la elección por sorteo corresponde a la naturaleza de la democracia, mientras que la selección por elección corresponde a la de la aristocracia*" (Montesquieu, 1973: 17). Pese a no compartir sus consideraciones sobre la democracia, los cuatro autores identificaban los regímenes democráticos con la existencia del sorteo. Por contraposición a las elecciones, que eran un dispositivo que formaba parte de los regímenes oligárquicos o aristocráticos.

Estos autores se mostraban críticos con el sorteo, presentando atención a diferentes cuestiones. La crítica epistémica era la acusación más relevante contra el sorteo. En primer lugar, Platón consideraba que la democracia era un régimen fallido (uno de los tres regímenes corruptos)[15] y uno de sus grandes problemas era que trababa de igual forma a ciudadanos que no eran iguales (Held, 2006: 29). Según esta premisa, el sorteo era ilegitimo como mecanismo de elección, al "*no elegir a los mejores para gobernar*" (Demont, 2010). Montesquieu profundizó en esa crítica al referirse a las capacidades de los ciudadanos en las democracias. Si el sorteo era el mecanismo que definía la existencia de un régimen republicano-democrático[16], su utilización era contraría a las virtudes de la ciudadanía. Para Montesquieu, "*el pueblo es admirable por elegir a quién*

[15] Tal y como señala Demont (2010) "*la democracia llegaba después de que los pobres se hicieran con la victoria contra sus adversarios, para matar a algunos de ellos, mientras que otros se exiliaban. Tras esto, se repartían los cargos de forma equitativa mediante sorteos*".

[16] Para Montesquieu la república era un sistema de gobierno donde el pueblo era soberano. Pero podía serlo en su conjunto (democracia) o a través de una reducida parte del mismo (aristocracia) (Montesquieu, 1973).

debe confiar su autoridad" (Montesquieu, 1973: 15) y no tanto por sus habilidades para gobernar. Puesto que la mayoría de los ciudadanos se distinguía, precisamente, por no tener capacidad para ser elegidos, el sorteo era un sistema fallido para desarrollar su capacidad de elegir a aquellos que sí eran capaces de gobernar (ibíd.: 16). Aristóteles compartía la crítica de que el sorteo no permitía elegir a los mejores ciudadanos, y además consideraba que "*el sorteo es fundamentalmente un mecanismo para que la gente comparta las indemnizaciones vinculadas a la función pública*" (Demont, 2010).

Para Rousseau el problema fundamental del sorteo era que carecía de sentido en una sociedad verdaderamente democrática. Este tipo de sociedad, que era imposible de alcanzar para este autor, se caracterizaba porque "*todos serían iguales tanto por las costumbres y por el talento que por las máximas y la fortuna*" (Rousseau, 1992: 248) la elección por sorteo "*era indiferente*" (ibídem). En los casos donde el sorteo se combinaba con las elecciones, Rousseau, en una lógica similar a la de la democracia ateniense, defendía la división de tareas entre ambas:

> "*Cuando las elecciones y la suerte están combinados, las primeras deben cubrir las plazas que requieran talentos específicos, como los empleos militares; el otro conviene a aquellos casos en los que bastan el sentido común, la justicia o la integridad, tales como los cargos judiciales, ya que en Estado bien constituido, estas cualidades son comunes a todos los ciudadanos*" (ibidem)

Tanto Rousseau como Montesquieu compartían la idea de que el sorteo no era un método apto para el gobierno de los nuevos estados, mucho más grandes que las ciudades-estado griegas o italianas y que enfrentaban nuevos problemas como consecuencia del desarrollo industrial, las conexiones comerciales o el incremento del tamaño y/o de la población, que requerían del recurso a mecanismos de delegación (Montesquieu, 1973; Rousseau, 1992; Held, 2006).

Montesquieu consideraba que en un régimen aristocrático el sorteo carecía de sentido, ya que no se trataba de un mecanismo que ampliase el consentimiento hacia los gobernantes (Montesquieu, 1973: 19). Platón, en las Leyes, donde mostraba una actitud más pragmática respecto al diseño de una ciudad ideal (Held, 2006), sí reconocía que el

sorteo podía ocupar un lugar importante a la hora de ampliar el consentimiento respecto al gobierno. En dicho trabajo, Platón presentaba un régimen mixto de monarquía y democracia (Held, 2006: 32) en el que el sorteo era necesario "*si se quiere evitar la hostilidad del pueblo*" (Demont, 2010: 13), aun así, ocupaba un lugar secundario frente a criterios de selección como la renta o las capacidades de los futuros Consejeros[17].

Pese a sus diferentes concepciones sobre el régimen apropiado para el gobierno de la Polis, dentro de la tradición griega clásica, y entre Platón y Aristóteles específicamente, existía cierto acuerdo sobre que una unidad política adecuada tenía que ser "*pequeña en territorio y en población*" (Dahl y Tufte, 1973: 4). Pero son Rousseau y Montesquieu quienes establecieron de manera más completa un estrecho vínculo entre la calidad y la tipología del gobierno y el tamaño del territorio. Para Rousseau las fronteras del Estado serían prácticamente una consecuencia natural orientada a satisfacer las necesidades básicas de este tipo de organización[18]: un tamaño lo suficientemente pequeño que permitiera el buen gobierno, al mismo tiempo que suficientemente grande como para que pudiera auto-abastecerse (Rousseau, 1992: 254). La virtud a la hora de equilibrar relación entre tamaño y población[19], condicionaba la posibilidad del Estado de obtener su verdadera grandeza y evitar las guerras internas o con enemigos externos (ibid: 256).

Montesquieu estableció una conexión clara entre tamaño y tipología de gobierno. Las Repúblicas estarían adaptadas a los territorios pequeños, los medianos requerirían de Monarquías y los largos imperios precisarían de gobiernos despóticos (1952: 365). Si bien consideraba más adecuada la fórmula aristocrática, Rousseau señalaba que una democracia requeriría de

> "*un Estado suficientemente pequeño donde el pueblo pueda reunirse fácilmente, y donde los ciudadanos puedan conocer a los demás y una*

[17] A la hora de justificar el sorteo en Las Leyes, Platón recupera un elemento clave en la tradición griega, especialmente antes del desarrollo de la democracia ateniense, que es el fundamento religioso del sorteo. Ilustrado por las tragedias griegas, el sorteo era un mecanismo de intervención divina. Platón recupera esta base al señalar que gran parte de la legitimidad del sorteo descansaba en la vinculación entre equidad y el juicio de Zeus (Demont, 2010).

[18] "*Como la naturaleza ha dado reglas relativas a la altura de los humanos, para que este bien conformada, por lo que no hay enanos ni gigantes, también ha dado, para la mejor constitución del Estado, fronteras*" (Rousseau, 1992: 254).

[19] Rousseau no se aventuró a definir números exactos y reconoce que variará en función de las condiciones geográficas, al contrario de lo que realizó siglos antes Platón.

gran simplicidad de costumbres que previene de la multitud de negocios y de las discusiones espinosas" (1992: 273)

La existencia de vínculos territoriales, de una situación que permitiese que todos los ciudadanos se conocieran, señalada anteriormente por Rousseau, era considerada clave para el buen gobierno según los cuatro autores. Aristóteles era un defensor de la identificación de los ciudadanos con la ciudad como forma de vincular interés privado a interés público. Esto le llevó a criticar las reformas en la organización territorial llevadas a cabo por Clístenes al considerar que rompía los lazos comunitarios existentes[20] (Demont, 2010). Platón compartía esta perspectiva y su defensa de una ciudad-estado de pequeñas dimensiones le lleva en Las Leyes (momento en el que considera el sorteo dentro del sistema de gobierno propuesto) a establecer un número determinado de ciudadanos para la Polis, que sería de 5.040 (Platón, 1951: 93)[21].

Además del conocimiento mutuo y la necesidad de autosuficiencia de la ciudad, eran las condiciones de la deliberación las que marcaban el número ideal de habitantes para Aristóteles. Una ciudad no debería incluir más ciudadanos que aquellos que pudiesen reunirse contemporáneamente en el espacio de la asamblea en condiciones en las que la voz de cada uno pudiese escucharse en cada punto de dicha asamblea[22] (Aristóteles, 1952: 292). Dentro de la tradición griega el reducido tamaño de las unidades políticas permitía no sólo mejores condiciones para la deliberación y el conocimiento mutuo, también generaba más oportunidades para participar, por ejemplo dando a cada ciudadano más posibilidades de ser elegido para ocupar algún cargo por sorteo (Dahl y Tufte, 1973: 5). Si bien, esta ciudad-estado ideal, no podría ser tan pequeña que no se pudiera garantizar la autonomía de la ciudad.

Rousseau y Montesquieu compartían la idea de mantener vínculos territoriales sólidos. Para Rousseau era fundamental que cada ciudadano pudiese ser conocido por los demás,

[20] Esta reforma buscaba modificar la forma de organización de la sociedad abandonando un sistema basado en los vínculos clientelares de las grandes familias, sustituyéndolo por otro de base territorial (Sintomer, 2009).

[21] Este número de ciudadanos (número de propietarios y cabezas de familia) era divisible entre todos los números del 1 al 10 con lo que facilitaba diversas formas de organización de la ciudad. Para poder mantener este número era necesario que cada cabeza de familia nombrase un único heredero. Para Platón este era un dato que debería de conocer cualquier legislador.

[22] Aristóteles consideraba que el número ideal de ciudadanos no podía exceder los 10.000. En su época, Atenas contaba con más de 30.000 (Demont, 2010).

por lo que demasiado tamaño resultaba problemático, ya que cuanto "*más se estira el vínculo social, más se rompe*" (ibid: 254). Pero iban algo más lejos que los griegos al coincidir en que la fortaleza interna de los gobiernos sería mayor en territorios no muy extensos y que la represión necesaria para mantener el orden sería menor en territorios de esas mismas características. Así mismo, Rousseau señalaba una serie de problemas que tienen que ver con la calidad de la administración y la complejidad de las tareas de gobierno (1992: 254-256). A mayor tamaño, por causa de las distancias, más cara y difícil se haría la administración. La existencia de más niveles administrativos, lejos de mejorar el gobierno, haría que los costes suban y que los ciudadanos estuviesen peor gobernados que si sólo existiese un único nivel por encima de ellos. La acción del gobierno se ralentizaría a medida que aumentase la extensión del territorio a gobernar, dificultando el cumplimiento de las leyes y el control de los ciudadanos[23] y favoreciendo el abuso de poder por parte de los depositarios de la autoridad pública.

La relación entre el interés común, la soberanía y el tamaño era la otra cuestión clave para Montesquieu y Rousseau. Platón y Aristóteles señalaban la necesidad de la vinculación de los intereses privados con el interés público, que se podía ver alterada por el tamaño de la ciudad (o por otras cuestiones como las influencias extranjeras a través del comercio marítimo) y los dos filósofos franceses van a desarrollar más esta problemática. La extensión de la república condicionaba para Montesquieu la vinculación de los ciudadanos con el interés común. Una excesiva extensión geográfica permitiría la existencia de un número mayor de hombres con grandes fortunas muchos de ellos con poca moderación de espíritu y más atentos a sus intereses particulares que al bien de su país (Montesquieu, 1951: 362) (favoreciendo la fragmentación de intereses). Una república pequeña permitía que el bien público "*se sienta con mayor intensidad, se conozca mejor y sea más cercano a cada ciudadano*" (ibídem), mientras que

> "*En una república grande, el bien común es sacrificado a miles de consideraciones; está subordinado a varias excepciones; depende de accidentes*" (ibidem).

[23] Rousseau considera que las mismas leyes no podían aplicarse a lugares con costumbres y condiciones físicas y geográficas diferentes. Además todos los gastos necesarios para mantener el orden en Estados grandes "*absorberían los bienes públicos*" (Rousseau, 1992: 255), reduciéndose las posibilidades de satisfacer la voluntad general.

Rousseau compartía esta perspectiva con Montesquieu. El filósofo ginebrino se mostraba contrario a la existencia de conflictos o puntos de vista divergentes en las discusiones ciudadanas. La proximidad a la unanimidad implicaba que la voluntad general era dominante, pero "*los grandes debates, las diferencias, el tumulto,… anuncian el ascenso de los intereses particulares y el declive del Estado*" (Rousseau, 1992: 244). Como se ha señalado anteriormente, la verdadera democracia se podía dar en un contexto de igualad respecto a la fortuna y al talento o de homogeneidad de costumbres. Una verdadera democracia que sólo era posible en un Estado de dimensiones reducidas.

La defensa de la vinculación entre democracia y tamaño tenía diferentes matices entre Rosseau y Montesquieu. Montesquieu no era un defensor de las repúblicas democráticas, pero consideraba que sólo tenían condiciones para desarrollarse en Estados pequeños. Una consideración que Rousseau compartía, pero desde una posición más proclive a la democracia (aunque fuese imposible alcanzar una sociedad verdaderamente democrática).

Destaca la ausencia del problema de la igualdad en el proyecto teórico de estos cuatro autores. Los cuatro autores señalados, pese a hacerlo con diferencias, rechazaban la validez del mecanismo que permitía cierta la equidad política entendida como la igualdad de oportunidades para ocupar cargos públicos, es decir, del sorteo que se asociaba con la democracia. Por otro lado, ninguno de estos autores encaró las formas de desigualdad que existían en las sociedades en las que vivían, de hecho las justificaban como sucedía en el caso de la esclavitud (Aristóteles o Platón), los pobres (Rousseau o Montesquieu) o las mujeres (los cuatro constituyen buenos ejemplos). Sin embargo, es necesario recuperar la particular consideración de la equidad en la elaboración de la voluntad general de Rousseau: un mayor tamaño implicaba más problemas a la hora de participar en la conformación de la voluntad general. Para Rousseau existía una proporción numérica que se alteraba cuando el tamaño del Estado crecía, descendiendo la participación individual en la soberanía "*con lo que la autoridad soberana se divide*" (Rousseau: 265) y hay una menor relación de las voluntades particulares con la voluntad general, con lo que "*a un mayor número de ciudadanos,*

menor es la media en la que la ciudadanía comparte/participa de la decisión" (Dahl, Tufte: 1973, 6).

1.2 Fase 2: la relación entre los principios del consentimiento y la elección con la escala de los Estados.

La idea, que considera el sorteo era un mecanismo inadecuado de selección de cargos políticos para la escala y la complejidad de los Estados de los Siglos XVIII y XIX, ya estaba presente en las obras de Rousseau y Montesquieu. A partir de ahí, el sorteo, que había sido un mecanismo clave para la formación de las instituciones políticas tanto en la polis griega como en las ciudades-estado italianas[24] (ambas citadas por estos autores), desaparece en beneficio de la elección. El sorteo, perdió su interés "*como vector de igualdad política*" (Sintomer, 2009:) una tarea que pasará a corresponder a las elecciones.

Más allá de las referencias que señalaban que el sorteo era impracticable en los nuevos Estados (debido a su tamaño y el incremento de su complejidad) (Manin, 1998; Sintomer, 2009; Guéniffey, 1933). Existen tres explicaciones fundamentales para la desaparición de esta herramienta que tienen presencia en las tres revoluciones inglesa, francesa y estadounidense del S. XVIII (Sintomer, 2009). La primera de ellas es el triunfo del principio del consentimiento frente al principio de igualdad a la hora de ocupar cargos (Manin, 1998). Esta modificación supone que la autoridad legítima procede "*del consentimiento general de aquellos sobre los que va a ejercerse; en otras palabras, que los individuos sólo están obligados por aquello que han consentido*" (ibid: 108). La segunda razón que explicaría el triunfo de las elecciones frente al sorteo fue el triunfo "*de las corrientes políticas y filosóficas elitistas*" (Sintomer, 2009:88). Para dichas teorías, el sorteo no tenía validez al no poder garantizar que los mejores ocupasen los cargos de gobierno. Por lo tanto, las elecciones, que anteriormente se habían identificado con prácticas aristocráticas, se convertían en la herramienta más adecuada para conferir el poder (Manin, 1998: 116). La tercera tenía que ver más específicamente con el cambio de escala, que suponía (Guéniffey, 1933: 122): a) que el

[24] Destacan Venecia, que contó con el sorteo desde el S. XII hasta finales del S. XVIII con la caída de la República y Florencia, que tras una primera experimentación fallida con el sorteo a finales del S. XIII lo mantuvo desde el S. XIV hasta el final de la República en el S. XVI (Sintomer, 2009: 58-65)

cuerpo político ya no tenía las dimensiones restringidas de las ciudades-estado. Sólo en comunidades con pocos habitantes el sorteo podía generar consentimiento de los ciudadanos respecto a decisiones en las que no habían participado y; b) el incremento de la complejidad de las funciones a desarrollar por los cargos públicos. El sorteo no se consideraba apto para aquellos cargos de orden técnico. La transición sorteo-elección supuso abandonar la distribución equitativa de los cargos de gobierno entre la población (igualdad de posibilidades de ocupar dichos cargos) en beneficio de la igualdad de consentir, es decir de elegir a quién iba a ocupar dichos puestos.

El triunfo de la elección vino acompañado por la aparición del principio de distinción. A la distribución no igualitaria de los cargos, le acompañó la consolidación de un principio fundamental del gobierno representativo: "*que los representantes fuesen socialmente superiores a quienes les eligieran*" (ibid: 119). Una vez que dicho principio se consolidó como el fundamento de los gobiernos representativos la discusión pasó a ser quién podía elegir a los representantes y bajo qué condiciones. Es decir, las condiciones del sufragio y las posibles restricciones (como la renta o la cualificación) que se podían establecer para limitar los ciudadanos que podían ser elegidos.

Ante los defensores del principio de distinción de raíces más elitistas, surgieron quienes abogaban por el principio de semejanza, según el cual la representación debía de ser un espejo de la composición de la sociedad[25]. Pero es significativa la casi total ausencia de referencias al sorteo dentro de los debates sobre la posibilidad de democratizar la representación. Sintomer (2009) destaca dos cuestiones a este respecto: a) si bien es cierto que las nuevas escalas dificultaban la traslación del sorteo tal y como se había conocido en Antenas, Florencia o Venecia, esta metodología podría haberse adaptado mejor al nivel local, sin embargo los debates tenían como objetivo la escala nacional, mientras que el nivel local no era sino "*el lugar de un bricolaje en grado de consentir la adaptación de las reglas nacionales, que no un espacio de invención democrática*" (ibid: 121); b) tampoco fue considerado por aquellos movimientos que demandaban la representación separada de algunos grupos sociales (como mujeres u obreros)[26]. El

[25] Hanna Pitkin engloba este tipo de propuestas dentro de la categoría de *representación descriptiva*, según la cual el objetivo de la representación es generar un cuerpo de representantes con el mayor parecido posible a sus constituyentes (Pitkin, 1967: 60-91)

[26] A este nivel destaca el "Manifiesto de los 60" publicado el 17 de febrero de 1864. En dicho manifiesto se planteaba que pese a la extensión del sufragio, las formas de representación, condicionada por la

sorteo podría haber garantizado dicha representación combinado con muestras representativas de la población, sin embargo el conocimiento de dichas muestras no estaba expandido en esa época.

1.2.1 La escala en el debate entre Federalistas y Anti-federalistas: el triunfo del principio de distinción.

Más allá de cómo se estableció esta distinción en las revoluciones inglesa y francesa, es interesante, para los objetivos de este trabajo, detenerse en el debate de ratificación de la constitución estadounidense. Es dentro de la discusión entre Federalistas y Antifederalistas[27] donde se encuentra la referencia más clara al problema de la escala y su relación con las diferentes formas de representación: el principio de semejanza y el principio de distinción.

Federalistas y Anti-federalistas entendían la democracia como el autogobierno de los ciudadanos mediante la reunión de los mismos, un sistema que era imposible en los Estados actuales[28]. En ambos casos optaron por la defesa de regímenes republicanos, donde quienes se reúnen y gobiernan son los representantes de dichos ciudadanos (ibid: 100). Más allá de este acuerdo, cada uno de los grupos defendió escalas y formas de representación muy diferentes[29].

---

división en clases, no recogían los intereses de la clase trabajadora. "No estamos representados" era el eslogan del manifiesto, que defendía la necesidad de candidaturas que garantizaran la representación obrera (Rosanvallon, 2005; Sintomer, 2009).

[27] Los textos de los Anti-federalistas son todos de Storing (1981), pero se citarán según el autor específico del texto.

[28] Como señala Brutus: "*en una democracia pura el pueblo es el soberano y su voluntad queda declarada por él mismo; para este propósito, tienen que juntarse para deliberar y decidir. Este tipo de gobierno no se puede ejercer, por lo tanto, en un país de extensión considerable, ha de confinarse a una única ciudad, o al menos reducirse a unos límites tales que la gente pueda reunirse convenientemente, ser capaces de debatir, entender el asunto y declarar su opinión*" (Brutus: 2.9.13: 369)

[29] Mientras que los Anti-federalistas apostaban por una confederación de repúblicas donde estas mantuviesen todas las competencias relativas al gobierno interior, limitando su articulación a cuestiones de política exterior y otros asuntos generales. ((Convención de Pensilvania, minoría, 3.11.16, 153)) Los federalistas eran contrarios a la constitución de una infinidad de pequeñas repúblicas sin integración ni articulación entre ellas. Era necesario evitar los efectos que este tipo de regímenes han tenido en las ciudades griegas e italianas (Hamilton, Jay y Madison, 1988: 64), donde se registraba poca estabilidad y numerosos enfrentamientos, al mismo tiempo que adaptarse al nuevo contexto marcado por "*la expansión de la órbita dentro de la cual se mueven hoy en día nuestros sistemas políticos, tanto respecto a la dimensión de un Estado como a la reunión de varios Estados dentro de una gran confederación*" (ibid: 59)

Los Anti-federalistas defendían una escala limitada. La organización de los EEUU debía descansar en los estados, más que en una gran República, ya que sólo la escala de los primeros garantizaría una mayor obediencia a las leyes y mayor vinculación entre el gobierno y los ciudadanos. Mientras, los Federalistas consideraban que una república de gran tamaño era el régimen político más adecuado para garantizar la defensa del interés general. En ambos casos, esta afirmación descansaba en el impacto que la escala tendría en la clase de representantes que se iba a crear. Estos tipos de representación responden al principio de distinción (Federalistas) o al principio de semejanza (Antifederalistas).

Los Anti-federalistas, a contracorriente de las que se consolidaban en aquella época como bases del sistema representativo, no consideraban que las elecciones garantizasen el consentimiento de los gobernados hacia los gobernantes. Dicho consentimiento estaba basado en la relación entre representantes y representados, en la confianza entre ambos. Dicha confianza se basaba en la proximidad, en la cercanía, que permitía a los ciudadanos electos "*conocer los pensamientos de sus constituyentes y estar en posesión de la integridad para defender esos pensamientos*" (Brutus, 2.9.14, 369). Este tipo de vínculos no podrían darse en una república de tanta extensión como los EEUU de la época.

Este modelo de representación, que era la base del consentimiento, debía de ser amplia y concreta. El primer término se refería al conocimiento de las habilidades y virtudes de los representantes por sus constituyentes y de los deseos y costumbres de los segundos por parte de los primeros. Por otro lado, para ser completa, la representación debía comprender "*cada interés de la sociedad*"[30] (Impartial examiner, 5.14.30) 192)

Estos son los fundamentos de la representación por similitud, que generaría intereses comunes entre ciudadanos electores y electos y que haría a estos últimos responsables ante los primeros. Es decir, una representación cuya legitimidad tenía sus fundamentos en su parecido con aquello a lo que debía de representar:

[30] Cuando los Anti-federalistas se referían a todos los intereses de la sociedad, se referían fundamentalmente a los intereses de la clase media y de los gremios profesionales. Así mismo, estas eran las categorías que debían tener un espejo en la representación, en ningún caso se estaban refiriendo a segmentos más pobres o con peor estatus.

> "*La representación del pueblo de América, para ser verdadera, tiene que ser como el pueblo. Tiene que estar constituida de manera que una persona extranjera pueda hacerse una idea sobre su carácter conociendo el de sus representantes*" (Brutus, 2.9.42, 379)

> "*La idea que resuena en nuestras cabezas, cuando hablamos de representación es que los representantes se parezcan a aquellos que dicen representar, deberían de ser un verdadero dibujo de la población*" (Smith, Melancton 6.12.15, 157)

La aproximación de los Federalistas a la representación era diferente y correspondía, como se ha señalado, al principio de distinción. En primer lugar, es importante señalar que Hamilton, Madison y Jay partían de una premisa concreta respecto a la diferencia entre democracia y república que servía de base para su defensa de dicho principio. Estos autores señalaban que no se trataba sólo de que la democracia fuese impracticable en los Estados del momento, sino que la república, como régimen representativo, era mejor garante de la defensa del interés general. Que los representantes fuesen a defender mejor el interés de todos los habitantes se debía a que las elecciones permitían "elegir como gobernantes a los hombres con más sabiduría para discernir y con la mayor virtud para obtener el bien público" (Hamilton, Jay y Madison, 1988: 474). Por lo tanto la razón de la delegación era:

> "*Purificar y ampliar el espíritu público, dándole una mejor forma a través de un cuerpo elegido de ciudadanos, entre los cuales la sabiduría sabrá distinguir el verdadero interés de la patria (...) bajo este tipo de gobierno, será más probable que la voz pública, exprimida por los representantes del pueblo, este más de acuerdo con el bien público que si estuviera exprimida por el pueblo mismo que se reúne para ello*" (ibid, 73).

El principio de distinción suponía la elección de aquellos ciudadanos con "*mayor virtud y sabiduría*" (Manin, 1998:146), es decir, "*personas superiores y diferentes a sus conciudadanos*" (ibídem)

La semejanza supondría que los representantes defenderían los "*verdaderos intereses*" de la ciudadanía (Smith, Melancton 6.12.15, 157). Para garantizarla, los Anti-federalistas planteaban que cada orden debía de elegir a sus propios representantes, ya que esa era la única garantía de que sus intereses estuviesen representados[31]. Los Federalistas por el contrario, consideraban que ese tipo de representación no sólo no era posible en el marco constitucional en el que se desarrollaban los debates, sino que, además, no era conveniente (Hamilton, Jay y Madison, 1988: 272). Elecciones del tipo que los Anti-federalistas reclamaban sólo llevarían a la representación de intereses particulares y a la preeminencia de figuras como los comerciantes o los propietarios de tierras, muy lejos del tipo de representantes que los Federalistas defendían como garantes del intereses general y no apegados a cuestiones tan particulares. En este caso, además de evitar una representación organizada por segmentos o clases, los Federalistas consideraban que la una gran escala permitiría que el proceso de selección fuera mejor. Al existir una mayor cantidad de ciudadanos encargados de elegir a sus representantes, los ciudadanos sin mérito tendrían menos posibilidades de ser elegidos .Opinión, opuesta a la teoría de los Anti-federalistas que entendían que tanto la gran escala, como el reducido número de representantes a ser electos[32], implicaría que la república estuviese gobernada por una aristocracia natural, formada por los ciudadanos más ricos y con más posibilidades de ser conocidos por el gran público. Los federalistas, consideraban que esta afirmación no tenía ninguna base, ya que no existía ningún tipo de restricción o condición de renta o capacidades para poder optar a la elección.

La diferencia a la hora de considerar qué generaba el consentimiento de los representados, se extendía a cuáles serían los instrumentos que garantizarían un buen gobierno por parte de los representantes. En el caso de los Anti-federalistas, esa garantía derivaba de la relación entre gobernantes y gobernados, por el mutuo conocimiento y por su parecido. Mientras que los Federalistas consideraban que las garantías constitucionales, la rotación, el periodo de mandato y la necesidad de responder ante el pueblo mediante las elecciones, constituían la garantía de que "los hombres más sabios" defenderían el interés general.

[31] Como explicaba Brutus: "*este extensivo continente está compuesto por una diferentes clases de personas y para tener una representación adecuada, cada clase debería de tener la oportunidad de elegir a sus hombres mejor informados*" (Brutus 2.9.42, 380)

[32] Una de las propuestas más importantes de los Anti-federalistas dentro del debate de ratificación era ampliar el número de representantes para garantizar una representación más acorde al principio de similitud.

Es importante señalar la diferente manera de tratar la relación entre escala y diversidad de intereses que ya se reveló problemática para autores como Rosseau o Montesquieu. Para los Anti-federalistas, también lo era porque la presencia de intereses y sentimientos diferentes dentro de una república, que se vería favorecida por el incremento del tamaño y la población de la misma, implicaría numerosos conflictos de opiniones y enfrentamientos entre los habitantes de la misma, elementos que afectarían a la convivencia y a la calidad del gobierno de la misma. (Brutus, 2.9.11, 369). Los Federalistas, sin embargo, no se muestran tan preocupados frente a la presencia de la diversidad de intereses, consustancial a la escala que defendían. De hecho defienden dicha diversidad y consideran que enfrentarse a ella supondría atentar contra un principio esencial como el de la libertad y contra el pluralismo de intereses al pretender que todos los ciudadanos tuviesen la misma opinión (Hamilton, Hay y Madison, 1988: 68-70). La propuesta de los Federalistas estaba orientada a regular, dentro del sistema político, la convivencia de los múltiples intereses contrapuestos.

La discusión entre Federalistas y Anti-federalistas recogía un debate respecto a las diferentes tipologías de representación que cada uno de los grupos defendía. Ambos rechazaban la posibilidad de implementar una democracia en los nuevos Estados y no se planteaban la posibilidad de recurrir al sorteo. La relación entre escala y sistema de gobierno tenía que ver con cómo la primera influía en los tipos representantes que serían electos. Una escala más pequeña se consideraba más adecuada al principio de semejanza, mientras que un territorio mayor, más habitantes y un porcentaje más grande de ciudadanos por representante, suponía garantizar el principio de distinción (que resulto victorioso en este enfrentamiento). La escala se convierte, por lo tanto, en una variable significativa a la hora de determinar la forma de representación y de inclusión de los intereses de la ciudadanía.

Menores escalas permitirían un mejor conocimiento de las demandas particulares de grupos específicos de representados que mantendrían una relación más directa con sus representantes. En este caso, confianza y conocimiento mutuo eran las bases del consentimiento. Una escala mayor trasladaba la confianza al mecanismo electoral que impedía que los menos capaces fuesen elegidos, a la capacidad de los votantes para elegir a los más sabios y a instrumentos como el periodo de mandato, la reelección, la

rendición de cuentas,… etc, que garantizarían un mejor gobierno. Para los Anti-federalistas, la idea de igualdad que permeaba la interpretación de la relación entre escala y representación, se refería a la inclusión de las clases medias o los segmentos profesionales dentro de la arena política, ya que la defensa de sus intereses estaría garantizada por el principio de similitud. Los Federalistas, sin embargo, consideraban que la mejor forma de defender la igualdad descansaba en la capacidad de los representantes elegidos para discernir e interpretar el interés general, sin mención alguna a la incorporación de otros sectores. Ninguno de los dos grupos se planteaba forma de inclusión específica de los grupos con estatus social más bajo.

1.3 Fase 3: el modelo hegemónico de la democracia y la solución representativa al problema de la escala.

En la segunda mitad del S. XX asistimos a la consolidación del modelo hegemónico de democracia, caracterizado por: a) el debate sobre la democracia se centra en los diseños electorales; b) el pluralismo se trata como un proceso de incorporación partidaria y de discusión y disputa entre élites; c) la defensa de la apatía política y tensión entre movilización e institucionalización, que se salda con la delegación de las decisiones a los representantes electos y; d) la solución representativa al problema de la escala y de la complejidad, unida a la limitación de la participación ciudadana (Santos y Avritzer, 2004:37). Este último elemento, directamente vinculado a la relación entre escala y democracia, partía de dos presupuestos. El primero era que el debate europeo de entreguerras sobre la democracia se había saldado con el abandono de la acción colectiva en el desarrollo democrático y que este era el modelo exportable y generalizable. El segundo sostenía que dicha generalización tenía que estructurarse en torno a la valorización de los mecanismos representativos, sin que existiera articulación alguna con formas de participación social (ibid: 38). La defensa de la representación se elaboró, en gran parte, como una crítica a la democracia directa y a su imposibilidad de desarrollarse en sistemas políticos donde la escala había adquirido una dimensión mucho mayor que en las antiguas ciudades-estado de Italia o Grecia. Álvarez, Keane y Merkel (2011:5) sintetizan los problemas atribuidos a la democracia directa[33] tal y como

[33] Existe un problema teórico en esta idea de democracia directa. En primer lugar, se refiere a la idea de una reunión de todos los ciudadanos para tratar los asuntos de la ciudad, tal y como sucedía en la asamblea de la Atenas democrática. Sin embargo, como Manin señala, lo directo de la democracia tenía más que ver con el sorteo (Manin, 1998). Por otro lado, la democracia directa se ha considerado

los hemos presentado hasta ahora: requiere de una comunidad política de pequeño tamaño, de ciudadanos altamente educados y con tiempo libre para la práctica política y, por último, un alto grado de homogeneidad social. Todos estos, eran elementos que sólo podían darse en escalas reducidas y en contextos de una relevante estratificación social donde se limitaba el derecho a la participación.

En esta tercera fase, dentro del cuadro de la solución representativa, destacan dos elementos respecto a la relación entre participación, democracia y escala. El primero es el problema de la efectividad de la participación. Teóricos de la democracia, generalmente contrarios al incremento de la participación ciudadana, van a desarrollar una concepción específica de la efectividad participativa que sirve como uno de los fundamentos para limitarla a las escalas inferiores. El segundo es el problema epistémico, que señala que con el aumento de la escala y el incremento de la complejidad de las administraciones se han consolidado formas burocráticas y tecnocráticas de organización que impiden que los ciudadanos tengan la posibilidad de influir en las decisiones políticas, reforzando tanto la delegación de dichas decisiones en los representantes, como la división del trabajo entre los ciudadanos y los expertos técnicos (Santos y Avritzer, 2004; Bobbio, 2001). Dentro de este marco es Robert Dahl y Tufte (1973) quienes más se ocuparon de la problemática relación entre tipos de democracia y escala, oponiendo las posibilidades y la intensidad de la participación a otras variables relacionadas con el tamaño y el nivel de gobierno como la complejidad administrativa o la eficacia del sistema político. A partir de su trabajo podemos identificar estos dos problemas y su relación con la obra de otros autores.

1.3.1 El problema de la efectividad de la participación

Tanto en la tradición de las ciudades-estado como en la de los Estados nación los criterios que una unidad política ideal tenía que satisfacer eran: a) la eficacia ciudadana, asociada a la acción responsable de los ciudadanos y a su control sobre las decisiones políticas y b) la eficacia del sistema, respondiendo a los deseos de los ciudadanos y sus necesidades colectivas (Dahl y Tufte, 1973: 20). Sin embargo la transición de las

recientemente como la participación de la ciudadanía en la política sin mediación de partidos políticos y de forma más individual. De hecho, los mecanismos de dicha democracia directa son el referéndum, el revocatorio o la iniciativa legislativa popular. Nada que ver con la idea que estos autores presentan.

primeras a los segundos implicó varias transformaciones: a) el grado más alto de autonomía pasó de las ciudades-estado a los Estados nación, como entidades con la capacidad de respuesta deseada, haciendo que las unidades más pequeñas o subordinadas dejasen de ser autónomas; b) la eficacia ciudadana pasó de la participación directa en la elaboración de las decisiones, que requería de un número reducido de ciudadanos a la necesidad de tomar las decisiones de forma indirecta (eligiendo delegados o representantes). Este último punto, que supuso la aparición del gobierno representativo, implicó el desarrollo de una estructura institucional hasta entonces desconocida (Dahl, 1994: 22). Esta transición, o expansión de la democracia dio lugar, por tanto a cuatro modelos iniciales: los modelos de autonomía completa y participación directa (Atenas), participación directa pero autonomía parcial (cantones suizos o Nueva Inglaterra), participación indirecta y autonomía completa (gobiernos representativos en los estados nación del S. XIX) y participación indirecta y autonomía incompleta (unidades sub-nacionales con gobiernos representativos) (Dahl y Tufte: 21-22). En la actualidad nos encontramos con un escenario en el que no es posible conjugar los dos elementos (participación directa y autonomía completa), además, los Estados nación, al integrarse en entidades supranacionales pasarían de estar en el tercer modelo al cuarto, perdiendo un porcentaje de su autonomía.

El tamaño se convertirá en un elemento que condicionará la complejidad de las unidades y de los sistemas políticos. Complejidad y tamaño van a condicionar las formas y oportunidades que los ciudadanos tendrán para participar, los objetivos e interés que tengan en ello y la forma de comunicar sus preferencias (algo que implica la capacidad cognitiva de la ciudadanía para saber cuáles son y cómo procesarlas). Tanto Dahl y Tufte (1973), como Dahl (1994, 2012) van a responder a la tensión entre participación y escala desde dos aproximaciones. La primera a partir de una consideración específica de la eficacia de la participación y su relación con el número y el tamaño (que es heredera del pensamiento de Rousseau y que va a influir en las aproximaciones de otros teóricos). La segunda, complementaria con la primera, planteando una relación concreta entre nivel administrativo (escala) y participación.

En primer lugar, la noción básica de eficacia de la participación supone que a menor número, mayor eficacia de la misma. Para señalar esta cuestión Dahl recurre a la idea de la democracia de asamblea, identificada con el "modelo griego" de una polis gobernada

por los ciudadanos con derechos reunidos en asamblea, sin necesidad de delegar en representantes. Por tanto, si esta es la consideración de la participación, es imposible realizarla, ya que la democracia representativa "*no permite que los ciudadanos puedan gozar de oportunidades para incorporarse al proceso de gobierno*"[34] (Dahl, 2012) A medida que aumenta el número de ciudadanos, el poder de los mismos en la toma de decisiones disminuye, con lo que "*a medida que crece el cuerpo ciudadano es más débil el sentimiento de eficacia individual*" (Dahl y Tufte, 1973:43), es decir, menor será el impacto de la preferencia de cada ciudadano en la decisión final y menor será el atractivo de dicha participación.

Además del descenso en la intensidad de la participación derivada del menor impacto en las decisiones finales, existen una serie de elementos técnicos que limitan la participación en unidades de gran tamaño. Dahl (2012) parte de la premisa de que para contar con una participación de calidad, cada persona debería tener un tiempo mínimo de intervención de 10 minutos. Con lo que una reunión con 10.000 personas requeriría de años de reuniones para que todo el mundo pudiera participar. Si bien Dahl reconoce que puede ser que no todo el mundo quiera hablar o participar, también señala que a medida que aumenta el número, las posibilidades de participar disminuyen. El mismo problema existiría en caso de que un representante quisiese modificar su estilo de gobierno y escuchar una por una la opinión de la ciudadanía. Estos elementos conforman la que Dahl llama la *ley del tiempo y el número*:

> "*cuantos más ciudadanos contenga una unidad democrática, tanto menos podrán participar los ciudadanos directamente en las decisiones políticas y tanto más tendrán que delegar su autoridad sobre otros*" (ibid: 63)

Una consideración igualmente problemática de la eficacia de la participación (vinculada al número y al impacto directo en la decisión final) aparece en los trabajos de Sartori (1988) y Przeworski (2010). Pese a que considera la democracia participativa "*una noción borrosa*" (Sartori, 1988: 150), el primer autor elabora una definición de la participación limitada a "*tomar parte en persona y una parte auto-activa*" (ibíd.: 151).

[34] De hecho, para Dahl la posibilidad de participación está relacionada, básicamente, con la inclusión en el sistema de partidos.

Por lo tanto no se trataría de ser parte de algo o implicarse de manera involuntaria en algún evento, se trata de un movimiento definido y decidido por el individuo, es tomar parte en persona. De esta definición se deriva una consideración de la participación que coloca el mismo problema que con el autogobierno, su relación inversamente proporcional con el tamaño y la extensión de la unidad política. La intensidad y la eficacia de la participación dependen del peso específico del individuo dentro del grupo de personas en el que esta, así que si es un grupo de cinco personas, será de un quinto y así sucesivamente (ibídem). Sartori entiende la eficacia de la participación como la proporción de impacto directo del individuo en el grupo o en la decisión, por lo tanto, a medida que el grupo crece, el impacto y la calidad de la participación del individuo disminuye.

Przeworski defiende la imposibilidad de expansión de la democracia participativa a escalas como la nacional. Dicha crítica se fundamenta en su noción de la eficacia de la participación, entendida como eficacia causal de la participación individual. Es decir, "*la participación significa impacto causal en el ejercicio del gobierno por parte de individuos iguales*" (2010: 110). De esta manera sólo la unanimidad asegura la misma eficacia a todos los individuos, vinculando "*la eficacia causal a la participación a la participación individual igualitaria*" (ibid: 101). Ante la imposibilidad (o la no conveniencia) de alcanzar ese escenario, Przeworski desvincula el ejercicio del autogobierno a la participación (y a su eficacia) ciudadana y lo vincula a las instituciones representativas y a las elecciones como resultado de la agregación de las voluntades individuales.

1.3.2 El problema epistémico

Dentro de la contradicción entre número, tamaño, nivel administrativo y participación, aparece otra tensión que tiene que ver con la escala. Para Dahl y Tufte (1973: 55-65), aún dentro de las dificultades de desarrollar dicha participación, en las unidades nacionales son los gobiernos locales (frente a los nacionales) donde las posibilidades de dicha participación pueden ser mayores. Esto se debe a que es menos costoso intervenir en los gobiernos locales que tienen una escala más humana, tratan cuestiones que parecen corresponder más con las capacidades y los intereses de los ciudadanos que los nacionales con asuntos "*más remotos y complejos*" (ibid: 55). Los ciudadanos perciben

que tiene más posibilidades de influir en los gobiernos locales al ser más accesibles, comprensibles, menos complejos y ofrecer más posibilidades de control directo. Pese a que las investigaciones de Dahl y Tufte no percibían cambios en los porcentajes de participación a través del voto entre unidades locales con diferentes tamaños (dentro de los países) si que se percibían que con el aumento del tamaño de las mismas se perdía capacidad de influencia por parte de la ciudadanía y que el tamaño óptimo sería mucho menor de lo normalmente considerado (menos de 10.000 personas). El problema es que, según esta aproximación, la unidad política óptima para la participación no lo sería respecto a su autonomía y capacidad de hacer frente a las necesidades ciudadanas. Las unidades con mayor capacidad, sin embargo, limitarán mucho la participación ciudadana. Eficacia del sistema y participación están, por lo tanto, enfrentadas.

Esta nueva apreciación, según la cual la participación en la escala local descansa en cuestiones como la cercanía, la menor complejidad de los asuntos a tratar y la mayor adecuación a los intereses de los ciudadanos, resulta coherente y complementaria con el resto de componentes de la concepción hegemónica de la democracia. En primer lugar con las apreciaciones de Schumpeter (1942) sobre las competencias ciudadanas. Si bien es cierto que los ciudadanos pueden llegar a implicarse de alguna manera en asuntos que les sean cercanos, no es posible que intervengan en arenas políticas más complejas. Para el teórico de la democracia como un método de elección de las élites gobernantes, este nivel de acción para los ciudadanos supera su capacidad intelectual, ya que un ciudadano medio:

> "*argumenta y analiza de forma que él mismo podría reconocer como infantil dentro de la esfera de sus intereses reales. Se convierte en primitivo de nuevo. Sus pensamientos pasan a ser asociativos y afectivos*" (Schumpeter, 1942: 262).

Bobbio (2001) añade algunos elementos más a esta cuestión al construir una definición mínima de la democracia. Señala que uno de los grandes problemas es que la democracia no se creó para dar respuesta a sociedades tan complejas[35]. Este contexto

[35] Así mismo, Bobbio señala que los sistemas políticos no están preparados actualmente para responder a las demandas de una sociedad civil más diversa y cuyas demandas se suceden a una velocidad superior a la que puede responder un sistema cada vez más lento (2001: 48)

genera una contradicción entre complejidad y democracia que se resuelve a favor del primero mediante el recurso a la tecnocracia (antiética de la segunda) (2001: 29-32). Esto reduce significativamente las decisiones que pueden tomar directamente los ciudadanos para poder responder a este escenario de alta complejidad (Avritzer, 2009:6).

1.4 Los cuatro componentes de la relación escala-democracia en las primeras tres fases

A lo largo de estas tres fases se establece, teóricamente, una relación inversa entre intensidad democrática, tamaño y escala. A mayor tamaño o escala menores serán las posibilidades de participación de la ciudadanía y a la inversa cuanto menor sea la extensión, el número de ciudadanos o el nivel administrativo, mayores serán las posibilidades de innovar democráticamente. A las escalas menores, de alta homogeneidad social, les correspondía la democracia (entendida tanto como la reunión del conjunto de ciudadanos que deliberan sobre el interés general, como el uso del sorteo para ocupar cargos de gobierno) o los intentos por democratizar la relación representante-representado (como planteaban los Anti-federalistas mediante la representación descriptiva o el conocimiento más cercano a los intereses de los ciudadanos). A los territorios más extensos, de más habitantes o a los niveles más altos de gobierno les correspondían los regímenes representativos, identificados con republicas electivas o con las democracias representativas. Esta relación se basaba en una clara oposición entre democracia directa y sistemas representativos, sin que se planteasen formas intermedias o de comunicación entre ambas formas de gobierno. Cuando se platean en la tercera fase y de forma marginal algunas formas intermedias o se sancionan como inviables e indeseables, o se limitan a los niveles inferiores de gobierno y en comunidades políticas de muy reducido tamaño.

Podemos analizar, entonces, la relación entre escala y democracia a partir de cuatro variables: 1) efectividad participativa; 2) cuestión epistémica; 3) contradicción entre efectividad del sistema y efectividad de la participación y; 4) condiciones comunitarias de la deliberación.

La primera variable, compartida por un número significativo de los autores tratados hasta hora es *una consideración de la efectividad de la participación que disminuye si aumentan la escala, el tamaño del territorio y el número de participantes*. Esta consideración parte de Rousseau y tiene un eco específico en los trabajos de Dahl, Sartori y Przeworski. La eficacia adquiere una consideración numérica que la relaciona con el porcentaje de impacto que los individuos tienen en el resultado final, con su proporción en el impacto directo, con el peso específico de cada ciudadano en la decisión o con el igual impacto causal. De esta manera, se insiste en las formulaciones negativas de la relación inversa entre número de participantes y efectividad de la participación de los individuos en la construcción del interés general, el ejercicio del autogobierno, etc.

De esta interpretación de la efectividad de la participación se deriva una definición de la equidad en la participación: todos los ciudadanos han de tener el mismo impacto en las decisiones finales. Con estas condiciones, las posibilidades de expandir la participación quedan muy limitadas. Esto obliga a analizar otras formas de eficacia que no correspondan con el impacto causal individual dentro del proceso y que consideren la equidad participativa más allá de que todos los ciudadanos tengan el mismo impacto en la decisión final (consideración que, como señala Przeworski lleva a entender la unanimidad como el único escenario posible de la democracia participativa).

La segunda variable deriva de *cuáles son las aportaciones que la participación hace al sistema, o la cuestión epistémica*. Dentro de este ámbito encontramos dos elementos específicos. El principio es la incapacidad ciudadana para gobernar o participar directamente en el gobierno. La crítica de Platón al sorteo tenía un fuerte componente epistemológico al considerar que dicho instrumento no permitía elegir a los mejores para gobernar. Montesquieu continuó con dicha crítica añadiendo que los ciudadanos eran aptos, o tenían capacidades, únicamente para elegir a los mejores (algo que los Federalistas pensaban se garantizaba en territorios extensos), no para ocupar cargos de gobierno. Existe por lo tanto una base para establecer la división del trabajo entre quienes gobiernan y quienes son gobernados, referida a los conocimientos de la ciudadanía. Esta división del trabajo basada en la "incompetencia ciudadana" se amplía con el incremento de la escala y la complejización de las tareas políticas, el desarrollo de las burocracias y el fomento de mecanismos tecnocráticos de toma de decisiones.

El segundo elemento señala que esta "incompetencia ciudadana" se amplía a medida que crece la escala, más concretamente crece al subir de nivel administrativo. Aquí encontramos, además del principio según el cual los problemas nacionales presentan un grado alto de complejidad y abstracción, que dificulta su comprensión por parte de la mayoría de los habitantes de un país, un reconocimiento de las competencias de la ciudadanía. Los ciudadanos serán más aptos para participar en la toma de decisiones cuando nos encontremos en los niveles más cercanos de la administración, en los tamaños más reducidos. Es aquí donde los problemas son más accesibles y acordes a las capacidades de la mayoría de la población. Se trata de una afirmación en la que coinciden tanto los autores encuadrados dentro del elitismo competitivo (Schumpeter), el pluralismo (Dahl) y las definiciones mínimas de la democracia (Bobbio).

Se abren nuevos interrogante sobre la relación entre tamaño, escala y participación que tienen que ver con cómo es posible movilizar otros recursos cognitivos que no tengan tanta presencia dentro de los procesos centrados en situaciones locales, con cuáles serían esos saberes y con cómo cuestionan el marco de la "incompetencia ciudadana".

Desde la primera a la tercera fase encontramos un importante cambio en la relación entre tamaño y eficacia del sistema. Mientras que en un primer momento se defendía la existencia de ciudades-estado o Estados de pequeño tamaño, a partir de la segunda fase, especialmente con el triunfo de la perspectiva defendida por los Federalistas, se optó por escalas y tamaños mayores para los nuevos Estados, que asumían, además, una mayor complejidad. Respecto a las posibilidades de implicación de la ciudadanía se consolidó, en la tercera fase, una *clara contradicción entre eficacia de la participación y eficacia del sistema político*[36], que se plantea desde dos ángulos. A mayor tamaño y mayor complejidad administrativa (así como en las escalas más altas de gobierno) más eficaz es el sistema en el sentido planteado por Dahl y Tufte (1973) de la capacidad de responder a la necesidad de los ciudadanos. En esta esfera de máxima eficacia menor son las posibilidades de poner en marcha formas eficaces de participación. Aquí por lo tanto se genera una nueva pregunta que es ¿cómo es posible vincular participación a

[36] Esta contradicción ya existía anteriormente formulada bajo la idea de a mayor tamaño, menor eficacia de la participación, con la salvedad de que en la primera fase no se consideraba que las escalas mayores fueran más adecuadas para el buen gobierno.

eficacia del sistema?, es decir cómo desarrollar procesos que tengan influencia en las áreas de mayor complejidad administrativa que se dan en las escalas más altas de gobierno y que permitan a la ciudadanía intervenir en problemas y decisiones de gran impacto que van más allá de la agenda de los gobiernos locales.

Por último, es necesario referirse a determinadas condiciones para una buena deliberación o participación en el interés común. Especialmente en la primera fase señalada anteriormente, *se hacía hincapié en que unos vínculos sociales sólidos eran indispensables para la deliberación entre los ciudadanos.* El conocimiento de los ciudadanos y la identificación con la comunidad política específica (y, por lo tanto, con su interés general), eran fundamentales para el éxito de los espacios deliberativos.

A continuación veremos cómo en una cuarta fase, donde se plantean modelos contra-hegemónicos de democracia, existe o no continuidad con estos cuatro elementos que definen, junto a la oposición democracia directa-democracia representativa y sus formas de concretarse, la relación entre democracia y escala.

1.5. Fase 4: el problema de la escala en los modelos contra-hegemónicos de democracia, ¿continuidad o ruptura?

Como se ha señalado anteriormente, la cuarta fase implica un cuestionamiento de alguno de los preceptos claves de la democracia de baja intensidad, especialmente la necesidad de ampliar el marco de comprensión de político. Entendiendo como tal las temáticas que son susceptibles de discusión pública y ampliar los actores que pueden participar de dicha discusión, estableciendo arenas formales para ello o reconociendo las agendas establecidas para la deliberación desde arenas informales como los movimientos sociales. Podemos considerar que, frente a aquellas perspectivas que pretendían asentar la democracia como un esquema de competición entre élites[37], en los últimos 30 años del Siglo XX, desde diferentes lugares del mundo y desde ámbitos

[37] Es paradigmático, el trabajo de la Comisión Trilateral: "La Crisis de la Democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias". Coordinado por Huntington, Corizier y Watanuk, este informe señalaba que el problema de las democracias era el exceso de demandas ciudadanas que podían dificultar el gobierno de las sociedades contemporáneas. Ante dicha situación era necesaria promover la apatía de los ciudadanos y limitar en la medida de lo posible los cauces de participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas (Santos y Avrtizer, 2004)

académicos o militantes, surgen nuevas perspectivas sobre el sentido y el significado del término democratización.

Tanto Tilly (2010) como Avritzer (2002) ejemplifican bien esta transformación al señalar que la democratización implica un aumento de la comunicación y el debate entre ciudadanos y Estado. Tilly (2010: 45) define la democracia como un régimen donde "*las relaciones políticas entre el estado y sus ciudadanos se demuestran mediante consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas*", señala que la democratización es precisamente la ampliación de los actores que participan de esa consulta, de la equidad entre los mismos y de la mejora en las condiciones en que lo hacen (tanto su protección como su carácter vinculante) (ibidem). Avritzer (2002: 5) entiende que para hablar de democratización es necesario la formación "*de una esfera pública en la que los ciudadanos puedan participar como iguales y, mediante la argumentación sobre proyectos colectivos, puedan participar de la toma de decisiones colectiva*". La diferencia fundamental entre ambos es que el primero no presta atención a cómo puede expandirse esa "consulta", mientras que el segundo, al preocuparse de la transición de las esferas públicas a los públicos participativos y a las Instituciones Participativas (Avrtizer, 2009), sí que recoge experiencias que podemos considerar de contrahegemónicas, haciendo hincapié a las formas de deliberación y participación.

Dos perspectivas van a resultar clave a la hora de conformar estos modelos contrahegemónicos: a) por un lado, la citada ampliación de lo político y de los actores llamados a participar del mismo a través de la conformación de esferas públicas y mediante la innovación cultural de los movimientos sociales (Avritzer, 2002; Santos y Avritzer, 2004; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) y; b) por otro lado, la crítica a la solución representativa a la hora de conformar los sistemas democráticos, tanto por los problemas de legitimidad de las democracias representativas como por la propia revisión del significado de la representación (Urbinati y Warren, 2008; Saward, 2010).

1.5.1 Esferas públicas, movimientos sociales y la ampliación de lo político.

Desde sus orígenes, la idea de esfera pública se ha convertido en una importante innovación dentro de la teoría democrática. En primer lugar, como lugar fundamental de la propia democracia. Tal y como señala Lefort (2011, 2014) dicho espacio público

implica la posibilidad de debatir sobre lo legítimo y lo ilegítimo en política y, fundamentalmente, la posibilidad de las sociedades de debatir sobre cuáles son sus derechos.

La esfera pública se conforma como un espacio intermedio, un campo de interacción entre las teorizaciones de la democracia representativa y la democracia directa. La esfera pública es el espacio fundamental de la democracia participativa (Avrtizer, 2008) más allá de ser una noción asociada meramente a los intercambios comunicativos, es un concepto clave para el estudio de las condiciones en las que se forma la opinión pública (Fraser, 2008:146).

Una de las primeras aproximaciones al concepto de esfera pública se debe a H. Arendt, que en "La condición humana" va a señalar tres significados fundamentales para la democracia de la concepción de lo público: visibilidad, esfera común y multiplicidad de perspectivas:

> "*En primer lugar significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible, (...) En segundo lugar, el término "público" significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él, (...) La esfera pública, al igual que el mundo común, nos junta y no obstante impide que caigamos uno sobre el otro, por decirlo así (...) la realidad de la esfera pública radica en la simultanea presencia de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo común*" (1996: 59-66).

Sin embargo, la formulación más relevante de esfera pública se debe al trabajo de J. Habermas "*Historia y crítica de la opinión pública*" (1982). Su concepción está basada en el origen de la llamada "esfera pública burguesa" en diferentes espacios de reunión y comunicación (presta especial atención a los cafés franceses e ingleses del SXIX y a los primeros periódicos). La esfera pública es espacio compuesto por personas que no tienen poder (en el sentido de que no pertenecen al aparato estatal o del gobierno) y que se reúnen para debatir sobre la acción de la acción de los gobiernos. Partiendo del

análisis y la crítica a la justificación moral de las acciones políticas, estos espacios ejercían cierto control sobre la clase política demandándola responsabilidad sobre sus actos. La propuesta de Habermas fue contestada por Fraser (1997) y de ese debate se derivan tres diferencias clave que van a tener eco en reflexiones posteriores sobre la esfera pública o en las tensiones entre deliberación y participación: igualdad vs exclusión; universalismo vs particularismos y; públicos débiles vs. públicos fuertes:

Igualdad vs exclusión: Para Habermas dentro del espacio público se habilita un proceso de interacción donde el poder más importante era el del mejor argumento (la razón argumentativa), mientras que otro tipo de exclusiones o desigualdades quedaban en suspenso. Fraser, sin embargo, rechaza esta hipótesis y sostiene que más allá de los derechos formales a participar existen formas de dominación que afectan a las interacciones y a las deliberaciones, y que no reconocerlas supone reforzar la exclusión en estos espacios sociales.

Bien común vs. particularismos. Para Habermas la esfera pública era un espacio ajeno a los particularismos, donde lo que se debatía era el bien común y el interés general. N. Fraser opta por la óptica de los participantes como quienes pueden decidir que puede ser considerado como bien común, público o de interés general. Con lo que dicho objeto (lo público/ común) ha de construirse desde la interacción. Es en el proceso de interacción donde se construye qué es el bien común, desde la aclaración de los diferentes intereses. La cuestión pasa por superar los límites de los particularismos y la privacidad, sobre todo cuando esta última supone reducir las posibilidades de la confrontación discursiva, algo especialmente significativo en temáticas relacionadas con la esfera doméstica o de las actividades económicas. Los espacios públicos subalternos, generados por grupos subordinados, con interacción con otros, serían claves para esto. Si bien, ambos autores admiten las posibilidades de las esferas públicas de generar nuevos temas de debate y nuevos marcos de interpretación de algunas cuestiones, Fraser incide más en esta dimensión, recuperada posteriormente por Cohen y Arato (1992) que hacen referencia a la idea de los *new publics*, aquellos procesos de movilización y construcción de subjetividades que van a cuestionar determinados patrones de identidad (étnica, de género, orientación sexual,... etc).

Todas estas formas de innovación cultural no sólo van a dificultar la posibilidad de comunicar opiniones públicas únicas y exclusivas, sino que van a empujar a innovaciones políticas en el marco del reconocimiento de la complejidad social y la diversidad cultural. Melucci en el ámbito europeo (Melucci, 1996, Melucci y Avritzer, 2000) y Alvarez, Escobar y Dagnino en el latinoamericano (2000) comparten determinados elementos sobre cómo la acción de dichos new publics y los movimientos sociales pueden redefinir el ámbito de lo político. En primer lugar mediante la expresión pública de la diferencia, que implica la necesidad de que la democracia cambie sus forma para responder al reto de las sociedades complejas, tiene que "*crear espacio para la solidaridad y la presentación pública, dentro de los cuales los actores se reconozcan y puedan ser reconocidos por lo que son y por lo que quieran ser*" (Melucci y Avrtizer, 2000: 521). En segundo lugar mediante la ampliación de aquello que se considera lo político, es decir de las temáticas que son susceptibles de ser discutidas políticamente y de los actores que pueden participar de ese debate (ibíd.: 524).

Santos (2003), ofrece una clara tipología donde señala cuáles son los espacios y las temáticas que la acción de los movimientos sociales ha ido conformando como políticas históricamente. Este autor sintetiza estas agendas en seis estructuras-acción de producción de poder, conocimiento y derecho que "*aunque interrelacionadas son estructuralmente autónomas*" (2003: 309). A cada una de dichas estructuras se oponen seis paradigmas emergentes, donde encontramos diferentes propuestas que nos sirven para visualizar el campo de innovación de los movimientos sociales:

Tabla nº 1: espacios y formas de poder

DIMEN-SIONES Y ESPACIOS ESTRUCTURALES	UNIDAD DE PRÁCTICA SOCIAL	INSTITU-CIONES	DINÁMICA DE DESARROLLO	FORMA DE PODER	FORMA DE DERECHO	FORMA EPISTEMOLÓ-GICA
Espacio doméstico	Diferencia sexual y generacional	Matrimonio, familia y parentesco	maximización de la afectividad	Patriarcado	Derecho doméstico	Familismo, cultura familiar
Espacio de producción	Clase y naturaleza como "naturaleza capitalista"	Fábrica y empresa	Maximización del lucro y maximización de la degradación de la naturaleza	Explotación de la naturaleza capitalista	Derecho de la producción	Productivismo, tecnologismo, formación profesional y cultura empresarial
Espacio de mercado	Cliente-consumidor	Mercado	Maximización de la utilidad y maximización de la mercantilización de las necesidades	Fetichismo de las mercancías	Derecho del intercambio	Consumismo y cultura de masas
Espacio de la comunidad	Etnicidad, raza, nación, pueblo y	Comunidad, barrio, región,	Maximización de la identidad	Diferenciación desigual	Derecho de la	Conocimiento local, cultura de la

	religión	organizaciones populares de base, iglesias.			comunidad	comunidad y tradición
Espacio de la ciudadanía	Ciudadanía	Estado	Maximización de la lealtad	Dominación	Derecho territorial (estatal)	Nacionalismo educacional y cultura cívica
Espacio mundial	Estado-nación	Sistema interestatal, organismos y asociaciones internacionales, tratados internacionales	Maximización de la eficacia	Intercambio desigual	Derecho sistémico	Ciencia, progreso universalista y cultura global

(Santos, 2003: 311)

Públicos fuertes vs. Públicos débiles: esta es la diferencia más determinante entre la propuesta de Habermas y la de Fraser, con diferentes formas de continuidad en los desarrollos posteriores de la teoría participativa y deliberativa. La consideración de la esfera pública como el lugar de creación de la opinión pública confrontada o frente a la acción del Estado (Habermas) requería de separación radical entre ambas de cara a mantener la independencia de la esfera pública. Además, en este espacio, la participación suponía sólo un ejercicio de opinión pública, en ningún momento una forma de administración (Avritzer, 2002). El resultado derivaba en la conformación de públicos débiles sin capacidad de toma de decisiones. Fraser defiende la fórmula de los públicos fuertes, aquellos que a la construcción deliberativa de opiniones, añaden la posibilidad de tomar decisiones dentro de la acción pública.

En gran parte de la literatura deliberativa, la profundización democrática va a mantenerse ligada a la opinión, es decir, a la habilitación de foros o espacios de los que emerge una determinada opinión pública que puede o no ser considerada por los órganos clásicos de toma de decisiones (las arenas del gobierno representativo) que son las legitimadas para esa tarea (Parkinson, 2003; Warren, 2009). Mientras que en la literatura participativa, la vinculación entre participación y toma de decisiones está mucho más consolidada. Esta no es la única diferencia respecto al desarrollo de públicos fuertes o débiles, a través de su institucionalización tanto en su diseño específico, como en su relación con el Estado, también se expresan importantes diferencias[38].

[38] Estas diferencias se tratarán con más atención en el capítulo 3.

1.5.2 Crisis y crítica de las democracias representativas.

Como se ha señalado anteriormente la respuesta al problema de la escala en sus diferentes dimensiones (tamaño y complejidad) fue la solución representativa, acompañada de la perdida de intensidad democrática y de la consolidación del modelo hegemónico de democracia representativa. En la actualidad, la superación del marco restrictivo de esta solución pasa por considerar las diferentes dimensiones de la crisis de la representación. Podemos enunciar tres: a) la crisis de legitimidad o los fenómenos de desafección en las democracias contemporáneas; b) la co-existencia o convivencia entre arenas representativas y arenas participativas y; c) las redefiniciones de la representación más allá de la centralidad de la institución electoral. Tercera crisis, el problema de la relación entre democracia y representación

La primera dimensión de la crisis de la representación tiene que ver con un conjunto de rasgos generalizables en los sistemas políticos que denominamos democracias representativas (combinando elecciones libres y pluralismo de partidos políticos):

- El incremento de los porcentajes de abstención en las diferentes elecciones, así como la pérdida de confianza en los partidos políticos y en las instituciones representativas clásicas (como los parlamentos). A esto se añade la progresiva concentración de poder en los ejecutivos.
- El rol cada vez más determinante, tanto en políticas internacionales como nacionales, de entidades u organismos de órganos reguladores no representativos, no electos y no sometidos a ningún tipo de accountability por parte de las instituciones representativas. Un caso paradigmático es el de los bancos centrales independientes, pero también es de destacar la presencia de lobbys u ongs que intervienen en la elaboración de políticas sin canales de control democrático.
- Asimetría política en la representación de determinados grupos e intereses. Ante este fenómeno que amenaza la defensa de la equidad en las democracias representativas surgen propuestas de reforma de las mismas para mejorar la representatividad de mujeres, minorías culturales, futuras generaciones o los derechos de la naturaleza.

Junto a estos tres procesos, el marco más general de crisis de legitimidad de las democracias representativas, contempla los siguientes fenómenos: a) la pérdida de capacidad de la política para enfrentar las transformaciones económicas (en forma de crisis) que se suceden desde la segunda mitad de la década de los 70:, la progresiva degradación de las condiciones de trabajo, la centralidad del capital financiero, el incremento de las desigualdades socio-económicas,… etc; b) la desafección política de las clases populares que, al considerar que ya no atienden a sus demandas o por no estar de acuerdo con sus modelos organizativos, abandonan las organizaciones de masa que anteriormente determinaban su pertenencia política ; c) la transformación de los servicios públicos, cuya crisis se ha asumido a través de procesos de modernización que intentan trasladar la lógica de gestión empresarial del new public managment o que directamente trasladan la lógica de mercado a este sector para poner en marcha privatizaciones en su seno; d) la composición elitista de las clases políticas y; e) la consolidación de la sociedad del riesgo (Beck, 2002) donde las consecuencias de las acciones humanas son cada vez menos reversibles (como sucede con el cambio climático o con otros ámbitos de la investigación científica). Se modifica la relación entre sociedad y ciencia, especialmente con el desarrollo de la sociología y la historia de las ciencias que muestran los proyectos sociales que están detrás de decisiones aparentemente objetivas. La acción de movimientos sociales o de grupos críticos de investigación cuestiona el fundamento epistemológico de la delegación de poder para la toma de decisiones en expertos aparentemente objetivos (Sintomer, 2009:).

Por otro lado, el modelo hegemónico de democracia separa representación de participación, al vincular la última con las formas de democracia directa que eran impracticables en términos de escala e inconvenientes frente a la complejidad administrativa de las sociedades y los Estados actuales. La participación queda limitada a la incorporación al pluralismo político a través de los partidos políticos, a la militancia en asociaciones o al derecho al voto en los comicios electorales. Sin embargo, en los últimos años, especialmente a partir de experiencias como los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, esta distancia comienza a reducirse y se empiezan a dar formas de interacción entre arenas participativas (o deliberativas) y arenas representativas, fundamentalmente a nivel local. Esta interacción puede tomar dos formas (Santos y Avritzer, 2004:68-70):

- *Coexistencia*: en este caso, conviven participación y representación "*las diferentes formas de procedimentalismo, organización administrativa y variación del diseño institucional*" (ibid: 68). La transferencia de poder de decisión y el reconocimiento real de las forma de participación es muy reducida y suelen estar limitadas a escalas locales o micro-locales.
- *Complementariedad*: la interacción es más profunda en este caso, junto con la transferencia de prerrogativas de decisión, ya que se reconoce que "*el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte del proceso de representación*" (ibid: 69)[39].

El último momento es la propia crisis de la idea de representación que la identifica con democracia representativa y las elecciones, la crítica a esa aproximación y, en este caso, las modificaciones en la teoría participativa o deliberativa sobre cómo se entiende el fenómeno de la representación.

Podemos considerar que el encuadre de la representación en los sistemas democráticos está fuertemente marcado por la obra de Hanah Pitkin (1967). Esta autora considera que la representación tiene una definición clara: "*hacer presente en un determinado sentido algo que no está, sin embargo, literal o realmente presente*" (Pitkin, 1967: 312) y partiendo de esta definición establece cuatro tipologías de representación: a)descriptiva, cuya legitimidad descansa en ciertas similitudes entre el representante y lo representado; b) simbólica, y extensible a imágenes, ritos,... más allá de la mera figura del representante[40]; c) sustancial, en la que el representante actúa por el representado y; d) representación formal, donde el vínculo entre representado y representante se basa en la autorización del primero al segundo y en la rendición de cuentas del segundo respecto al primero.

La aproximación de Pitkin se centra fundamentalmente en la esfera electoral, centrándose en la representación formal o la representación mandato. Existen dos

[39] Ambos autores reconocen que el primer tipo de interacción (coexistencia) es más común en las democracias de los países centrales, mientras que la complementariedad y la innovación institucional que supone, están más extendidas en los países periféricos como Brasil y la India (Santos y Avritzer, 2004: 69).

[40] Pintkin crítica esta tipo de representación por ser la forma a partir de la cual se puede manipular de manera más sencilla a los representados (Pitkin, 1967; Diehl, Sintomer y Hayat, 2014).

grandes críticas a este enfoque. En primer lugar es la propia mirada al fenómeno representativo como vinculado esencialmente a la arena electoral y a sus mecanismos de legitimidad, sin prestar atención a la posibilidad de otras formas de juicio político (Avritzer, 2012; Saward, 2010; Sintomer y Hayat, 2013) y a los procesos de construcción de identidades en democracias, ya que el marco "pitkiniano" vincula representación a las identidades dadas, pero la desvincula de aquellos procesos donde esta se trata de una tarea constructiva en la que variables simbólicas y culturales cuentan con una importancia fundamental (Saward, 2006). La segunda gran crítica pertenece al universo de la lingüística y de sus implicaciones políticas. La definición de Pitkin se basa en el campo semántico anglosajón, sin considerar que su significado e implicaciones es diferente en otras lenguas, con lo que no puede reducirse al planteado por la autora, desde encarnar una colectividad, las imágenes artísticas o las mentales creadas por las personas, performances o acciones dramáticas, la representación estadística y un largo etcétera (Diehl, Sintomer y Hayat, 2014).

Por otro lado, encontramos el desarrollo reciente de teorizaciones sobre la *pluralización de la representación* (Saward, 2010; Avritzer, 2008; 2012; Almeida, 2013; Lavalle e Isunza, 2011; Urbinati y Warren, 2008) que afirman la existencia de actores y prácticas representativas legítimas más allá de las arenas clásicas. Este proceso de pluralización de la representación y de su consideración más allá de las elecciones, presenta diferentes posibilidades para superar los tres problemas fundamentales de la equiparación entre representación y gobierno representativo (Hayat, 2013: 116). Estos problemas son: a) histórico: esta equivalencia oculta otros usos y sentidos del término representación que existían antes del naturalizado monopolio de este término por parte de los teóricos del gobierno representativo; b) teórico: que complica cuestionarse sobre otras formas y conceptos de representación u otros dispositivos "*en los que las personas hablan y actúan por otros, más allá de la relación entre gobernantes y gobernados*" (ibídem) y; c) político: que dificulta imaginar opciones más allá de la dicotomía existente entre asumir las instituciones de competición política existentes y las innovaciones democráticas por fuera de las mismas.

Una vez que se han presentado cuáles son los factores sobre los que descansan las innovaciones de los modelos contra-hegemónicos de democracia, es necesario ver cómo

se ha afrontado la cuestión de la escala desde los mismos, tanto desde sus formulaciones originales como desde otras más actuales.

1.5.3 El problema de la escala en los inicios de la democracia participativa.

Los diferentes proyectos en torno a la idea de democracia participativa recogidos en los trabajos de Pateman, Macpherson, Barber o la SDS, consideraban el espacio local (junto a otras esferas como la industrial) como el ámbito privilegiado para la puesta en marcha de la misma.

Pateman señalaba dos elementos cruciales de la participación: a) su dimensión educativa, "*incluyendo tanto los aspectos psicológicos como el beneficio en términos de herramientas y procedimientos democráticos*" (1999: 42) y; b) su adecuación a la esfera industrial, tanto por ser un espacio de adquisición de conocimientos para la gestión colectiva en un ámbito clave de la vida cotidiana, como por ser determinante para la consecución de la equidad económica. Junto con estas dimensiones de la participación[41], Pateman, en gran parte a partir de las conclusiones de su revisión de los teóricos clásicos de la participación, señala que la escala local es el nivel privilegiado[42], por no decir único, para el desarrollo de procesos participativos. MacPherson también consideraba el ámbito industrial como una escuela privilegiada de la participación

La creación de comunidades locales era uno de los objetivos fundamentales de la participación para Barber. Las primeras sin la última podían padecer problemas de uniformidad y de unidad coercitiva, mientras que la participación sin la comunidad suponía la legitimización del individualismo (2003: 154-155). La participación, según

[41] Al final de su obra, Pateman mencionaba también el ámbito familiar como esfera de participación, subrayando la necesidad de democratizar las relaciones familiares.

[42] De J.S. Mill, Pateman toma la idea de la esfera local como el lugar donde "*suceden los efectos reales de la participación*" (Pateman, 1999: 31), es esta escala la del aprendizaje de la democracia. Del mismo modo que se pueden adquirir habilidades para la gestión de los asuntos colectivos en la vida local esto puede suceder en la industria. Este ámbito sería susceptible de albergar la participación de los individuos "*en la toma de decisiones en asuntos que conocen de primera mano, de su experiencia cotidiana*" (ibid: 35). La escala local es otro de los ejes de la lectura que Pateman hace de la obra de Cole y su propuesta de *Guild Socialism* como sociedad participativa. Es en esta escala, nuevamente, donde los individuos pueden aprender "democracia", algo imposible en niveles superiores tanto por el tamaño como por la imposibilidad de afrontar la complejidad de esos niveles. También destaca la esfera industrial como susceptible de democratización, especialmente porque fuera del Estado es uno de los lugares donde "*los individuos están sometidos a una cantidad mayor de relaciones de subordinación y superioridad*" (ibid: 38).

Barber, se desarrolla en el nivel local, pues esa es la escala donde existen más posibilidades para trabar vínculos comunitarios, de hecho los ciudadanos no están meramente adscritos a condiciones legales (como en la democracia representativa débil), sino que son considerados "vecinos" (ibid: 218-219). La consideración de la participación como un mecanismo de reconstrucción de vínculos comunitarios era central también para la SDS. La reforma del modo de hacer política tendría entre sus objetivos "*crear colectivamente un campo aceptable de relaciones sociales* [o] *llevar a la gente del aislamiento a la comunidad"* (SDS, 1962).

A la hora de concretar su propuesta, Barber hablaba de la idea del trabajo común o comunitario, como "*una comunidad haciendo junta aquello que ha deseado y decidió junta*" (ibid: 209). El escenario más propicio para este tipo de actividad son los vecindarios urbanos, donde pueden desarrollarse acciones como:

> "*transformar vertederos en pequeños parques o granjas urbanas; rehabilitar tiendas o almacenes sin uso como centros de educación comunitaria y de ocio; poner en marcha equipos vecinales de carpintería, fontanería y electricidad para colaborar con inquilinos y propietarios en el mantenimiento de las casas; organizar asociaciones como unidades de vigilancia de crímenes, vigilancia de colegios…*" (ibid:210).

Cómo se puede observar ante este abanico, el programa propuesto de las actividades de la "democracia fuerte" suponía limitar bastante la agenda de la misma y los ámbitos o áreas susceptibles de tener participación ciudadana.

Estas formas de definir la participación asociándola a la esfera local o a ámbitos tan concretos como la industria o la familia implicaron, a su vez, afirmaciones sobre la imposibilidad o la especial dificultad de afrontar la participación en grandes escalas. Este planteamiento se hacía eco del trabajo de los autores señalados anteriormente o se oponía frontalmente a la posibilidad de extender la democracia participativa a la escala nacional:

> "*Ni Montesquieu, ni Rousseau, ni los padres fundadores de América, creían que el principio de la participación pudiera tener éxito en amplias repúblicas con grandes y diversificadas poblaciones y con amplios territorios*" (Barber, 2003: 245).

> "*A menos que el tamaño de las unidades políticas nacionales se redujera drásticamente, este aspecto de la realidad no está abierta al cambio*" (Pateman, 1999: 109)

Dos son las consideraciones fundamentales que legitiman la imposibilidad o la dificultad de plantear la participación en escalas mayores: a) la consideración de la efectividad de la participación y; b) la reducción de las temáticas que permiten un abordaje participativo.

- *Una consideración específica de la efectividad de los procesos participativos*. Se entendía que era necesaria una relación directa (o una correspondencia) entre participación de los ciudadanos y producto final. Para Pateman, por ejemplo, en un contexto de 35 millones de personas, la influencia de cada ciudadano en una decisión es mínima, con lo que la democracia debía limitarse a la representación ya que existe poca vinculación entre el acto de participar y el resultado final. En su justificación de la participación en la industria, MacPherson (1985: 135) señalaba que es un ámbito donde las personas pueden ver directamente los resultados de su acción en materias respecto a las cuales tienen interés directo, no existe separación respecto de los resultados de la participación. y se involucran en problemas que les resultan cercanos.

- *Una reducción de los intereses y las competencias a partir de los cuales los ciudadanos pueden o querrían participar*. Pateman consideraba muy complejo que los ciudadanos estén más interesados en asuntos nacionales que en aquellos más cercanos a su casa. De hecho afirmaba que a este nivel "*uno puede estar de acuerdo con Schumpeter y sus seguidores*" (1999: 110). Barber, MacPherson y Pateman compartían una perspectiva según la cual los conocimientos que sirven de fundamento para la participación son los derivados de la experiencia directa, con lo que estos no son tan operativos para la participación en escalas

> superiores. Para estos autores, la participación estaba vinculada a cuestiones que "tocan de cerca" a los individuos, entendiendo por esa cercanía la correspondencia con el espacio de la vida cotidiana, que era el ámbito por excelencia de la socialización y de la toma de conciencia política.

Aun así se plantearon varias formas de relación con la escala nacional, todas ellas marcadas por un descenso en la intensidad y la calidad de la participación. Un primer planteamiento consideraba que mediante la implicación en la escala local se desarrollaban aprendizajes que permitían a los individuos controlar mejor la acción de los gobiernos nacionales y dar un sentido más complejo a su voto (Pateman, 1999:; Barber, 2003: 247-248). La estructura piramidal de consejos que ideó MacPherson (1985: 140-141) descansaba en foros de democracia directa a nivel local desde los que se pasaba a consejos en niveles superiores formados por delegados electos en dichos foros. La autonomía de los consejos en las escalas superiores era muy reducida, sujeta al mandato de los foros locales, con lo que podían aportar muy poco al proceso de discusión y además su funcionamiento interno era mucho menos democrático, dependiendo de un pequeño comité encargado de tomar las decisiones. La calidad democrática de esta estructura dependería fundamentalmente de la vinculación orgánica a los foros locales. Barber (quizás el que más posibilidades veía de desarrollar la participación a escala nacional) la limitaba a los referéndums (algo que no constituía ninguna innovación) y la vinculaba a los posibles desarrollos de las tecnologías de la comunicación. El problema de la escala sería sólo tecnológico, pero su desarrolló (escasamente elaborado en comparación a las estructuras de participación local), se limitaba a establecer pautas de comunicación entre espacios locales, sin abordar cual sería la función de dicha interacción o su relación con la toma de decisiones en escalas superiores.

1.5.4 La "trampa de lo local" en los desarrollos contemporáneos de la democracia participativa

Más allá de los preceptos normativos elaborados por Pateman, MacPherson, Barber o el movimiento estudiantil estadounidense, es a partir de la década de los 90 del siglo pasado que la democracia participativa comienza a tener un desarrollo práctico más extendido. La expansión de procesos de participación ciudadana por todo el globo ha

venido acompañada de nuevas reflexiones teóricas que han llamado la atención sobre diferentes aspectos de la relación entre democracia participativa y escala.

Gran parte de los diferentes trabajos realizados recientemente sobre las democracias participativas han insistido en que es el nivel local (entendido bien como una escala cercana, de poca población o como una esfera próxima de gobierno) el espacio por excelencia de la participación. Por un lado, esto se explica o se justifica en cierta medida porque es allí donde se han desarrollado la mayoría de procesos de participación ciudadana[43]. Por otro lado, existe la tendencia a identificar participación con "local" de forma auto-evidente, es decir, como una asociación automática, no problemática, naturalizada y sin necesidad de justificación (Hickey y Mohan, 2004). Nos encontramos con lo que Purcell denomina "la trampa de lo local"[44]. Dicha trampa "*implica la tendencia a pensar que la escala local es preferible a otras escalas (…) se asume como inherentemente más democrática que el resto*" (2006: 1921-1923). Esta trampa considera no sólo que las condiciones para poner en marcha procesos de participación son mejores en los espacios locales, sino que asume también que "*en esta escala los productos serán más justos o sostenibles*" (Brown y Purcell, 2005: 608). Las consideraciones sobre la escala no dejan de ser construcciones sociales (Purcell, 2006) que ilustran diversos objetivos, perspectivas y proyectos políticos de actores diferentes. Lejos de la aparente operación de naturalización de una escala óptima y adecuada para la profundización democrática (Sintomer y Talpin, 2011), este proceso refleja un trabajo teórico de largo recorrido. La configuración actual de la "mejor escala" se basa en tres razones fundamentales que presentan líneas de continuidad importantes con lo señalado en los apartados iniciales de este capítulo y algunas diferencias menores. Así mismo, mediante la "trampa de lo local" podemos identificar dos problemas específicos de la democracia participativa (agenda, intensidad e innovación).

Las tres razones que justifican la elección de lo local como base de la participación ciudadana son: a) razones epistémicas; b) razones comunitarias o relacionales y; c)

[43] En el capítulo 2 se mostrará una tipología de dichos procesos.

[44] Blondiaux (2008) comparte los problemas señalados por Purcell (2006), pero habla de la "trampa de la proximidad". Se trata de una afirmación más vinculada al caso específico francés, donde la participación se ha desarrollado en buena medida a nivel micro-local (de barrio o distrito), de hecho tanto el propio Blondiaux como otros autores como Nez (2011) defienden que ya considerar la ciudad o el municipio como un todo, especialmente si estos tienen grandes extensiones, constituye un salto de escala significativo.

razones administrativas. Las diferencia más importante, como se verá a continuación, tiene que ver con que determinados aspectos que se consideraban como problemas en las tres primeras fases presentadas en este trabajo, se interpretan en esta cuarta fase como virtudes, es decir, como aspectos positivos potenciados por la participación. La cuestión epistémica es el ejemplo más evidente de este cambio de orientación, que también se da (con matices) a la hora de presentar la efectividad de la participación. La defensa de los vínculos comunitarios como base para la participación o la deliberación presenta argumentos similares a los señalados en las primeras tres fases.

1.5.4.1 Razones epistémicas

Un primer elemento de esta "trampa", es el que venimos apuntando como *cuestión epistémica*. En las tres fases anteriores, este asunto hacía referencia a la "incompetencia ciudadana" para tratar los asuntos del gobierno de la ciudad o el Estado, especialmente a medida que se incrementaba la escala (fundamentalmente el nivel administrativo, pasando del municipio al nivel nacional). En parte el trabajo de Dahl y Schumpeter inaugura un punto de inflexión a este nivel que continúan posteriormente las obras de Barber y Pateman. Se trata de la referencia a la capacidad de la ciudadanía para tratar asuntos cercanos, más accesibles y con menor abstracción. Este giro, se consolida durante la cuarta fase, pasando del problema de la incompetencia ciudadana al reconocimiento de determinados saberes adecuados para la participación. Dicha reivindicación hace referencia a una misma tipología de conocimientos: los derivados del saber de uso, del conocimiento de un territorio o los que surgen en las esferas de la vida cotidiana (entendida esta como la que se desarrolla dentro de un espacio físico de dimensiones abarcables). Esta *cuestión epistémica* vincula democracia participativa y esfera local mediante dos elementos: a) el tipo de demandas que se realizan y sus efectos en la inclusión de los participantes y; b) los conocimientos a partir de los cuales se elaboran dichas demandas.

La primera de ellas está vinculada a las motivaciones de la participación y señala que tomar parte dentro de estos procesos será más atractivo en instancias locales "*donde el contacto es cara a cara y en base a temas que están directamente vinculados a la vida cotidiana*" (Chavez, 2011:42). Existe, por lo tanto, una correspondencia entre temáticas

cercanas o cotidianas e interés por participar. La cuestión es qué se suele entender por "cercanas" o de "la vida cotidiana".

Se trata de cuestiones "tangibles", rápidamente perceptibles y donde los impactos de las decisiones pueden ser percibidos rápidamente y con facilidad (Fung y Wright, 2003, Ramírez, 2009). De esta forma nos acercamos a definiciones de eficacia de la participación cercanas a las planteadas en los trabajos anteriormente señalados. Esta movilización a partir de temáticas cercanas (entendidas como importantes para los ciudadanos) va a ser más exitosa que las convocatorias a participar relativas a temas más difusos (como cuestiones económicas o ambientales) (Abers, 2001: 204; Rosanvallon, 2010: 279). La discusión de temáticas próximas (físicamente) a los habitantes es uno de los elementos que garantiza mayor implicación de colectivos desfavorecidos (Baiocchi, 2003) al mismo tiempo que genera un mejor escenario para la cooperación entre actores que anteriormente tenían que competir por el poder y los recursos (Fung y Wright, 2003).

La segunda forma de inclusión tiene que ver con los conocimientos esgrimidos dentro de los foros locales y las formas de interacción que se dan. La participación a esta escala se daría en torno a temas respecto a los cuales los ciudadanos poseen un conocimiento experiencial más específico sobre problemas concretos y sobre las posibilidades de resolver dichas cuestiones (Fung y Wright, 2003; Fung, 2003b, Cohen 1996). Por tanto, es ese conocimiento como usuario o habitante el que priorizan los dispositivos de participación. Esto tiene dos implicaciones: se participa más si se hace sobre cuestiones locales y se participa mejor al hacerse a partir del conocimiento ciudadano que se destaca en esta operación[45]. Por ejemplo, se defiende la proximidad como la experiencia de vida en un espacio definido (como el barrio) "*se convierte en un recurso de saberes y permite a los habitantes reconocer su cualidad como usuarios de la ciudad*" (Wongon, 2005: 172). Es a partir de este tipo de conocimientos que se va a convocar a los ciudadanos a intervenir en el diseño, gestión o desarrollo de diferentes proyectos (Bacqué y Sintomer, 2011). Por otro lado, la forma de comunicación es más adecuada tanto para la inclusión como para la formación de la percepción del interés común. Como señala Baiocchi al estudiar el Presupuesto Participativo de Porto Alegre (2001),

[45] Los problemas derivados de este predominio del saber de uso de los ciudadanos se tratan específicamente en el giro epistémico en el capítulo 2.

la interacción descansaba en un lenguaje que reconocía las necesidades comunes como vinculadas al espacio local compartido, un discurso concreto sobre un territorio específico que tenía la capacidad de convertirse en "de interés público", es decir basado en y orientado al interés común.

Dentro de los argumentos que se relacionan con los saberes que la ciudadanía aporta en los escenarios de participación, encontramos un grupo referido a las condiciones en las que estos conocimientos pueden aparecer. El primero tiene que ver con las capacidades de los participantes y con cómo esto condiciona los escenarios participativos. La participación debe organizarse con base en dimensiones espaciales fácilmente abarcables para los participantes, pues existe una relación inversa entre capacidad para implicarse y tamaño o dimensión del ámbito en el que se pretende intervenir (Alguacil, 2006).

Lo importante de esta aseveración es que la ciudadanía tendrá más dificultades para implicarse a medida que el territorio sea más amplio, con mayor población o se trate de una temática más abstracta que las cuestiones relacionadas con la vida cotidiana. Por lo tanto, de nuevo, se estipulan unos conocimientos a partir de los cuales se participan, que están limitados a lo que se pueda generar o deliberar en y sobre ese "espacio abarcable" referido a una dimensión cercana o de proximidad. Esta limitación, que corresponde a las capacidades de los participantes, condicionará la agenda y el diseño del proceso de participación.

Por otro lado, en los últimos 30 años se han desarrollado diferentes metodologías participativas para la investigación social y para la elaboración de políticas públicas, o procesos de empoderamiento (dirigidos fundamentalmente a minorías), que señalan condiciones para que los saberes de los participantes aparezcan en escena. Son corpus teóricos diversos, pero que se ha centrado en reivindicar a los actores locales como actores con conocimientos claves para el análisis de la realidad, frente a la hegemonía de los expertos o de procesos más jerarquizados de investigación (Cornwall, 2007; Cornwall y Jewkes, 1995, Elizalde, 2006), evolucionando mucho desde la aparición de la educación popular en su versión freiriana (Freire, 1975) o desde las primeras experiencias de Investigación Participativa (Fals Borda y Brandao, 1987) que reivindicaban el reconocimiento de los conocimientos populares anclados

territorialmente y generados dentro de las comunidades. Pese a la variedad de útiles que presentan dichas metodologías o las diferentes corrientes sobre el empoderamiento, comparten un elemento común: su arraigo local. La mayoría de ellas están orientadas a la elaboración de auto-diagnósticos sobre la realidad local o sobre el propio grupo, mapas de redes de relaciones en un territorio o procesos de capacitación a partir de los diagnósticos elaborados por los habitantes del municipio o los miembros de un colectivo. Es decir se basan fundamentalmente en rescatar, con grados de complejidad diferentes, conocimientos experienciales o saberes de uso del territorio, anclando los procesos de transformación social en un espacio concreto (Villasante, Montañes y Martí, 2000; Villasante, Montañes y Martín, 2001; Biewener y Bacqué, 2011; Bacqué y Biewener, 2012).

De forma similar a lo que sucede con las metodologías participativas, otros procesos de participación crean públicos particulares en función de los conocimientos que demandan de quienes los componen y desde esa demanda generan las figuras que están invitadas a participar (Sintomer y Blondiaux, 2004). Un caso paradigmático que ilustra la relación entre el marco local de la participación ciudadana y la reivindicación de un determinado conocimiento es la figura de los "habitantes", especialmente en Francia. C. Neveu (2011:40-41) muestra la progresión histórica de esa categoría. En la segunda mitad de la década de los 70 comienza a ser reivindicada por la izquierda municipal denominando a quienes vivían o trabajaban en los barrios, sin establecer por ello cleavages de clase. En los 80, son las instituciones públicas quienes reivindicaban a los habitantes como aquellos excluidos que sufrían los efectos de la crisis. Es en la década de los 90 cuando se consagra una nueva concepción: "*aquella del experto de uso, del individuo con competencias específicas que han de tomarse en cuenta en los procesos de democracia de proximidad o de participación*" (ibid: 41). Las consecuencias del uso de esta categoría a la hora de pensar en la democracia participativa y la escala son.

> "*Las categorías de los públicos convocados, habitualmente de forma dicotómica, están frecuentemente asociadas a ciertas escalas de implicación y a ciertas cualidades o competencias: es, por lo tanto, habitual hablar de habitantes a nivel local y de ciudadanos a nivel nacional. Hay proyectos y procesos que se les asignan: los habitantes contribuyen al desarrollo de la democracia participativa, mientras*

> *que los ciudadanos contribuyen al desarrollo de la democracia representativa; los primeros se implicaran dentro de apuestas concretas y palpables, los segundos lo harán en una mayor abstracción*" (ibid: 43)

La reivindicación de este saber como un insumo de construcción de demandas o de posibles soluciones que mejorará la acción pública al tratarse de un conocimiento que no está en manos de técnicos o políticos, tiene consecuencias específicas sobre las posibilidades de la ciudadanía en los escenarios de participación. Como señalan Sintomer y Talpin (2011: 14): "*los profanos son ilegítimos para intervenir en otra escala que no sea la de la proximidad, la cotidiana y, por lo tanto, la del barrio o como mucho la del lugar de trabajo*". Los límites respecto a la escala o la agenda de las democracias participativas o deliberativas derivados de estas razones cognitivas son evidentes.

1.5.4.2 Razones relacionales o comunitaristas

El segundo grupo de razones que justifican la apuesta por la escala local tiene que ver con las relaciones entre los habitantes de un territorio, tanto entre ellos como con el espacio físico que comparten. Una de las variables que se aducen repetidas veces es que los procesos de participación pueden desarrollarse en este nivel porque es un *espacio de pertenencia y de vínculos* del cual es necesario partir para poner en marcha estas prácticas (Álvarez Pérez, 2012; Alguacil, 2006).

La defensa de la "comunidad", como punto de partida, puede asentarse en dos aproximaciones paradójicamente diferentes. La primera considera que tanto en las ciudades (aquellas con un tamaño que facilita la interacción cotidiana entre sus habitantes) o en los barrios, existe una gran diversidad social e intensidad relacional que los procesos de participación deben de poner en valor y que precisamente dicha participación será la mejor manera de fomentar identidades múltiples, construir marcos de convivencia y generar canales que permitan gestionar políticamente dicha diversidad (Borja, 2003; Francés y Garcia, 2007; Canales, 2005). Otras tendencias valorizan las comunidades con tamaños pequeños. Se trata de aproximaciones cercanas a la idea del capital social (Putnam, 2009) y centradas en la participación asociativa, no tanto en la

interacción entre sociedad civil y administración pública. En este caso defienden que la participación es más factible en comunidades con altos grados de homogeneidad, de forma que la diferencia (por ejemplo en forma de desigualdad social o de renta) dificulta la participación. Unidades más pequeñas tenderán a ser más homogéneas y más susceptibles de movilización ciudadana. Podemos diferenciar la aproximación a la diversidad como elemento que puede ser puesto en valor y gestionado desde la participación o como condición de posibilidad de estos procesos.

Pero la comunidad no sólo se refiere a la base en la que asentar la participación ciudadana. También puede ser los vínculos que han construirse como resultado de la misma (Telleria, 2007) en un intento por restablecer el vínculo social entre ciudadanos y entre ciudadanos y representantes políticos (Le Bart y Lefebvre, 2005; Rosanvallon, 2010). Es decir, la posibilidad o capacidad de construir tejido comunitario es otra de las razones por las cuales la democracia participativa ha de tener una base local. Becattini (1999) y Magnaghi (1998, 2000) describen este proceso de construcción de comunidad como la transición desde la consciencia de clase a la conciencia de lugar. En un contexto en el que el trabajo deja de ser la base para la articulación de los procesos de acción colectiva, el territorio ocupa un lugar central como espacio de arraigo e identificación de grupos sociales que se implican en la defensa de su entorno, del medio ambiente o de la calidad de vida. Dicha conciencia precisa de estructuras comunitarias en escalas locales o micro-locales (barrios, escuelas, espacios públicos,…etc), para la apropiación ciudadana de los procesos de participación. Las comunidades así creadas no sólo implican una nueva relación entre los habitantes también con los valores patrimoniales y los bienes comunes del territorio que habitan.

1.5.4.3 Razones administrativas

En primer lugar, los gobiernos locales son espacios espacialmente abiertos a la participación, es decir, son aquellos que por sus particularidades tienen más posibilidades de iniciar e incentivar estos procesos (Villoria, 2005; Arenilla, 2005; Blanco y Goma, 2002, 2003). Del Pino y Colino (2003: 6) señalan algunas de las características que confirmarían esta idea:

> "*El gobierno local tiene algunas características que lo hacen adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana como la identificación de la institución con las peculiaridades y los intereses del colectivo/ del territorio al que atiende. Además, las administraciones locales tienen más posibilidades de crear las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas"*.

Dos elementos destacan aquí: a) la adecuación con los intereses, es decir que se trata de necesidades fundamentalmente circunscritas a la esfera local, postura por lo tanto coherente con lo que se acaba de señalar anteriormente y; b) una posibilidad mayor que la de otras esferas de gobierno para crear condiciones de inclusión en los procesos de participación. También coherente con las afirmaciones anteriores pues se considera que la participación anclada en espacios locales o de proximidad es la más adecuada para dicha inclusión.

Por otro lado, el contexto local sería el más adecuado para atender a las nuevas agendas de políticas públicas participadas. Temas como la sostenibilidad ambiental, la diversidad cultural, empleo y economía,… etc, que se vinculan habitualmente a los procesos de participación, tendrían en los gobiernos locales agentes especialmente aptos para su desarrollo. Dicha adecuación además viene favorecida por las mayores posibilidades administrativas de estas esferas para adaptarse a las modificaciones que demandan los requerimientos de integralidad y transversalidad que acompañan a muchos procesos de participación ciudadana, valorizando a su vez los recursos del propio territorio (Blanco y Goma, 2003: 2-7)

Aun así encontramos que esta aproximación hace hincapié en la existencia de una serie de problemas que pueden dificultar la respuesta de los gobiernos locales a los procesos de democracia participativa: a) inconvenientes derivados de la estandarización de determinadas metodologías sin que se adapten al contexto; b) resistencias en las estructuras administrativas a las reformas que habrían de acompañar estos procesos; c) restricciones financieras de los gobiernos locales y escasez de recursos (personal, infraestructura, conocimientos,…); d) la falta de competencias para afrontar las propuestas de la ciudadanía o la necesidad de entrar en relación con actores fuera de la

corporación municipal o en niveles mayores de gobierno y; e) predominio de los actores institucionales locales (Fung y Wright, 2003; Villoria, 20005, Blanco y Goma, 2003, Del Pino y Colino, 2003).

1.5.5 La "trampa de lo local" y los problemas de agenda, intensidad e innovación democrática

En clara relación con las razones anteriormente señaladas, existen tres problemas de la *trampa de lo local* referidos a los límites que se establecen para el desarrollo de la democracia participativa. El primero es el *problema de la agenda*, con diferentes dimensiones. La primera es que la asociación de la profundización democrática a escalas como lo municipal, lo barrial o lo comunitario ha venido acompañada de la construcción de una agenda determinada. Agenda limitada en la mayoría de los casos a necesidades inmediatas de la ciudadanía, aquellas derivadas, al fin y al cabo, de los conocimientos que su implicación aporta al proceso. Esto supone que la participación se aleja de "*las grandes apuestas que estructuran las sociedades contemporáneas*" (ibídem), y de los ámbitos en los que se toman las decisiones más importantes, quedando limitada su capacidad de impacto (Sintomer y Talpin, 2011; Blondiaux, 2008; Purcell, 2006).

Paradójicamente, dentro de este problema existe una ruptura con respecto a la anterior forma de pensar la relación entre participación y escala. Si, como bien señalaban Dahl (1998) y Dahl y Tufte (1973), existe una relación inversa entre capacidad del sistema e intensidad de la participación, es decir, la ciudadanía podía participar de forma más intensa en aquellas esferas en las que los sistemas políticos tenían menos capacidades para enfrentar las necesidades de los ciudadanos, pero dichas escalas locales se adecuaban a los intereses derivados de la participación ciudadana. En el marco actual de las democracias participativas nivel local esta relación se mantiene haciendo hincapié en los siguientes aspectos: a) las necesidades a partir de las cuales las personas participan son aquellas más vinculadas a su vida cotidiana y; b) son los gobiernos locales los que tienen (o deberían tener si se promueve la descentralización) mejores capacidades para asumir dichas necesidades. La relación entre eficacia del sistema y posibilidades de participación esta aparentemente solucionada al reducir la agenda de las democracias participativas a las necesidades locales. Sin embargo, la trampa de lo local, a partir de

esta operación "*oscurece otras opciones escalares que pueden ser más efectivas a la hora de alcanzar un objetivo deseado*" (Purcell, 2006: 1927). Esto es especialmente problemático cuando la participación a nivel local se vincula, pese a mantener gran parte de los componentes de los problemas epistémicos y de agenda, con la resolución de cuestiones como la crisis ecológica o la injusticia social.

La cuestión ecológica ilustra especialmente este problema. Desde las grandes cumbres contra el clima (especialmente Rio-92) se ha apostado, mediante mecanismos como la Agenda 21, por las ciudades y los ámbitos locales como los escenarios claves para resolver la crisis ambiental fomentando la participación ciudadana y la cohesión social al mismo tiempo. Por otro lado, autores como Dobson (2005) y Valencia (2003), señalan que, precisamente, las dimensiones de esta crisis suponen la necesidad de actuar en escalas superiores, pero lo plantean reduciendo las posibilidades de profundización democrática (consideran que no se trata tanto de una cuestión de reforzar las esferas públicas como la acción privada y los deberes de los ciudadanos). Encontramos, por lo tanto, un intento de resolver participativamente un problema global a escala local, con las limitaciones que eso conlleva, y un intento de reivindicar escenarios más amplios de resolución sin participación ciudadana. Esto hace evidente la desconexión entre problemas, escalas desde las que asumir la complejidad de dichos problemas y procesos participativos.

El segundo problema deriva del entendimiento de la *intensidad de la participación*. En este sentido, la reflexión sobre las escalas de la participación, ilustra perfectamente esta cuestión. Desde la propuesta original de Arnstein (1969) a otras más actuales, el análisis sobre los grados de la participación y su intensidad ha obviado la cuestión del tamaño o el nivel administrativo y la agenda. Estas "escalas" se centran en la mayoría de los casos en "el poder ciudadano", es decir, en la capacidad de influir sobre los resultados del proceso (Arnstein, 1969[46]; Wilcox, 1994; Alguacil, 2006; Tritter y McCallum, 2006).

[46] En estos casos, la escala de Arnstein (1969) constituye el modelo seguido. Este autor diferencia un primer grado de no-participación, un segundo grado de participación simbólica y el tercer grado de poder ciudadano. Las modalidades de no participación son manipulación (el objetivo es engañar a la población mediante procesos de información y participación no adecuados) y terapia (entornos donde la ciudadanía puede desahogarse de los problemas de no tener poder, pero sin efecto alguno). En el segundo grado aparecen la información (un proceso unidireccional de provisión de información en el que no hay derecho a réplica ni a negociación), la consulta (aunque en este caso existe derecho a réplica, no está garantizado que las opiniones de la ciudadanía sean consideradas) y el apaciguamiento (los ciudadanos ven cómo algunas de sus propuestas son reconocidas, pero sin influir en las cuestiones más importantes). Por

En otros casos, la escala se conforma poniendo el foco en la interacción con las administraciones públicas (Choguill, 1996[47]). Todos los casos mantienen el mismo problema, no se considera la extensión del proceso (en términos de territorio o población) o la diversidad temática que se trata, generando una manera unidimensional de evaluar la participación (sin prestar atención a los diseños de la misma) que además tiende a valorizar, de nuevo, escenarios comunitarios o locales.

Los resultados de los procesos participativos en determinadas escalas dependen no sólo de cuáles sean sus agendas, también de cuáles son las condiciones de participación y la capacidad de los actores en los mismos (Brown y Purcell, 2006: 196). La *trampa de lo local* señala que dicha escala "*es más democrática que otras escalas*" (Purcell, 2006: 1926). Con lo que se ha consolidado el tercer problema, el *problema de la limitación de la innovación democrática a la esfera local*. Con lo que las decisiones referidas a escalas mayores están limitadas a procesos de menor intensidad participativa como el voto y/ o la delegación mediante la representación.

Analizar los procesos de participación en escalas que van más allá de lo local implica abordar estos problemas y reflexionar sobre otras maneras de pensar la eficacia y la equidad en los procesos de profundización democrática. Para ello, en el capítulo siguiente, se recurrirá a cuatro giros recientes en las teorías participativa y deliberativa (institucional, sistémico, epistémico y representativo) que, imbricados, nos permiten enfrentar este salto de escala.

1.6 Conclusiones

A la hora de pensar en la relación entre participación, tamaño y escala (entendida como nivel administrativo) la primera conclusión a la que podemos llegar es que

último, encontramos el partenariado u asociación (desarrollo de iniciativas de participación mediante comisiones mixtas entre sociedad civil y poder público, con paridad entre ambos o con predominio de los segundos en la toma de decisiones finales), el poder delegado (la ciudadanía tiene un mayor grado de control dentro del proceso) y el control ciudadano (son los ciudadanos los encargados de gestionar todas las fases del proceso participativo).

[47] Su diseño se centra en las posibilidades de interacción con actores institucionales, de forma que habría un grado máximo de la escala (denominado empoderamiento) vinculado al apoyo institucional y de otros actores, pero asegurando un mayor poder de decisión de los actores ciudadanos y un último grado que sería el de la autogestión donde pese a existir un importante grado de implicación, no existen apoyos externos al proceso.

teóricamente existe una relación inversa entre estos elementos. A mayor tamaño o escala menor será la participación y a la inversa cuanto menor sea la extensión, el número de ciudadanos o el nivel administrativo, mayor son las posibilidades de llevar a cabo procesos participativos de calidad. Como acabamos de ver la construcción teórica de esta relación es fruto de un largo recorrido en el que existen similitudes y divergencias entre diferentes tradiciones teóricas.

Esta relación se asienta sobre dos diferentes consideraciones de efectividad. Una primera concepción de la efectividad de la participación menos común, pero que señala un impedimento clave para ampliar la escala de la participación, y en la que no podríamos englobar a los teóricos contemporáneos de la democracia participativa (salvo en la segunda parte de dicha percepción, asociada a sus impactos). Posteriormente existen tres perspectivas ya más comunes: la eficacia epistémica, la contradicción entre eficacia de participación y la eficacia del sistema y un acuerdo generalizado respecto a la formulación mayor escala, menor intensidad participativa. Estas cuatro cuestiones constituyen el marco general de la problemática relación entre democracia participativa y escala y son los cuatro interrogantes generales a los que se intentará dar respuesta en el segundo capítulo de este trabajo. Antes, presentaremos las principales características de cada uno de estos cuatro ámbitos de eficacia.

La *eficacia de la participación* adquiere una consideración aritmética que tiene que ver con el porcentaje de impacto que los individuos tienen en el resultado final, con lo que disminuye si aumentan la escala, el tamaño del territorio y el número de participantes. De ahí que podamos encontrar formulaciones como: a medida que aumenta el número de participantes disminuye la eficacia de la participación o la participación de los individuos en la construcción del interés general, en el ejercicio del autogobierno, etc. Se trata entonces de analizar otras formas de eficacia que no correspondan con el impacto causal individual dentro del proceso y que no consideren la equidad participativa como igual a que todos los ciudadanos tengan el mismo impacto en la decisión final (consideración que, como señala Przeworski (2010) lleva a entender la unanimidad como el único escenario posible de la democracia participativa).

La eficacia está asociada, también, al impacto directo y de dimensiones tangibles de las decisiones tomadas en la vida cotidiana de los ciudadanos. La participación será eficaz y

los procesos serán más inclusivos en la medida en que se ocupen de las necesidades concretas de los individuos, identificadas con las que derivan de su experiencia directa. Estas son las motivaciones para participar, claras y no difusas, con lo que la agenda de la democracia participativa queda limitada. Por lo tanto los dispositivos o instituciones que se pongan en marcha serán más eficaces al tratar las temáticas concretas que interesan al público y desarrollándose en un espacio de cercanía dentro del cual los participantes puedan observar directamente los efectos de su acción.

Eficacia espitémica: Se refiere a *la capacidad que tiene la participación de movilizar determinados saberes y cuáles son las aportaciones que la participación hace al sistema*. Más allá de las consideraciones sobre la incapacidad de las democracias actuales para procesar las demandas de la ciudadanía, el problema es otro. Si los ciudadanos no pueden intervenir en los contextos de alta complejidad (como el nacional), por qué pueden o es conveniente que lo hagan en lo local. La respuesta es por los conocimientos que aportan y su forma de procesar las demandas, que se adaptan a este contexto.

Estos conocimientos se refieren al saber de uso, a los saberes derivados de la experiencia y situados en esferas con un tamaño pequeño (con muchas referencias a ámbitos como el barrial o a actividades como la industrial). Se trata de una problemática en la que coinciden tanto los autores encuadrados dentro del elitismo competitivo (Schumpeter), el pluralismo (Dahl) o en las definiciones mínimas de la democracia (Bobbio). El problema es que también muchos de los autores que revisan críticamente estas tradiciones y buscan generar nuevos modelos de democracia coinciden en limitar los saberes que los ciudadanos pueden esgrimir a los derivados de su experiencia directa y cotidiana. Si por una parte esto supone un vector de inclusión en determinadas esferas públicas, también lo es de exclusión al limitar las agendas en torno a las cuales deliberar y las aportaciones de los procesos de participación.

De esta forma un nuevo interrogante sobre la relación entre tamaño, escala y participación tiene que ver con cómo es posible movilizar otros recursos cognitivos que no tengan tanta presencia dentro de los procesos centrados en situaciones locales, cuáles serían esos saberes y cómo se relacionan con los saberes de uso predominantes en las escalas locales.

Por último, existe una *clara contradicción entre eficacia de la participación y eficacia del sistema político*. A mayor tamaño y mayor complejidad administrativa (así como en las escalas más altas de gobierno) más eficaz es el sistema, en el sentido planteado por Dahl y Tufte (1973) de la capacidad de responder a la necesidad de los ciudadanos. En esta esfera de máxima eficacia, menor son las posibilidades de poner en marcha formas eficaces de participación. Por otro lado, las esferas más cercanas a la ciudadanía son aquellas donde el sistema político tiene, aparentemente, menor capacidad para enfrentar dichas necesidades. La vinculación de la participación a saberes de uso o a necesidades locales, alimenta esta percepción de la imposibilidad de relacionarla con contextos de alta complejidad referidos a cuestiones de índole nacional o de gran escala. Sin embargo la escala local se convierte en el escenario clave de adecuación entre participación y capacidad del sistema, puesto que la primera está limitada a la expresión y resolución de determinadas necesidades (vinculadas, como se ha señalado, a cuestiones concretas, cotidianas y tangibles) que los sistemas políticos a esos niveles pueden llegar a satisfacer? Aquí por lo tanto se genera una nueva pregunta que es ¿cómo es posible vincular participación a eficacia del sistema ante agendas más amplias?, es decir cómo desarrollar procesos que tengan influencia en las áreas de mayor complejidad administrativa que se dan en las escalas más altas de gobierno y que permitan a la ciudadanía intervenir en problemas y decisiones de gran impacto que van más allá de la agenda de los gobiernos locales.

A medida que se incremente la escala disminuir la intensidad de la participación. Por un lado, a partir de un determinado nivel o tamaño es necesario recurrir a formas representativas. En todos los casos existe una separación tajante entre participación o implicación de la ciudadanía en cuestiones relacionadas con el interés general y representación. La única relación posible es el voto y se trata de formas de gobierno que suelen referirse a temáticas diferentes: la representación a cuestiones más complejas y la participación, como ya hemos señalado, a las necesidades locales más inmediatas. Por otro lado, las posibilidades de democratizar las decisiones a nivel nacional, cuando se consideran están relacionadas con mecanismos de baja intensidad, como el referéndum (al que no se le atribuyen las virtudes de las prácticas participativas), el sorteo (muy marginalmente) o diseños piramidales donde la esfera local es la escala más importante y la subida de nivel sólo se interpreta en términos de selección de propuestas (con

reducidas posibilidades de actuación para los representantes), con lo que dicha subida no cuenta con una capacidad constructiva relativa a la agenda o las propuestas participativas. Aparece aquí, un nuevo problema: ¿es posible vincular participación con representación?.

2. Cuatro giros en las teorías participativas y deliberativas para pensar en la escala.

En el capítulo anterior se ha trazado el recorrido conceptual que ha justificado o explicado el enraizamiento local de las innovaciones democráticas. Los diferentes componentes de la efectividad de la participación han consolidado un marco de comprensión según el cual gobiernos locales, esferas comunitarias o escalas de proximidad son las mejores para poner en marcha procesos participativos o deliberativos. De esta manera, pensar en la posibilidad de desarrollar dichos experimentalismos en otros niveles parece ir a contramano de aquello que tanto teoría como práctica parecen indicar.

Sin embargo, tanto teórica como empíricamente esta afirmación y el marco epistemológico que la sostiene, se están viendo interpelados recientemente. En primer lugar por la puesta en marcha de diferentes experiencias, de muy diverso cuño, en escalas superiores a la local y, en segundo lugar, por nuevas aproximaciones teóricas, sea a la deliberación, sea a la participación, que cuestionan de manera particular, el "destino local" de la intensificación de la democracia.

En estas páginas se pretende dar cuenta de estas nuevas aproximaciones teóricas, que denominaremos "giros" para componer una concepción diferente de la efectividad participativa-deliberativa. Es decir, un marco teórico diferente que ayude a pensar la relación entre escala y participación desde otro prisma. Cuatro son los giros teóricos que se van a presentar: institucional; sistémico; epistémico y; representativo. Todos ellos son parte de diferentes desarrollos de las teorizaciones participativas y deliberativas.

Para plantear dichos giros comunes es necesario, inicialmente, profundizar en la comparación entre participación y deliberación, dos conceptos en tensión (Sintomer, 2011a), marcados por diferentes recorridos y diferentes concepciones de cuestiones como la inclusión, su relación con los movimientos sociales,... etc. Se trata de marcos normativos que se han materializado a través de procesos y dispositivos muy diferentes tal y como se expondrá a continuación. Pero también son conceptos en dialogo, en comunicación y por ello tienen afinidades electivas (ibídem), es decir innovaciones en el cuadro teórico de cada uno, que lo modifican y entran en contacto con el otro,

produciendo así mismo transformaciones. Estas afinidades electivas son la base de los cuatro giros a partir de los cuales repensar como desarrollar innovaciones democráticas más allá del marco local.

2.1 Tres tensiones entre deliberación y participación

En numerosas ocasiones participación y deliberación se consideran como sinónimos. A ello contribuye cierta confusión idiomática ya que por ejemplo en castellano, el término deliberación está asociado tanto a la discusión colectiva de un asunto como a la toma de decisiones o el carácter vinculante de las decisiones tomadas por instituciones colectivas, ambas cuestiones también están vinculadas con la participación. Esta confusión se mantiene en otros idiomas.

> "*En francés, la palabra deliberación tiene dos significados diferentes: por un lado, en el viejo francés, la deliberación es sobre todo la decisión (por eso decimos de una Asamblea que es deliberativa). Por el otro, la deliberación es la discusión reflexiva que precede a la decisión. Esta dualidad semántica no está presente de la misma manera en otros idiomas. Si el español se aproxima, el portugués y el italiano utilizan el término, fundamentalmente, como en el viejo sentido francés. En todo caso lo deliberativo se opone a lo consultivo y es sinónimo de toma de decisiones. En ingles, la deliberación es una discusión en la que todos los datos son sopesados, y sólo en casos particulares, este proceso lleva a la toma de decisiones*" (ibid: 122).

En gran parte motivado por la confusión semántica que se da en torno a sus significados, que tiende a considerarlas similares, participación y deliberación presentan importantes divergencias y puntos de disputa. Pese a que ambas plantean modelos complementarios a de la democracia representativa (Papadopoulos y Warin, 2007) y le otorgan (con diferentes grados) una función constructiva al proceso político, más allá de las perspectivas agregativas de la democracia[48], su convergencia no es evidente, ya que

[48] Las perspectivas agregativas de la democracia son aquellas que consideran que las preferencias de los ciudadanos o los votantes son exógenas al proceso político concreto en el que se van a dirimir. Por lo tanto, dicho procedimiento ha de ponderarlas y permitir la decisión entre las mismas. En el caso de la

"*participación masiva y deliberación de calidad son, a menudo, dos conceptos en tensión*" (Sintomer, 2011b: 239). Además en las consideraciones iniciales de la democracia participativa, "*la concepción de la deliberación política es prácticamente inexistente*" (*ibid*: 256).

Existen, por tanto, diferencias entre participación y deliberación. Las más importantes se dan dentro de principios que, inicialmente, comparten (Sintomer y Allegretti, 2009: 365-366, Blondiaux, 2008a: 126-127):

- *Principio de discusión*: el modo es que se organiza el debate democrático debe permitir el intercambio de razones y argumentos. Este debate debe de favorecer la transición desde el interés particular al bien común; requiere de tiempo para la discusión, de información adecuada y debe tener reglas de funcionamiento claras.
- *Principio de inclusión*: la discusión tiene que estar abierta al mayor número posible de personas, en términos ideales debería de estar abierto a quien pueda estar potencialmente interesado por la temática que se trata. La diversidad de actores que participa es importante en la medida en que la calidad del proceso mejora en la medida en que no sólo existe interacción entre la clase política y la ciudadanía, también entre la propia ciudadanía.
- *Principio de publicidad*: la calidad del debate depende de la transparencia del proceso. Se trata de fomentar debates públicos con mecanismos de rendición de cuentas, alejados por tanto de los mecanismos de distribución de bienes públicos estructurados en torno al clientelismo o el lobbyng.

Existen diferencias significativas derivadas del modo en que las aproximaciones meramente deliberativas a la concepción de la democrática y la esfera pública interpretan estos tres principios (Sintomer y Allegretti, 2009:367):

- *Principio de discusión*: queda limitado a la dimensión argumentativa del debate (hace especial hincapié en el "mejor argumento").

---

deliberación se entiende que dichas preferencias son fundamentalmente endógenas, es decir, se crean dentro del proceso o dispositivo particular a través de la discusión y el intercambio razonado entre los participantes. La perspectiva participativa más habitual ocupa un lugar intermedio entre ambas.

- *Principio de inclusión*: la aproximación es minimalista, no tienen que participar el mayor número de personas posibles, basta con que lo haga una muestra representativa de las mismas.
- *Principio de publicidad*: no se excluye la necesidad de establecer mecanismos de deliberación a puerta cerrada.

Para elaborar un análisis tendente a desarrollar cierta hibridación entre participación y deliberación, es necesario revisar estas tensiones a partir de tres ejes específicos: a) diferencias entre inclusión interna y externa; b) dispositivos y objetivos contemplados y; c) relación con movimientos sociales, intereses particulares y saberes. Estos ejes nos permitirán señalar diferentes ámbitos conflictivos que se trataran posteriormente al presentar los cuatro giros teóricos.

Innovaciones democráticas más allá de lo local 1. Argentina. Plan Estratégico Provincia de Santa Fe (2008-2011)

En 2008 se pone en marcha en la provincia de Santa Fe (Argentina, 3.397.532 habitantes) un proceso de planificación estratégica basada en una nueva regionalización de dicha provincia. Con el objetivo de fomentar una nueva visión del territorio que mejorará la acción pública y permitiera una mejor interacción entre las administraciones públicas y la ciudadanía, el conjunto del territorio se estructuró en cinco regiones (cada una con una ciudad *nodo* o central) que sirvieron de base para la participación ciudadana (Reyna y Rigat Pflaum, 2009:10).

El proceso de planificación estratégica buscaba crear proyectos de intervención y de políticas públicas en las diferentes escalas de la provincia (local, regional y provincial). Para ello se estructuró un sistema de participación que trabajaría tanto en la elaboración de diagnósticos y propuestas en esas mismas escalas, como en la revisión, control y seguimiento de la ejecución de las propuestas aprobadas. Este sistema comprendía cuatro espacio diferentes: Asambleas Ciudadanas; Consejos Regionales de Planificación; Foros de Jóvenes y; Foros de Pueblos Originarios.

Las Asambleas Ciudadanas constituían la base del proceso participativo y se realizaban en cada región. Se trataba de reuniones abiertas a la participación de toda la ciudadanía, aunque con énfasis particular en la asistencia del tejido asociativo y en ellas participaron entre 2008 y 20011 más de 13.000 personas (Ford, 2012:34). El trabajo dentro de estas Asambleas Ciudadanas se estructuraba en torno a tres ejes: físico-ambiental; económico-productivo y; socio-institucional (Reyna y Rigat Pflaum, 2009: 14). Con el desarrollo del Plan Estratégico estas Asambleas han comenzado a descentralizarse hacia microregiones, intentando ampliar la participación en las mismas, que hasta 2011 sólo alcanzaba a un 25% de las localidades de la provincia.

Los Consejos Regionales de Planificación eran espacios con una participación más reducida y con presencia tanto de la sociedad civil (con un perfil más técnico y corporativo) como de las

administraciones públicas. Tenían un carácter fundamentalmente consultivo orientado al desarrollo de acciones de coordinación "*entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil sobre los temas y proyectos estratégicos definidos como prioritarios*" (Ford, 2012: 26)

Por último existían dos tipos de Foros articulados en torno a temáticas concretas: juventud y pueblos originarios. En ambos casos buscaban consolidar espacios de participación para actores considerados como estratégicos pero que no tenían tanta participación como se consideraba conveniente en el resto de espacios. Ambos espacios han permitido incluir estas perspectivas en la planificación provincial.

El proceso de planificación concluyó con un alto índice de efectividad, con una buena distribución del gasto público en las diferentes regiones con respecto a otras experiencias de planificación (ibid). Si bien es cierto que se demostró cierta capacidad de innovación al configurar espacios participativos en diferentes escalas y resolver algunos de los defectos de los mismos (como la inclusión de jóvenes y pueblos originarios) el problema fundamental, a la hora de plantear la subida de escala de la participación es el de la coordinación entre dichos espacios. No existían formas de interacción claras entre los diferentes foros participativos, ni entre las regiones para los proyectos de carácter provincial (por ejemplo entre Asambleas) ni dentro de las propias regiones (por ejemplo entre Foro de Juventud y Asamblea Ciudadana), lo cuál dificultaba la reflexión sobre el conjunto del territorio o el establecimiento de estrategias compartidas que mejoraran la deliberación en el interior de las arenas disponibles.

2.1.1 Diferencias en la inclusión interna y externa

Este es el primero de los ejes de distinción entre deliberación y participación. Paradójicamente ambas tienen en la inclusión un principio normativo fundamental. En el caso de la deliberación encontramos referencias como el *Principio D* de Habermas, según el cual deben participar en la discusión todos los ciudadanos potencialmente afectados por el tema (Habermas, 1998). Mientras que gran parte de la literatura participativa tiene en la inclusión de la ciudadanía en los debates y las decisiones colectivas uno de sus objetivos fundamentales, haciendo especial hincapié en la puesta en marcha de procesos especialmente orientados a minorías o sectores habitualmente excluidos de la participación.

Pese a compartir este objetivo general, la forma de abordarlo es muy diferente, para analizar esa diferencia hay que distinguir dos tipos de inclusión: *externa* (aquella que se refiere a la inclusión de la población en el proceso) e *interna* (referida a las condiciones de una participación inclusiva dentro del propio proceso, es decir, sus características internas).

La diferencia más importante se refiere a la *inclusión externa*. La mayor parte de los procesos participativos son de auto-convocatoria, es decir, es una convocatoria abierta y

va quien esté interesado en asistir, salvo en aquellos procesos donde se ponen límites y la participación no es universal (por ejemplo, sólo pueden participar los ciudadanos asociados, los mayores de determinada edad, los habitantes censados en el municipios,… etc). La puesta en marcha de iniciativas participativas no asegura que sean inclusivas, es más, pueden reproducir pautas de exclusión social asentadas allí donde se dan, por lo que, especialmente para fomentar la asistencia de los grupos habitualmente excluidos de estos procesos (mujeres, infancia, migrantes,…) se pueden tomar algunas medidas específicas:

> "*Para que la inclusión se dé, requiere de estrategias deliberadas y dinámicas sociales previas que faciliten la participación de estas poblaciones, existencia de dinámicas anteriores que faciliten tal participación, así como reglas e incentivos claros para la inclusión*" (Bebbington, Delamaza y Villar, 2006: 320).

La inclusión entendida como la diversidad y la cantidad de población que participa de un proceso es un ámbito problemático en las prácticas participativas que destinan diversos esfuerzos a para promoverla (Allegretti, Cabannes y Vásconez 2007). No sucede lo mismo en el caso de los dispositivos deliberativos. En este caso, pese a presupuestos normativos como el *Principio D*, la mayoría de los procesos tienen una convocatoria cerrada. En ella se recurre a herramientas como el sorteo o las muestras representativas para "*seleccionar un microcosmos de la ciudadanía, un grupo que tiene las mismas características y la misma diversidad que la ciudadanía, pero a una escala más pequeña*" (Sintomer, 2012: 146).

Innovaciones democráticas más allá de lo local 2. Canadá. La Asamblea Ciudadana de British Columbia para la reforma electoral.
Pese a sus promesas de reforma electoral mediante un proceso ciudadano tras las elecciones de 1996, el Partido Liberal, al llegar al gobierno de British Columbia (4.400.057 habitantes), frenó su propia agenda planteando una modificación legislativa muy reducida y sin acudir a ningún tipo de proceso participativo. En 2002, el Partido Verde lanzó una iniciativa para promover un referéndum sobre la reforma electoral. Aunque esta propuesta fracasó al no conseguir el número de firmas necesario, mantuvo la temática de la implicación ciudadana en la reforma legislativa. Finalmente, a finales de ese mismo año, se establece un proceso mediante el cual una Asamblea de ciudadanos seleccionados por sorteo (esto suponía mantener la representación de todos los distritos electorales y evitar una dinámica

excesivamente partidaria en su interior) sería la encargada de proponer un tipo de reforma que posteriormente sería sometida a referéndum para su aprobación (Lang, 2007; Warren y Pearse, 2008). La propuesta final dobló el número de participantes a 160, incorporando una mujer y un hombre de cada provincia y la posibilidad de ampliar el número de participantes si el director de la Asamblea lo estimaba conveniente (Lang, 2007: 39).

La Asamblea Ciudadana realizó su trabajo entre los meses de enero a noviembre de 2004, dividiéndolo en tres fases: formación sobre sistemas electorales; audiencias públicas y; deliberación interna. Para la elección de los participantes se enviaron cartas a 200 votantes elegidos por sorteo (manteniendo criterios de género y edad) de cada distrito electoral. Entre los que respondieron afirmativamente, se volvió a realizar una nueva lista por sorteo (manteniendo la estratificación señalada). Finalmente esta parte del proceso concluyó con una última selección por azar (sacando los nombres de un sombrero) entre las personas que participaron de la última parte, ya presencial. (Lang, 2007: 40-41). Finalmente la Asamblea estaba compuesta por un hombre y una mujer de cada uno de los 79 distritos electorales, junto con un hombre y una mujer representantes de los descendientes de poblaciones aborígenes, contando con una importante diversidad interna (sus niveles de formación, por ejemplo, variaban de seis años de educación a un doctorado en Oxford) (Pearse, 2008; Lang, 2007).

La fase de formación tuvo una duración de tres meses. En ella los asistentes participaban en seminarios sobre sistemas electorales que se celebraban en fines de semana alternos. A esta fase siguió el periodo de las audiencias públicas repartidas por toda la provincia. Entre mayo y junio de 2004 se desarrollaron 50 audiencias, organizadas por los participantes de la Asamblea que vivían en las zonas donde se celebraban, junto con la asistencia de otros participantes (entre dos a diez). El formato de las audiencias era similar: una serie de presentaciones por parte de los asistentes (tanto de la Asamblea como de fuera) y debates posteriores. Hubo más de 350 presentaciones y alrededor de 3.000 participantes en total (Lang, 2007; Pearse, 2008). En esta fase se produjo un cierto conflicto entre los participantes de la Asamblea y la comisión gestora de la misma. La última quería que se presentarán ya en las audiencias los sistemas electorales que resultaban del agrado de la Asamblea Ciudadana, mientras que los participantes en la misma no querían cerrar el debate proponiendo una agenda tan cerrada. Finalmente las audiencias se desarrollaron bajo los parámetros decididos por los participantes (Lang, 2007; Pearse, 2008).

Tras estas dos fases, el periodo de deliberación que cerró el proceso se extendió durante los fines de semana de seis semanas. Las deliberaciones mantenían el mismo esquema, alternando sesiones plenarias con grupos de trabajo dinamizados por facilitadores (aunque no se garantizó una participación equitativa por parte de todos los asistentes, variando mucho el perfil a ese nivel) (Pearse, 2008). Ya en el primer fin de semana se establecieron los principios que determinarían la elección de un sistema específico y en las últimas sesiones se pulieron los detalles del Sistema de Voto Transferible elegido. La propuesta final no contó con el consenso de toda la Asamblea, pero sí con la mayoría necesaria.

Las audiencias públicas supusieron una importante innovación respecto a los dispositivos deliberativos clásicos, al abrir la Asamblea Ciudadana a la interacción con otro tipo de foros y a la opinión de otros actores, entre ellos, por ejemplo, algunos partidos políticos o movimientos sociales interesados en la temática de la reforma electoral. La segunda vía de apertura fue el referéndum por el cual los habitantes de la provincia de British Columbia debían ratificar la modificación propuesta.

Este referéndum ilustra uno de los problemas clave de esta experiencia: la poca interacción con los partidos políticos y el poco apoyo del gobierno del momento a la iniciativa (pese a haberla puesto en marcha), en parte por ser contraría al modelo que el partido en el poder y los diferentes comités de expertos planteaban (Lang, 2007). Por lo tanto el referéndum contó

con escaso apoyo presupuestario, con pocos partidos políticos haciendo campaña por algunas de las opciones (si o no) y con un importante esfuerzo de los miembros de la Asamblea Ciudadana por explicar el proceso y defender la propuesta realizada.

Finalmente el referéndum tuvo lugar el 17 de mayo de 2005, La propuesta contó con la aprobación de 77 de los 79 distritos electorales, y por el 57,3% del electorado. Sin embargo, el requisito era de un mínimo del 60%, con lo que la reforma electoral no fue aprobada definitivamente. El 12 de mayo de 2009 tuvo lugar la segunda edición de la misma votación. Cuatro años después de la primera edición la derrota de la opción presentada por la Asamblea Ciudadana fue aún más contundente, en este caso el 60,9% del electorado voto en contra de la misma.

Una vez problematizada la entrada de la ciudadanía en el proceso, queda por ver cómo se garantiza la equidad en la participación o en la deliberación dentro del mismo (la *inclusión interna*). La democracia deliberativa, más allá de las consideraciones habermasianas de un espacio público ajeno a las desigualdades sociales, económicas y culturales, busca cómo garantizar que todos los actores puedan tener la misma implicación y que la deliberación no se vea afectada o condicionada por elementos que generen desigualdad entre los participantes. Para responder a esto, los dispositivos deliberativos han creado diferentes metodologías de organización de los debates: creación de grupos de trabajo, reparto de tiempos, presencia de moderadores, información previa, jornadas de formación, recuento claro del número de intervenciones, etc (Fishkin, 2009; Chappell, 2012; Sintomer, 2011a).

Si bien esta preocupación por la equidad dentro del debate es casi permanente en el caso de las prácticas deliberativas, no lo es tanto dentro de los procesos participativos, que en muchas ocasiones no muestran atención a este tipo de problemas. En los casos en los que se presta atención a este tipo de equidad, las estrategias adoptadas son diferentes en función de los objetivos, la tipología del proceso y la forma de exclusión a la que se quiera responder. Encontramos ejemplos como: la habilitación de espacios específicos para la participación de determinados grupos que después se incorporan al proceso (por ejemplo asambleas únicamente de población migrante que posteriormente participa del resto del proceso); el "out-sourcing" (consiste en llevar los procesos de participación a los espacios públicos o a los lugares de socialización de la ciudadanía para facilitar su implicación); recursos como guarderías, horarios definidos, reparto de los tiempos, materiales en diferentes idiomas y en braille o interpretes de lengua de signos; uso de metodologías participativas; recurso a las nuevas tecnologías o a otro tipo de acervos culturales cuando se quiere garantizar la incorporación de comunidades

tradicionales,… etc (Allegretti, 2007; Allegretti, Cabannes y Vásconez 2007; Monedero et al, 2013).

Innovaciones democráticas más allá de lo local 3. España. La Oficina de presupuestos Participativos de Málaga y la Encuesta Deliberativa sobre el Agua en Andalucía.

En las últimas dos legislaturas la provincia de Málaga lanzó dos iniciativas de fomento de los Presupuestos Participativos en los municipios de la provincia. La primera (2003-2007) se limitó a un proceso formativo con la puesta en marcha de cuatro experiencias (Falk et al, 2008). Tras las elecciones del 2007, se abre en la Diputación de Málaga, la Oficina de Presupuestos Participativos de Málaga que supondrá un esfuerzo más ambicioso de difusión de los Presupuestos Participativos tanto en redes nacionales (como la Red Española de Presupuestos Participativos) e internacionales, como en los gobiernos locales de los municipios de la provincia malagueña.

La estrategia de la Oficina se centraba en varios ejes. Por un lado la puesta en marcha de una línea de subvenciones para contratar personal técnico de apoyo en los diferentes ayuntamientos que asumieran la puesta en marcha del proceso y que solían tener problemas económicos para hacer frente a la contratación de dinamizadores. La segunda línea tenía que ver con la formación, fomentando la capacitación del personal técnico y político de los municipios, junto con el tejido social de las diferentes localidades en diferentes ámbitos, entre los que destacaban las metodologías participativas y la comunicación. El tercer campo de actuación es la difusión con los propios políticos tratando de incentivar la puesta en marcha de estos procesos. Por último se fomentó el trabajo en red en diferentes ámbitos: entre los técnicos de los diferentes lugares con Presupuesto Participativo, entre los políticos y entre los vecinos participantes de los grupos motores de los diferentes procesos.

Entre los efectos de este proceso destaca la proliferación de experiencias en municipios malagueños, alcanzando cerca del 20% de los municipios de la provincia, con un total de 21 procesos (con grados diferenciados de desarrollo). Se alteró la geografía de los Presupuestos Participativos en España, ya que casi todas las experiencias eran en localidades de menos de 10.000 habitantes, algo que no sucedía con tanta frecuencia en el resto de España. Se consiguieron altos índices de participación, con muchos procesos prestando especial atención a grupos como mujeres, inmigrantes, infancia y/ o juventud.

Junto a estos elementos positivos, el recorrido de la Oficina de Presupuestos Participativos presentó varios problemas: La escasa o nula interacción de los Presupuestos Participativos con otros mecanismos de participación a medio o largo plazo (García-Leiva et alt, s/f: 27). La dependencia de las administraciones locales de las subvenciones de la Diputación de Málaga para la contratación de personal técnico (Peña Guerrero, 2013:29). Cierto grado de homogeneidad en las estrategias y en los ciclos de las diferentes experiencias. Por último, la escasa adecuación de los ciclos de los procesos locales al funcionamiento de la administración provincial y la nula reforma o democratización de esta. Tras el cambio de gobierno en las últimas elecciones, la Oficina de Presupuestos Participativos dejó de existir, algo que sucedió también con muchas de las experiencias que acompañaba, quedando un reducido número de las mismas en funcionamiento.

Ante las exigencias de la Unión Europa que solicitaban a las diferentes administraciones encargadas de la gestión de los recursos hídricos abordar algunas reformas antes del 2015, la Agencia Andaluza del Agua junto con el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA-CSIC) desarrolló una Encuesta Deliberativa sobre el Agua junto a parte de la ciudadanía andaluza. De esta manera se abrió un espacio de deliberación (a escala de

comunidad autónoma) donde abordar parte de los conflictos entre los diferentes grupos de interés y el problema derivado de la "*clara preferencia mostrada por la población en dar continuidad a las grades obras de infraestructura destinadas a mejorar el almacenamiento del agua*" (Ganuza, 2011), obras que se pretendía evitar en las nuevas regulaciones.

El proceso de la Encuesta Deliberativa arrancó con una encuesta a una muestra representativa de 1200 habitantes de Andalucía. Algunos meses después de dicha encuesta se realizó un foro deliberativo para el que fueron seleccionadas 120 de las 1200 participantes en la primera encuesta (atendiendo a cuestiones de representatividad por edad, género y nivel de estudios). De las 120 sólo participaron 113, que recibieron un dossier informativo previó con informaciones relacionadas al asunto que se debatía. En los tres días del foro, los participantes asistieron a presentaciones de expertos en la temática (como representantes de grupos de interés o científicos especializados) que ilustraban la diversidad de opiniones en torno de los debates, debatieron con dichos especialistas y deliberaron en pequeños grupos. Tras el foro se repartió la misma encuesta realizada anteriormente para analizar las nuevas opiniones de los participantes en el proceso (Ganuza et al, 2012: 116).

Durante el proceso, muchos de los participantes mejoraron sus conocimientos sobre la temática, así como su evaluación de los riesgos ambientales y de diferentes alternativas para mejorar la gestión de los recursos hídricos. También mejoraron sus habilidades para discutir sobre las políticas relacionadas con el agua. A su evaluación positiva de esta iniciativa, se contraponía la de los grupos de interés que "*no percibían que la experiencia fuese tan positiva, cuestionando su alcance y eficacia*" (Ganuza, 2011). Si el proceso resulto adecuado como experimentación procedimental (posteriormente se han utilizado metodologías deliberativas similares) su impacto en la gestión pública del agua es difícilmente medible. No se trata de un mecanismo vinculante, ni tampoco de un proceso deliberativo orientado a la elaboración de un consenso, así que la administración pública puede utilizar o no el conocimiento alcanzado en este proceso para tomar las decisiones que considere adecuadas, sin que se modifique la relación entre ciudadanía y administración en la gestión de lo público.

2.1.2 Dispositivos y objetivos: ¿cómo implementar la participación y la deliberación?

El análisis de los dispositivos y de los objetivos que se incluyen bajo el paraguas sea de la democracia participativa o de la deliberativa, en sus diferentes acepciones, nos permite establecer cuáles son las concreciones de ambas perspectivas y establecer mejor sus diferencias. En primer lugar, los dispositivos, herramientas o procesos concretos forman parte de la genealogía de ambas perspectivas. En el caso de la democracia participativa, más allá de las primeras teorías que se recogen en el capítulo primero, es a partir del Presupuesto Participativo de Porto Alegre que se expande dicho enfoque e, incluso, ambos quedan asociados directamente (Sousa Santos, Avritzer, 2004;Sintomer 2011a, 2011b). En el caso de la democracia deliberativa, más allá de sus primeras formulaciones de carácter normativo, con el paso del tiempo se ha ido concretando en la implementación de diferentes dispositivos institucionales (Dryzek, 2000) que han condicionado su evolución y los debates en torno a la misma.

Sin embargo, es necesario establecer unas primeras diferencias a este nivel. Mientras que la democracia deliberativa se asocia directamente con determinados dispositivos que veremos a continuación, no ocurre lo mismo con las diferentes versiones de la democracia participativa. En este caso existen diferentes procesos generales que cuentan con instrumentos de participación dentro de los mismos. Esta diferencia parte de una mayor inserción de las prácticas participativas en las administraciones públicas. Por lo tanto, podemos presentar una tipología de dispositivos deliberativos y una clasificación de procesos de democracia participativa.

Se conoce como *mini-públicos* (Fung, 2003a; Warren, 2009) al conjunto de procesos o dispositivos deliberativos. Esta denominación parte de la propuesta de *mini-populus* de Dahl (1989: 342). Según la idea de Dahl, podría constituirse un mini-populus complementario a las instituciones de la Poliarquía. Este órgano estaría compuesto por unos mil ciudadanos seleccionados por sorteo que deliberarían sobre cuestiones diversas en cualquier escala de gobierno y durante un año aproximadamente. Diferentes mini-populus podrían interactuar entre ellos y Dahl señala la posibilidad de recurrir a las tecnologías de la comunicación o a expertos para facilitar los debates. Dahl afirma que en estos dispositivos:

> *"[su juicio final] representaría´ el juicio del demos. Su veredicto sería el veredicto del propio demos, si el demos fuera capaz de aprovechar las ventajas del mejor conocimiento disponible para decidir sobre las políticas públicas"* (ibídem).

Esta formulación se ha transformado en un formato menos ambicioso, los minipúblicos oscilan entre 20 y 500 personas (Warren, 2009) y su periodo de deliberación es sustancialmente más reducido. La micro-deliberación en estos dispositivos tiene estas características:

> "*Habitualmente tiene lugar cara a cara. Se da durante un tiempo claramente definido y en un lugar establecido, entre participantes bien definidos. Es fácil saber quién participa, cuantas veces participa, por cuanto tiempo* y si se adaptan o no a las reglas de un encuentro deliberativo" (Chappell, 2012: 11)

Muchos de estos dispositivos tienen un elevado componente experimental. Es decir, se trata de experimentos que intentan institucionalizar los principios de la democracia deliberativa. Su atención a quién participa y cómo tiene que ver con las concepciones deliberativas de la inclusión y del respeto a diferentes argumentos. Así mismo, el análisis de estas experiencias, más que concentrarse en cómo afectan a la administración pública se concentran en el cambio de preferencias de los participantes desde una perspectiva más vinculada a la psicología social (Delli Carpini et al, 2004, Sintomer, 2011b). Los mini-públicos más habituales y reconocidos son:

Jurados ciudadanos: Los participantes son seleccionados mediante sorteo (garantizando la igualdad en la posibilidad de ser seleccionado) entre una muestra representativa de la población atendiendo a variables de género, edad, renta, hasta formar un conjunto de doce a veinticuatro ciudadanos por jurado, que se reúne entre dos o cinco días para discutir sobre una temática. Para ello contaran con la ayuda de expertos, en la medida en que el acceso a la información es un objetivo fundamental de estos dispositivos ya que los ciudadanos suelen carecer de conocimiento sobre el asunto a debatir, junto con la presencia de facilitadores para mejorar la calidad de los debates, sea en los grupos de trabajo o en las sesiones plenarias. La actividad del jurado concluye con un informe final con las conclusiones del proceso (Blanco, 2003; Gourgues, 2013; Chappell, 2012; Vergne, 2013).

Jurados Ciudadanos en Berlin

El proyecto de "jurados ciudadanos" en Berlín comenzó en 2001 y se mantuvo hasta 2003. Surge en el contexto de una política urbana denominada ""ciudad social" orientada a "*invertir las espirales negativas que afectaban a determinados barrios*" (Röcke y Sintomer, 2005:141), teniendo la participación ciudadana como un eje clave de dicha política. Los jurados se implementaron en 17 barrios populares (considerados en dificultad), la mayoría de ellos situados en el centro de la ciudad y que agrupaban a cerca del 7% de la población berlinesa (Koehl y Sintomer, 2002:4).

Estos jurados ciudadanos contaban con un número de integrantes proporcional a la población de barrio (variaba entre 15 personas y varias decenas) y con una composición híbrida y e: el 51% de sus integrantes eran habitantes de cada barrio elegidos por sorteo a partir del censo, el 49% restante pertenecía a organizaciones de la sociedad civil (seleccionadas por la administración pública) (ibidem). La representación y la diversidad interna de los jurados atendía fundamentalmente a criterios de género, edad y nacionalidad y, si bien es cierto que mejoró la inclusión de jóvenes, personas con bajo nivel educativo o de inmigrantes en comparación con otros procesos participativos que se daban en la ciudad, aun se mantenía

cierta subrepresentación de dichos sectores (Röcke y Sintomer, 2005: 147)

Los jurados tenían que deliberar sobre el destino de 500.000€ para el desarrollo de proyectos microlocales (a escala barrial) (ibid:139). Las sesiones de trabajo solían tener el mismo esquema: distribución del boletin de voto (una vez alcanzado el quorum de dos tercios de miembros del jurado); aprobación de las actas de la anterior reunión y; deliberación y voto (los proyectos tenían que ser aprobados por mayoría cualificada) sobre los proyectos presentados (Koehl y Sintomer, 2006: 21-22). Los asistentes al jurado recibían una remuneración simbólica de 20€

La mayor parte de los proyectos presentados (aproximadamente dos tercios del total) procedían del tejido asociativo, los ciudadanos no organizados presentaban menos proyectos, pero tenían un rol más activo en la deliberación dentro de los jurados (Röcke y Sintomer, 2005: 144). En total se aprobó financiación para cerca de 700 proyectos (en cada barrio se presentaban unos 70 como media), la mayoría de ellos destinados a equipamientos sociales y a infancia, adolescencia o juventud (ibid: 153) y con costes que no superaban los 50.000€ (Koehl y Sintomer, 2002:6).

Células de planificación o núcleos de intervención participativa: Cuentan con un formato similar al de los jurados ciudadanos. La selección se hace también por sorteo con un número fijo de 25 personas (que se repartirán en grupos de cinco). El funcionamiento interno también es similar: información sobre el asunto a debatir; debates en grupos y sesiones plenarias y; elaboración de un informe. En función del asunto a tratar y del grado de representatividad que se busque, pueden ponerse en marcha varias células de planificación simultaneamente (Dienel y Harms, 2000; Chappell, 2012.

Conferencias de consenso. El número de participantes es igual que el de las células de planificación, 25, elegidas por sorteo. El proceso cuenta con una etapa previa a las jornadas de deliberación, en ella los participantes seleccionan expertos en la temática cuya opinión quieren escuchar y preparan un listado de preguntas que han de responder. Posteriormente se desarrollan las deliberaciones (de dos a cuatro días) con la presencia de los expertos convocados y los facilitadores. Tras esta fase se presenta un informe con la opinión de la Conferencia. Se trata de un dispositivo orientado fundamentalmente al campo de ciencia y tecnología.

Sondeos deliberativos: La diferencia fundamental de estos sondeos frente a otros dispositivos deliberativos es que lejos de emitir un dictamen o un informe, su objetivo es medir los cambios en la opinión de los participantes en la deliberación. Con un mínimo de 130 participantes (elegidos por sorteo con o sin muestra representativa), este proceso tiene una duración de dos días. Antes de que dé comienzo se realiza una

encuesta a los participantes que se repetirá en gran parte tras los debates para analizar los cambios de opinión de los mismos. En los dos días de deliberación se alternan las reuniones con expertos y el debate en grupos de trabajo. En el diseño de este dispositivo se hace especial hincapié en su impacto mediático y se suelen grabar algunas reuniones para transmitirlas contemporáneamente (Fishkin, 2009; Chappell, 2012; Jorba, 2009).

Sondeo Deliberativo "What´s Next California?

Celebrado en Torrance, California, entre los días 24 y 26 de junio de 2011, *What´s Next California?* se trató de un sondeo deliberativo referido a iniciativas de reforma política en el conjunto del estado de California, promovido por diversos grupos de perfiles diferentes, entre ellos la New America Foundation de California, el Public Policy Institute de California, el Nicolas Berggruen Institute, California Common Cause, el Bill Lane Center for the American West de Stanford University, y el Davenport Institute de la Pepperdine University. El objetivo del Sondeo Deliberativo era debatir sobre el proceso de las iniciativas de reforma política que la ciudadanía puede proponer en California.

Estos grupos, junto con entidades de la sociedad civil y universidades, crearon un grupo organizador encargado de determinar la agenda y las cuestiones a debatir en el Sondeo Deliberativo y generaron un documento de trabajo previo de unas 100 páginas, que sería la base del trabajo durante los días del evento..

412 participantes de todo el estado de California fueron seleccionados mediante sorteo y a través de una muestra representativa. Además de estos participantes en el evento, que contestaban a una encuesta previa al Sondeo Deliberativo y a la misma encuesta después de este para ver cómo habían cambiado sus opiniones. Se creo un grupo de control con otras 300 personas que respondieron al mismo cuestionario, pero que no asistieron a la fase de deliberación. "*entre los dos grupos no había diferencias significativas en términos de género, edad, educación, empleo, estatus, grupo étnico, partido político o ideología política*" (Fishkin, Kousser, Luskin y Siu, 2015:1033).

Los debates se organizaron en torno a cuatro temáticas: el proceso de iniciativa popular a nivel estatal, el gobierno local, la política fiscal y la representación legislativa. Durante los tres días de trabajo, el proceso combinó discusiones en pequeños grupos con sesiones plenarias en las que expertos respondían a preguntas o cuestiones derivadas de los grupos de trabajo o que los participantes planteaban en el propio panel. (ibidem)

El documento y el cuestionario previos presentaban 30 propuestas referidas a las cuatro temáticas señaladas. Comparando las respuestas dadas antes y después del Sondeo, la opinión de los participantes cambió significativamente en 21 de las 30 propuestas y, además, la mayoría de los mismos incrementó su conocimiento sobre las cuestiones tratadas durante los días de trabajo.

Mientras, en el caso de las democracias participativas (o en ocasiones del más genérico procesos de participación ciudadana), no se utilizan tanto dispositivos concretos, sino diferentes herramientas de fomento del debate y la inclusión dentro de procesos específicos que constituyen el marco en que dichas tecnologías se usan. En los últimos años estas son las iniciativas de participación más importantes que se vienen poniendo

en marcha (Arenillas Sanz 2005:88-89; Blanco y Goma 2002:21-42):

- *Planes Estratégicos*: combinan fases de diagnóstico y elaboración de planes de acción. Orientados a la esfera local se les conoce como Planes Estratégicos Locales y buscan desarrollar estrategias a medio y largo plazo para el desarrollo socioeconómico.
- *Presupuestos Participativos*: *"es un proceso de participación democrática y voluntaria a través del cual la población decide, en forma directa y en coordinación con las autoridades gubernamentales, la asignación de recursos públicos que serán ejecutados por el gobierno para la implementación de políticas sociales y la realización de obras de infraestructura que potencien el desarrollo local"* (Chavez 2004: 5)
- *Agendas Locales 21*: impulsadas desde la Cumbre de la Tierra (1992, Rio de Janeiro), son iniciativas de carácter local que incorporan la participación ciudadana en la planificación de iniciativas de carácter eco-social.
- *Planificación Participativa de Espacios de Interés Natural*: en este caso, la participación está orientada a la detección y satisfacción de las necesidades económico- ecológicas y la protección de los espacios de interés natural.
- *Planes Comunitarios*: el objetivo es el desarrollo comunitario de un territorio determinado (normalmente la escala se limita a barrios o distritos) a partir de la participación y coordinación en la elaboración del diagnóstico y las acciones respectivas derivadas de este, de entidades sociales, ciudadanía no organizada, técnicos, políticos y responsables de los servicios públicos).
- *Proyectos Educativos de Ciudad*: las acciones están encaminadas al desarrollo de acciones para la mejora de los servicios educativos. Implican a participación de los diferentes actores educativos del territorio en el que se pongan en marcha.
- *Pactos Locales por el Empleo*: derivados de la coordinación y la elaboración de pactos entre actores como sindicatos, empresas individuales, empresas de inserción, patronales, entidades del tercer sector, orientados al desarrollo de políticas de ocupación.
- *Políticas Locales de Cooperación al Desarrollo*: orientadas a la cooperación descentralizada, trata de estructurar vías de cooperación entre agentes de la sociedad civil y administración municipal respecto a regiones o grupos de otros Estados.

- *Políticas de Inmigración*: con el objetivo de responder a los déficits de las políticas de acogida a las migraciones puestas en marcha desde las esfera estatal o autonómica, son iniciativas caracterizadas por la participación de la sociedad civil en la puesta en marcha de iniciativas locales de acogida.

Innovaciones democráticas más allá de lo local 4. Estados Unidos. Comité de Revisión de Iniciativas Ciudadanas de Oregon

La puesta en marcha de la Citizens' Initiative Review (en adelante CIR) parte de la trabajo de la organización Healthy Democracy Oregon que durante varios años se esforzó en la promoción de este proceso hasta conseguir su aprobación experimental por el gobierno del estado en 2010 para dos iniciativas piloto (Participedia, 2015). Finalmente, el 2011, el legislativo de Oregon confirmó que la CIR pasaba a formar parte del proceso electoral referido a las iniciativas legislativas (Gastil et al, 2014:63).

El proceso consiste en que, ante las votaciones sobre iniciativas legislativas (que pueden ser de iniciativa popular), se pone en marcha un comité de ciudadanos que emite un parecer sobre la temática sometida a votación. Este comité está compuesto por 24 ciudadanos (aunque puede reducirse a 20) elegidos por sorteo a partir de una muestra estratificada de la población que es remunerada por esos días de trabajo. Durante cuatro o cinco días, estos ciudadanos escuchan diferentes opiniones (a favor, en contra o incluso algunas que se proponen como neutrales) y deliberan entre ellos para emitir una serie de dictámenes.

El documento final elaborado por el comité consiste en una serie de puntos a favor o en contra de la medida propuesta que han sido aprobados por al menos 14 de sus miembros (cuando el grupo es de 24), con lo que no se busca el consenso en el parecer del comité. Por otro lado, el documento incluye también una descripción del trabajo del grupo. Toda esta documentación acompaña a la tarjeta de votación que los ciudadanos reciben en sus domicilios, con el objetivo de ampliar la información disponible a la hora de votar. Este comité funciona unicamente en los procesos de votación que se dan en los años pares y hasta ahora ha tenido ediciones en 2010, 2012 y 2014, con dos experiencias cada año. Las temáticas tratadas han sido diversas: la legalización de la distribución de marihuana con fines médicos, la discusión sobre la propiedad de los casinos en el estado, propuestas relativas a impuestos o el incremento de la edad penal en caso de crímenes sexuales o por conducción bajo los efectos del alcohol.

En numerosos casos, se valora por parte de la ciudadanía el acceso a una documentación más accesible y justificada al recibir los dictámenes del comité y se muestra un grado considerable de confianza respecto a la propia composición de este órgano, al tratarse de ciudadanos elegidos por sorteo sin vinculaciones específicas con la temática tratada. (Gastil et al, 2014, 2015).

Más allá de la confianza que la ciudadanía expresa en este órgano, la cuestión más significativa es la relación de la deliberación con una esfera pública más ampliada. Habitualmente experiencias de este tipo elaboran dictámenes u opiniones que pasan directamente a los órganos de gobierno encargados de tomar la decisión. En el caso del CIR se trata de una serie de opiniones que actúan como un insumo más, con una legitimidad específica, para la propia discusión ciudadana sobre qué opción votar, presentado una posible forma de vinculación entre procesos deliberativos y agregativos.

Sin embargo, aunque el grado de confianza que la ciudadanía tiene respecto a los

participantes en el comité de revisión, en algunos casos se señala como problema la ausencia de información sobre quiénes participan de dicho comité y cómo fueron seleccionados, así como respecto al tipo de información que han manejado en su trabajo. Por otro lado, pese a contar con apoyo político, los costes del CIR dependen exclusivamente de financiación privada, con lo que su sostenibilidad puede quedar comprometida en el futuro, al depender exclusivamente de esta vía económica.

Según Goodin y Dryzek (2006) y Jorba (2009) los efectos y objetivos de los mini-públicos son diferentes, además corresponden a diseños con propósitos diversos. Pueden tener impacto en: a) la toma de decisiones sobre políticas públicas (es el menos habitual); b) elaboración de recomendaciones, vinculantes o no, para la elaboración de políticas; c) informar, mediante las reflexiones desarrolladas en el foro, un debate público abierto en la sociedad; d) condicionar la formulación de políticas públicas "testándolas" entre los ciudadanos; e) la mejora de la legitimidad de los sistemas políticos y de las democracias, especialmente ante políticas con carácter conflictivo; f) mejorar la confianza de la sociedad civil tanto en términos individuales (confianza en sus capacidades personales mediante la adquisición de nuevas herramientas y conocimientos) y colectivos (la posibilidad de que actores movilizados mejoren sus posibilidades de presionar al sistema político); g) directamente relacionado con esto, se mejora la compresión y coordinación de las preferencias individuales y colectivas, así como la reciprocidad ante las preferencias ajenas y la orientación al bien público de las mismas; h) mejorar la autonomía de la ciudadanía y resistir a la cooptación a través de los procesos de deliberación i) promover una ciudadanía más activa e implicada en el bien común y en los asuntos públicos y ; j) mejorar la rendición de cuentas de los representantes políticos.

Gran parte de estos objetivos son compartidos por los procesos participativos. Pero desde la teoría participativa se ha profundizado más en las razones que llevan a poner en marcha dichos procesos, matizando, así, los objetivos de los mismos. Según Blas e Ibarra (2006) y Blondiaux (2008a) podemos encontrar justificaciones como: a) legitimación: ante la desafección frente a los sistemas representativos se pretende reducir la distancia entre la clase política y la ciudadanía a través de procesos de información y consulta, intentado también mejorar la legitimidad de decisiones polémicas; b) eficacia: mejorar la eficacia de las administraciones públicas mediante los insumos derivados de la participación y la coordinación con la ciudadanía; c) cogestión y transferencia de servicios públicos a la ciudadanía, desvinculándose la administración

pública de dicha responsabilidad y; d) ciudadanistas: más centradas en los elementos educativos de la participacion (su mejora del conocimiento de derechos y deberes, y la mejora del análisis colectivo de los intereses comunes), la promoción de la autonomía y la organización de la sociedad civil y la implementación de medidas orientadas a la justicia social o la sostenibilidad ambiental.

En relación directa con estos intereses, aparecen los diferentes modelos de "democracia participativa" que se han señalado en la introducción (participativa; de proximidad; modernización administrativa; partenariados público privados y; modelo neo-corporativo) (Sintomer y Allegretti 2009: 300-317; Bacqué y Sintomer, 2011: 17-18).

Innovaciones democráticas más allá de lo local 5. Islandia. Elaboración de la reforma constitucional.

Tras el estallido de la crisis económica internacional y la caída de la economía islandesa, una serie de movilizaciones ciudadanas concluyeron con la convocatoria de elecciones que modificaron sustancialmente la composición del parlamento nacional. Entre otras cuestiones, la reforma de la Constitución paso a ser un objetivo clave del nuevo gobierno. La Constitución islandesa, fruto de su independencia en 1944 de Dinamarca, no era sino una adaptación de la Constitución de 1874 (cuando era aún parte del reinado danés) y pese a muchos intentos, no había sido reformada (salvo algunas modificaciones parciales y muy limitadas).

Para responder a esta situación, el Parlamento lanzó en 2009 la propuesta de convocar una Asamblea Constituyente compuesta por 25 personas (a ser elegidas por la ciudadanía) para reformar la constitución. A la elección se presentaron 520 personas, de las cuales se eligieron las 25 finales. Estas elecciones contaron con una participación cercana al 35% del electorado. La composición de dicho Consejo atendía a cuestiones de paridad de género, mientras que la capital estaba sobre-representada a la hora de atender a la diversidad del país, sólo 3 de sus miembros eran de otras zonas (Olafsson, 2011).

Poco después de las elecciones y ante una serie de denuncias, la Corte Suprema islandesa suspendió el proceso como consecuencia de problemas técnicos que, pese a no alterar el resultado final, impedían la validez jurídica de las elecciones. Ante este dictamen, el Parlamento islandés retificó a las mismas 25 personas que habían sido elegidas no para formar una Asamblea Constituyente, sino un Consejo Constitucional, un órgano que en la práctica tendría competencias y deberes muy similares (Bergmann, 2013: 6).

El Consejo Constitucional comenzó su trabajo a partir de enero de 2011, tratando de mantener y asegurar su independencia de las élites políticas. Contó con varios insumos fundamentales de información para ayudar en su tarea. Por un lado el dictamen de un comité constitucional formado por expertos en derecho constitucional que buscaba orientar el proceso de redacción y reforma constitucional (Olafsson, 2011: 2). El segundo fue un Foro Nacional, compuesto por 1000 personas elegidas por sorteo a partir del censo nacional. Este Foro consistió en un día de deliberaciones que buscaba señalar los valores o los principios que debían orientar el trabajo del Consejo. Durante su trabajo, dicho Consejo fue mucho más sensible a las recomendaciones emanadas del Foro Nacional que a las del comité

constitucional, en parte porque el objetivo paso a ser no tanto la reforma constitucional como la elaboración de una nueva constitución (Bergmann, 2013: 9)

La tercera vía fue la apertura a las redes sociales y a las herramientas telemáticas. Además de reforzar la transparencia de sus trabajos (las sesiones se televisaban o se colocaban borradores de los documentos de trabajo), el recurso a plataformas como Facebook o Twitter para aumentar la discusión pública sirvió para recoger propuestas y sugerencias. En los meses de trabajo del Consejo Constitucional recibieron 3600 comentarios y 370 propuestas (Nordal, 2011). Sin embargo este recurso no consiguió convertirse en una plataforma de deliberación o construcción colectiva que acompañase el proceso, en gran parte porque no existía una metodología de trabajo para ello ni en las redes sociales ni para incorporar las propuestas a los debates dentro del Consejo, limitándose a ser un dispositivo para recoger sugerencias (Olafsson, 2011:1),

Tras cuatro meses de trabajo, en julio de 2011 el Consejo entrega su borrador al Parlamento, que lo somete a referéndum el 20 de octubre del 2012. Dicho borrador hacia especial hincapié en cuestiones como: reforzar la separación de poderes reconociendo el rol del parlamento, mejorar las herramientas de lucha contra la corrupción, propiedad nacional de los recursos naturales, mejora de los mecanismos de democracia directa o una única circunscripción electoral.

El referéndum estaba basado en seis preguntas diferentes. La primera se refería a si se aprobaba o no que las propuestas del Consejo Constitucional fueran las bases para una *legislative bill.* El resto de preguntas estaba relacionadas con si debía existir una circunscripción electoral única (dando a todos los votos el mismo peso); si la constitución tenía que incluir previsiones sobre una iglesia nacional; si había que reconocer previsiones sobre proporciones específicas de electorado para convocar a referéndums nacionales; aprobar el voto preferencial en las elecciones parlamentarias y declarar, o no, bienes naturales que no estaban bajo propiedad privada como propiedad nacional en la nueva Constitución. Todas estas cuestiones fueron aprobadas, con algo más de dos tercios, excepto aquella que buscaba eliminar la iglesia nacional de la Constitución.

Pese al resultado favorable de las votaciones, el Parlamento no aprobó el texto y se alcanzó el final de la legislatura sin que la nueva Constitución viese la luz. Algo que frenó su aprobación tras las nuevas elecciones que han conformado un Parlamento más reacio a la reforma.

Existen dos cuestiones que reflejan diferencias entre las teorías deliberativa y participativa. La primera de ellas hace especial hincapié en un proceso de discusión que conduce a la transformación de las preferencias de la ciudadanía que toma parte del mismo. Mientras que la segunda hace (en ocasiones) referencia a la vinculación entre estos procesos y el fomento de la justicia social y de la redistribución de bienes a través de las políticas públicas.

Respecto a la cuestión de la construcción de las preferencias, ambos paradigmas se distancian de la concepción elitista de la democracia representativa, pero la democracia deliberativa se constituye en abierta oposición a la democracia agregativa. Es decir, en lugar de considerar que las preferencias de la ciudadanía son exógenas al proceso

político y que este tiene como objetivo la competencia entre las mismas, que sería el marco agregacionista, para los deliberacionistas, las preferencias políticas se crean, construyen y modifican dentro del propio proceso de deliberación. En primer lugar porque los escenarios de deliberación (los dispositivos deliberativos, como laboratorios políticos), mediante el intercambio de argumentos y la información dada a los ciudadanos, permiten que estos se formen una opinión sobre determinadas temáticas que antes no tenían. Por otro lado, la propia discusión hará que los participantes modifiquen su opinión sobre determinadas temáticas prestando atención a las razones esgrimidas, a las preferencias de los demás y a la consideración del bien común.

Esta atención no es tan evidente dentro de los procesos participativos, que pueden tener un carácter más competitivo o más agregativo, optando por formas de priorización o votación entre propuestas exógenas y mostrando menor interés por la calidad de los debates y las formas de construcción de propuestas, así como a las alianzas e interacciones que dichos debates pueden permitir.

La segunda cuestión es la atención, dentro de los objetivos de los procesos de democracia participativa a variables como la inclusión o la justicia social. A este nivel, la influencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre y de otras experiencias, fundamentalmente latinoamericanas, es clave para pensar en la asociación con estas cuestiones. Por un lado, Santos (2004b) se refería a una *democracia redistributiva* para destacar los efectos de redistribución de bienes públicos mediante el diseño institucional de alta complejidad de Porto Alegre que contemplaba criterios de justicia distributiva entre las regiones. Por otro lado, Navarro (1998) planteaba la existencia de una *democracia afirmativa* para referirse a la adquisición, por los grupos marginalizados de derechos y capacidades que mejoraban su inclusión. La relación clara en términos de objetivos políticos y de diseño institucional entre transformación social y democracia participativa se ha consolidado más en países como Brasil, pero ha tenido un impacto menor en otros continentes como Europa.

Innovaciones democráticas más allá de lo local 6. Italia. Legislación regional sobre la participación y debate sobre obras públicas.

La Ley Regional Toscana 69/2007, denominada “normas para la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales” es la primera legislación regional sobre participación en el mundo (Lewanski, 2013:3) y, junto a la promoción de prácticas participativas, contó con un proceso de elaboración que podemos denominar de meta-participación, es decir, de participación para discutir sobre las condiciones de la propia participación (ibid: 5).

El proceso de elaboración de la Ley tuvo lugar entre 2006 y 2007. Durante el primer año se combinaron estrategias de investigación (grupos de discusión con representantes políticos, técnicos, ciudadanos,... etc, sistematización de experiencias participativas en la región y entrevistas a informantes clave) con otras de debate participativo (asamblea regional de lanzamiento del proceso, 6 asambleas locales, talleres territoriales en diferentes lugares de la región y el town meeting final que contó con la participación de 500 personas, algunas de ellas elegidas por sorteo) y con la conformación de diferentes grupos de trabajo para garantizar la buena marcha del proceso (combinando actores técnicos, políticos, universitarios, miembros de la sociedad civil o redes como la Red del Nuevo Municipio), así como un importante esfuerzo por tener visibilidad en los medios de comunicación (no siempre con éxito). En 2007 el trabajo consistió en la revisión de los borradores del texto colaborando con un grupo de 50 representantes elegidos en el Town Meeting, hasta la aprobación final del texto a finales de ese año (Paba et al, 2009: 69).

La ley contemplaba dos esferas de actuación, local y regional (Paba et al, 2009; Lewanski, 2013). La actuación de la Ley a nivel local estaba centrada en la promoción de prácticas participativas. Este apoyo podía ser financiero, logístico o metodológico y podían optar al mismo autoridades locales, ciudadanos de más de 16 años, escuelas o empresas. Esta línea de actuación fue la más importante y la media anual de transferencia financiera a este tipo de prácticas fue de 700.000€. Las autoridades locales fueron las mayores beneficiarias de este apoyo (78% del total de los proyectos) (Lewansky, 2013: 12). La segunda línea (regional) abría la posibilidad del debate público ante la realización de obras de infraestructura de alto impacto social o ambiental. A iniciativa de las autoridades locales o de la ciudadanía (que tenía que recoger un porcentaje muy reducido de firmas) se podía abrir un debate sobre las características y conveniencia de una intervención específica. Después de ese proceso existían tres posibilidades: a) cancelación o elaboración de una alternativa al proyecto; b) modificación del proyecto presentado y; c) continuación del proyecto sin modificación. Sin embargo, durante todo el periodo de existencia de la legislación, no se presentó ninguna solicitud para el debate (ibid:6). Todos estos procesos estaban coordinados y supervisados por la Autoridad Independiente de participación, que en ese momento era una figura unipersonal.

Una de las particularidades más importantes de esta Ley es que se trataba de una legislación con un periodo de aplicación concreto (hasta diciembre de 2012, aunque luego se amplió hasta marzo del 2013). Concluido este periodo la legislación tenía que ser evaluada para ser suspendida definitivamente o modificada. Finalmente se optó por una modificación de la misma.

La nueva Ley (46/2013), de “Debate Público y promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales” presenta tres importantes innovaciones con respecto a la anterior legislación. La primera es que la Autoridad Independiente que continua coordinando el proceso pasa de ser una figura unipersonal a estar compuesta por tres personas. La segunda se refiere a los procesos participativos locales puestos en marcha por las autoridades locales. En estos casos se demanda que los resultados del proceso sean vinculantes y en caso de no serlo se exige a las autoridades una justificación pública de por qué no han sido tomados en cuenta. La última es la institucionalización del Debate Público como práctica obligatoria para todas aquellas intervenciones que superen los 50.000.000€, Debate que será promovido por la Autoridad Independiente con el apoyo financiero de las

entidades promotoras de la obra sometida a discusión.

A la Ley toscana la han seguido desarrollos legislativos similares en otras regiones. Existe una Ley Regional en Emilia Romagna (2010) que mantiene muchas de las características de la legislación toscana (Vizioli, 2014; Sgueo, 2010), mientras que la Ley de Umbria se concentra más en regular figuras como el referéndum, la consulta o la petición (Vizioli, 2014).

Italia registra otra experiencia relevante a la hora de plantearse la relación entre participación y escala: el debate sobre la autopista de Génova, que remite a las discusiones sobre las grandes infraestructuras con alto impacto. En este caso se trató del debate sobre un recorrido de 20km entre Genova este y Voltri.

Este proyecto de autopista tenía una larga historia cuando se plantea el debate público en 2009, existían cinco proyectos alternativos y ante ese escenario, el municipio de Génova (en parte para tratar las diferencias con la Región) decide activar una discusión pública sobre el proyecto más apropiado. Se nombró una comisión independiente encargada de organizar el debate que pese a que originariamente tenía como objeto la discusión sobre los proyectos, por la presión de los actores participantes y por el propio escenario de participación, fue ampliando su agenda a analizar los problemas de movilidad o la propia conveniencia de una intervención así (Bobbio, 2010a).

El debate duró tres meses. En ellos se realizaron 6 asambleas de presentación (con 1930 participantes), 7 encuentros temáticos sobre los posibles impactos de las obras, los diferentes trayectos, la movilidad,... etc (con 2150 participantes) y un encuentro de conclusión con 500 participantes (Bobbio, 2010b: 7-8). Lejos de tratarse de un escenario de deliberación "frio", estos encuentros fueron altamente conflictivos, tanto por los contenidos debatidos y las diferentes opiniones que se trasladaban a la arena pública, como por su propia metodología. Muchos movimientos sociales cuestionaban que las intervenciones fueran determinadas por sorteo, lo que cuestionaba su monopolio en la representación de determinados intereses. Junto a los encuentros presenciales se activaron también grupos de trabajo y se realizó un importante esfuerzo por mantener activa la página web del debate con actualizaciones constantes y con la presencia de los cuadernos de trabajo (documentos en los que los actores que lo deseasen podían ofrecer su opinión sobre la temática). Además, a diferencia de lo que sucede en otros procesos participativos, los medios de comunicación nacionales y locales prestaron una gran atención al debate público, mejorando su visibilidad y la circulación de los diferentes diagnósticos entre la opinión pública (ibid: 13).

El debate público no estaba orientado a tomar una decisión final, sino a elaborar un dictamen conclusivo con las opiniones recogidas y los resultados de la discusión. Finalmente, el proyecto aprobado recogió gran parte de las aportaciones de este proceso, reduciendo su impacto socio-ambiental (Bobbio, 2010a, 2010b).

Pero, no todas las aproximaciones a la democracia participativa comparten estos últimos criterios. Bajo diferentes rubricas se establecen modelos donde el énfasis en la justicia redistributiva o el desarrollo de prácticas vinculantes, desaparecen u ocupan un lugar más marginal. Buena parte de procesos deliberativos o participativos pueden situarse dentro del denominado "proyecto neoliberal", caracterizado por: a) la transferencia de anteriores responsabilidades del sector público al sector privado y a la sociedad civil; b) la identificación de esta última a organizaciones del tercer sector; c) hacer de la participación un mecanismo de suministro de información que asegure la eficacia de la

administración pública (comparándola con la privada); d) la participación se aleja de la decisión sobre las políticas a la ejecución de las mismas, dentro del marco de transferencia de responsabilidades al tercer sector y; e) la ciudadanía tiene menos que ver con el acceso a bienes públicos y derechos de reconocimiento que con la caridad, la filantropía o las acciones focalizadas en determinados sectores (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 59-66)

En los diseños deliberativos, más allá de la atención a la diversidad que puede resultar del sorteo o de las muestras estratificadas o de la mención al interés común, la cuestión de la justicia social está lejos de constituir su objetivo central. Elementos como la atención al consenso, al cambio de preferencias o a la conformación de una opinión pública informada, junto a la distancia respecto a los movimientos sociales y a los intereses organizados, resultan más habituales en estos casos. Resulta ilustrativa la afirmación de Sintomer (2012:150) que señala que

> "*el progreso de la justicia y la democracia se ha impuesto a través de grandes luchas sociales, no a través de discursos razonables consensuados. Los dispositivos de deliberación a menudo tienden a ser inhóspitos para la politización" (…) "se busca un consensos más aclarado, más iluminado, pero no un contrapoder*".

La distinción entre procesos de participación y dispostivos deliberativos puede extenderese a las siguientes cuestiones: a) *accountability*; b) *reglamentación del proceso*; c) *articulación externa e interna*.

Accountability y rendición de cuentas: más allá de los parámetros de accountability vertical y horizontal que caracteriza a los sistemas representativos, se han desarrollado diferentes procesos de participación ciudadana que tenían la accountability social como su objetivo principal. Podemos definir esta tipología de accountability como:

> "*un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto*

monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos y activar la operación de las agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 23).

En los últimos años, la relación de la *accountability social* con los procesos de democracia participativa se ha diversificado, consolidando varias posibilidades (Lavalle e Isunza, 2011; Peruzzotti, 2006): a) la existencia de órganos específicos de encuentro entre administraciones públicas y ciudadanía para el debate, la evaluación y el control de determinadas políticas públicas (son órganos sectoriales habitualmente); b) la puesta en marcha de espacios de rendición de cuentas relacionados con los procesos de democracia participativa y vinculados, por un lado, a la supervisión de la implementación de las propuestas aprobadas mediante órganos creados en dichos procesos y, por otro lado, a la rendición de cuentas de los propios participantes en el proceso. Por el contrario, en la mayoría de los casos, los mini-públicos y los dispositivos deliberativos no requieren de rendición de cuentas, tanto sobre las propias decisiones del foro, como sobre la puesta en marcha de las decisiones relacionadas con las discusiones en los mismos.

Innovaciones democráticas más allá de lo local 7. Perú: Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y Ley Nacional de presupuesto Participativo. Experiencias top-down contra la pobreza
La primera de estas experiencias (*Las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza* –MCLCPs) surgió en el contexto de transición democrática tras la caída del gobierno de Alberto Fujimori. El gobierno de Valentín Paniagua (2000-2001) puso en marcha esta estrategia de fomento de la participación ciudadana en tres diferentes niveles administrativos (departamental, provincial y distrital) con el doble objetivo de mejorar la legitimidad del sistema democrático y generar formas más eficientes de lucha contra la pobreza. En pocos años, desde su puesta en marcha hasta el 2006, esta estructura de concertación entre administración y sociedad civil se fue consolidando en todo el territorio nacional, llegando a estar presente en el 60% de los distritos y el 85% de las provincias. Su comité ejecutivo

estaba compuesto por tres representantes ministeriales (de los ministerios encargados de asuntos sociales), un representante de los municipios, uno de las iglesias, uno de las ONGs, un representante de los gremios empresariales, otro de las agencias de cooperación internacional y el presidente de la Mesa. En su primera etapa, las MCLCPs se centraron en la elaboración de planes de desarrollo concertados mediante los cuales mejorar la interacción dentro de la sociedad civil y de esta con las administraciones en los diferentes niveles de gobierno.

Así mismo, las MCLCPs influyeron en el desarrollo de los Presupuestos Participativos en Perú, mediante el intento de democratizar los Planes de Desarrollo Departamentales, los documentos que servían de base para la elaboración de dichos Presupuestos Participativos en cada localidad. El objetivo era superar "*el problema de los planes concertados de las mesas de los 90, en los que se hacia el plan pero no había capacidad presupuestal para llevarlo a cabo*" (Panfichi y Dammert, 2006: 263-264). En un primer momento, las diferentes MCLCPs elaboraron sus planes de desarrollo y sólo algunas fueron reconocidas como experiencias piloto, contando con una inversión que permitiera sufragar la totalidad del plan. Los requisitos para acceder a este reconocimiento tenían que ver con la calidad del proceso de diálogo con la sociedad civil, con la adecuación del plan al monto presupuestario y con viabilidad técnica.

Sin embargo, a partir de ese momento, comenzaron a darse conflictos entre las MCLCPs y diferentes actores de los gobiernos (en las diferentes escalas). Muchos gobernadores locales rompieron los acuerdos de gobernabilidad y abandonaron la relación con las Mesas, al mismo tiempo que el gobierno nacional comenzó a elaborar nuevas estrategias nacionales de lucha contra la pobreza sin contar con la participación de las MCLCPs.

Además, este organismo de concertación y participación entro en competencia con las instancias creadas en el proceso de descentralización y especialmente con los órganos creados con la puesta en marcha de la Ley Nacional de Presupuestos Participativos. Paradójicamente, pese a que las Mesas habían contribuido al desarrollo de estas instancias y procesos, fomentando la democratización de la gestión pública, no se previeron los conflictos posibles derivados de la presencia e interacción entre estos procesos con objetivos, principios y ámbitos de actuación similares. Con el paso del tiempo, las MCLCPs fueron modificando su actuación, pasando a promover campañas nacionales más específicas como la Campaña de Movilización por la Infancia y la Campaña de Movilización por Verdad, Justicia y Reconciliación (Panfichi y Dammert, 2006).

La segunda experiencia nacional significativa en el Perú fue la *Ley Nacional de Presupuesto Participativo*, puesta en marcha en el 2003, y que señalaba la obligatoriedad de poner en marcha estos procesos para poder acceder a las transferencias de fondos presupuestarios desde el gobierno nacional. La motivación fundamental de esta ley y de los procesos que inauguraba era mejorar la transparencia en el ejercicio del gobierno de los diferentes niveles administrativos y la lucha contra la corrupción, un tema con amplia presencia en la agenda nacional tras la caída del fujimorismo (Mcnulty, 2012).

Dos elementos pueden destacarse inicialmente. Por un lado, al contrario de otras iniciativas de Presupuesto Participativo orientadas a toda la ciudadanía, los actores que pueden participar de estos procesos son únicamente las entidades del tejido asociativo, además con numerosos requisitos para conseguir la acreditación que da derecho a participar, lo que ha dificultado las posibilidades de inclusión en el proceso. Además el marco nacional determina cuáles son los pasos que cada proceso debe seguir, estableciendo como ha de ser el ciclo del Presupuesto Participativo. Con el paso del tiempo el ciclo se ha ido simplificando (paso de tener ocho pasos a tener únicamente cuatro) pero el proceso "*adolece de cierta inflexibilidad*" (Banco Mundial, 2011:6)

Con el paso del tiempo y frente a otras iniciativas como las MCLCPs, el proceso ha sido reconocido por numerosos actores de la sociedad civil como "*el mecanismo de participación más importante que se ha establecido desde la vuelta de la descentralización y la democracia al país*" (McNulty, 2012:9). Entre los éxitos fundamentales de esta iniciativa destaca en primer lugar la orientación "social" (Banco Muncial, 2011:5) de los proyectos aprobados, "*al menos a corto plazo, los participantes están aprobando proyectos que están dirigidos a enfrentar las necesidades más básicas de la ciudadanía*" (McNulty, 2012:9). Así mismo se ha ido consolidando el proceso y se ha dado un importante incremento en la participación de las organizaciones de la sociedad civil (que prácticamente se dobló entre 2005 y 2009) (ibid: 10).

Pero el proceso también exhibe algunos problemas. El ciclo resulta poco flexible para su adaptación a diferentes contextos. Si bien es cierto que existe participación en la elaboración de propuestas (aunque con poca información y capacitación a los participantes), no puede decirse lo mismo en las tareas de control y supervisión de los proyectos. Hay una "*baja ejecución de los proyectos priorizados participativamente*" (BM, 2011:10), que tienen pocas condiciones de viabilidad técnica y la forma de participación excluye a numerosas organizaciones más vinculadas al trabajo con sectores situados en franjas de mayor pobreza o a las organizaciones de mujeres (McNulty, 2012:15). El problema más significativo es la falta de coordinación entre los niveles administrativos, de forma que el ciclo del Presupuesto Participativo no se coordina con el presupuesto institucional en el resto de escalas, con lo que los proyectos aprobados no encuentran financiación y su ejecución se demora en el tiempo. La misma falta de coordinación se expresa en la nula adecuación del Presupuesto Participativo a las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza (BM, 2011: 12; McNulty, 2012:15).

Reglamentación del proceso: una nueva diferencia entre participación y deliberación reside en que los dispositivos deliberativos pretenden garantizar la igualdad entre los participantes en el diseño de los foros, prestando atención al número de personas, a la metodología, a la composición de la población o a la formación de los moderadores para conseguir una deliberación de calidad. Sin embargo, no se considera la posibilidad de participar o deliberar sobre las reglas del propio proceso. Frente a esto, en varios dispositivos participativos (especialmente los presupuestos participativos) incluyen la posibilidad de debatir sobre su auto-reglamento, es decir sobre el marco de regulación del proceso. Es en estos debates donde se toman decisiones tan relevantes como la adecuación del diseño del dispositivo a las formas de acción colectiva ya presentes en el territorio, la forma de debate, decisión, votación y evaluación, las posibilidades de inclusión específica de determinados grupos, los criterios de priorización,…, en definitiva es donde se discute y regula cómo, cuándo y para qué participar. Esto implica que la discusión en torno a la reglamentación de los diseños institucionales de los procesos es, en sí mismo, un elemento fundamental de su democratización que está ausente en los mini-publicos deliberativos.

Articulación: las formas de articulación dentro o entre dispositivos deliberativos, procesos participativos y otros espacios constituyen una nueva diferencia entre procedimientos deliberativos y participativos. En este caso es necesario diferenciar entre dos tipos: a) *articulación externa*, aquella que se da entre un proceso o procedimiento concreto y otros dispositivos, las administraciones públicas o a la esfera pública ampliada (el resto de la ciudadanía). Esta tipología implica además, una dimensión temporal, hay que situarla antes, durante o después del proceso; b) *articulación interna*, aquella que se produce dentro del propio proceso y que se refiere a la relación entre diferentes foros en un mismo ciclo o a la utilización de diferentes formas de decisión y debate (voto, conflicto, negociación,… etc).

La *articulación externa* resulta problemática en la mayoría de los casos y son pocos los ejemplos en los que se resuelve o se apuesta por ella. En primer lugar, la relación entre procesos de participación y/ o dispositivos de deliberación es escasa. Aun así encontramos más casos de comunicación o interacción entre prácticas participativas, que buscan comunicación o interacción entre ellas, especialmente cuando abordan contemporáneamente temáticas vinculadas entre sí o cuando se pretende vincular mecanismos de planificación a corto plazo con otros a medio o largo plazo. En estos casos destaca los diferentes grados de centralidad de los distintos procedimientos, es decir, podemos encontrar ejemplos en los que en esta relación uno de los espacios actúa como centro y otro se relaciona con él de manera subordinada y otros en los que procesos similares mantienen una comunicación más horizontal, esto sucede, por ejemplo, en la relación entre Presupuestos Participativos y Planes de Ordenación Urbana (Cabannes, 2007; Monedero et al 2013). Prácticas de comunicación de este tipo son prácticamente inexistentes cuando tratamos de dispositivos deliberativos.

La relación con las administraciones ilustra nuevas diferencias entre los diferentes tipos de innovaciones democráticas que estamos analizando. Como se ha señalado antes uno de los objetivos de numerosos procesos de participación ciudadana es la influencia en la administración pública, ya sea contribuyendo a su modernización o fomentando la transversalidad de las políticas públicas. Por otro lado, este tipo de experiencias cuentan con una relación institucional mayor con las administraciones que las ponen en marcha y elaboran propuestas específicas para que dichos organismos las implementen. Esta relación no se da con la misma intensidad en el caso de las experiencias deliberativas.

La escasa institucionalización, permanencia, periodicidad e integración "*con el ciclo político regular de la vida de la comunidad*" (Pateman, 2012:10) son algunas de las razones que explican este hecho. A este nivel, la tendencia es

> "*concebir la democracia deliberativa como una inflexión comunicativa de la democracia representativa, no tanto como la creación de un nuevo sistema institucional que articule las formas de la democracia directa con las de la representativa*" (Sintomer 2011a, 127)

A la hora de hablar de la tercera dimensión de la articulación externa, la relación entre el espacio específico de participación y deliberación y el resto de la ciudadanía, podemos recurrir a la dimensión temporal para ilustrar sus posibilidades con claridad: a) antes de que el proceso dé comienzo, donde suelen primar los espacios informales de organizaciones o movimientos sociales u otros espacios de deliberación y discusión social; b) durante, pueden darse formas de interacción con ciudadanía no asociada u otros espacios públicos que abran el debate a otros actores o recojan insumos procedentes de otros lugares y; c) después, para someter a discusión los resultados del proceso. Este es el caso más habitual y se suele dar mediante los referéndums o votaciones. El uso de esta forma en la que las decisiones de un proceso más limitado (véase una asamblea de un procedimiento participativo o un mini-público deliberativo) se someten a la votación de un público más amplio y, por lo tanto, mejoran su relación con la sociedad civil en general, son más propios de la democracia participativa y encontramos sólo casos muy concretos dentro del experimentalismo deliberativo (Chambers, 2011; Chappel, 2012; Sintomer y Allegretti, 2009; Sintomer, 2012). Gran parte de las posibilidades y retos de esta articulación se señalaran posteriormente al tratar el giro sistémico.

Existen, así mismo, diferencias respecto a la dimensión interna de la articulación. Más allá de la relación entre distintos foros dentro de un mismo proceso, que puede darse dentro de la mayoría de experiencias (variando desde grupos de trabajo diferentes dentro de un mini-público que interactúan en una sesión plenaria, hasta a asambleas territoriales que se comunican mediante delegados en un órgano de coordinación regional). El problema es la articulación entre diferentes formas de decisión,

especialmente entre formas agregativas o directas, como el voto, y las deliberativas. Los procesos de participación ciudadana tienden a combinar más, sin que resulte problemático, las formas de toma de decisiones. No es extraño encontrar procesos donde las propuestas elaboradas tras diferentes debates, son sometidas a votación tras el mismo (permitiendo así que un número mayor de participantes puedan decidir sobre una propuesta concreta) o asistir a negociaciones entre grupos dentro de un debate. En los dispositivos deliberativos, especialmente a partir del trabajo de Elster (2002) que diferenciaba la negociación de la deliberación, se tiende a rechazar la primera al entender que puede movilizar recursos desiguales de poder. Por otro lado, la orientación al consenso o a la preeminencia del peso en la decisión del mejor argumento, ha supuesto durante años el rechazo a formas agregativas para resolver conflictos dentro de los mini-públicos. Recientemente, y en función de los objetivos de los diferentes espacios deliberativos, comienza a incorporarse más la posibilidad de las votaciones para dirimir diferencias o para priorizar opiniones.

Los procesos de democracia participativa, al no tratarse de diseños artificiales que ignoran las vinculaciones a determinadas redes de los participantes, son más susceptibles de generar efectos más inmediatos y permanentes en el tejido social. Esto no quiere decir que la propia implementación de estos procesos no dé lugar a múltiples conflictos en la sociedad civil, por ejemplo entre ciudadanos organizados y no organizados (Ganuza y Nez, 2012). Por otro lado la diferencia más significativa en los objetivos entre participación y deliberación tiene que ver con la referencia a elementos más ausentes en la teoría deliberativa como la distribución de bienes públicos, al acceso a derechos de ciudadanía, la redistribución de las inversiones o el reconocimiento y el acceso a la esfera pública de actores y demandas no presentes hasta el momento (Avrtizer, 2009; Sintomer y Allegretti, 2009; Sinttomer 2011a, 2011b; Dagnino, Panfichi, Olvera, 2006; Gaventa y Barret, 2010).

Innovaciones democráticas más allá de lo local 8. Unión Europea. Dispositivos deliberativos, Presupuestos Participativos e Iniciativas Ciudadanas a escala transnacional
El problema de la calidad democrática de la Unión Europea es una cuestión relativamente reciente que empezó a tomar peso específico a partir del fracaso del referéndum danés sobre la ratificación del Tratado de la Unión Europea en 1992. Con la entrada en el nuevo milenio esta problemática se acentúa y se empieza a hablar ya del déficit democrático de la UE y de

los problemas de legitimidad que puede acarrear (Richter, 2007).

El No francés y holandés al Tratado Constitucional europeo aumentó la alarma sobre la progresiva desafección de la ciudadanía frente a la UE, con lo que se puso en marcha el Plan D (Democracia, Dialogo y Debate) impulsado en 2005 por la Comisión Europa (Jerez, Ramos y Allegretti, 2012:51). Bajo el paraguas de dicho programa se promovieron iniciativas de dialogo con la sociedad civil y otro tipo de procesos encuadrados en los parámetros de la democracia deliberativa.

Nos interesan particularmente los segundos que supusieron la adaptación a escala europea de diferentes dispositivos deliberativos, mostrando cómo es posible construir este tipo de escenarios en escalas transnacionales. Limitados a incorporar el conocimiento y la opinión de, fundamentalmente, ciudadanía no organizada se pusieron en marcha: a) cuatro Conferencias Ciudadanas, dos de ellas en torno a cuestiones urbanísticas otras sobre neurociencia o sobre desarrollo rural; b) sondeos deliberativos sobre el futuro de la Unión y sobre los procesos electorales europeos y; c) dos consultas europeas a la ciudadanía, ambas sobre el futuro de Europa (Jeréz, Ramos y Allegretti, 2011; 2012; Boussaguet, 2010).

El reducido impacto de estas consultas, sea a nivel de toma de decisiones (sobre algunas de las temáticas tratadas la UE no tiene competencias) sea en términos de visibilidad mediática o de posible continuidad (muchas de las Direcciones Generales de la Comisión Europa que apostaron por estas iniciativas no han continuado su apoyo), es uno de los problemas más importantes que presentó el uso reciente de dispositivos deliberativos en la UE. La calidad deliberativa en estos casos se ha visto afectada por las diferencias de idioma y su potencialidad de inclusión se ha visto mermada en aquellos casos en los que el método de selección priorizo la auto-selección de los ciudadanos (favoreciendo un perfil socio-económico más alto) que en los casos en los que se recurrió a selecciones aleatorias y sorteos.

La promoción de Presupuestos Participativos fue uno de los ejes de acción de la UE durante años, mostrando una actitud paradójica a este nivel. Por un lado se hizo un importante esfuerzo por promover este tipo de procesos (u otras iniciativas de participación) a nivel municipal, incentivando la cooperación entre municipios, financiando diferentes experiencias o facilitando recursos formativos. Sin embargo, este tipo de acciones no tuvieron reflejo en la propia escala europea, es decir, no se promovieron este tipo de prácticas en lo relativo a la elaboración del presupuesto comunitario. El único intento a este nivel fue el proceso articulado bajo el marco del programa "Reformar el Presupuesto, cambiar Europa" en 2007. Se trató de una consulta que contó con 305 contribuciones. La mayoría de las mismas, estaban elaboradas por las administraciones públicas (de diferentes niveles), mientras que el resto de contribuciones se repartían entre las ONGs (55), organizaciones de la sociedad civil (44), universidades (38), ciudadanía no asociada (35) y propuestas sin clasificar (21). Finalmente esta consulta no se saldó con reformas que hiciesen más participativa la elaboración presupuestaria europea (Jeréz, Ramos y Allegretti, 2012: 59).

El último de los mecanismos es la Iniciativa Ciudadana Europea, que se ha convertido en la herramienta fundamental para trasladar propuestas de la sociedad civil a los órganos de gobierno comunitario. Recogida en el Tratado de Lisboa, implica un importante esfuerzo de articulación transnacional, ya que es necesario recoger un millón de firmas de ciudadanos de, al menos, siete Estados de la UE. Aún así, se trata de un porcentaje menor (respecto al conjunto de la población de la Unión) del que se pide en muchos de los Estados miembros (Cuesta López, 2011).

2.1.4 Relación con movimientos sociales, intereses particulares y repertorios de actuación

Una diferencia significativa entre los procesos de democracia deliberativa y democracia participativa es su relación con las diferentes formas de organización social presentes en el territorio o espacio en el que se van a poner en marcha. Los procesos participativos, aunque opten por un diseño universal cuentan con e incentivan la participación de ONGs, movimientos sociales, asociaciones,… etc, incluso en algunos casos paradigmáticos como el de Porto Alegre su diseño inicial se adapta a las formas de acción del tejido social. Por el contrario, existe una perspectiva deliberativa muy extendida que pone en marcha diseños institucionales que no consideran la existencia de movimientos sociales, en parte por entender que su acción y agenda específica en defensa de determinados intereses es contraria a la búsqueda del bien común y a la reciprocidad que tienen que existir en estos foros y pueden afectar al debate, con lo que bloquea su presencia en estos espacios (Hendriks, 2006; Sintomer, 2011a). Esto implica que se generan diseños artificiales en el sentido que están desconectados de las dinámicas de movilización respecto a la temática que se va a tratar y en el territorio donde se va a hacer. Esa desconexión afecta, además, a las posibilidades de continuidad en torno a las propuestas que puedan aprobarse o a los resultados de dicho proceso.

Junto con esto, desde las prácticas de activistas se han generado numerosos interrogantes sobre los procesos deliberativos. En su investigación sobre la opinión de participantes de movimientos sociales respecto a prácticas deliberativas, Levine y Nierras (2007) señalan los siguientes ámbitos conflictivos que han de resolverse y que recuerdan a muchos de los señalados hasta el momento o que se tratarán a continuación[49]: la dificultad de alcanzar una "situación ideal de discusión", donde la apelación a discursos moderados o razonables y la presencia de discursos o saberes más elitistas excluye a otros discursos (en general asociados a los grupos socialmente excluidos); o la cuestión de la representación/ representatividad dentro de estas esferas públicas. Además ambos autores señalan estas problemáticas:

- Existen numerosos activistas poco deliberativos, en el sentido de que ya tienen

[49] Entre los problemas que señalan destaca la preeminencia de las escalas locales, lo que supone que muchas problemáticas no se someten ni a participación ni a deliberación.

objetivos a priori y sólo les interesa el proceso en la medida en que sea favorable conseguirlos.

- La deliberación puede convertirse en una interacción discursiva con escaso poder transformador y que en su forma de gestionar los conflictos refuerce las desigualdades de poder existentes.
- Los foros deliberativos han de ser parte de un ciclo más amplio donde se incluye la organización de espacios propios por parte de los movimientos sociales.

El último de estos puntos no sólo tiene que ver con la relación entre movimientos sociales y procesos deliberativos, también con la articulación entre diferentes espacios como se ha señalado anteriormente. Sobre estas tres cuestiones, nos vamos a centrar en las dos primeras pues ilustran diferencias significativas entre las perspectivas deliberativas y participativas.

Respecto a la ausencia de "cualidades deliberativas" señalada, los trabajos de Della Porta (2005a, 2005b) muestran como los movimientos sociales, especialmente los movimientos globales, reinterpretan algunos de los principios de la democracia deliberativa (transformación de preferencias, orientación hacia el bien común, argumentación racional, consenso, equidad, inclusión y transparencia) sugiriendo otras formas de entender dichos principios más allá de las interpretaciones teóricas. En un trabajo más reciente, Nez (2012) analiza la deliberación dentro del movimiento de los *Indignados* en Madrid. En esta experiencia, para evitar problemas como la creación de jerarquías y la burocratización de los procesos, se formalizaron diferentes métodos que garantizaban la deliberación (como las rotaciones en las funciones, el control del tiempo y los turnos de palabra,…etc) y que intentaban concretar cuatro principios fundamentales: "*horizontalidad, inclusión, respeto y pensamiento colectivo*" (Nez, 2012:84) A esto se añadió la búsqueda del consenso como una estrategia inicial que permitía enriquecer los debates o el paso posterior a otras estrategias de votación y la descentralización de las estructuras de deliberación. Ambos casos ilustran que, con diferencias a lo que sucede en minipúblicos específicos, hay elementos de las actitudes deliberativas que se darían en esos espacios que pueden encontrarse y aplicarse en otros escenarios.

El segundo punto podemos centrarlo en la consideración respecto a los argumentos que los ciudadanos trasladan a los diferentes espacios de debate y los repertorios a partir de los cuales lo hacen. Hay una parte de la aproximación deliberativa que ha sido criticada por "*limitar innecesariamente las razones válidas o las formas de argumentación legítimas en el proceso deliberativo a aquellas que son estrictamente racionales o lógicas*" (Jorba, 2009: 28). La orientación al consenso, a la comprensión reciproca y a la comunicación lógica basada en formas de argumentación racional (Dryzek, 2000: 64), ha sido criticada ya que legitima diferentes formas de acción y por lo tanto a los actores que las ejercen, favoreciendo la desigualdad dentro de estos foros (Young, 2000; Blondiaux, 2008b; Della Porta, 2011). Por otro lado limita la diversidad de argumentos que pueden aparecer en estos foros, priorizando

> "*una visión intelectualista que tiende a desvalorizar formas de expresión a las que los individuos con un menor capital cultural están más habituados, como el testimonio o el discursos de indignación*" (Sintomer, 2011b, 262).

Esto implica la necesidad de incorporar formas de comunicación como la protesta, el testimonio, la retórica,... etc, para responder a la composición de públicos más heterogéneos (Chambers, 2009, Streich, 2002, Young, 2000). Repertorios, estos, más habituales y reconocidos dentro de las prácticas participativas

Por otro lado, Sanders (1997) insiste en la necesidad de garantizar la equidad en el reconocimiento epistémico que se da a los diversos discursos esgrimidos en estos espacios y en la necesidad de no desacreditar los intereses particulares nombre del "bien común". Del mismo modo, las reivindicaciones del interés común o de los principios sobre cómo discutir que aseguran la reciprocidad (Gutmann y Thopson, 1996) pueden esconder o legitimar discursos hegemónicos. Por lo tanto la presencia de visiones alternativas y conflictivas, generalmente planteadas por activistas, es importante para plantear críticas a dichas posiciones homogéneas (Young, 1996: 687). Los escenarios deliberativos no deberían de excluir los conocimientos situados o aquellos específicos de la experiencia de los dominados (Young, 1996, Hayat, 2011) y favorecer el reconocimiento y la interacción entre saberes en condiciones de igualdad (Sintomer y Blondiaux, 2004).

A este nivel, en los últimos años asistimos al intento de algunos teóricos de la deliberación por legitimar la presencia de los intereses particulares dentro de estos foros. Ya no sólo por cuestiones de inclusión o equidad entre actores, también por las aportaciones que estos suponen al debate: la presencia de estos intereses permite abarcar una mayor diversidad de objetivos y opiniones y hará que los ciudadanos participantes se impliquen de una manera más creativa (Fung, 2003; Mansbridge et al. 2012). En los procesos de participación no existe una consideración tan problemática de este tipo de intereses, con lo que encontramos que muestran características más inclusivas al abrirse a repertorios y objetivos diversos. Destaca, en estos casos cómo esos intereses se formulan o justifican de manera que hacen referencia a intereses o bienes comunes con el objetivo de conseguir la aprobación de los participantes o bien en el proceso de discusión se legitima la importancia de atender a esas demandas específicas, (Baiocchi 2005, Talpin 2009).

2.2 Cuatro giros teóricos para pensar la relación entre participación y escala. Hacia una nueva efectividad participativa-deliberativa

2.2.1 El giro institucional. Diseño y contexto para la efectividad participativa

Cómo y por qué institucionalizar la participación y la deliberación, son dos preguntas que atraviesan las reflexiones y las experimentaciones participativas y deliberativas desde principios de la década de los 90. Tanto a nivel teórico como empírico se han dado diferentes respuestas a dichos interrogantes que han consolidado una nueva forma de entender la efectividad de estas innovaciones. Dos líneas teóricas han resultado fundamentales: los trabajos de Joshua Cohen y de Leonardo Avritzer. Desde el terreno empírico destacan las diferentes iniciativas puestas en marcha en Brasil desde el Presupuesto Participativo de Porto Alegre hasta la generalización de las Instituciones Participativas.

2.2.1.1 La necesidad de institucionalizar los proyectos de innovación democrática: Joshua Cohen y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre

Los inicios de la teoría participativa y deliberativa, como se ha señalado anteriormente,

no prestaban especial atención a los diseños institucionales que podrían concretar las propuestas normativas defendidas por estos autores. Desde mediados de la década de los 90, la cuestión institucional comenzará a ganar peso, animada tanto por reflexiones teóricas como por el desarrollo de dispositivos o procesos de participación y/ o deliberación en diferentes lugares. Podemos señalar dos puntos de partida diferentes: los trabajos de Cohen (1996, 1999), Cohen y Sabel (1997) y la puesta en marcha del Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

En términos teóricos el inicio de la preocupación institucional parte de los trabajos de Cohen (1996, 1999) y Cohen y Sabel (1997) que van a tratar de "*operacionalizar la democracia deliberativa*" (Faria, 2000: 54) a través de su propuesta de la *Poliarquía Directa Deliberativa* (en adelante PDD). Dicho objetivo surge ante la preocupación de estos autores por el carácter defensivo que la teoría deliberativa daba a las opiniones que surgían de la esfera pública informal y la necesidad de acoplar dichas deliberaciones con las condiciones institucionales del sistema en que se daban (Cohen, 1999; Faria, 2000). En definitiva pretendían identificar "*otras formas de participación que realizaran, de hecho, la promesa de la democracia radical y, con ello, del gobierno legítimo*" (Faria, 2000: 55)

La posibilidad de esta apuesta por la democracia radical dependía en primer lugar de crear instituciones de deliberación que acomodasen los principios de la teoría deliberativa con la participación:

> "*Según este principio, la toma de decisiones colectiva - la institucionalización del vínculo entre la justificación deliberativa y el ejercicio del poder público-, ha de garantizar igualdad de derechos de participación, incluyendo derecho al voto, asociación y expresión política, con un fuerte compromiso contra las restricciones en la expresión de puntos de vista, (...), una fuerte predisposición a la igualdad en el peso de los votos y un requisito general en la igual oportunidad para la influencia efectiva*" (Cohen,1996: 106)

En primer lugar, Cohen señala la modificación inicial que resulta de poner el foco en el diseño institucional: no se trata tanto de pensar en la equidad entendida como el mismo

impacto en las decisiones, sino como la igual posibilidad de participar en la toma de dichas decisiones. Los diseños institucionales han de garantizar esta equidad como primer principio. Por otro lado, avanza el vínculo entre deliberación y ejercicio del poder público, que constituye el eje de concreción de la democracia radical en la forma de la PDD. Dicha propuesta consiste en:

> "*institucionalizar la resolución directa de problemas por parte de ciudadanos y no sólo incentivar la discusión ciudadana informal con la promesa de una posible influencia en la arena política formal. En la PDD las decisiones colectivas se realizan mediante la deliberación pública en arenas abiertas a la ciudadanía que usan servicios públicos o que son regulados por decisiones públicas. Pero en la toma de decisiones, estos ciudadanos han de examinar sus elecciones a la luz de deliberaciones relevantes y de las experiencias de otros haciendo frente a problemas similares*" (Cohen, 1999: 411)

La institucionalización de la participación a nivel local[50] es una de las tres condiciones que han de cumplirse para la implementación de la PDD según Cohen (1999) y Cohen y Sabel (1997). Las otras dos se refieren a la posibilidad de estas instancias de permitir que la agenda de debate se amplíe a partir de experiencias e informaciones con base local y señaladas por los ciudadanos, y, por otro lado, fomentar evaluaciones de los problemas ancladas en valores políticos fundamentales.

Tres cuestiones merecen ser destacadas de la propuesta de la PDD:

a) Su arraigo local: es en esta escala donde Cohen y Sabel sitúan la posibilidad de llevar a cabo procesos de participación directa-deliberativa para resolver problemas. Una cuestión justificada en gran parte por la posibilidad de trasladar a dichas esferas "*valores y conocimientos locales relevantes para la toma de decisiones*" (Cohen, 1999: 412) que identifiquen las características específicas del problema. Estas instancias locales permiten conectar las opiniones dispersas en las esferas públicas informales

[50] En la PDD se han de "*proveer formas y ocasiones más institucionalizadas para la participación ciudadana en la toma de decisiones colectiva y quizás, al hacerlo, mejorar la calidad de la discusión en la esfera pública informal*" (Cohen, 1999: 410-411

mediante el intercambio de razones entre ciudadanos libres e iguales y la resolución de problemas. El cruce entre estos saberes locales e intercambio de opiniones va a fomentar la implicación pública de la ciudadanía (ibíd: 414)

b) Ambos autores reconocen que el anclaje local de estas instancias[51] puede suponer un problema a la hora de alcanzar soluciones creativas frante a la complejidad de los problemas que enfrentan. Por lo tanto, plantean la necesidad de desarrollar vínculos entre las diferentes unidades para que puedan analizar sus propuestas tomando como insumos, entre otros, las ideas del resto de unidades que enfrentan problemas similares. La PDD combinaría entonces un conjunto de instancias destinadas a la resolución deliberativa de problemas junto a "*una continua discusión entre unidades locales sobre buenas prácticas y las mejoras maneras de alcanzarlas*" (Cohen y Sabel, 1997: 328).

c) Por último es necesaria una reestructuración de y frente a las instituciones de la poliarquía. En primer lugar adecuando las formas y agendas de las instancias deliberativas a las demandas técnicas a las que han de responder administraciones, partidos o parlamentos y que condicionan las posibilidades de la discusión (Cohen, 1999: 415). Por otro lado, dichas instituciones tendrán que re-estructurarse asumiendo nuevas funciones. Entre estas reformas destacan la los parlamentos (o asambleas legislativas), "*han de empoderar y facilitar las resoluciones de problemas mediante arenas deliberativas que actúan con mayor proximidad ante los problemas*" (Cohen y Sabel, 1997: 332), y la de las agencias administrativas que han de facilitar los intercambios de información dentro de las unidades locales y entre las mismas.

De esta primera aproximación al giro institucional se deriva una nueva consideración de la equidad. Pero, también, la importancia de institucionalizar las prácticas de participación y deliberación y su vínculo con las administraciones públicas. Destaca, también, que se mantiene una institucionalidad meramente local, ya que pese a fomentarse el intercambio y la conexión entre diferentes instancias de diferentes localidades, la deliberación de las mismas está orientada a la resolución de problemas en su ámbito de influencia, no a la subida de escala.

[51] Pese a que en la introducción hemos hablado de dispositivos deliberativos o de procesos de participación, aquí mantenemos la referencia a instancias deliberativas que realiza el autor, que no se refiere, por otro lado, a ningún proceso en concreto.

El segundo elemento que da origen al giro institucional es el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Pese a iniciar su funcionamiento a finales de la década de los 80, es durante los 90 cuando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre va a convertirse en un referente internacional. El desarrollo de este proceso, que constituye un "*espacio público no tradicional para potencializar el ejercicio de los derechos de ciudadanía*" (Genro y Souza, 1997: 12), coloca su diseño institucional como "*fuente de problemática y eje de reflexión*" (Sintomer, 2011a: 120).

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre generó un diseño institucional de alta complejidad, donde se combinaban diferentes espacios de participación (como asambleas con base territorial o académica), junto a diferentes formas de co-gestión y encuentro con el Estado. Este dispositivo variado incorporó, además, criterios de redistribución de las inversiones públicas entre las diferentes zonas y temáticas de la ciudad con el objetivo de invertir la forma en la que se habían decidido hasta el momento dichas inversiones, que habían excluido a amplias capas de la población (Genro y Souza, 1997; Gret y Sintomer, 2002). Este proceso se convirtió en la manera de institucionalizar la apuesta por *democratizar radicalmente la democracia*, que consistía en:

> "*Crear mecanismos para que esta se corresponda con los intereses de la amplia mayoría de la población y de crear instituciones nuevas, mediante la reforma o la ruptura, que permitan que las decisiones sobre el futuro sean siempre compartidas. Compartir quiere decir, en lo que se refiere a la democracia, permitir que entre aquellos elegidos por sufragio universal (los representantes políticos) y aquellos indicados por otras formas de participación directa (oriundos directamente del movimiento social) se acuerden nuevas formas de decidir*" (Genro y Souza: 18).

Existe una diferencia evidente entre la propuesta de resolver problemas mediante la deliberación propia de la Poliarquía Directa Deliberativa y la idea de democratizar radicalmente la democracia, que incorpora otras cuestiones como la justicia social y otros impactos derivados de la transformación en la gestión de lo público.

Destaca, dentro de la reflexión sobre la institucionalización de un proceso participativo, la figura del auto-reglamento, que se convierte en un mecanismo para democratizar el propio diseño del proceso. Lejos de ser el resultado de una legislación municipal, son los propios participantes del Presupuesto Participativo quienes, mediante diferentes grupos, elaboran este reglamento donde se recogían tanto el diseño del ciclo de debate, como algunos elementos más conflictivos como los criterios técnicos de redistribución del presupuesto entre los proyectos y las zonas de la ciudad (Genro y Souza, 1997: 49). Así mismo, el reglamento deja de ser un documento cerrado y es renovado periódicamente, usándose como un mecanismo de evaluación y mejora de la iniciativa. Mediante toda esta arquitectura institucional "*el presupuesto participativo se opone explícitamente a la tradición consejista y al populismo participativo e, implícitamente, a la versión espontaneista de la democracia participativa de los años 70*" (Sintomer, 2011a: 120).

2.2.1.2 De los Públicos Participativos a las Instituciones Participativas. La aproximación de Leonardo Avritzer a la efectividad participativa-deliberativa

El trabajo de Leonardo Avritzer permite establecer un enlace entre los debates que emergen desde las propuestas de Cohen (1996), Cohen y Sabel (1997) y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, hasta algunos de los debates más recientes sobre la democratización de los diseños institucionales. Tres construcciones teóricas específicas jalonan esta producción mediante la cual se pueden señalar diferentes elementos del giro institucional en la teoría participativa y deliberativa: los *Públicos Participativos* (Avritzer, 2002), las *Instituciones Híbridas* (Avritzer y Pereira, 2005) y las *Instituciones Participativas* (en adelante IPs) (Avritzer, 2009). Respetaremos esta secuencia temporal para presentar las cuestiones clave de su trabajo.

En un primer momento, Avritzer (2002) trata de responder a interrogantes similares a los de Cohen y Sabel (1997), pero lo va a hacer hibridando el marco normativo de la deliberación con tres experiencias concretas en el contexto latinoamericano: los Presupuestos Participativos de Porto Alegre y Belo Horizonte (Brasil) y el Instituto

Federal Electoral de México[52]. Avritzer comparte la necesidad de avanzar en la institucionalización de los procesos participativos, asumiendo que la renovación democrática no puede descansar únicamente en públicos informales (ibíd: 137), pero plantea una serie de interrogantes o retos para estas nuevas iniciativas institucionales.

En primer lugar, la necesidad de trasladar aquellos valores presentes en la cultura pública a diseños institucionales innovadores. Existe una relación directa entre las prácticas de la sociedad civil y los movimientos sociales, su influencia en la cultura política[53]y los diseños participativos que han de tomarse en consideración, ya que la arquitectura democrática ha de "*fortalecer las formas de renovación dentro de la cultura pública que se refieren a sus tendencias anti-democráticas y transformarlas en prácticas institucionales*" (ibíd, 164).

En segundo lugar, Avritzer, destaca ciertos problemas dentro del contexto en el que se dan las prácticas estudiadas: la ambigüedad respecto a los derechos humanos y a las reglas del juego político de la cultura hegemónica, la existencia de mecanismos no públicos para la distribución de bienes públicos y la existencia de culturas jerárquicas que dificultaban la participación de los actores sociales (2002: 167). Elementos que era necesario enfrenar para crear diseños institucionales innovadores. Dichos diseños, tenían que posibilitar la adquisición de capacidades deliberativas, permitiendo la incorporación a estos espacios de los valores que aparecen en la sociedad civil. Por un lado, los casos analizados supusieron el esfuerzo por adecuar dichos diseños a la lucha por la democratización del acceso a los medios y contra el fraude electoral (México) y una nueva forma de distribución de los bienes públicos no clientelista y/ o particularista (Brasil) (ibíd, 163). Por otro lado, pusieron en marcha formas de participación que desalentaron las prácticas jerárquicas de relación con el Estado y dentro de la propia

[52] La modificación del Instituto Federal Electoral mexicano que Avritzer analiza, comienza con la incorporación a su gestión del movimiento de monitoreo electoral Alianza Cívica a mediados de la década de los 90.

[53] Avritzer va a considerar la idea de cultura como una categoría pública y colectiva: "*La cultura es colectiva en el sentido de que envuelve un conjunto de prácticas compartidas por una porción del conjunto de la sociedad. La cultura es pública en el sentido de que expresa una relación activa entre grupos, que tiene lugar en el espacio público. Es mediante procesos de comunicación e interacción que los actores sociales crean nuevos valores y pautas institucionales. Defino cultura política como el conflicto político sobre el significado de las prácticas políticas que va a determinar nuevos comportamientos institucionales. Asumo (...) que cada sociedad tiene una cultura política dominante y que en cada sociedad existen intentos retos a esa cultura dominante mediante acciones en el espacio público*" (Avritzer, 2002: 58).

sociedad civil (ibídem). Los diseños institucionales analizados supusieron además una "*respuesta participativa y democrática al problema de la complejidad administrativa*" (ibid: 127) en el modo en que trataron cuestiones técnicas (cuestionando el monopolio de análisis y decisión de expertos y/ o de los políticos electos) junto al posterior monitoreo de la sociedad civil a la actividad de la administración.

De la combinación entre la necesidad de institucionalizar las prácticas de deliberación y el análisis de casos concretos, Avritzer elabora un primer modelo de diseños institucionales denominado Públicos Participativos, caracterizado por (2002: 137):

- "*Los públicos participativos operan en el nivel público mediante la formación de mecanismos de deliberación cara a cara, libre expresión y asociación. Estos mecanismos buscan enfrentar determinados elementos en la cultura dominante identificando cuestiones problemáticas y llevándolas a la agenda pública.*
- *Los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias se enfrentan a elementos contenciosos introduciendo prácticas alternativas en el nivel público, como formas no clientelares de demandas por bienes públicos o prácticas que son compatibles con los derechos humanos.*
- *Los públicos participativos reservan un espacio a la complejidad administrativa, al tiempo que cuestionan el acceso exclusivo de los técnicos a los espacios de toma de decisiones. Así mismo se reservan el derecho a monitorear la implementación de sus decisiones.*
- *Las deliberaciones de estos públicos están ligadas a la búsqueda de formas institucionales capaces de tratar las cuestiones planteadas al nivel público.*"

La continuación a la idea de los Públicos Participativos son las Instituciones Híbridas, cuyo análisis se centra en experiencias brasileñas, añadiendo los Consejos Gestores a los Presupuestos Participativos. La característica fundamental de esta nueva tipología es que "*actores estatales y actores sociales o asociaciones de la sociedad civil comparten los procesos de deliberación*" (Avritzer y Pereira, 2005: 16). Estas Instituciones

presentan:

> "*diferentes características producidas por los diferentes diseños institucionales, diferencias producidas por las diferentes formas de cesión o reparto de la soberanía y la forma en que los actores sociales y sus deliberaciones pasan a estar incorporados en estas estructuras deliberativas*" (ibíd: 34)

Se dan diferentes formas de incorporación de la sociedad civil: en los presupuestos participativos la participación es más abierta, mientras en los Consejos la presencia de actores se limita al tejido asociativo especializado en el tema (ibidem). Los criterios de inclusión, junto con las agendas de cada institución, van a condicionar las formas de debate dentro de estas instancias. En el caso de los Consejos la agenda va a ser más amplia, con lo que el debate es mayor, pero en manos de una menor cantidad de actores con intereses más contradictorios, mientras que en los Presupuestos Participativos la dinámica es inversa, con "*un conjunto más estrecho de intereses representados y donde el debate tiende a concentrarse en quién serán los beneficiarios de ciertas políticas ya conocidas*" (ibíd: 36), pero con más actores participando.

Las Instituciones Híbridas presentan diferencias respecto a cuándo y en qué espacios se da la interacción entre los actores sociales y los actores estatales. En el caso de los Consejos, dicha relación se da desde el inicio y con fuertes asimetrías de recursos entre dichos actores, beneficiando a los estatales. Una dinámica diferente se da dentro de los Presupuestos Participativos donde primero ocurren las deliberaciones entre actores sociales (en las asambleas regionales y/ o temáticas) para después encontrarse con los representantes del poder público.

Más allá de la caracterización de los Públicos Participativos como espacios públicos con una serie de características y de las Instituciones Híbridas como espacios de convivencia entre actores sociales y estatales, el concepto de Instituciones Participativas rechaza la aparente oposición entre participación e institucionalidad[54]. Acudiendo a las evidencias

[54] Esta oposición no sólo se refiere a la ausencia de perspectiva institucional en los inicios de la teoría participativa, también se refiere a aquellas teorizaciones de la participación más vinculadas con la teoría

empíricas de participación a través de instituciones específicas, Avritzer señala que "*no estamos hablando de la participación como una alternativa a la representación o como una actividad de actores sociales, sino como un producto de instituciones destinadas a promover dicha participación*" (Avrizer, 2009: 4). Estas IPs serían "*formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y las asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre las políticas*" (Avritzer, 2008a: 45) y tienen las siguientes características (Avritzer, 2009: 8-11):

- Articulación entre participación y representación: al mismo tiempo que suponen un encuentro entre Estado y Sociedad Civil, también son una esfera en la que se articulan participación y representación. Los actores estatales mantienen su soberanía en determinados campos, pero la transfieren a espacios de participación ciudadana. Ambos (sociedad civil y representantes del Estado) interactúan de forma directa.

- Transformación de la sociedad civil en una organización política permanente: en las Instituciones Participativas la sociedad civil va a participar (y a institucionalizarse como una organización que interactúa con el estado) a través de formas diferente. La acción de la sociedad civil en muchos de estos casos, implica consolidarse como un actor de transmisión de demandas desde un ambiente más amplio a selectivo ambiente institucional. En la medida en que interactúan con el Estado, los actores de la sociedad civil pierden cierta autonomía.

- Interacción con partidos políticos y con actores estatales:

- La importancia del diseño institucional para mejorar la efectividad: se trata de apostar por una manera participativa de entender el diseño institucional. Las instituciones participativas son importante porque pueden valorizar y potenciar elementos de horizontalidad procedentes de la sociedad civil o limitar elementos jerárquicos procedentes de las administraciones y de la esfera política. El debate sobre el diseño institucional se centra en cómo desarrollar la interacción entre Estado y Sociedad Civil, no tanto en cuestiones como la competición política.

---

de los movimientos sociales, la acción colectiva o la sociedad civil, que no analizan la posibilidad de institucionalización de los procesos de movilización social.

Los diseños de estas IPs, que recogen estos elementos, son resultado de la interacción entre sociedad política y sociedad civil, "*mediante la inserción de la sociedad civil dentro de los diseños institucionales es posible adaptar dichos diseños a las variaciones en el contexto*" (2009:65). Existen tres elementos fundamentales de innovación dentro de estas IPs (2009: 65-69):

- Experimentación en el acceso al poder y a los bienes públicos: se desarrollan formas más equitativas de interacción entre actores. Por otro lado, se desarrollan otros modelos frente a las fórmulas más tecnocráticos de decisión sobre el acceso a bienes públicos.

- Elaboración flexible de las reglas: si las reglas determinan la relación entre actores, dos son las cuestiones más importantes en el panorama de las IPs en Brasil: a) la posibilidad de los participantes en los niveles de base de convertirse en representantes en instancias superiores de las IPs y; b) los reglamentos del funcionamiento de dichos procesos son elaborados conjuntamente por actores del Estado y la Sociedad Civil. Así mismo las reglas son flexibles en su construcción para poder adaptarse a diferentes contextos y a la progresión de los procesos.

- Imperativo participativo o participación forzosa: en algunas IPs existen elementos legales que obligan al Estado a poner en marcha procesos de participación

Podemos encontrar tres tipologías de diseño de las IPs, que corresponden respectivamente a los Presupuestos Participativos, Consejos de Políticas Públicas y Planes Directores[55] (Avritzer, 2008a, 2009: 69-75):

> *Diseño participativo de abajo a arriba*: se trata de procesos abiertos a la participación de los ciudadanos en su base. Las formas de la participación se deciden de abajo a arriba, como ocurre con la elección de delegados en algunas experiencias. El rol del Estado es menor, mientras que se crean cuerpos compuestos únicamente por la sociedad civil en el nivel más alto del ciclo.

[55] Las instituciones participativas que ilustran cada uno de estos modelos se presentarán en el Capítulo tres.

Proceso de cogestión del poder: carece del proceso abierto en la base y está más limitado a la representación de la sociedad civil. Su funcionamiento se centra en que "*los actores de la sociedad civil compartan poder de decisión con actores estatales dentro de un marco común de decisión*" (Avritzer, 2009:71). Por último, en casos como los Consejos de Salud, su creación está determinada y sancionada por la ley. Esto hace que pese a ser menos participativos que los anteriores diseños, sean menos dependientes de la voluntad política.

Proceso de ratificación pública: en él "*se establece un proceso en el que los actores de la sociedad civil no participan del proceso de decisión, sino que son convocados a referenciarlo públicamente*" (Avritzer, 2008a: 46), momento en el que tienen la posibilidad de incorporar sugerencias a lo planificado o bloquear su implementación. De nuevo se trata de una IP cuya aplicación se deriva del mandato legislativo.

El concepto de IPs forman parte del giro institucional del análisis de los procesos participativos (Faria y Coelho, 2010). Pero, más allá de aquellas perspectivas que defienden adaptar diseños exitosos a diferentes contextos como una variable de éxito (Fung y Wright, 2003), Avritzer (2009) defiende la necesidad de tener en cuenta dichos contextos, especialmente las características de la sociedad civil y de poder político (junto a las características administrativas) para poner en marcha diseños participativos interactivos que den cuenta de esas variables.

Existe una dimensión contextual que condiciona las posibilidades de éxito del experimentalismo participativo, pero el diseño institucional de los mismos determina la democratización de los procesos y su efectividad deliberativa-participativa (ibid: 174). Esta última cuestión, la *efectividad deliberativa-participativa*, constituye el eje fundamental a partir del cual pensar el diseño institucional y establecer una diferencia con las anteriores consideraciones de la efectividad de la participación, que implica consecuencias significativas para pensar en el salto de escala más allá de lo local.

Definir o determinar qué es la efectividad deliberativa implica atender a tres cuestiones

(Avritzer, 2008, 2009, 2011; Cunha, 2007; Almeida y Cunha, 2011; Faria 2007; Faria y Ribero, 2010, 2011): a) la dinámica de funcionamiento de las instituciones; b) sus efectos distributivos y culturales y; c) sus impactos políticos y administrativos

a) *Dinámica del funcionamiento de las Instituciones Participativas*: en primer lugar se refiere a su capacidad inclusiva, entendida como la participación igualitaria de la población en el proceso y su capacidad de incluir nuevas y diferentes voces en el mismo respecto a las pautas de inclusión habituales de la democracia representativa. La efectividad deliberativa se refiere también a la inclusión deliberativa, es decir a la posibilidad de los ciudadanos de participar de manera equitativa en las deliberaciones, reconociendo las diferencias y asimetrías entre ellos y la necesidad de visibilizar los conflictos existentes. La publicidad y transparencia de los debates es otro elemento fundamental para valorar la eficacia de las Instituciones Participativas. Por último hay que considerar su grado de institucionalización y consolidación y la democratización de la institución del propio procedimiento (es decir, quién determina las reglas del proceso).

b) *Impactos distributivos y culturales*: una premisa de la efectividad participativa deliberativa es que una mejor inclusión participativa, con un mejor reconocimiento de las diferencias, mejorará la eficacia redistributiva de estas instituciones y el acceso equitativo a los bienes y servicios públicos sometidos a discusión. Dicha efectividad dependerá de la agenda de las discusiones y de la capacidad propositiva de los diferentes actores. Por último, tiene impactos en la democratización de la cultura política de los actores (por ejemplo alterando pautas de clientelismo o mejorando en el reconocimiento de las necesidades y argumentos de otros actores). Podemos señalar, que dentro de este impacto cultural, es necesario situar dentro de las propias IPs la cuestión de la transformación de las preferencias, que pasa de ser una cuestión meramente individual, como considera la teoría deliberativa, a una cuestión institucional. De esto se deriva la necesidad de analizar cómo se modifican las preferencias dentro de las propias IPs en la producción de sus decisiones definitivas.

c) *Impacto en las políticas públicas*: muchas de las consideraciones anteriores se refieren a los actores sociales y políticos implicados en las propias deliberaciones. En este caso, el eje del análisis pasa a la capacidad de las administraciones públicas para

llevar a cabo las acciones propuestas. La implementación de las cuestiones aprobadas pasa a ser otra dimensión clave de la efectividad de estos procesos y puede llegar a condicionar la participación en el proceso (a menor implementación, menor participación posterior). Por último, otra dimensión de la efectividad es la puesta en marcha de medidas que permitan el control ciudadano de las acciones de las administraciones públicas referidas a las conclusiones de los procesos de participación.

Por lo tanto, esta última variable es determinante como diferencia con el marco teórico señalado en el primer capítulo de este trabajo. La efectividad deja de ser una variable de relación entre acción individual y resultados para convertirse en una cuestión institucional. El diseño institucional se convierte en una dimensión analítica fundamental al determinar (junto con el contexto) la efectividad, entendida como efecto democratizante, de las IPs referido a su capacidad de inclusión y sus diferentes impactos. El análisis de dicha efectividad se puede agrupar en torno los siguientes ámbitos (Fung, 2003a; Avritzer, 2008a, 2009; Cunha, 2007, Faria, 2007; Faria y Ribero, 2010, 2011):

a) La agenda y los objetivos de las IPs: ligada a la importancia de las temáticas discutidas y la capacidad de incidir en ellas de forma creativa o sólo corroborando una agenda exterior.

b) Su capacidad inclusiva, el tipo de participantes que admite y las formas de selección: el diseño de las reglas de participación y de los diferentes espacios va a determinar su capacidad inclusiva y el tipo de participantes, así como la calidad de las deliberaciones y las posibilidades de influir en la elaboración de las propuestas

c) Su posible incidencia tanto en la ciudadanía como en las administraciones. En un primer lugar, está relacionado con los conocimientos y herramientas que adquieren los participantes. También se vincula al impacto en las administraciones públicas, la elaboración de políticas y su control (las Instituciones Participativas son procesos de accountability social[56]).

[56] Lo son en sus diferentes formatos: los Consejos evalúan y supervisan políticas públicas sectoriales de modo más general, los Presupuestos Participativos se supervisa la realización de las obras o proyectos aprobados y, por último, los Planes Directores son instancias de monitoreo de políticas urbanas.

2.2.2 El giro sistémico y el scaling up de la deliberación: un marco de efectividad relacional.

Pese a que anteriormente se hayan señalado algunos elementos comunes de la perspectiva deliberativa, no podemos considerarla un cuerpo hegemónico. Al giro deliberativo de la democracia (Mouffe, 2000) han seguido otros giros internos a la propia deliberación, muchos de ellos derivados de la necesidad de "*adaptar el concepto clásico de la deliberación a las necesidades empíricas*" (Faria, 2012: 66). Entre estos giros[57], el llamado giro sistémico, orientado a elaborar una teoría sobre sistemas deliberativos, supone la novedad más reciente y permite enfrentar de forma creativa las tensiones entre las orientaciones participativa y deliberativa[58]. Los recientes producciones de Dryzek (2009, 2010) y de Mansbridge et al (2012) han consolidado este nuevo enfoque, cuyas bases aparecieron en los trabajos de Mansbridge (2009), Parkinson (2003), Goodin (2005) y Hendriks (2006).

En primer lugar, Mansbridge (2009), señaló que, ante la necesidad de mejorar la información necesaria para la toma de decisiones, una mejor compresión de las necesidades y los objetivos de la ciudadanía y de los sistemas políticos podría darse:

> "*A través de la conversación entre representantes formales e informales en fórums públicos, del intercambio comunicativo entre constituyentes y representantes electos u otros representantes de organizaciones orientadas políticamente, de la conversación en los medios de comunicación, del dialogo entre activistas políticos y de la conversación cotidiana en espacios formalmente privados donde el*

[57] Ya señalados en la introducción.

58 Pese a que la primera referencia al sistema deliberativo es el trabajo de Mansbridge (2009), originalmente publicado en 1999, numerosos autores (Owen y Smith 2015, Elstub, Ercan y Fabrino (2016) consideran que en el two-track model de Habermas (1996) que diferencia entre el espacio de formación de la opinión pública en las esferas públicas informales y el proceso de formación de la voluntad en las instituciones formales representativas que convierten en leyes y decisiones políticas los insumos procedentes de las esferas más informales, podemos encontrar el germen de la idea de sistema deliberativo. Sin embargo, en el modelo Habermasiano no existen instituciones de mediación como puedan ser las innovaciones democráticas (Smith, 2009) ni quedan claro los procesos mediante los cuales se transmite la información entre los diferentes ámbitos. Podría considerarse que la propuesta de Poliarquía Directa Deliberativa (Cohen y Sabel, 1997) que habla de diferentes espacios de deliberación y que problematiza la transmisión de información entre las mismas y la esfera administrativa, es, también, un antecedente del giro sistémioo.

> *público debería discutir, todos formando parte de lo que llamo el sistema deliberativo*" (ibíd: 207).

Ante esta pluralidad de lugares, la cuestión es cuáles son los componentes de la deliberación dentro de dicho sistema. En primer lugar junto al consenso como objetivo fundamental de la deliberación basada en el intercambio de argumentos racionales (Cohen, 1989), también debe considerarse el conflicto como un elemento significativo dentro de este sistema deliberativo y sus diferentes foros. De hecho la deliberación "*debería capacitar a los ciudadanos a ver el conflicto de manera más clara, especialmente cuando este está oculto, por las decisiones previas de la élite o por las definiciones hegemónicas del bien común*" (Mansbridge, 2009: 229). Reconocer que los intereses de los participantes en la deliberación pueden estar en conflicto implica abandonar la "*búsqueda del consenso en torno al bien común*" (Faria, 2012: 66) para profundizar en el debate y en las alternativas frente a dimensiones previamente configuradas del interés común.

Al considerar la dimensión temporal del proceso de toma de decisiones respecto al cual se activa este sistema, Mansbridge señala que cuestiones como la publicidad o la rendición de cuentas deberían de limitarse a las últimas partes del proceso y ser menos significativas en sus momentos iniciales, que tendrían que ser los de más creatividad. Así mismo señala que la reciprocidad (entendida como respeto mutuo) puede dejarse de lado en ocasiones. La existencia de formas de comunicación más conflictivas son necesarias en ocasiones para garantizar la igualdad de los participantes en la deliberación, "*a veces sólo una oposición intensa puede romper las barreras del status quo*" (Mansbridge, 2009: 223). La deliberación dentro de los diferentes foros de este sistema no tiene que estar basada en la comunicación racional, sino que es necesario valorar los aportes positivos de las emociones (como la compasión o la solidaridad). Mansbridge reivindica, dentro de este sistema, la presencia legitima de los intereses propios, "*especialmente en las discusiones de justicia redistributiva*" (ibíd: 229). Encontramos, por lo tanto, que en el origen del giro sistémico está el reconocimiento de otros repertorios de argumentación más allá de la discusión razonada orientada al consenso.

Por último, la equidad no debe implicar "*que cada participante deba tener un efecto igual en los resultados*" (ibíd: 227) El proceso debe garantizar que los mejores argumentos, vengan de quien vengan e independientemente del recurso comunicativo utilizado, prevalezcan. La equidad se traduce en la misma oportunidad de afectar los resultados y en formas de respeto mutuo basado en el reconocimiento de las diferencias (ibíd: 228).

Al contrario que Mansbridge, Goodin (2005), no cuestiona la existencia del bien común como el objetivo claro y determinado de la deliberación. Su aportación para pensar los sistemas deliberativos, parte de la idea de que en las democracias existentes no podemos encontrar todas las virtudes deliberativas en un mismo espacio y en un mismo momento. De ahí se deriva la idea de una secuencia o una diversidad de momentos de deliberación donde se dan, de forma predominante en cada uno, unas virtudes específicas. La cuestión clave para valorar un sistema es si en el conjunto del proceso podemos encontrar la totalidad de las mismas. Dichas virtudes son (ibíd: 190): a) participación abierta y libre de los afectados; b) justificación valida de los argumentos a partir del intercambio coherente de razones e informaciones; c) consideración del bien común. Requiere empatía, solidaridad y que, pese a defender intereses propios, las personas consideren qué propuestas son buenas para la comunidad; d) respeto a las demandas y a los contraargumentos del resto; e) el consenso racional como objetivo y; f) autenticidad, con preferencias sinceras y no estratégicas[59].

Como sucede con la aportación de Mansbridge, Goodin también valora la falta de publicidad en determinados momentos para conseguir un grado mayor de autenticidad (virtud que sitúa en los debates internos de los partidos para la elaboración de los programas). Así mismo considera que, pese a la defensa del consenso racional, al descentralizarse la deliberación, pueden considerarse positiva la diversidad de repertorios, más allá de la comunicación racional, respetuosa y reciproca. Esto sucede con la negociación, un formato habitualmente alejado de las convenciones deliberativas. Para Goodin algo tan importante como el respeto y el reconocimiento a las demandas de los demás ocurre fundamentalmente a través de la negociación. La participación ampliada sólo se da en las campañas electorales (es decir, cuenta con poca intensidad,

59 Goodin analiza la presencia de estos elementos dentro de la competición electoral habitual (debate dentro de los partidos, elecciones, negociaciones entre partidos y debates parlamentarios).

respecto al impacto de otras esferas) y es en las mismas campañas electorales donde se da una mayor consideración del bien común.

La propuesta de Goodin es un modelo distribuido de deliberación, con diferentes actores y espacios que juegan diferentes roles deliberativos. Con lo que "*diferentes partes de las tareas deliberativas pueden distribuirse a diferentes espacios dentro de todo el grupo*" (2005: 188). Cada una de las partes va a construir marcos e inputs para el resto del conjunto deliberativo. Esta secuencia de momentos deliberativos ha sido incorporada al análisis de las Instituciones Participativas, con lo que la evaluación de la efectividad deliberativa de las mismas ha de realizarse valorando dicha distribución en el conjunto del proceso (Avritzer, 2011).

El trabajo de Hendriks (2006), intenta buscar una posición de conciliación entre micro y macro-deliberacionistas. Los primeros tienen más interés en las condiciones del procedimiento dentro de instituciones concretas, como los parlamentos. Mientras que los segundos "*hacen énfasis en las formas informales de discusión en la esfera pública (…) en la conversación desestructurada y abierta fuera de las instituciones formales de toma de decisiones*" (ibíd: 487). Entre ambos uno de los elementos más conflictivos sería la participación de la sociedad civil y los objetivos de dicha participación. La micro-deliberación se orienta a la toma de decisiones y la macro lo hace a la formación de opinión. El primer caso, al privilegiar la deliberación, tiene un carácter más excluyente, especialmente ante los actores que defienden agendas concretas y pueden tener más dificultades para incorporar otras propuestas a los espacios de toma de decisiones más cerrados a esas influencias (ibíd: 493)

La propuesta de Hendriks consiste en conciliar ambas perspectivas mediante la puesta en marcha de un sistema integrado que "*celebre la multiplicidad de espacios deliberativos y promueva conexiones entre estos lugares*" (ibíd: 499). Dicho sistema abarcaría diferentes espacios, con diversas actividades comunicativas para la mejora y el desarrollo de la reflexión pública. Cada uno de estos lugares será una esfera discursiva, "*un lugar en el que un discurso público tiene lugar mediante la exposición y discusión de puntos de vista diferentes*" (ibídem). Dicho sistema incluiría desde arenas más formales (como parlamentos) a otras más informales (asociaciones, iglesias,…). Este planteamiento resulta muy similar al de Mansbridge (2009) al defender la interacción

entre diferentes esferas discursivas con modelos y repertorios de comunicación diferentes (desde el debate a la protesta), cada uno con sus respectivas pautas más o menos restringidas y, por lo tanto, más o menos inclusivas.

Hendriks (2006:500) propone la existencia de tres tipos de esferas discursivas: a) macro-discursivas, con un carácter más informal, caracterizadas por la presencia de movilizaciones, activismo o protestas. Sus actores son: movimientos sociales, redes, ongs, activistas, grupos de interés, corporaciones, medios de comunicación y líderes de opinión; b) micro-discursivas, con carácter más formal. Se trata de comités de expertos, comisiones de investigación,… etc. Los actores predominantes son: parlamentarios, técnicos gubernamentales, expertos, mediadores y/o jueces; c) esferas mixtas. Se trata de los diseños deliberativos más habituales, que pueden combinar a ciudadanos no asociados, activistas, miembros de los diferentes gobiernos, medios de comunicación,… etc. Permiten la participación de ciudadanos "comunes" (o no asociados) que pueden acceder a los beneficios de la deliberación, además de trabajar con otros actores para producir recomendaciones sobre políticas específicas. Estos espacios, deberían permitir que los actores más habituados a intervenir en las esferas macro-discursivas encuentren un foro donde puedan incorporar sus demandas (ibid: 501). Las esferas mixtas serán fundamentales al contemplar los diferentes modelos de deliberación, conectar los espacios micro y macro e incluir una mayor diversidad de actores, ya que las dos primeras esferas presentan problemas de sub-representación.

La representación va a ser el problema central que Parkinson (2003) va a añadir a las reflexiones sobre el sistema deliberativo. Para Parkinson existe un problema de escala en la deliberación, entendiendo la escala como la extensión de la participación, es decir, los participantes que quedan fuera del foro específico, con lo que se genera un déficit de legitimidad. Los sistemas deliberativos deben analizarse presentando atención a cómo a través de la representación se puede hacer de esta exclusión una cuestión legítima (ibíd: 188).

Para ello, este autor elabora una definición contextual de la representación deliberativa. Esta depende de:

> "*las adscripciones que los individuos consideran relevantes, los roles representativos, el proceso de selección y la cuestión de la proporcionalidad, todo depende del tópico y los objetivos del cuerpo representativo. De forma que lo es legítimo en un contexto puede no serlo en otros*" (ibíd: 190).

En torno a la representación se dan diferentes cuestiones. Por una parte los potencialmente afectados por la temática a debatir tienen que poder juzgar e influir en las condiciones de la representación, que son las determinantes de la inclusión/ exclusión. Por otro lado los representantes tendrán que actuar considerando las condiciones de autorización y rendición de cuentas, pero también que en la deliberación "*tienen que ser libres para ser persuadidos por los mejores argumentos*" (ibídem). Por otro lado, Parkinson, en la línea de los públicos débiles, insiste en que estos representantes sólo deberían de tener poder de recomendación y no de decisión frente a las autoridades políticas habituales.

Tras estas aproximaciones el giro sistémico de la deliberación se consolida a principios de esta década, incorporando gran parte de las cuestiones abiertas por los cuatro trabajos presentados hasta el momento. Dos son los objetivos de este enfoque (Mansbridge et al, 2012; Parkinson, 2012): a) abandonar la atención exclusiva a espacios singulares como cámaras parlamentarias o mini-públicos, que no podrán cumplir con todos los requisitos necesarios para legitimar deliberativamente las decisiones políticas en democracias; b) optar por las interacciones de estas instituciones con otros lugares que forman un sistema para analizar en ese conjunto de instituciones o espacios y en su comunicación, la calidad deliberativa y ver cómo contribuyen a "*colocar en el corazón de las políticas el razonamiento público*" (Parkinson, 2012: 152). Un sistema queda definido como:

> "*un conjunto de partes diferenciables y distinguibles, pero interdependientes en cierto grado, a menudo con funciones distribuidas y división de trabajo, conectadas de tal forma que componen un conjunto complejo. Requiere tanto diferenciación como integración entre las partes. Requiere cierta división funcional del trabajo (…) y requiere cierta interdependencia relacional, de forma*

> *que el cambio en uno de los componentes implique cambios en los demás*" (Mansbridge et al, 2012: 4)

El enfoque sistémico de la deliberación va a permitir ampliar la escala de su práctica y de su análisis, pasando del lugar específico a escalas mayores, pensando en procesos deliberativos que suceden "*dentro y entre diferentes lugares en el tiempo*" (ibid: 2). Como consecuencia de su énfasis en la relación entre las partes del sistema, este enfoque presta atención a la división de tareas entre las mismas (pueden ser minipúblicos, árenas legislativas, espacios de la sociedad civil, etc) o a la secuencia de momentos deliberativos que se da en la interacción entre estos espacios. Esto permite analizar determinadas instituciones o procesos participativos y deliberativos de otra manera: al observar sus contribuciones, espacios que de por si tienen poca calidad deliberativa pueden resultar interesantes al permitir que se consigan los resultados del sistema o lo contrario. La retórica partidaria o algunas manifestaciones y protestas, al incorporar discursos a la esfera pública, pueden permitir una mayor inclusión. Mientras que un mini-público perfectamente diseñado puede excluir a actores como partidos, movimientos sociales,.. etc. Este enfoque permite detectar cuáles son las deficiencias del sistema a partir de los elementos del mismo.

¿Cuáles son los elementos de este sistema? Por un lado la diversidad de repertorios comunicativos y formas de acción: desde la conversación cotidiana (política y públicamente orientada), al conflicto político y la argumentación para la resolución de problemas, pasando por la persuasión. La cuestión es cómo estas pautas permiten abordar un problema desde consideraciones relevantes e inclusivas. A la hora de identificar los componentes, Dryzek (2010: 11-12) señala los *siguientes: a) espacio público de comunicación ampliada*, inclusivo y con pocas restricciones (desde foros de internet, cafés o plazas a foros más institucionalizados); b) *espacio "empoderado"* (sean espacios formales o informales, cuentan con mayor posibilidad de incidencia y una deliberación más orientada a la toma de decisiones); c) *transmisión* (formas de comunicación entre una esfera pública más amplia y el espacio empoderado); d) accountability (rendición de cuentas del espacio empoderado a la esfera pública amplia); e) *metadeliberación* (o capacidad de debatir sobre cómo organizar la propia deliberación) y; f) *capacidad de decisión* (el grado en que estos diferentes elementos influyen en la toma de decisiones). Dryzek (2009, 2010), señala no sólo espacios del

sistema, también algunos elementos concretos de las relaciones entre estos (metadeliberación, accountability y capacidad de decisión), mientras que Mansbridge et al (2012:9) se centran en la cuestión espacial y constatan cuatro arenas:

> "*Las decisiones vinculantes del estado (tanto en la propia ley como en su implementación), las actividades directamente relacionadas con la preparación de esas decisiones, la conversación informal relacionada con esas decisiones y las arenas de conversación formal e informal relacionadas con cuestiones de interés común pero que prevén decisiones por parte del Estado*".

Independientemente de cómo se definan las partes del sistema, al estar basado, fundamentalmente, en las relaciones entre espacios, instituciones o procesos, los problemas en los que se centra el enfoque sistémico se centran en dichas interacciones. Un sistema puede presentar defectos como la desconexión entre espacios, de "*forma que las buenas razones que proceden de una parte no consiguen penetrar en otras*" (Mansbridge et al, 2012: 16), la dominación excesiva de una parte o un interés sobre los demás o el escaso reconocimiento de las propuestas que proceden de otros lugares (ibid: 16-18).

Tanto Hendrix (2016) como Fabrino (2016) van a prestar especial atención a la conexión entre espacios y foros dentro de un sistema deliberativo. La conectividad permite mejorar las garantías de equidad entre las diferentes propuestas y discursos, mejorando el reconocimiento de los mismos en el conjunto del proceso; supone una garantía frente al poder discreccional de quienes toman las decisiones, ya que es posible mejorar la rendición de cuentas sobre el proceso y, por último, mejora la convivencia en el propio sistema de discursos diferentes e incluso antagónicos (Fabrino, 2016). Tal y como señalan ambos autores, dicha interacción entre espacios no es un valor dado de los sistemas deliberativos, sino que es necesario configurar diseños institucionales que la garanticen[60], vinculando claramente espacios formales e informales de deliberación.

60 Mendoça opta no tanto por elementos institucionales, sino por reconocer el valor que burócratas, medios de comunicación y activistas pueden jugar para transmitir propuestas entre diferentes espacios.

Dryzek (2009, 2010) va a plantear tres elementos que determinan la capacidad del sistema deliberativo: a) deliberación *inclusiva*: de forma que los actores afectados o sus representantes puedan participar; b) *consecuente*: los productos colectivos procedentes de la deliberación han de mostrar diferencias y; c) *autentica*: carente de elementos coercitivos que afecten la reflexión e implicando formas de comunicación "*en términos en los que aquellos que no que no compartan puntos de vista puedan considerarlos significativos y aceptarlos*" (Dryzek, 2010: 10). Estas tres cuestiones guardan ciertas similitudes con las funciones que Mansbridge et al (2012) definen para el sistema deliberativo: a) *ética*, promoviendo el respeto mutuo entre ciudadanos que hace que el sistema funcione; b) *democrática*, facilitando la "*inclusión de múltiples voces, intereses, preocupaciones y reclamaciones*" (ibid: 12) sobre bases de equidad. Las formas de inclusión determinadas por esta función democrática determinaran los objetivos y el contenido del proceso y; c) *epistémica*, orientada a la "*producir preferencias, decisiones y opiniones que están informadas apropiadamente por lógicas y hechos y que son el producto de significativas y substantivas consideraciones de razones relevantes*" (ibid: 11). La relación entre la dimensión inclusiva y la función democrática remite a las posibilidades de participación dentro del sistema y a las condiciones de inclusión y exclusión del mismo. Mientras que funciones epistémica y ética junto a las características consecuente y autentica implican prestar atención a las formas en las que se da la interacción entre actores, la discusión o la deliberación, las formas comunicativas utilizadas y el reconocimiento o no de diversos saberes y argumentos en el conjunto del sistema (Ramos y Faria, 2013). Directamente relacionado con estas cuestiones, la aproximación sistémica invita también a prestar atención "a las ecologías deliberativas", analizando cómo diferentes diseños facilitan diversas formas de deliberación e información, mientras que otros facilitan otras (Mansbridge et al 2012: 6).

En los últimos años y especialmente a partir de los trabajos de Bächtiger y Wegmann (2014) y de Niemeyer (2012), el giro sistémico esta interactuando con la aportación del *scaling up*, planteada para abordar de una forma más directa la cuestión de la escala. En un primer artículo en el que se recoge este término y se sistematizan sus posibilidades y desafíos, Levinas, Fung y Gastill (2005) van a plantear dos tipologías básicas de enfrentar la cuestión de la escala dentro de la democracia participativa y deliberativa:

- *Scaling out*: Más dirigido a la expansión horizontal de los procesos en forma de inclusividad y de capilaridad de los mismos. El objetivo de este *scaling out* tiene que ver con la inclusión de más participantes, sea directa o indirectamente. Hay dos posibilidades para estos autores: a) aumentar la frecuencia de los procesos de participación o deliberación y; b) "*vincular las conversaciones que ocurren dentro de estas deliberaciones a un debate público más amplio*" (ibíd: 3) que podría darse tanto en espacios informales (como lugares de convivencia cotidiana como espacios públicos, cafeterías, peluquerías,…) como en espacios más formales (medios de comunicación locales). Gran parte de esta propuesta se ha integrado dentro del giro sistémico.

- *Scaling up*: Ante la preeminencia de temas locales en los procesos de deliberación, el problema es cómo enfrentar temáticas situadas en las escalas nacionales e internacionales. Pese a la importancia de estas esferas de decisión, la deliberación en torno a ellas "*permanece como excepcional y el impacto político de dichas iniciativas es debatible*" (ibíd: 4).

Encontramos enunciados en este texto los cuatro temas que van a estructurar las diferentes aproximaciones que se realizan a esta posibilidad de subida de escala: inclusión, capilaridad en la esfera pública, deliberación sobre temáticas de alcance nacional e internacional e impacto de las mismas. A la hora de ver cómo se ha ido desarrollando la aproximación al *scaling up*[61] en trabajos posteriores, podemos observar dos perspectivas (una fuerte y una débil) que además de presentar diferencias a la hora de abordar estos temas, van a introducir nuevos ámbitos de trabajo.

La primera es la *aproximación débil al scaling up*, con dos perspectivas dentro de la misma:

a) Aquella que entiende por *scaling up el tratamiento de temáticas de carácter nacional dentro de foros locales*. Se defiende la realización de dichos foros a escala humana es decir dentro de espacios pequeños y con un número de personas reducido, para tratar

[61] La idea de *scaling out* no ha tenido continuidad dentro de la literatura, salvo su integración dentro del giro sistémico, y bajo el término de *scaling up* se han unido ambas cuestiones.

dichas temáticas, ya que se entiende que la deliberación pierde intensidad y coherencia al aumentar el número de personas y el territorio a cubrir (Friedman, 2006: 4). En la mayor parte de los casos son foros deliberativos dispersos en diferentes localidades sin que exista ninguna interacción entre dichos foros ni un espacio ciudadano de análisis compartido de los elementos comunes o divergentes entre ambos. Si la interacción entre los diferentes foros no parece un elemento a considerar dentro de esta perspectiva, tampoco lo es su impacto en la toma de decisiones. Los Estados Unidos han sido proclives en ejemplos de este tipo tanto desde propuestas de experimentos de debate como a través de realizaciones concretas. En el primer caso podríamos señalar el *Deliberative Day*. En el segundo caso aparecerían las *Healthcare Town Meetings* desarrolladas durante 2009-2010 a propuesta del gobierno Obama donde se discutiría esta temática en reuniones locales, más orientadas a socializar la propuesta del gobierno[62]. Dentro de esta perspectiva se defiende que el *scaling up* no es apto para trabajar con temáticas excesivamente conflictivas y que debe limitarse a cuestiones poco polarizadas.

b) *El scaling up se entiende como un fenómeno pos-deliberación con escasa institucionalización*. Es decir el "incremento de escala" se produce a partir de la acción individual o colectiva de la ciudadanía que ha participado de estos procesos (eminentemente locales) y se desarrolla fuera de instituciones participativas o deliberativas. El *scaling up* se refiere a las dimensiones pedagógicas de la participación o la deliberación y con cómo, mediante dichas habilidades, estos foros pueden promover que ciudadanos escasamente implicados pasen a participar más activamente en la esfera pública (Friedman, 2006: 27). En este caso, por tanto, el *scaling up* se refiere a la adquisición de habilidades mediante la discusión y deliberación en pequeña escala (en mini-públicos por ejemplo) sobre asuntos públicos que después van a poder aplicarse en otros ámbitos o incentivar, a partir de estos foros, la implicación de la ciudadanía en la vida pública. Para Jacobs et al (2010:117) tres son las esferas en las que esta implicación se daría: el contacto con las élites políticas (sea a través de acciones como boicots o contacto con los medios de comunicación); la participación en

[62] Estas town-meetings acabaron convirtiéndose en foros muy conflictivos alejados al objetivo del gobierno para su funcionamiento. Cabe destacar que desde el Tea Party se elaboro un manual sobre cómo actuar dentro de estos foros.

arenas electorales, no sólo votando, también como voluntario en campañas y; participando de actividades de carácter social como el voluntariado (ibidem).

Del mismo modo que ocurre con la débil, dentro de la *perspectiva fuerte* podemos encontrar otras dos visiones, en gran parte ilustradas por los trabajos de Bachtiger y Wegmann (2014) y de Niemeyer (2012). Para los primeros el *scaling up* tiene que ver *con la viabilidad de la deliberación como una lógica de acción social y política de carácter sostenido* (2014:1). Esa viabilidad dependerá de tres elementos: a) el contexto y los incentivos que ofrece para desarrollar dicha deliberación; b) las habilidades que permiten actuar en un escenario de deliberación y c) el impacto de esta estrategia en los productos políticos (su naturaleza vinculante) (ibidem). Para Niemeyer, sin embargo el *scaling up* tiene que ver con "*si los productos derivados del trabajo dentro de un mini-público pueden replicarse en una esfera pública ampliada"* (Niemeyer, 2012:2) Estos productos están relacionados con tres tipos de transformación deliberativa: construcción, reconstrucción y confrontación[63]. Su análisis, por tanto, se centra en cómo funcionan los mini-públicos y cómo pueden contribuir a hacer una deliberación más masiva. Mientras que Bachtiger y Wegmann se van a centrar más en cuáles son los ámbitos problemáticos en el *scaling up*, Niemeyer aborda el problema desde una perspectiva diferente al hacer hincapié en los elementos positivos de los mini-públicos.

Ambos comparten que para hacer el *scaling up* viable, la idea de deliberación ha de ampliarse, vinculando las vías abiertas por el giro sistémico a la perspectiva fuerte del *scaling up*. Plantean superar la idea de la producción de insumos políticos basados en el consenso, haciendo hincapié en la existencia de condiciones en las que el público aceptaría las decisiones aún no estando de acuerdo con las mismas, y mediante procedimientos más abiertos que incorporen por ejemplo las retóricas de los partidos políticos o las protestas como modos de incrementar la información disponible en la esfera pública (de manera similar a lo planteado por el enfoque sistémico). Por otro

[63] La construcción deliberativa supone la "*construcción de discursos (y sus preferencias correspondientes) donde antes no había ninguna perspectiva particular anterior a la deliberación*" (2012:8) o donde no se habían considerado anteriormente el conjunto de argumentos pertinentes. Sucede especialmente con temáticas poco presentes en la esfera pública o con actores muy marcados. La reconstrucción deliberativa es la "*transformación de discursos que existían anteriormente a la deliberación*" (ibid: 9) o el cambio de preferencias a partir de la interacción con nuevos puntos de vista o informaciones. Por último, la confrontación tiene que ver con una transformación de preferencias donde el escenario de deliberación confronta o niega en su totalidad algunos discursos existentes previamente, pudiendo desaparecer como discurso o tener menos influencia.

lado, para sus análisis, los dos autores prestan atención a experiencias desarrolladas a niveles regional, nacional e internacional.

Mientras que Niemeyer centra su análisis en espacios compuestos básicamente por la sociedad civil, Bachtiger y Wegmann afrontan también el espacio de los representantes políticos. Para ellos, en la arena política o de representación, los principales problemas se refieren a las escasas oportunidades e incentivos para la deliberación. A esto habría que añadir que el contexto reciente está haciendo que los políticos simplifiquen y polaricen más sus mensajes, adoptando estilos de debate menos deliberativos. Dentro esta esfera varios elementos determinarían la orientación a la deliberación: a) el orden institucional, con sus reglas formales e informales, que determina el cálculo de preferencias y las aptitudes cognitivas de los participantes[64]; b) cómo la deliberación afecta a la producción política, en este caso el problema es la escasez (entendida como la falta de productos políticos relevantes determinados por la deliberación). Bachtiger y Wegmann defienden que la deliberación va a ser posible fundamentalmente ante problemáticas poco polarizadas, con lo que serán escasas las ocasiones proclives para ello (2014: 4)[65]. A la hora de analizar los espacios ciudadanos, el impacto en la elaboración parece ser un problema fundamental para los dos autores, ya que no puede asegurarse que sea relevante. En la esfera ciudadana el problema fundamental es el impacto, elemento que comparten con Dryzek, 2010:170. La propuesta de Bachtiger y Weigmann evita considerar a los ciudadanos como incapaces para la deliberación, sea por la presencia de intereses particulares o por su incapacidad de prestar atención y respeto a los argumentos de los otros. Ambos autores entienden, por lo tanto que los ciudadanos pueden participar de elaboraciones deliberativas de calidad (Bachtiger y Wegmann, 2014: 9)

Niemeyer aborda una serie de cuestiones sobre la deliberación dentro de los mini-públicos (centradas en la transformación de preferencias) que considera los ejes de su posible ampliación. Por un lado el *supply side*, que se refiere "*a la manera en que se*

[64] En este ámbito, Bachtiger y Weigmann defienden los sistemas de consenso frente a los de naturaleza competitiva o mayoritaria. En las comparaciones que presenta, Suiza aparece siempre como el mejor caso, aún cuando sus políticos estén adoptando repertorios menos deliberativos como consecuencia de la polarización del escenario político con la aparición de partidos de extrema derecha.

[65] Sería el espacio de la Unión Europea el que registraría una mayor cantidad de espacios y procesos de deliberación (dentro de los grupos de trabajo del Consejo Europeo), pero siempre alrededor de temáticas poco polarizadas (Bachtiger y Wegmann, 2014:13)

trasladan los argumentos y cómo se regula eso dentro del sistema deliberativo" (2012: 4). El otro ámbito es el *demand side*, que tiene que ver con cómo son aceptados los argumentos, una problemática que el autor considera más una cuestión personal/ individual que colectiva. La primera cuestión guarda más relación con la diversidad de espacios, repertorios y formas de interacción presente en las aproximaciones sistémicas a la deliberación. Sin embargo, el tratamiento de la segunda temática como una cuestión personal, referida a si las cualidades que los participantes de los mini-públicos adquieren (como la capacidad de considerar otros argumentos, modificar sus preferencias,…) puede verse también en términos institucionales. Es decir, en la forma en la que los diseños institucionales permiten aceptar o tratar diferentes argumentos.

Dentro de la dimensión de la oferta Niemeyer encuentra varias posibilidades a la hora de ampliar la deliberación, al ser más sencillo ampliar o regular "*la reproducción de discursos en la esfera pública de una manera más amplia*" (2012:12), aunque el mero incremento de información no supone la puesta en marcha de procesos de deliberación. Así mismo, desde la perspectiva del suministro de información a la esfera pública, los mini-públicos pueden actuar como: a) herramientas dotadas de confianza (se trata de ciudadanos normales, sin intereses en la temática que se trata) que funcionan como reguladores de argumentos, introduciendo aspectos no contemplados por los medios de comunicación; b) creando agenda, especialmente en cuestiones novedosas y; c) desmontando mitos asentados en la percepción de la población. A la hora de pensar en la dimensión de la demanda depende de cómo los ciudadanos reciban las influencias de los mini-públicos. Para asegurar una buena recepción es importante dotar a estos foros del grado de ejemplaridad como espacios de argumentación y razonamiento y recurrir a ellos en los momentos previos en la construcción de agendas públicas, de esta mera su potencial constructivo será mayor (2012: 13-14)

Bachtiger y Wegmann (2014) también tienen los mini-públicos como referencia de procesos ciudadanos. Pero reconocen la necesidad de ampliar la diversidad dentro del sistema deliberativo, mediante inputs como las retóricas partidarias o las protestas (que pueden mejorar la información disponible en la esfera pública), así como los problemas de los mini-públicos (que pueden suponer la no participación de agentes colectivos tan significativos como los movimientos sociales o los partidos políticos). Además, elaboran una propuesta diferente que tiene que ver con expandir el concepto de

deliberación y retomar la confrontación y la contestación en escenarios de una alta diversidad, con prácticas más conflictivas y menos colaborativas, lejos de la imagen de la discusión calmada de públicos homogéneos similares a los "clubs de caballeros" (ibid: 19). Esta expansión tendría el nombre de "*noble politics*" con tres ventajas: a) tiene un carácter menos anti-partidos y reconoce sus aportaciones en debates polarizados para presentar diferentes argumentos; b) posibilidad de scaling up en diferentes contextos políticos institucionales no tan orientados al consenso; c) el conflicto está orientado a la controversia productiva, no a la mera disputa.

2.2.3 El giro epistémico: legitimidad, justicia y diversidad de saberes en la efectividad sistémica.

Como se ha señalado anteriormente, los sistemas deliberativos cuentan con una dimensión epistémica que puede ser considerada de diferentes maneras (Dryzek, 2010; Ramos y Faria; 2013). Para profundizar en dicha cuestión, hay que diferenciar, por un lado, una perspectiva epistémica de la democracia deliberativa que tiene que ver con sus cualidades intrínsecas, es decir con el tipo de producto que la deliberación crea (decisiones, juicios,... etc). Por otro lado podemos observar otra perspectiva que hace hincapié en dimensión procedimental de la deliberación, enfatizando "*la capacidad de generación de conocimiento de los procesos colectivos de toma de decisiones*" (Peter, 2009: 5). Ambas se refieren a la justificación o la legitimidad epistémica de la deliberación (Chappell, 2012).

2.2.3.1 El estándar independiente de corrección y el problema de la legitimidad

Dentro de las diversas elaboraciones teóricas sobre la legitimidad de la democracia deliberativa, la epistémica considera que:

> "*la democracia deliberativa está justificada, y por lo tanto las decisiones políticas tomadas mediante un procedimiento democrático deliberativo son legitimas, porque dicho procedimiento posee mayor valor epistémico que otros procedimientos democráticos alternativos. Esto significa que las decisiones tomadas mediante tales procedimientos tienen una probabilidad mayor de ser correctas en*

general que las tomadas mediante otros procedimientos democráticos, siendo dicha corrección al menos parcialmente independiente del proceso e intersubjetivamente valida" (Marti, 2006: 181).

Las ideas de corrección e independencia del proceso están en el origen de la perspectiva epistémica de la democracia tal y como la dibujara J. Cohen al establecer la existencia de un "*estándar independiente de las decisiones correctas*" (1986:34), determinando que una decisión será correcta cuando responda o permita alcanzar una idea del bien común (verdadera) que es independiente del proceso a partir del cual se ha llegado a esa decisión. La dimensión epistémica de la democracia está vinculada con su capacidad de "*truth-tracking*" (búsqueda de la verdad), que ha de ser mayor que la de otras formas de gobierno (List y Goodin, 2001).

Según la perspectiva de Marti (2006) la legitimidad epistémica "*presupone que hay algo que podemos y queremos conocer*" (ibid: 182) y por lo tanto necesitamos del procedimiento que sea mejor para conocer la mejor solución a un problema. Considerar que la democracia deliberativa es la mejor manera de hacerlo presupone dos tesis:

- Tesis ontológica: "*Existe al menos un criterio de corrección de las decisiones políticas, que debe ser al menos parcialmente independiente del proceso de toma de decisiones así como de las creencias, preferencias y deseos de los participantes en ese proceso*" (*ibidem*)

- Tesis epistemológica: "*Es posible conocer el criterio de corrección de las decisiones políticas y, en consecuencia, identificar cuales son las decisiones correctas. La deliberación democrática es en general el procedimiento democrático más confiable para identificar tales decisiones políticas correctas*" (*ibid*: 183).

Encontramos diferentes argumentos sobre la validez de los estándares externos como elementos para juzgar la legitimidad epistémica de un proceso de deliberación:

"*Los estándares epistémicos nos permiten juzgar por qué un determinado proceso produce mejores o peores resultados desde*

> *un punto de vista sustantivo en lugar de meramente procedimental*" (Mercier y Landemore, 2012: 244)

> El valor epistémico de la democracia deliberativa "*está en poder racionalizar y moralizar las preferencias individuales y, en última instancia, en hacerlas más correctas y legitimas respecto a unos estándares externos compartidos por o aceptados por el corpus político. [*Dicho criterio*] nace de nuestro marco de referencia moral, el cual se construye socialmente y tiene sentido en este contexto (...) los propios estándares deben poder ser reconocidos intersubjetivamente y validados en el proceso en cada una de las intervenciones que se desarrollan*" (Jorba, 2009:47)

Sin embargo, dicho estándar independiente es problemático si lo consideramos como el criterio de validez de un proceso deliberativo o participativo en particular. ¿Cuál sería el proceso a partir del cual se designa como valido un determinado estándar?, ¿cuál es la comunidad o el corpus político que lo determina y cuál su naturaleza democrática?, ¿es permanente dicho estándar? Y en caso de no serlo ¿como una determinada comunidad política puede reformar dichos criterios? En las siguientes páginas vamos a presentar dos aproximaciones diferentes al procedimiento deliberativo que reconocen la dificultad de basar su legitimidad en estándares independientes de corrección. Al mismo tiempo se intentará desarrollar una perspectiva epistémica de las innovaciones democráticas, que atienda a su dimensión procedimental fundamentalmente, considerándola desde su capacidad para visibilizar, hacer interactuar y generar conocimientos. Esto nos lleva a pensar en dichos procesos como sistemas epistémicos, es decir, como "*un sistema social que alberga una variedad de procedimientos, instituciones y patrones de influencia interpersonal que afecta al producto epistémico*" (Goldman, 2011:13) considerando que las innovaciones democráticas son instituciones receptoras y generadoras de conocimientos en las que diferentes saberes, con diferentes jerarquías, entran en interacción (Fuller, 2003).

2.2.3.2 Más allá del problema de la equidad: Hacia un enfoque procedimentalista de la epistemología de la democracia.

Tanto Estlund (1997, 2011) como Peter (2007, 2009) critican la idea de los estándares independientes al proceso democrático, aunque lo van a hacer desde perspectivas bien diferentes. Estlund agrupa bajo el término *teorías de la corrección sustantiva* a aquellas que fundamentan la legitimidad democrática en la capacidad de los sistemas democráticos de alcanzar dichos estándares:

> "*Esta última case de teorías sostiene que las decisiones políticas son legítimas sólo si son correctas en referencia a algún parámetro externo al procedimiento, y postula además que los procedimientos democráticos exhiben un tino o capacidad de acierto suficiente como para investir de legitimidad al curso general de las leyes y las políticas siempre que se den las condiciones favorables*" (2011:150)

El problema fundamental para Estlund es que, en comunidades diversas el más que posible desacuerdo sobre los estándares de justicia va a provocar que existan pocos acuerdos respecto a si una decisión democrática es legítima o no, originando importantes problemas de autoridad (2011: 147). La crítica de Peter parte de una de las características de dicho estándar. Pese a definirse como orientado a la justicia o al bien común, se trata de un elemento de discutible naturaleza democrática, puesto que "*existe antes y por fuera del proceso democrático actual*" (2019:111). La deliberación, por lo tanto, se interpretaría desde una *epistemología de verificación* en la que la producción de conocimiento es entendida como la circulación o producción de creencias correctas (Goldman, 1999:5, Peter, 2009: 111). Frente a esta aproximación, Peter apuesta por una epistemología procedimentalista, que juzga la adecuación epistémica de las prácticas intelectuales a partir de sus características y méritos intrínsecos (Goldman, 1999:75). Pero la diferencia fundamental entre ambos autores está en sus divergencias respecto a la concepción del procedimiento democrático y del valor o no de la equidad dentro del mismo.

Gran parte de la argumentación de Estlund gira en torno a demostrar que la legitimidad

de la democracia se basa en que es un procedimiento epistémicamente más valido que otros, como la lotería o el azar:

> "*La autoridad democrática se justifica por la tendencia de la democracia a producir mejores decisiones que las que arrojaría una lotería o algún otro método alternativo, siempre que se trate de métodos aceptables para cualquier opinión cualificada*" (2011:224).

Pero a la hora de considerar la legitimidad del proceso democrático, la equidad procedimental se convierte en "*un valor ocasional de poco peso*" (2011: 105). Estlund considera que la equidad es meramente la igual capacidad para influir en el resultado del proceso (Estlund, 1997, 2011), con lo que la equipara al azar:

> "*Arrojar una moneda a la suerte es un procedimiento perfectamente equitativo, al menos si creemos que la equidad implica darle a cada persona igual oportunidad y un mismo peso a la hora de determinar el resultado*" (2011: 31)

Así mismo sostiene una perspectiva negativa (o defensiva) de la equidad a la que de hecho sólo se llega desde una triple repliegue (2011: 111-112): a) huir de los principios sustantivos por causa del desacuerdo respecto a los mismos; b) que no existan expertos en la materia o no se consideren como tales y; c) que no exista un procedimiento generalmente aceptado. Sólo cuando se dan estas circunstancias puede acudirse a la equidad procedimental como valor de legitimidad, pese a que continúe resultando problemática.

Estlund plantea una versión híbrida entre las legitimidades instrumentales e intrínsecas de la democracia, donde "*si cabe decir que hay mejores decisiones, este hecho debe hacernos preferir el procedimiento de toma de decisiones que tienda a producir la mejor decisión*" (2011: 145). Su propuesta se denomina *procedimentalismo epistémico* y minimiza la importancia de la equidad, con lo que los procedimientos democráticos han de reconocerse por su valor epistémico y no por "*alguna virtud no epistémica de este, como el respeto a la participación en pie de igualdad o la expresión igualitaria de*

puntos de vista" (ibid: 169). Por otro lado, sólo reconoce algunos criterios sustantivos y elabora una lista de males primarios que debe de evitar la democracia: guerra, hambruna, colapso económico, colapso político, epidemias y genocidio" (2011:228). Para Estlund, la democracia deliberativa funciona de mejor manera que otros sistemas (especialmente el azar) para enfrentarse a los males primarios.

Es decir, seguirían existiendo una serie de criterios externos al procedimiento democrático que validan sus decisiones, pero se trata de cuestiones meramente defensivas sobre la democracia, obviando la capacidad constructiva de los procesos de deliberación, así como los propios conflictos o desacuerdos que pueden existir sobre los medios para evitar dichos males primarios. Por otro lado, si atendemos a las cuestiones derivadas de la eficacia de la deliberación o de la participación señaladas en el giro institucional, encontramos una divergencia relevante en la consideración de la equidad. Dentro del giro institucional, la equidad es una de las bases de la eficacia y, además, tiene consecuencias específicas respecto a la construcción de propuestas, al reconocer la diferencia, la diversidad y las desigualdades dentro de una comunidad política. Resulta, entonces, necesario desarrollar una legitimidad epistémica acorde con dicha equidad.

De una manera más acorde a los elementos críticos de la relación entre deliberación y participación señalados anteriormente, Peter (2007, 2009) elabora la noción del *procedimentalismo epistémico puro*. Peter basa su interpretación de la democracia deliberativa en dos elementos, el razonamiento público y la equidad política que, a partir de su concepción epistémica, pasan a ser considerados así:

- Razonamiento público: que "*incorpora la dimensión epistémica a la preocupación con los procedimientos equitativos, haciendo hincapié en el valor epistémico de los procedimientos deliberativos justos*" (2009:126).

- Equidad política: se interpreta de forma que incorpore la equidad epistémica.

Peter parte de la crítica al modelo desarrollado por Estlund, que al centrar su atención en la consecución de determinados productos en el proceso de deliberación, minusvalora el valor epistémico del proceso en si mismo, que para Peter ha de incluir a todos los afectados en condiciones de equidad política y epistémica. Por tanto:

> "*Una definición de la democracia deliberativa basada en una epistemología procedimentalista describe la deliberación pública como un proceso en curso de implicación crítica y de aprendizaje con representaciones conflictivas sobre cuáles son los problemas que se discuten, cómo hay que resolverlos y las razones de la población para valorar las opciones alternativas así elaboradas. Por lo tanto, considera seriamente la función constructiva de los procesos democráticos de toma de decisiones sin abandonar el respeto al pluralismo de valores*" (2009: 126)

Este modelo de legitimidad, por el cual apuesta la autora, "*no presupone la existencia de un producto correcto para las decisiones democráticas*" (2007: 348), considerando que "*la deliberación pública inclusiva es valorable no sólo por cuestiones de equidad política, también por sus contribuciones epistémicas*" (ibidem). Desde esta aproximación, las diferencias sociales son importantes en términos cognitivos, cuentan epistémicamente, pues son necesarias para evaluar sobre qué tipo de "bien común" se esta deliberando.

Tal y como hace Peter, Landemore (2011) sitúa en el centro de la reflexión sobre la capacidad epistémica de la democracia, la cuestión de la diversidad. Su tratamiento se centra en la diversidad cognitiva como objetivo de la inclusión en los procesos de toma de decisiones. La inclusión en estos procesos trata de consolidar la *razón democrática* entendida como "*el tipo de inteligencia colectiva distribuida entre los ciudadanos y un determinado número de instituciones y prácticas que pueden verse como específicas de las políticas democráticas*" (2011: 8). Plantea una aproximación a las instituciones democráticas como parte de un sistema para la toma de decisiones colectiva. Estas instituciones hacen uso de *artefactos políticos cognitivos* como la deliberación inclusiva y la regla de la mayoría.

Dichos artefactos cognitivos (especialmente la deliberación, para el interés de este trabajo) tienen como objetivo mejorar la capacidad de un sistema democrático basándose en su competencia epistémica, que es "*la competencia que alguien tiene por saber algo o tener determinado tipo de conocimiento*" (ibid: 9). Así se diferencia de las

perspectivas deliberativas que buscan fomentar la *virtud*, entendida como la supuesta orientación hacia el bien común de los ciudadanos.

Por tanto, el objetivo de los *artefactos políticos cognitivos* es mejorar la competencia epistémica colectiva que depende de dos cuestiones: la competencia epistémica individual y la diversidad cognitiva del grupo. La diversidad cognitiva:

> "*Se refiere a la manera en la que un grupo de gente se aproxima a un problema o cuestión. Denota específicamente diversidad de perspectivas (la manera en que se representan situaciones o problemas), diversidad de interpretaciones (cómo se categorizan o comparten perspectivas), diversidad de heurísticas (la forma de generar soluciones a los problemas) y diversidad de modelos predictivos (el método de inferir causa y efecto)*" (ibid: 17)

Esta diversidad cognitiva, epistémicamente relevante, es para Peter y Landemore fundamental dentro del proceso de deliberación, ya que permite aumentar las fuentes de información, discernir entre argumentos y tomar decisiones. Estas cuestiones nos llevan a centrarnos en la dimensión cognitiva del proceso, que captura "*mejor la función constructiva de la democracia deliberativa*" (Peter, 2009: 127). Su propuesta requiere "*de la deliberación pública entre miembros de una comunidad democrática bajo condiciones de igualdad política y de equidad epistémica*" (*ibid*: 132).

Peter señala que el proceso de producción de conocimiento es conflictivo, tal y como sucede con la epistemología de la democracia propuesta por Anderson donde se consideran el conflicto y el disenso "*como epistémicamente productivo*" (2006:9) y con la defensa de Bachtiger (2011) de una deliberación contestataria. Tanto Anderson (2006) como Bachtiger (2011) plantean que tanto la confrontación como la disputa son elementos escasamente considerados por la teoría deliberativa y que es necesario tenerlos en cuenta. Ante esta situación, y reclamando que la teoría clásica de la deliberación ya considera que sin desacuerdo sobre las reclamaciones válidas no tiene sentido habilitar procesos de deliberación, Bächtiger insiste en la necesidad de abordar la *deliberación contestaría*, estructurada en torno a tres tipos de interacciones

discursivas (2011: 6-7):

- *Cuestionamiento*: es el proceso de interrogación crítica y de preguntas cruzadas, con énfasis en la función crítica de dicho cuestionamiento.
- *Disputa*: proceso de disputas argumentativas a las posturas y argumentos esgrimidos por el resto de participantes.
- *Insistencia*: es un proceso sostenido de disputa y cuestionamiento, con el objetivo de "*un rígido análisis del hecho en cuestión*" (ibid: 7)

Este tipo de aproximación abre el reconocimiento, dentro del estudio empírico de la deliberación, a "*otras formas de comunicación, como la retórica, emociones, testimonios o story-telling*" Bachtiger, 2011: 2), siempre que permitan dirigir la atención hacia hechos no considerados (ibid*:* 9), coincidiendo con la apertura dentro de la democracia participativa y el giro sistémico de la deliberación a la diversidad de formas de argumentación.

Su atención a esta pluralidad de registros comunicativos parte de la idea de deben permitir la aparición de ideas diversas, que entren en conflicto, fomentando "*la controversia productiva, no la confrontación estéril*" (ibid: 5), y haciendo del del sistema deliberativo un entramado más fructífero en términos epistémicos. Los modelos contestarios de deliberación pueden ser más adecuados que los modelos consensuales (Bächtiger y Geber, 2012:2) frente a la función epstémica de los sistemas de participación y deliberación, especialmente porque pueden ayudar a "*explorar de una manera más completa todos los aspectos de un problema*" (ibidem).

La vinculación de la potencialidad epistémica del conflicto con el marco del procedimentalismo epistémico puro de Peter pretende transcender uno de los problemas de las aproximaciones centradas en los estándares independientes, que sólo pueden asumir los problemas relacionados con lo ya conocido, obviando el carácter conflictivo del descubrimiento de las lagunas cognitivas y sus efectos (ibíd: 135).

Su propuesta enfatiza que "*las lagunas cognitivas más problemáticos no son aquellas que se conocen sino aquellas que permanecen ocultas*" (ibidem) y que las prácticas de producción de conocimiento han de ser

> "*tan inclusivas y públicas como sea posibles, para facilitar la contestación desde la mayor cantidad de perspectivas posibles. Se valora la equidad procedimental desde el punto de vista epistémico también: la justicia política y la epistémica forman los lados de una misma moneda*" (ibidem).

Todo ello supone, en definitiva, vincular la equidad procedimental con la justicia epistémica dentro de los procesos deliberativos de toma de decisiones.

Para hablar de *equidad epistémica* es preciso partir del significado de la injusticia epistémica. Más allá de la desigualad en el acceso a determinados bienes (que tienen una dimensión cognitiva, como la educación), Fricker centra su definición de esta injusticia "*en el agravio hecho a alguien en su capacidad de conocer*" (2009:1). Puede ser t*estimonial*, cuando se produce un prejuicio en la economía de la credibilidad y quien escucha no da mucho crédito a la persona a la que está escuchando. También puede ser *hermenéutica,* que se da

> "*cuando una laguna en los recursos colectivos de interpretación coloca a alguien en desventaja a la hora de dar sentido a su propia experiencia* [está] *causada por un prejuicio estructural en la economía de los recursos hermenéuticos colectivos*" (ibidem).

Ambas injusticias pero especialmente la última, sitúan a determinados actores, grupos o comunidades en desigualdad dentro de las prácticas mediante las cuales se conforma tanto el conocimiento como su sentido social. La injusticia hermenéutica priva a dichos actores de la posibilidad de dar inteligibilidad y sentido a determinadas experiencias. Este prejuicio implica:

> "*que los modos colectivos de entender se construyen de forma estructuralmente perjudicial respecto al contenido y/ o al estilo: Las experiencias de los miembros de los grupos hermenéuticamente marginados pasan a estar mal*

> *conceptualizadas y por tanto mal entendidas incluso por los propios sujetos; y/o los intentos de comunicación hechos por dichos grupos, cuando cuentan con un control adecuado del contenido que quieren transmitir, no son considerados como actores racionales por su estilo comunicativo*" (ibíd: 6-7)

Estas injusticias, referidas tanto al tipo de conocimiento como al actor que lo atesora y al estilo (o repertorio) mediante el cual lo expresa, tienen uno de sus fundamentos en las relaciones sociales de poder que condicionan la participación dentro de los procesos de construcción de sentido y de conocimiento. Las ventajas materiales y simbólicas suponen ventajas cognitivas, estos tipos de poder o jerarquía implican una mayor influencia "*en aquellas prácticas mediante las cuales los sentidos sociales son generados*" (ibid: 147) conformando cuáles son los recursos hermenéuticos compartidos. De esta forma *(in) justicia social* e (*in) justicia cognitiva* están directamente vinculadas resultando necesario abordarlas de manera conjunta (Santos, 2007).

Existen además jerarquías entre conocimientos que implican escenarios de injusticia epistémica. Santos (2005, 2006) se acerca a ellas desde la sociología de las ausencias (que busca mostrar como lo invisible, lo ausente, es producido activamente como tal). Junto a diferentes elementos se ocupa de la que denomina *monocultura del saber y del rigor*, que ha situado a la ciencia de matriz occidental como el conocimiento valido y riguroso, en oposición a otras formas de conocimiento que generan otras formas de interpretar e intervenir sobre la sociedad. Esta monocultura, cuya aparente universalización se dio de forma paralela a la expansión colonial europea, creció junto a diferentes *epistemicidios* (procesos a partir de los cuales se rechazan otros saberes y las prácticas sociales que se estructuran en torno a ellos). Ante esta situación, opone la posibilidad de desarrollar una *ecología de saberes*. En ella, la ciencia queda desplazada de su lugar hegemónico para dialogar con otro tipo de saberes.[66]

Tanto en el caso de la injusticia testimonial y/ o hermenéutica, como en aquellos casos

[66] Junto a la monocultura del saber y la del rigor, Sousa Santos señala también las del tiempo lineal, de la naturalización de las diferencias, de la escala dominante y por último, del productivismo capitalista. A cada una de estas monoculturas se van a oponer diferentes ecologías: de las temporalidades, del reconocimiento, de la trans-escala y de las productividades.

donde la comprensión de un determinado fenómeno está marcado por la jerarquía de unos conocimientos sobre otros, van a ser las esferas públicas como instituciones de conocimiento. En el caso que nos ocupa, las innovaciones democráticas, quienes van a padecer las consecuencias al verse mermada su capacidad de producción de conocimiento, creándose una "*disfunción dentro del sistema o la práctica epistémica*" (Fricker, 2009: 43) así como la exclusión de determinados actores de las comunidades de confianza epistémica que se conforman en dichas instituciones.

Es necesario preguntarse cómo los procesos democráticos, en tanto prácticas de producción de conocimiento, pueden enfrentar las "*graves desventajas cognitivas derivadas de un hueco o un fallo en el recurso hermenéutico colectivo*" (ibíd: 151). Fricker va a apostar por una serie de recursos orientados a fomentar la virtud epistémica del oyente, es decir, hace hincapié en determinadas actitudes individuales que pueden ser mejoradas. Pero como señala Anderson (2012) esto no supone una solución completa a las injusticias más estructurales, para ello será necesario reconfigurar las instituciones epistémicas.

Por un lado, estas instituciones han de reconfigurarse bajo parámetros de democracia epistémica, entendida como "*la participación universal en términos de equidad de los conocedores*" (ibid: 172). Además han de reconocer la diversidad epistemológica, que implica "*el reconocimiento de una pluralidad de formas de conocimiento más allá del conocimiento científico*" (Santos, 2007: 23). Teniendo en cuenta que cada conocimiento genera diferentes intervenciones en el mundo real, las jerarquías o interacciones entre conocimientos serán "*dependientes del contexto, a la luz de los resultados concretos pretendidos o alcanzados por las diferentes formas de saber*" (ibid: 28)

Por lo tanto, desde la aproximación procedimentalista planteada por Peter, podemos observar que la legitimidad epistémica tiene como clave, si consideramos el propio proceso de producción de conocimiento y no sus productos, la equidad entre los participantes. Una equidad que, además de por las posibilidades de participar, ha de entenderse desde la justicia epistémica y desde cómo las instituciones de deliberación o participación fomentan dicha forma de justicia.

A la hora de plantearnos la idea de justicia epistémica tendremos que analizar por un

lado qué tipo de saberes están legitimados para aparecer en la esfera pública y qué actores (y según que formas) participan de ellas. Por otro lado cuál es la jerarquía entre conocimientos y modos de saber y cuáles las intervenciones que permiten. Más allá de las perspectivas normativas de Anderson y Sousa Santos, a continuación veremos cómo se estas cuestiones se concretan dentro de ámbitos contemporáneamente empíricos y teóricos. Prestaremos atención a diferentes procesos de participación y deliberación para ver qué tipo de saberes aparecen en dichas experiencias y cómo se ha considerado el par participación-conocimiento. Será a partir de estas tipologías de conocimientos que estableceremos una concepción de justicia epistémica en las experiencias de democracia participativa.

2.2.3.3 Ni profanos ni usuarios: saberes ciudadanos en los procesos participativos.

Desde finales del SXVIII y fundamentalmente con el desarrollo del elitismo competitivo, se instauró una gramática de la democracia que la limitaba profundamente. Esta gramática, tal y como hemos señalado en el primer capítulo, se basaba en la idea de que los ciudadanos eran incapaces de discernir sobre asuntos que fueran más allá de asuntos locales, que la complejidad creciente de las administraciones requería de cuerpos especializados alejados de las influencias irracionales de la ciudadanía. La participación de la ciudadanía no tenía porque llevar a decisiones racionales y era mucho más conveniente limitar las posibilidades de los *incompetentes* a elegir a aquellos representantes con verdadera capacidad para definir el interés general (Avritzer, 2002; Santos y Avritzer, 2004; Talpin, 2008a).

Además de esta concepción de ciudadanos y ciudadanas como *incompetentes*, limitando la extensión de la soberanía y de la democracia, nos interesa la noción de *profanos*. Este concepto parte una base en la que se consolida la división del trabajo característica de la representación:

> "*la distinción sagrado/ profano desarrollada inicialmente dentro del ámbito religioso tendrá eco y se instalará entre el representante y el representado dentro del gobierno representativo. Tanto la teoría como la práctica de la representación colocarán y mantendrán al ciudadano en una*

> *posición de profano, en la frontera de un espacio de poder consagrado y que sólo podrá ser ocupado por los representantes elegidos*" (Fromentin y Wojcik, 2008:15)

Paralelamente a la puesta en marcha de diferentes iniciativas de participación o deliberación, el término "profano" ha tomado protagonismo dentro de las ciencias sociales usándose para legitimar o describir la presencia de la ciudadanía en determinados foros de toma de decisiones. El término profano, en sí, no designa tanto una sustancia como una relación social vehiculada por la consideración del saber de los actores que forman parte de dicha relación. Se establece una frontera entre dichos actores, entre quienes están fuera (los profanos) y dentro de las áreas de saber legítimo (estos serían los expertos, los académicos o los representantes políticos) (Blondiaux, 2008b).

Se trata de un trabajo de denominación, ya que nadie se define como tal y dicha descripción determina una legitimidad de los saberes admitidos por quienes permiten la entrada de los profanos. Teniendo en cuenta que los profanos sólo tienen en común el "*poder ser designados como tal por aquellos que están en condiciones de poder denunciar su incompetencia*" (ibid: 40), resulta relevante saber qué institución y para qué hace uso de esta idea.

La aparición de los profanos ha supuesto una nueva tensión a la hora de considerar cuáles son los actores cuyos saberes cuentan con legitimidad en las esferas públicas. Tensión que se añade a otras que ya cuestionaban la autoridad exclusiva de los representantes y que estaban caracterizadas por la aparición de nuevas figuras en la escena política como "*el experto que no se beneficia de ninguna legitimidad democrática, sino de una legitimidad ligada al saber técnico o científico que posee, contribuye de aquí en adelante a definir los contornos del interés general"* (Fromentin y Wojcik, 2008:32).

Una de las primeras cuestiones a las que hay que referirse es ¿qué se espera de los profanos en dichos dispositivos y cómo se les hace actuar? En un estudio sobre Conferencias de Consenso y Conferencias de Ciudadanos sobre temáticas de movilidad, Ferrando y Puig analiza como la convocatoria está dirigida a un determinado tipo de

ciudadanía que ilustra quiénes son los profanos. Aquello que conforma lo común de la población denominada así es el carecer de interés alguno en las cuestiones que se están tratando. Esta definición es claramente relacional:

> "*Son definidos como profanos frente a representantes electos o expertos que han encontrado para comprender los retos de la problemática de los desplazamientos, tienen legitimidad para hablar sobre esta cuestión a partir su expertise como usuarios, en calidad de propietarios exclusivos de un automóvil o otro tipo de transportes (común, bicicleta, peatones*" (Ferrando y Puig, 2008: 109).

Este tipo de profano, que no es sino "*un individuo singular sin competencia particular y que sólo es definido por lo que no es (informado, competente, habilitado…)*" (Blondiaux 2008b: 42) aparece en espacios de deliberación donde se recurre a la participación ciudadana para ofrecer opiniones consultivas en casos de controversia. Se considera que aquellas personas que no están directamente interesadas en una temática tendrán más facilidades para cambiar de opinión y producir opiniones desinteresadas y encaminadas al bien común tras los diferentes procesos de aprendizaje que se dan dentro de estos foros (Smith, 2009: 94-96). En estas *tecnologías de lo profano* se echa en falta en muchas ocasiones la figura "*de algún militante activo o profesional que esté vinculado a las cuestiones consideradas*" (Blondiaux 2008b: 43).

Este profano es una categoría que se produce mediante los mecanismos de elección de la ciudadanía que participará de determinados procesos. Pero puede suceder que dichos profanos tengan competencias comprobables o iguales a aquellos definidos como expertos (y legitimados como tales), en estos casos "*no será posible diferenciar un profano de un experto sin referirse a las luchas de clasificación que prevalecen dentro del espacio social considerado*" (ibid: 41). Puede suceder que los profanos traten de subvertir la división del trabajo dada e intentar hacer valer su saber en estos procesos de producción de conocimiento y toma de decisiones.

En su análisis sobre Conferencias de Ciudadanos referidas a las temáticas de los Organismos Geneticamente Modificados, el Cambio Climático y la Energía Nuclear, S.

Topçu señala la existencia de una concepción de los ciudadanos participantes como "*profanos cándidos y capaces*" (2008:187), en la medida en que ni tenían un conocimiento específico sobre el asunto ni estaban implicados ni particular ni ideologicamente, pero eran capaces "*de articular su sentido común a parir de una perspectiva informada*" (ibidem). Esta concepción se fusionó con la idea del "*profano emocional*" destinada a estigmatizar a quienes se oponían a la energía nuclear (ibid: 189). Con lo que se genera un profano híbrido que es "*tanto ignorante e irracional (profano emocional) como naif pero racional, incluso objetivo (profano cándido capaz)*" (ibid: 192).

Estas dos consideraciones coinciden con aquellas que se han presentado anteriormente, pero Topçu señala que la presencia de determinados colectivos en estos foros (más implicados en la cuestión que se trata) lleva a la aparición del *profano epistemológico*, como aquel que le atribuye a dicha categoría "*dimensión y una virtud epistemológica de la que carecía originalmente (...) reinsertando lo profano dentro de una esfera de producción de conocimiento de la que había sido inicialmente apartado*" (ibid. 193). Esta aportación implica superar la consideración del profano como ajeno a la temática que se trata y como un mero receptor de informaciones a partir de las cuales emitirá un juicio basado en su sentido común. Su conocimiento va a entrar en una disputa por ser reconocido como legitimo y valido para la toma de decisiones en estos espacios.

La idea del *profano epistemológico*, como aquel que sin haber sido reconocido inicialmente como experto incorpora diferentes saberes a la esfera pública, permite plantearnos la pregunta de ¿qué conocimientos trasladan ciudadanos y ciudadanas a los procesos de participación? Para responder a esta pregunta podemos acudir a la clasificación de Sintomer (2010: 135-153) que sistematiza los saberes adquiridos o que aparecen en estos procesos dividiéndolos en:

La razón común: Existen dos variantes de este tipo de saber ciudadano referidos a una razón accesible a todas las personas y derivada de la experiencia más cotidiana, normalmente utilizado para "*complementar un saber técnico que sería inadecuado si estuviese aislado*" (ibid:141):

a) *Saber de uso*: Sintomer ilustra esta tipo a partir de la siguiente referencia "*la*

persona que lleva un zapato es quien sabe sí le aprieta y dónde le aprieta, aunque un zapatero cualificado pueda saber mejor cómo resolver el problema" (ibid: 135). Es un conocimiento considerado como valido tanto por las teorías del New Public Managment como por perspectivas más autogestionarias. La perspectiva comunicativa situa este saber en la necesidad de un debate "para que las diferentes necesidades expresadas produzcan un saber explorable" (ibid: 137). El saber de usuario está asociado a la lógica de la proximidad (en su triple acepción de cercanía entre ciudadanos y políticos, proximidad geográfica y semejanza sociológica).

b) *Sentido común o razón cívica*: referido a la capacidad de juicio desapasionado, es un "*saber no sistemático y, predominantemente desinteresado*" (ibid: 139). Se hace referencia a él en experiencias como los Jurados Ciudadanos, las Conferencias de Consenso... etc. Normalmente los participantes en estas experiencias son seleccionados a través del sorteo y requiere de "*suficientes informaciones, debates contradictorios (o por lo menos pluralistas), que permitan el intercambio de argumentos y momentos de introspección personal*" (ibid:140).

La expertise del ciudadano: más allá del saber derivado de la experiencia cotidiana, esta experticia se refiere a "un saber técnico que va más allá de la simple experiencia y de los saberes prácticos debido a su carácter más sistematizado y al recurso a conceptos abstractos" (ibid: 141). Encontramos tres formas de este conocimiento:

a) *Saber profesional difuso*: en este caso quienes "*participan como habitantes son también trabajadores dotados de un saber profesional, que puede ser aplicado en su trabajo o fuera de él. Este saber puede ser movilizado tanto en la toma de decisiones como en la realización de los proyectos adoptados*" (ibid:142).

b) *Expertise por delegación*: son los saberes adoptados en la realización de tareas que han sido delegadas desde el Estado a entidades de la sociedad civil.

c) *Contra-análisis*: desarrollado en contextos de conflicto respecto a decisiones técnicas o científicas, "*cuando determinados actores demuestran la necesidad*

de abrir el debate y ampliarlo más allá de círculo habitual de decisores. Las asociaciones que buscan un contra-análisis pueden realizarlo ellas mismas o recurrir a especialistas externos" (ibid: 143), se trata de un saber que además pone en cuestión la delegación a los expertos a la hora de tomas decisiones.

Además de estos conocimientos, es importante hacer referencia al *saber político* adquirido en procesos de movilización o dentro de procesos deliberativos y/o participativos, que aparecen como escuelas de ciudadanía donde no sólo se discuten las obligaciones. También, fruto de la reflexión colectiva, el aprendizaje, el análisis y la interacción con otros, se plantean derechos y conocimientos que ponen en cuestión los márgenes de la cultura cívica al uso y la "*división del trabajo entre aquellos que saben y aquellos que aprenden*" (ibid: 148).

Muchos de los dispositivos deliberativos se han centrado en el reclamo de la participación del profano ajeno a la temática que se está tratando. Mientras que otras experiencias más híbridas o más cercanas a las corrientes de la democracia participativa, han ampliado la diversidad de saberes que pueden estar presentes en los espacios públicos que habilitan. Estos mecanismos, incrementan la legitimidad de la participación ciudadana al mostrar "*que los ciudadanos ordinarios pueden movilizar una gran diversidad de saberes dentro de la acción pública local, que supera el conocimiento de sus intereses inmediatos*" (Nez, 2010:19). Se diversifican las fuentes de conocimiento legítimas con el objetivo de mejorar las políticas públicas, aunque esto no quiere decir que todas cuenten con el mismo peso o la misma consideración.

Dentro de los procesos participativos, pese a que existe la posibilidad de que aparezcan estos diferentes saberes, no sólo no sucede siempre, sino que también existen diferentes jerarquías entre las formas de conocimiento. La más importante tiene que ver con qué tipo de saberes tienen legitimidad inicialmente. Los *"saberes solicitados"* son aquellos directamente interpelados en el proceso y en la mayoría de los casos se refieren al saber de uso, a la competencia sobre el terreno de los ciudadanos que ayuda a mejorar y legitimar las políticas públicas (Nez, 2011). Otros saberes son reivindicados como válidos por determinados actores dentro de las deliberaciones, como los conocimientos militantes y profesionales que grupos o individuos movilizan en los procesos de decisión "*reivindicando un estatus de experto o de ciudadano, así como una legitimidad*

fundamentada en su práctica profesional o militante" (ibid: 16). Por último existen *saberes denegados*, ni solicitados ni reivindicados. Son conocimientos que tienen más problemas para tener presencia en dichos espacios y habitualmente tienen que ver con la situación de jóvenes, mujeres, migrantes o los estratos más pobres de la población (ibid: 17). Este hecho, que puede catalogarse como de injusticia epistémica, tiene un gran impacto sobre las políticas que se derivan de los dispositivos participativos, reduciendo su capacidad de incidir en justicia social.

Esta jerarquía de saberes se corresponde con los argumentos que se presentaron en el primer capítulo, según los cuales la escala local era apropiada para la participación ciudadana, pues esta se desarrolla, fundamentalmente, a partir de la movilización del saber de uso o experiencial de los ciudadanos. Autores como Fung (2003) y Smith (2009), en consonancia con esta argumentación, destacan como virtud de los procesos de participación ciudadana el incorporar el conocimiento directo de los ciudadanos de los problemas a tratar a partir de su saber de uso de un determinado territorio. Este hecho permitiría considerar diferentes prioridades y mejorar la acción de las políticas públicas. Sin embargo el recurso al saber de uso es problemático. Por un lado supone una ampliación de los conocimientos considerados dentro de las esferas públicas y ha permitido el reconocimiento de diferentes repertorios y estilos de comunicación. Estos dos elementos suponen de hecho un avance en términos de justicia epistémica. Sin embargo dicha incorporación cognitiva ha ido acompañada habitualmente de la persistencia de una jerarquía en la que los saberes técnicos (habitualmente esgrimidos por representantes políticos o por profesionales de las administraciones públicas) han gozado de mayor reconocimiento (Talpin, 2008a, 2009; Nez, 2010, 2011). Además, han inaugurado un nuevo escenario de conflicto relativo a la legitimidad de las aportaciones de la ciudadanía en las prácticas de democracia participativa.

Muchos de los procesos participativos (fundamentalmente los Presupuestos Participativos) se diferencian de anteriores procesos "*en la ampliación que hacen del espacio político, incluyendo a todos los ciudadanos, independientemente de su pertenencia o no a una asociación*" (Ganuza y Nez, 2012: 80). Dicha apertura va a generar conflictos entre diferentes actores de la sociedad civil por ver quién habla por la ciudadanía y diversas maneras de legitimar la participación de los diferentes actores en función de los saberes que trasladan al proceso. En varios de estos procesos, iniciados

bajo la premisa de "una persona, un voto" los movimientos sociales protestan, por un lado, porque consideran que se trata de un tipo de participación que promueve formas de individualismo y que, por otro lado rechaza el rol jugado por los tejidos asociativos locales como articuladores de la colectividad en última instancia.

Sin embargo el recurso al conocimiento de los ciudadanos no asociados cuenta, para muchos de los representantes políticos, con la legitimidad de derivar de su vida cotidiana en un determinado territorio que les familiariza "*con los problemas cotidianos de su barrio y la ciudad*" (ibid: 86). Este tipo de conocimientos permitiría, según dichos representantes, que "l*as políticas públicas estén más acorde con las necesidades de los ciudadanos*" (ibid. 87). Una justificación similar recoge Talpin en otros procesos de planificación participativa, donde la legitimidad del saber de uso descansa en la percepción de que la ciudadanía conoce mejor sus necesidades cotidianas "*y, por lo tanto, su implicación en la producción de políticas públicas sólo puede mejorar la racionalidad y la justicia de las mismas*" (Talpin, 2008b: 169)

Este recurso al saber de la ciudadanía no organizada, como se acaba de señalar, no siempre es bien recibida por las entidades de la sociedad civil. En su observación de las experiencias de Presupuesto Participativo de Córdoba y Paris, Ganuza y Nez (2012) señalan como las entidades "organizadas" perciben en la apuesta de base individual una forma de deslegitimar el saber de las asociaciones y su capacidad de influencia. Así mismo, "*un procedimiento abierto a la participación de todos es observado así como una traba a la emergencia de un ciudadano experto en beneficio de un saber poco cualificado, individual y facilmente manipulable por los poderes públicos*" (ibid: 91). Según las asociaciones, la escasa experiencia de la ciudadanía no organizada y su tendencia al individualismo debilitarían los procesos de participación asentados en esta idea.

Sin embargo, dicho conocimiento "experto" de las asociaciones no es percibido como tal ni por los representantes políticos ni por los ciudadanos no asociados. Dichos representantes discuten tanto el carácter poco democrático de las estructuras internas de los movimientos sociales como el hecho de que estos representen algún tipo de interés general. También, defienden la complementariedad de las diferentes formas de participación que supondría un aporte cognitivo muy importante en el proceso de

elaboración de políticas públicas ya que "*hay una distancia entre el conocimiento de las asociaciones y el conocimiento de los ciudadanos corrientes o no especialistas*" (ibid: 87). Por su parte los ciudadanos que participan a título individual señalan que, pese las reivindicaciones de las asociaciones, estas muestras importantes deficiencias "*para abrirse más allá de sus intereses, lo que impediría realmente hacer política, es decir, deliberar sobre los problemas y alcanzar las mejores decisiones posibles*" (ibid: 93). Así mismo, la convivencia entre asociaciones y ciudadanía no asociada permitiría enriquecer el proceso democrático obligando a las asociaciones a atender a otras posturas y opiniones.

En la mayoría de estos procesos si bien es cierto que el saber de uso es el saber más demandado, los actores que lo incorporan a la esfera pública pueden verse con dos problemas fundamentales. El primero de ellos es cuando carecen de determinados capitales educativos o no dominan la gramática de la expresión en foros públicos (un capital político), limitándose sus intervenciones en público o perjudicando la credibilidad y autoridad de su argumentación. El segundo problema surge de la necesaria tarea de generalizar, en ella las personas que legitiman una propuesta a partir de su saber de uso o su experiencia personal han de poder generalizar su caso para que sea tomado en consideración.

Ante este tipo de cuestiones se activan diferentes mecanismos que favorezcan la inclusión y circulación de diferentes tipos de saberes (Allegretti, 2007). Se trata en general de mecanismos complementarios que se suelen aplicar durante el mismo proceso y que van desde la presencia de moderadores en las reuniones favoreciendo que las intervenciones no sean monopolizadas o la aceptación de diferentes lenguajes y estilos para defender una propuesta (testimonios, anécdotas, visualizaciones a través de fotos, dibujos, presentaciones informáticas,... etc). Uno de los mecanismos más interesantes a este nivel son las *caravanas de prioridades* en las que delegados de Presupuestos Participativos visitan diferentes territorios para asistir *in situ* a la presentación de la situación de dichos espacios. La complementariedad entre testimonios y visitas genera no sólo la superposición de saberes individuales, también la construcción de un saber de uso colectivo del territorio (Allegretti, 2007; Nez, 2011; Talpin, 2009). Este tipo de acciones

> "*van a permitir una ampliación de los recursos discursivos legítimos dentro del espacio público, permitiendo la expresión de testimonios, pero también de visualizaciones (fotografías, planos) y de experiencias directas (visitas). El recurso al saber de uso permite así una doble apertura del acceso al espacio público, en el contenido y en la forma. Permite que aparezcan problemas nuevos incluyendo actores y saberes hasta entonces ignorados y permite incorporar diferentes modos de expresión de las reivindicaciones aceptando formas que van más allá de la simple argumentación racional*" (Talpin, 2008b: 175)

Por otro lado, es importante señalar que si el saber de uso es el saber que se le demanda más a la ciudadanía, habitualmente se hace en detrimento de otras competencias. Este hecho, tal como señala Talpin, supone una importante limitación de las posibilidades de acción de los ciudadanos:

> "*Si el recurso al saber de uso permite una abertura de la acción pública a una forma de expertise profana, algo que se inscribe en un reconocimiento de la pluralidad de formas de expertise, existe un importante riesgo de que los ciudadanos se vean limitados a ejercer un rol de habitante, desprovistos de cualquier cualidad no anclada localmente. Aunque estos actores son potencialmente portadores de otras competencias (técnicas, políticas, etc), derivadas especialmente de su experiencias profesionales o militantes, estas competencias serán difícilmente movilizables dentro de los dispositivos estudiados, ya que su movilización supone el riesgo de poner en cuestión la distribución de roles cívicos definida por los elegidos y que está en el origen de estos dispositivos*" (Talpin, 2008b: 161)

Los problemas de la preeminencia del saber de uso (con su escasa conflictividad a la hora de definir las políticas públicas) junto con la cuestión de alterar o no la división del trabajo dentro de los procesos democráticos, han de analizarse junto al problema de la escala en la que se implementan este tipo de procesos. Si los procesos democracia

participativa siguen limitados al reconocimiento de este tipo de conocimientos, es cierto que la participación a escalas superiores a la local, resulta difícil de movilizar, en cuanto que plantea otras exigencias cognitivas. *En este caso, la efectividad epistémica de la participación y la deliberación, debe superar esta limitación para referirse, asumiendo la idea de justicia epistémica, a la capacidad de los procesos participativos y deliberativos de movilizar, y colocar en interacción, un repertorio ampliado de saberes, que atienda a las siete tipologías anteriormente señaladas (saber de uso, razón cívica, saber profesional difuso, expertise por delegación, contra-análisis y saber político) expresadas mediante formas y repertorios diversos y sin que existan problemas de jerarquía entre ellas*.

Esta efectividad entendida como *justicia epistémica* ha de atender, además a que existen formas individuales y colectivas de esos saberes (Nez, 2010, 2011) y a la necesidad de reconocer los primeros y promover los últimos. Además de valorizar las formas individuales, es necesario prestar atención a las tipologías colectivas, no sólo como las derivadas de experiencias colectivas (movimientos sociales, asociaciones u otros espacios de participación) como conocimientos que emergen de procesos colectivos de análisis y discusión que se producen dentro de dispositivos participativos concretos. Por lo tanto, los saberes individuales y colectivos pueden existir antes del proceso, pero se pueden construir dentro de los mismos, lo que nos permite ver las Instituciones Participativas como espacios de construcción colectiva de conocimiento más allá de la mera agregación de saberes. Esto puede darse mediante otros dispositivos presentes en el proceso que permitan la hibridación y la interacción entre saberes mejorando la capacidad cognitiva de los participantes. Puede ser también que estos se den a partir de herramientas metodológicas de análisis de la realidad como la investigación participativa que busca no sólo desarrollar un diagnóstico de la realidad sino poner a los ciudadanos en condiciones de intervenir sobre ella (Villasante, 1995; Martí, 2001). La construcción de conocimiento interna a las Instituciones participativas (o los dispositivos de participación) implica dar importancia a la heterogeneidad de los actores implicados para hacer de los dispositivos participativos "*espacios particularmente propicios para la transferencia de saberes y aprendizajes colectivos*" (Talpin, 2008a: 97).

2.2.4. El giro representativo: de la pluralización a la efectividad representativa.

La estricta separación y las dificultades para compatibilizar representación y participación forman parte del núcleo de la teoría participativa clásica. Pateman (1999:24) asume la representación como una práctica política que limita la soberanía de los ciudadanos. Sin embargo, y de forma coherente con su limitación de las prácticas participativas a la escala local o micro-local, la representación es legítima en niveles mayores de gobierno, como el nacional (ibíd: 109-111). Se trata de dos posibilidades de gobierno sin relación: una está limitada a las esferas más cercanas, mientras que la segunda (la representación) es necesaria en niveles superiores y por lo tanto más lejanos a los intereses y competencias de la ciudadanía.

La propuesta de MacPherson (1985) es un sistema piramidal de gobierno participativo donde sí se hace referencia a la necesidad de implantar un sistema de representantes, sin embargo los delegados carecen de autonomía, limitados por el mandato imperativo de los niveles inferiores (aquellos más participativos). La tarea representativa está limitada a la mera transmisión de demandas. Esta conceptualización tiene como consecuencia dos problemáticas relacionadas con la representación y la escala. La primera es que no existe posibilidad de deliberación por parte de los representantes, al tratarse de un sistema meramente agregativo. La segunda es que la escala significativa es la local, es desde ahí y a partir de las reflexiones que se dan en dicho nivel, que se crea la agenda política, el resto de escalas carecen de importancia y por lo tanto no es necesario que exista un debate sobre las mismas (dado que los delegados no tienen posibilidades de ello). El sistema de *scaling up* es un mero sistema de filtrado, no un proceso de reflexión sobre las demandas ciudadanas y los diferentes niveles de gobierno.

Por último, Barber (2003) entiende la representación como pérdida de libertad, a lo que añade que es incompatible con la equidad y la justicia social y que perjudica a las estructuras comunitarias y a sus elementos educativos[67], que deben de servir de base para las democracias fuertes (2003:144-146). Sin embargo y de manera marginal, este autor señala que la representación puede ser necesaria para el gobierno de grandes

[67] La representación, Para Barber, no es valida "*porque afecta a las capacidades de la comunidad de funcionar como un instrumento regulados de justicia y porque impide la evolución de un público participativo en el que debería de echar raíces la idea de justicia*" (2003: 146)

escalas. En este caso, sólo la elección por sorteo puede convertirse en una opción coherente con su propuesta, en la medida en que garantiza la equidad en las posibilidades de acceso y el mantenimiento de la naturaleza democrática del servicio público de forma justa e imparcial (ibid: 291). A este nivel Barber coincide con gran parte de la teoría deliberativa que recurre al sorteo (en algunos casos junto a muestras representativas de la población) para garantizar la representatividad de los *mini-públicos*. Dos son las esferas en las que este sistema puede ser valido: a) el trabajo en oficinas locales *"donde no se requiere un especial conocimiento o expertise"* (ibid: 292) y; b) las asambleas locales:

> "*donde el sistema de sorteo permitiría elegir representantes para las asambleas representativas regionales como town meetings representativas o congresos de asambleas de vecinos a nivel de distrito o de estado (...) Incluso la experimentación con la elección por sorteo, podría funcionar con la elección de un número limitado de delegados a nivel estatal para las asambleas legislativas estatales: digamos cinco miembros, por ejemplo, elegidos de las diferentes asambleas de vecinos cada año*" (ibid: 291)

La legitimidad de la representación se basa en el procedimiento de elección, el sorteo, que garantiza igual posibilidad de ser representante. Por otro lado, al contrario de lo que sucede en la propuesta de MacPherson no queda claro, dentro del sistema de Barber, cuáles han de ser las las funciones de los representantes. Podemos deducir, por el resto de su trabajo, que se trata de una representatividad territorial, es decir, basada en las decisiones que emergen de las comunidades micro-locales de las que parten los delegados y que son el fundamento del sistema de democracia fuerte.

Tal y como ha sido presentada hasta ahora, la relación entre participación y representación no nos resulta útil para enfrentar la cuestión de la escala. O en caso de hacerlo, nos ofrece dos alternativas muy limitadas. En primer lugar, la versión de MacPherson de los delegados sujetos a un mandato imperativo fundamentado en la centralidad de los niveles inferiores y que no valoriza, en términos deliberativos, el *scaling up*. En segundo lugar, la alternativa, marginal, del sorteo para Barber.

Encontramos en las aproximaciones iniciales de la teoría participativa cinco cuestiones problemáticas referidas a la relación entre participación y representación: a) la tensión entre ambas variables; b) la cuestión de los intereses y las temáticas que han de ser asumidos participativamente, que son locales, mientras que las cuestiones más complejas y abstractas, referidas a escalas superiores han de abordarse representativamente; c) la falta de diversidad de los mecanismos de elección; d) la escasa atención a la interacción entre territorios, espacios o actores y; e) la poca autonomía o capacidad de los representantes para tratar las escalas superiores a la local o comunitaria.

Este marco de oposición entre democracia participativa y formas de representación se ha consolidado dentro del marco de la hegemonía de lo local o de la proximidad, considerando que las escalas mayores requerirían de prácticas representativas y que eso suponía una pérdida de intensidad democrática del proceso. A esto hay que unir que, dentro de la teoría participativa, se analiza la representación como un fenómeno de exclusión, con lo que la inclusión sólo puede tener lugar "*por fuera de la representación, incluso contra ella, por medio de los dispositivos participativos, los movimientos sociales,…*" (Hayat, 2013: 116).

Por lo tanto, para poder enfrentar la problemática de la subida de escala, es necesario revisar la relación entre participación y representación. Esta posibilidad se viene dibujando recientemente fruto de dos procesos similares que que acompañan al desarrollo de las propuestas participativas y deliberativas y que podemos denominar *pluralización de la representación* y *representación más allá de las elecciones*, (Avritzer, 2012a). Ambos procesos buscan superar la aparente contradicción entre procesos participativos y representativos, recogiendo la premisa de Plotke que señala que:

> "*el contrario de la representación no es la participación. Lo opuesto a la representación es la exclusión. Y lo opuesto a la participación es la abstención (…) la representación es crucial para construir prácticas democráticas*" (Plotke, 1997: 19)

Encontramos un reciente trabajo teórico que revisa diferentes fenómenos a partir de los

cuales participación y representación se están vinculando de manera diferente. Esto está suponiendo, por un lado, el abandono de la identificación entre representación y gobierno representativo, abriendo la posibilidad de nuevas mediaciones representativas (Saward, 2010; Avritzer, 2012a). Por otro lado, una disputa sobre los nuevos contenidos y las formas de la representación orientadas a democratizarla, es decir, a mejorar la forma en la que puede incluir la pluralidad y la diversidad no reconocidas en las instituciones representativas clásicas y a evaluar los nuevos criterios de legitimidad que se generan desde las diferentes prácticas en las que la participación adquiere características representativas (Avritzer, 2012a; Almeida, 2011, 2013; Hayat, 2013; Sipioni, Zorzal y Silva, 2013; Lüchmann, 2007, 2011).

Más allá de situarlas dentro de una crisis de los sistemas representativos, la pluralización de las fuentes y las formas de representación y la superación de las elecciones como eje central de la misma, forman parte de una transformación de estos. Nos situamos, por tanto, más cerca de la perspectiva de Manin (1996) y Rosanvanllon (2005) según la cual la representación es un régimen en crisis permanente, en la medida en que el contenido y los procesos que lo estructuran son históricamente disputados y susceptibles de transformación. Dentro de las transformaciones que han tenido lugar recientemente dentro del contexto de las instituciones representativas clásicas, tres son las más importantes para los objetivos de este trabajo: la *pérdida del monopolio territorial, el problema de la igualdad matemática y del principio de autorización* (Avritzer, 2007; Almeida, 2011).

Las primeras transformaciones están referidas a la desaparición del monopolio territorial, según el cual la democracia representativa estaba "*centrada primariamente en la representación electoral con base territorial*" (Urbinati y Warren, 2008: 388). Este proceso tiene dos vertientes, por un lado la perdida de la relación entre representación y soberanía como consecuencia de la proliferación de escenarios transnacionales que "*están bajo el control de cuerpos de expertos y especialistas, con pocas conexiones con los instituciones tradicionales de la representación política*" (Castiglione y Warren, 2006: 2). Por otro lado la "*deslocalización, pluralización y redefinición de los constituyentes*" (Urbinati y Warren, 2008: 389), que, además de verse afectados por estas agendas colectivas lejanas de controles democráticas, dejan de estar fundamentalmente adscritos a un territorio y han diversificado sus adscripciones e

identificaciones (genero, identidades colectivas,…) (ibídem). De este último proceso, pero no sólo, parte un segundo problema que es el cuestionamiento del paradigma de la legitimidad de la representación por el de la igualdad matemática del voto

Este problema se refiere a la imposibilidad de la igualdad matemática entre los ciudadanos, es decir del derecho equitativo al voto (Rosanvallon, 2005), para constituirse como un mecanismo que permita una representación inclusiva que diese cuenta de la pluralidad de actores y agendas existentes (Almeida, 2011). De esta crítica han surgido perspectivas que defienden formas de representación descriptiva[68], para incorporar las demandas de reconocimiento de determinados grupos sociales centrados en pautas de inclusión que han dado lugar a discursos y formas de representación que han complejizado los mecanismos representativos existentes (Castiglione y Warren, 2006: 2; Urbinati y Warren, 2008: 389). Estas formas descriptivas señalan que no sólo hay que prestar a las ideas o los discursos que los representantes defienden, sino que, para encarar los problemas de exclusión política sufridos por algunos grupos (como las mujeres o las minorías raciales), también hay que prestar atención a las características de los mismos (Mansbridge, 2013). La política de la presencia que resulta de este planteamiento busca una representación más correcta de dichos grupos mediante medidas que atiendan al "*genero, raza o etnicidad de los representantes como una parte importante de aquello que los hace representativos y procura alguna garantía de presencia igual o proporcional*" (Philps, 1998:)

También, se busca superar la centralidad de las elecciones y aumentar la temporalidad de la relación entre los representantes y los representados, es decir los momentos en los que esta relación puede darse, no sólo con las elecciones. Para ello se defiende la instauración de nuevos mecanismos de relación como los revocatorios o la posibilidad de influir en la transformación de leyes, insistiendo en los partidos políticos como la institución fundamental que actúa como interface entre la sociedad y el Estado (Urbinati, 2006).

[68] Para Pitkin (1967: 60) la representación descriptiva se refiere a que "*el cuerpo representativo se distingue por una precisa correspondencia o semejanza con aquello que representa, reflejándolo sin distorsión*". Mansbridge señala que a la hora de aplicar esta tipología a las instituciones representativas hay que distinguirla de la representación espejo según la cual los representantes "*reflejan los puntos de vista de los electores*" (2013:54).

Las tres transformaciones[69] que se han presentado brevemente se centran en "*alterar los sistemas electorales o parlamentarios para mejorar la representación de determinados grupos*" (Saward, 2006a: 298), limitándose a las instituciones representativas clásicas. Pero las pautas de pluralización de la representación se están desarrollando de diferentes maneras fuera de las instituciones representativas clásicas.

El proceso de pluralización de la representación y de su consideración más allá de las elecciones, presenta diferentes potencialidades para superar los tres problemas derivados de la equiparación entre representación y gobierno representativo (Hayat, 2013: 116). Estos problemas son: a) histórico: esta equivalencia oculta otros usos y sentidos del término representación que existían antes del naturalizado monopolio de este término por parte de los teóricos del gobierno representativo; b) teórico: que complica cuestionarse sobre otras formas y conceptos de representación u otros dispositivos "*en los que las personas hablan y actúan por otros, más allá de la relación entre gobernantes y gobernados*" (ibídem) y; c) político: que dificulta imaginar opciones más allá de la dicotomía existente entre asumir las instituciones de competición política existentes y las innovaciones democráticas por fuera de las mismas. En respuesta a estos problemas, la pluralización de la representación permite pensar en nuevas formas de representación que generen innovaciones democráticas en relación a la democracia representativa y en la posibilidad de construir aproximaciones teóricas diferentes al fenómeno representativo. En primer lugar diversificando el locus de la representación, que podemos entenderlo como:

> "*la instancia en la cual la representación es ejercida y los interlocutores frente a los cuales se ejerce, especialmente el poder público, pero no sólo él, también otros actores de la sociedad civil y, en última instancia, la sociedad como un todo*" (Lavalle y Castello (2008:64).

La representación no es un objeto exclusivo de la democracia representativa y de las instituciones representativas clásicas, sino que dicha representación forma parte de un mapa más complejo de prácticas representativas con diversas formas, objetivos y

[69] Perdida de monopolio territorial, problema de la igualdad matemática y principio de autorización.

cualidades y que mantienen contacto entre ellas (Saward, 2010, 2011). Puesto que el ámbito de la representación como práctica se amplia, lo hacen también los lugares y los actores que la ejercen. Para ilustrar este mapa, Michael Saward propone diferenciar entre el espectro más amplio de la representación política (que no tiene porque ser democrática), la representación democrática (en un conjunto diversificado de prácticas políticas) y la democracia representativa (que se corresponde con las instituciones representativas clásicas). Estos tres espacios se comunican a través de cuatro nodos: presencia institucional; concepciones del territorio; localización de la autoridad legítima y; modelos de voz y salida que van a dar lugar a diferentes formas de representación (Saward, 2011:75-76). Si nos centramos en la pluralización de locus representativos, este mapa permite ver que frente a instituciones permanentes como los Parlamentos, la representación puede ejercerse sea en instituciones más efímeras como los procesos participativos o deliberativos, sea en espacios sociales menos institucionalizados donde existen y se construyen relaciones representativas diferentes. Movimientos similares aparecen respecto a las formas de voz y salida (no limitadas al voto), a la concepción del territorio (que puede diversificarse incorporando bases no territoriales o no estatales) o a las formas de autoridad legítima, que no se basan en los mecanismos de consentimiento y accountability habituales en las democracias representativas (Saward, 2010; 2011: 83-93).

Como se acaba de señalar, la segunda cuestión se refiere a la diversidad de actores que pueden ejercer tareas representativas. En primer lugar porque mediante la pluralización se pretende responder a los problemas que el proceso habitual de autorización a través de las elecciones tiene para incorporar a la pluralidad de la sociedad y sus demandas, con lo que se hace necesario desarrollar diferentes canales de expresión de la diversidad social y de representación de la misma (Almeida, 2011: 136). En segundo lugar, estos nuevos actores tendrán no sólo espacios diversificados para ejercerlas, pero también tareas diferentes de representación (Lavalle, Houtzager y Castello, 2006). Esto supone la vinculación "*al ejercicio de responsabilidades representativas a actores que en teoría se acostumbra a identificar con el signo de la participación*" (Lavalle e Isunza, 2011: 113).

El problema de la autorización permite diversificar las fuentes del juicio político, integrando formas de movilización colectiva o de democracia participativa o

deliberativa (Avritzer, 2007, 2012a). El primer elemento de esta perspectiva es señalar que las elecciones son sólo "*una entre las múltiples dimensiones de la representación y de la relación entre Estado y sociedad civil*" (Avritzer, 2007: 452), con lo que

> "*el problema de la representación contemporánea está ligado a la evolución de las prácticas políticas que hacen de la modalidad electoral una manera relevante, pero incapaz de dar cuenta de la totalidad de las relaciones de representación entre actores sociales y estado*" (ibidem)

Por tanto es necesario diversificar las formas dichas de juicio político más allá de la expansión temporal centrada en las elecciones (bien como proceso de autorización o como revocación) (Urbinati, 2006; Avritzer, 2012a). La deliberación y la participación forman parte de la reconstrucción del concepto de representación, reconociendo, por un lado la interacción y la complementariedad entre arenas tradicionalmente consideradas como legítimamente representativas y espacios participativos y deliberativos como fuentes de juicio político (Avritzer, 2012a). Por otro lado, reconociendo que las arenas de participación y deliberación tienen características representativas, es decir, en ellas diferentes actores, tanto de la sociedad civil como del Estado, interactuan ejerciendo diferentes tareas de representación.

Una de las formas actuales de pluralización del juicio político ha sido la *advocacy* o defensa de causas públicas, que no encuentran expresión por vía electoral. Estas causas son defendidas por diferentes grupos u organizaciones, mediante un abanico diversificado de estrategias (movilización, lobby,…) que pretenden influir tanto a la opinión pública como a las instituciones representativas clásicas a nivel nacional o a organismos transnacionales. Otra forma ha sido la creación de espacios específicos de participación de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas públicas. Mediante diferentes formas de participación y representación, organizaciones sociales o ciudadanos no organizados toman parte en la elaboración de dichas políticas.

El último aspecto de la pluralización de la representación tiene que ver con el concepto de *representative claims* (demandas representativas) de Saward (2006a, 2006b, 2010), que busca trasladar la atención de las formas (la idea de la representación cristalizada a

través de un proceso como las elecciones), a sus dinámicas. Para ello analiza la representación como un proceso creativo basado en dichas demandas representativas: "*una demanda de representar o de conocer qué representa el interés de alguien o de algo*" (Saward, 2006a: 305). Por tanto, representar,

> "*es un trabajo de realizar demandas más que de aducir hechos (...) los hechos pueden ser hechos, pero las demandas son contestables y contestadas: no existe ninguna demanda de ser representativo de un grupo que no deje espacio para su contestación o rechazo por su posible audiencia o constituyente, o por otros actores políticos"* (Saward, 2006a: 302)

Saward defiende que dichas demandas representativas pueden y son realizadas por diferentes actores (desde candidatos electorales a figuras internacionales, pasando por ONGs o líderes de partidos) y que su análisis exige prestar atención a su proceso de producción y recepción por parte de diferentes públicos y audiencias.

> "*Las demandas tienen alguien que las realiza- aquel que las afirma. Esta persona señala un sujeto, puede ser que el mismo, un símbolo, un grupo social o un partido- como representando o significando un objeto, como un electorado humano o una especie en extinción. El objeto de la demanda de representación es un concepto, una idea o algo real en lugar que la cosa en si; esta última es el referente. Finalmente, las demandas tienen una audiencia, que puede aceptar o rechazar las demandas*" (Saward, 2006b: 185).

Dentro de las posibles innovaciones derivadas del cuadro de la pluralización de la representación, y coherentemente con el marco de este trabajo, nos centraremos en el análisis de diferentes diseños institucionales que se ponen en marcha para materializarla. Existen diferentes modalidades de institucionalizar principios democráticos (especialmente si consideramos que estos principios no tienen un significado claro fuera de los lugares a los mecanismos específicos donde son puestos en marcha) (Saward, 2010: 264). Estos procesos suponen la creación de instituciones de participación o deliberación que problematizan la representación más allá de los

espacios clásicos de representación o de la cuestión meramente electoral (Avritzer, 2012a: 12). El modo en que diferentes formas de representación adquieren una traducción institucional determinada tiene "*consecuencias para la efectividad deliberativa y para la capacidad de incluir la diversidad y pluralidad de los discursos y cuestiones que demandan representación*" (Almeida, 2011: 137). Hay varios requisitos referidos a los diseños institucionales. Un primer abanico esta englobado dentro de la cuestión de su inclusividad, mientras que el segundo tiene que ver con cómo vinculan deliberación, participación y representación.

Respecto a sus modalidades de inclusión, es necesario prestar atención a los diseños institucionales y sus estrategias de inclusión y selección de los actores que participan/ deliberan en el mismo. Las reglas del proceso son claves al ofrecer condiciones de participación específicas a grupos concretos (Almeida, 2011), legitimando con ello determinadas presencias y ausencias.

Existe una segunda cuestión, referida a la abertura a diferentes modelos de representación. Es decir, si la representación es un proceso y no una forma concreta cristalizada a través de la elección, pueden darse diferentes modalidades de constituirla y contestarla. Saward (2010: 164) señala la existencia de una representación compleja, es decir de la posibilidad de institucionalizar la diversidad de formas en las que la representación puede llegar a materializarse o defenderse. Por ejemplo, este autor señala diferentes formas de representación desarrolladas mediante diferentes arreglos institucionales: los parlamentos instituyen formas de representación autorizada, dispositivos como los sondeos deliberativos o los jurados ciudadanos se centran en formas descriptivas de la representación, mientras que otros como las iniciativas ciudadanas o los referéndums desarrollan formas de representación expresiva o de auto-representación (self-representation). Cada proceso particular de representación, puesto en marcha por diversos actores en diferentes espacios, influirá de forma diferente en la deliberación en dicho foro, en la aceptación o rechazo de las demandas representativas y en el cómo se genera o mantiene la relación entre representados y representantes (Almeida, 2011: 255).

Para pensar en cómo se da la inclusión en estos procesos, podemos recurrir a las tres tipologías de representación inclusiva establecidas por Hayat (2013):

- La *inclusión por politización*: responde a la exclusión de determinados grupos que se da como consecuencia de la división del trabajo político, según la cual existen determinados profesionales que dominan ciertas competencias y lenguajes políticos. De este hecho se deriva la exclusión de otros actores calificados como incompetentes para las actividades políticas. La inclusión se refiere a la "*capacidad de re-cualificar sus actividades de forma política, es decir, en este caso, en un lenguaje de representantes profesionales*" (ibid: 119). Este proceso puede darse a nivel interno, en las instituciones existentes, o externo a las mismas (pero con relación directa). Hay dos posibilidades a este nivel: los dispositivos de juicio político para la vigilancia de los representantes o la puesta en marcha de procesos participativos o deliberativos. Los interrogantes derivados de la inclusión por politización se refieren a qué tipo de competencias, lenguajes o saberes son reconocidas como válidas y si se trata de un reconocimiento plural donde la representación pueda recurrir a competencias diversas en el proceso de elaboración de demandas, sin que exista jerarquía entre dichas competencias.
- La inclusión de *grupos sociales*: enfrenta el hecho de que determinados grupos sociales padecen de manera específica las formas excluyentes de representación, con lo que *es necesario poner en marcha mecanismos de inclusión específica de los grupos dominados, bien al interior o al exterior de las instituciones del gobierno representativo*" (ibid. 118). La parte interna a las instituciones representativas buscaría garantizar una representación específica a los grupos que han sido considerados como excluidos. Mientras que, de forma externa, puede construirse algún "*aparato de representación alternativa, exterior a las instituciones, específicamente dedicado a la representación separada de un grupo social o excluido*" (ibid. 129). Hayat señala que esta inclusión puede darse dentro de las formas existentes o fuera de las instituciones representativas habituales. Sin embargo, podemos considerar la posibilidad de esta forma de inclusión dentro de las formas participativas o deliberativas, es decir, puede darse dentro de estos espacios, el reconocimiento específico a determinados grupos o territorios para mejorar la inclusión de los mismos y la representatividad del proceso. Por tanto politización y reconocimiento de grupos pueden combinarse.

- Inclusión por subjetivación: se basa en que "*quién va a ser representado no puede ser definido a priori y que la representación inclusiva participa de la creación de las identidades sociales a incluir*" (Hayat, 2013: 118). El centro de esta forma de representación es "*la construcción de un sujeto colectivo y su reconocimiento*" (ibid: 131), garantizando la capacidad de acción de dichos actores y adecuación al carácter dinámico de las identidades sociales que demanda un reparto de palabras igualmente diversificado (ibid: 133). En este caso, igual que en el anterior, volvemos a encontrar formas de demandas representativas que pueden o no tener reconocimiento dentro de procesos de participación. La capacidad de estos procesos de enfrentar dichas demandas es un indicador significativo de si se desarrollan formas inclusivas de representación.

También hemos de prestar atención a cómo los diseños institucionales permiten vincular deliberación, participación y representación (Saward, 2010: 165; Avritzer, 2012a: 12). Principios deliberativos como el aprendizaje, la reciprocidad o el cambio de opinión, hacen que, en caso de vincularse representación y deliberación, la tarea de los representantes vaya supere la idea de ser simples delegados (Almeida, 2011: 263). Esta es una diferencia fundamental con las consideraciones de la representación en la teoría clásica de la democracia participativa que concedía poca o ninguna capacidad o autonomía a los representantes. Dentro de los espacios en los que se vinculan participación, deliberación y representación:

> "*La representación pasa a ser evaluada (...) por el proceso de debate y de formulación de las políticas, es decir, por el proceso deliberativo. Así el énfasis se desplaza de los intereses y preferencias que entran en el proceso de debate para la forma en la que lo representado es constituido*" (Almeida, 2013: 196).

Si bien es cierto que la propuesta de Mansbridge de defensa de la representación descriptiva está centrada en las instituciones representativas clásicas, puede aportar algunos elementos para pensar en la conveniencia del cruce representación/ participación/ deliberación. Hay cuatro razones para defender dicha representación (2013: 53): a) la existencia de una comunicación representantes/ representados marcada

por la desconfianza; b) que los intereses de los grupos que optan a esta inclusión no estén del todo cristalizados; c) reconocimiento de su competencia política y; d) mejorar la legitimidad empírica del sistema político, respondiendo a las formas de discriminación que lo caracterizan. Todas estas son cuestiones que suceden dentro de los procesos de deliberación y participación. Los efectos positivos de esta forma de inclusión se refieren a los impactos en la comunicación dentro de las instancias de representación y a la relación entre representantes y representados (ibid: 60-72): a) una mejora de la diversidad y la calidad de los aportes cognitivos; b) mejora de la "*comunicación vertical entre los representantes y sus mandatarios*" (ibid: 65) debida a sus experiencias comunes como grupos dominados; c) mejora de la comunicación entre representantes en la deliberación en casos de intereses no cristalizados, los representantes podrán "*arrojar luz los aspectos menos evidentes de los temas emergentes e intervenir sobre estas cuestiones con autoridad y experiencia*"(ibid: 67), al ; d) la presencia de estos representantes mejora la legitimidad empírica de las instituciones y los procesos de participación, dando a la ciudadanía una mayor sensación de inclusión. Además de sus aportes a la deliberación, estas formas de inclusión son contingentes, dependientes de razones y motivos que han de ser explicitados y asumidos como validos, con lo cual se trata de demandas de representación que han de ser disputadas y reconocidas.

El primer diseño institucional al que podemos prestar atención para ver cómo enfrenta estas cuestiones son los mini-públicos deliberativos. Estos dispositivos en su diversidad solucionan la tensión entre inclusión y representación a partir de la representación descriptiva, es decir a parir de la similitud entre representantes y constituyentes (Warren, 2008; Brown, 2006). La inclusión se establece seleccionando un conjunto de ciudadanos que respondan a una muestra estadística de la población, esta selección puede ser o no por sorteo y, en la mayoría de los casos, se apuesta por ciudadanos que no sean representantes de organizaciones sociales constituidas. Respecto a su relación con la democracia representativa, suelen ser las instituciones representativas clásicas (en diferentes niveles de gobierno) quienes las convocan y autorizan su puesta en marcha, con lo que la autorización de los representantes depende de estas instancias y no se considera que sus decisiones tengan que ser vinculantes, las resoluciones que salgan de estos cuerpos de deliberación serán casi siempre, insumos para posteriores decisiones de los órganos que las convocaron (Brown, 2006; Parkinson, 2003)

Otro mecanismo a partir del cual se han institucionalizado diferentes formas de representación en procesos de participación son las Instituciones Participativas en Brasil. Pero el único elemento en común entre los mini-públicos deliberativos y estos procesos es que la representación no tiene un carácter exclusivamente profesional, aunque puede estar remunerado (Lüchmann, 2007: 150; Warren, 2008). La primera diferencia es la existencia de elecciones dentro de las Instituciones Participativas para elegir quiénes serán los representantes de la sociedad civil o del poder público dentro de cada instancia. Los métodos pueden variar en función del dispositivo concreto, la escala o el segmento (sociedad civil o poder público) del que se trate, y pueden oscilar entre las indicaciones (más utilizadas dentro del poder público para seleccionar a sus representantes) o las elecciones dentro de fórums específicos de la sociedad civil o dentro de espacios de la propia Institución Participativa para actuar como representante en un nivel posterior de coordinación. Esta cuestión introduce un elemento claro a la hora de analizar la representación en estos espacios: la naturaleza de las elecciones, su transparencia, sus reglas, cómo incluyen o no a la diversidad de asociaciones o grupos, o si existen espacios de discusión sobre las características de las mismas, son cuestiones relevantes para ver cómo se configuran las pautas de representación en estos espacios.

Otro tipo de diferencia entre mini-públicos e Instituciones Participativas en Brasil tiene que ver con sus diseños institucionales específicos y su relación con la sociedad civil. A partir de la distinción entre Consejos Gestores y Presupuestos Participativos encontramos diferentes modelos de participación y representación. En el primer caso la representación es colectiva mediante la presencia de organizaciones de la sociedad civil, es decir se prima la presencia asociativa. Dichas organizaciones comparten espacio con representantes del poder público, habitualmente en régimen de paridad, salvo en excepciones como, por ejemplo, en la política de salud, donde la paridad es entre uno de los segmentos de la sociedad civil (usuarios) y el resto de segmentos. En función de la política pública, el reglamento interno o el tamaño cada Consejo tendrá un número diferente de miembros (Lüchmann, 2007, 2011; Almeida, 2010). A la hora de las elecciones, en algunos casos algunos segmentos están considerados previamente en la legislación y han de estar presentes en el Consejo, en otros casos la forma de elección puede variar, por ejemplo "*en una única asamblea con la participación de diferentes actores y organizaciones sociales; por medio de foros sectoriales de políticas públicas o*

de asambleas, o por indicaciones de categorías profesionales" (Lüchmann, 2007: 153).

El Presupuesto Participativo constituye un modelo de representación diferente, en primer lugar al conciliar participación de entidades y organizaciones junto a ciudadanía no organizada. En función de su ciclo puede conciliar momentos de participación directa con instancias representativas (por ejemplo para la coordinación del proceso, la revisión de las reglas, supervisión de propuestas o interacción entre diferentes asambleas territoriales y/ o temáticas).

Las modalidades de inclusión y exclusión que se dan dentro de estas Instituciones Participativas son diversas y diferentes de los mini-públicos deliberativos. Por un lado, se registra una mayor presencia femenina en las Instituciones Participativas que en los espacios tradicionales de representación, pudiendo oscilar entre el 40 y el 80% en los primeras y rondando el 10% en las segundas (Lüchmann y Almeida, 2010:90), aunque dicha presencia se reduce cuando se pasa de los espacios de participación abierta a las esferas representativas dentro de dichas IPs, en estos momentos, la participación y el porcentaje de mujeres en puestos representativos suele reducirse, mientras que en los Presupuestos Participativos se registra una mayor participación de sectores más pobres o con niveles educativos menores (Lüchmann, 2007:159), consecuencia directa de los modelos de organización territorial y de las temáticas tratadas, en los Consejos gestores destaca la presencia de sectores con mayor nivel educativo y socioeconómico, con limitada paridad de género (hay más hombres que mujeres) y con menor aún equidad racial, tanto en los niveles locales (ibídem) como en los nacionales (en estos últimos especialmente).

La última diferencia con los minipúblicos es la presencia de representantes del poder público dentro de las arenas de participación o deliberación (especialmente en los Consejos Gestores y en las Conferencias Nacionales). Para Abers y Keck (2008: 101), esto complejiza el escenario representativo en la medida en que implica preguntarse por el rol de estos actores en estos foros y por quién representan. Ante la representación sectorial o de intereses organizados que pueden realizar los actores de la sociedad civil en estos foros, la tarea de los representantes del poder público es la de encarar la igualdad de la representación, ya que "*si los consejos hablan de la defensa efectiva de los intereses de los no organizados y de los excluidos, son los miembros indicados por*

el estado, y no los de la sociedad civil los que deberían ser responsabilizados" (ibid: 107). Sin embargo esto está lejos de confirmarse en la práctica, en primer lugar por el escaso poder habitualmente conferido a los Consejos donde los representantes de las administraciones públicas suelen tener poca autonomía y poca capacidad de toma de decisiones que impliquen a la administración respectiva (Tatagiba, 2002). Por otro lado, afirmar que los representantes del poder público han de representar a la generalidad desde una perspectiva de inclusión y eso implica homogeneizar a los representantes del Estado, sin considerar que existen diferentes proyectos políticos[70] dentro de los representantes del mismo y que no pueden representarre como algo homogéneo (Abers y Keck: 2008:108). Lo mismo sucede con la sociedad civil que participa de estos espacios,

> "*se percibe de una lectura teórica dada, a priori, una legitimidad de la participación y de la representación de la sociedad civil que las evidencias empíricas contestan: la heterogeneidad de los objetivos, intereses y formas de organización, los vínculos estrechos con el sistema político; y la influencia del contexto en la actuación y formulación política de estos sujetos colectivos desautoriza una lectura que imprime una naturaleza necesariamente democrática a este campo*" (Luchmann, 2007: 148)

Además de la dimensión institucional de la pluralización de la representación, es posible señalar la existencia de una dimensión relacional o sistémica de la misma. Tal y como señala Saward además de cómo un conjunto de instituciones, podemos pensar la representación como un conjunto de relaciones, nos interpela a interrogarnos sobre la dimensión sistémica de la misma (2010: 167). Si prestamos atención a la cuestiones señaladas por el giro sistémico de la deliberación (Hendriks, 2006; Mansbridge, 2009; Mansbridge et al, 2012), la perspectiva relacional de la representación tiene que ver con cómo diferentes espacios formales e informales de deliberación, o esferas discursivas

[70] Ambas autoras toman la noción de proyecto político de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 43): "*La noción de proyecto político esta siendo usada aquí para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos (...) la noción de proyecto trae consigo, así, la afirmación de la política como un terreno que también se encuentra estructurado por opciones que se manifiestan en las acciones de los sujetos, orientados, a su vez por un conjunto de representaciones, valores, creencias e intereses*".

mixtas, micro o macro discursivas, entran en relación no sólo a través de los flujos de interacción entre las mismas, sino también a partir de la labor de los representantes que actúan como conexión entre la diversidad de espacios y actores que conforman el sistema deliberativo.

Por una lado, desde la perspectiva de la *doble accountability*[71] se empieza a dar un paso hacia la consideración de un enfoque sistémico para evaluar la legitimidad y las formas de la representación[72] (Lima, 2013). Por otro lado, Almeida y Cunha (2012) insisten en que esta perspectiva permite prestar atención a cómo se construye la representación de diferentes discursos mediante "la *interacción de distintos actores y arenas*" (2012: 3). En contextos como el brasileño, donde proliferan las Instituciones Participativas, este enfoque parte de

> "*la posibilidad de que los individuos y las organizaciones puedan controlar la actuación de los representantes de la sociedad civil por medio del acceso a mecanismos de denuncia, de la participación en fórums temáticos de la sociedad civil a los cuales los representantes se vinculan y de la articulación entre instituciones participativas, conforma caminos interesantes para comprender como se da la legitimidad democrática de la representación de la sociedad civil. Falta saber si estos diferentes canales de participación y control social de hecho se conectan unos con otros y permiten a los insumos de un acto interferir en los resultados del otro*" (Lima, 2013:194)

Analizar la representación desde una perspectiva sistémica sitúa el vínculo entre representantes y representados más allá de la autorización electoral (Almeida y Cunha, 2012: 6). A la hora de pensar en esa vinculación, es posible prestar atención a diferentes conexiones que pueden abarcar arcos temporales diferentes: a) entre espacios dentro de

[71] La idea de la doble-accountability hace referencia a que los espacios de participación o deliberación pueden servir no sólo para desarrollar tareas de accountability social a las instituciones públicas, también pueden conformarse como espacios en los que los representantes en esos procesos vean su acción sometida a evaluación tanto por parte de aquellos a los que dicen representar como por otros actores con los que entran en relación.

[72] Su propuesta "*apunta para una tentativa de tirar el foco de la autorización y de la prestación de cuentas de los representantes y resaltan la multiplicidad de espacios de representación, participación y control social que se conectan , permitiendo el escrutinio de quienes hablan en nombre de otros en espacios decisorios*" (Lima, 2013:178)

un mismo proceso de participación; b) entre varios procesos o instancias participativas y de control social ancladas en un mismo territorio y/ o referidas a la misma agenda; c) entre espacios participativos formales e informales y; d) entre estos espacios y los sistemas participativos que han de implementar las decisiones. En este caso entran en juego los diseños institucionales de los procesos (para ver si permiten esas interacciones) y la propia representación, como mecanismo mediante el cual pueden llegar a darse.

Junto a esto, de la misma manera que el enfoque sistémico en la deliberación invita a analizar la distribución de las tareas deliberativas entre las partes del sistema (Goodin, 2005), lo mismo sucede en este caso, al desvincular las exigencias de la representación de un único espacio:

> "*Esta noción permite la comprensión de la representación no como una acción singular de cada individuo o institución, sino como un sistema complejo y plural, donde emergen varias actividades y esferas de deliberación y abre camino para un concepto más realista de la política representativa*" (Almeida y Cunha, 2012: 7)

Una primera conclusión de este apartado es que frente a la perspectiva clásica de la teoría participativa que establecía una separación estricta entre participación y representación, la propuesta de la pluralización de la segunda nos permite vincularlas de otra manera, una vinculación que es clave para pensar en procesos de democracia participativa en escalas que vayan más allá de lo local.

El primer elemento de este vínculo es, paradójicamente, una desvinculación, es decir, separar la representación de la exclusividad de las instituciones representativas clásicas y reconocer que existe una trama más amplia de representaciones con carácter democrático, o no, que pueden entrar en juego en la elaboración de las políticas públicas. Esta trama diferente incluye diferentes actores que van a ejercer tareas y demandas representativas en diferentes espacios de relación de la sociedad civil con el Estado o dentro de la propia sociedad civil.

La pluralización de la representación supone una diversificación de las instancias de

juicio político más allá de las elecciones, reconociendo los procesos más clásicos de *advocacy* o la puesta en marcha de instancias de participación y deliberación. Por último, dentro del marco de superación de las elecciones, lejos de convertirse en una forma concreta cristalizada por un mecanismo concreto (la elección), la representación adquiere una naturaleza procesual en forma de demandas de representación (*representative claims*), y por lo tanto, es necesario prestar atención a cómo esas demandas se elaboran (a qué y cómo se dice representar y quién lo hace) y los espacios de ejercicio, aceptación y rechazo de esas formas representativas (el dónde y, de nuevo, el cómo).

La diversificación de instancias de juicio político y la cuestión de las demandas de representación permiten, de hecho ya lo hacen, establecer una relación directa entre representación, participación y deliberación. Del mismo modo, al recuperar los problemas iniciales que la teoría participativa planteaba, es posible esbozar los criterios de la efectividad representativa. En primer lugar debe prestar atención a su inclusividad, considerada no sólo como la incorporación o el reconocimiento de la diversidad de actores en torno a una problemática concreta, también respecto a los diferentes mecanismos y modelos de "ser representante de" y de ejercer dicha tarea. Por otro lado, frente a la idea de la falta de autonomía de los representantes, el carácter deliberativo de los espacios en los que la representación es ejercida, implica defender que el desempeño representativo es también deliberativo, con lo que cuenta con cierta autonomía y una importante capacidad constructiva, sin perder de vista el grupo o los intereses de los que se demanda representante. Dejar de considerar las elecciones como el centro de la representación, no supone olvidarlas. Existe una pluralidad de formas de seleccionar representantes y el grado de calidad democrática de las mismas será un elemento clave para analizar la efectividad representativa. Por último, dicha efectividad se refiere a la representación como forma de relación entre actores y espacios a través de temporalidades diferentes. Es decir, un último criterio es qué espacios y cómo se ponen en relación mediante la labor de los y las representantes.

2.3 Conclusiones

El primer capítulo de este trabajo concluía afirmando que según diferentes teorías sobre la democracia, existe una relación inversa entre escala (entendida como tamaño de un

territorio o como nivel administrativo) y calidad de la participación. A medida que la primera fuera mayor, menor sería la segunda y viceversa, la posibilidad de poner en marcha mejores procesos participativos se da en escalas menores. Esta afirmación estaba basada en diferentes concepciones de la efectividad de la participación con grados diversos de consenso dentro de estas teorizaciones.

La menos compartida, en el sentido de que buena parte de la teoría participativa contemporánea se distancia de ella, es la percepción de la efectividad participativa como un porcentaje del impacto final que los individuos tienen en el resultado. La participación debía garantizar el mismo grado de influencia a los ciudadanos. Más compartida es la consideración de la efectividad vinculada a la relación con necesidades concretas y rápidamente perceptibles, es decir, la asociación de la participación a temáticas derivadas de la experiencia directa y con poco grado de abstracción. En directa relación con este elemento aparece la tercera dimensión de la efectividad, la epistemológica, referida a la movilización, fundamentalmente, de los saberes de uso de los ciudadanos. Es en torno a la recuperación y valorización de estos conocimientos que se legitiman los procesos participativos, cuestión que influye en la escala que pueden abarcar.

Dos últimos elementos caracterizaban esta efectividad participativa. Por un lado, su relación con las esferas locales del sistema político, que para algunos autores constituían las menos eficaces, mientras que para otros eran las más eficaces en la medida en que se correspondían más con las demandas (básicamente locales) que derivaban de la participación. Por otro, la separación entre participación y representación, tanto por la escasa relación entre ambas como por su relación con temáticas diferentes.

Estos factores, asentados dentro de la teoría democrática y participativa, dificultan la posibilidad de enfrentar la escala de otra manera y por lo tanto de reivindicar que los procesos participativos pueden salir de la trampa de lo local para enfrentarse a otro tipo de retos y temáticas. Sin embargo, existen dentro de los desarrollos teóricos recientes de la participación y la deliberación cuatro giros que nos permiten lanzar nuevas consideraciones sobre la efectividad que a su vez posibilitan nuevas maneras de enfrentarse al incremento del tamaño o a la subida de la escala. Innovaciones teóricas

que se unen a la experiementación empírica reciente de innovaciones democráticas que van más allá de la escala local, como se ha presentado en ese capítulo.

Resulta necesaria una matización previa a la hora de enfrentarse a estos giros. Se trata de señalar que participación y deliberación no son exactamente lo mismo y que existen diferencias significativas entre ambas, pero también puentes de contacto, de dialogo entre las mismas. Los cuatro giros presentados se apoyan en esas posibilidades de hibridación, que pueden materializarse de diferentes maneras, pero que presentan cuatro tipologías de efectividad que serán la base del análisis de la relación entre participación y escala que se va a llevar a cabo en estas páginas. Estas cuatro tipologías son: epistémica, representativa sistémica o relacional y participativa-deliberativa.

Efectividad epistémica: La tipología de *saberes* presentes en los procesos de participación no se limita al saber de uso o al saber derivado de la experiencia cotidiana en un territorio delimitado. Ya en los procesos de deliberación se hace referencia a otro tipo de conocimiento, la razón cívica, diferenciada de este tipo de conocimiento. Sin embargo, la diversidad cognitiva presente sea en espacios de deliberación, sea en espacios participativos, es mucho más amplia. En este capítulo se ha hablado de saberes profesionales, de contra-análisis, de expertise por delegación o saberes políticos, que superan el estrecho marco de los saberes de uso.

Por lo tanto, los ciudadanos pueden participar o deliberar a través de conocimientos que no están limitados a su saber de uso, con lo que no es necesario limitar los procesos participativos o deliberativos a las escalas locales, pudiendo intervenir, estos, frente a diferentes temáticas de carácter más concreto o abstracto y situadas en niveles diferentes. Por otro lado, es necesario que estos saberes interactúen en condiciones de *justicia epistémica*. Es decir, en contextos donde se favorezca la diversidad de conocimientos, su interacción y la ausencia de jerarquías entre los mismos.

Las consideraciones de diversidad y justicia epistémica son claves para analizar cómo artefactos políticos cognitivos, como son la deliberación y la participación, constituyen diferentes formas de aproximarse a nuevas escalas y construir procesos de construcción de conocimiento (lejos de estándares independientes de evaluación) que mejoren el proceso de toma de decisiones incorporando diferentes recursos hermenéuticos y

poniendo a los actores en condiciones de enfrentar varias temáticas con diversos grados de impacto.

En las experiencias que hemos presentado en este capítulo, no hay una referencia explícita a la cuestión epistémica. Pero observando su agenda de debates, queda claro que fueron realizadas convocando a los conocimientos clásicos (saberes de uso de la ciudadanía). De hecho, si así lo hubieran sido, estaríamos hablando de prácticas con poco éxito, teniendo en cuenta que los participantes estaban invitados e invitadas a debatir sobre temáticas como la planificación estratégica, la reforma constitucional o del sistema electoral, la creación de leyes, la situación de la Unión Europea,… etc. Pese a que no podemos evaluar si efectividad epistémica, sí queda claro que abren la puerta a empezar a discutir en qué escalas es posible impulsar procesos participativos o dispositivos deliberativos sin quedar limitados por los saberes más localizados o por la ausencia de competencias de la ciudadanía.

Efectividad representativa: Participación, deliberación y representación pueden vincularse, pese a que diferentes aproximaciones teóricas intentasen separarlas. La efectividad de la representación va directamente ligada a la pluralización de la misma y al reconocimiento de que estas categorías están ligadas.

En primer lugar, con la noción de efectividad representativa se pretende hacer de la representación un mecanismo de inclusión y no de exclusión. Es posible pensar en una representatividad inclusiva que incorpore a los potencialmente afectados por una temática en condiciones de deliberar de la misma. Tres condiciones resultan claves para esto: las condiciones de acceso a los procesos, que permitan la participación de la diversidad de los afectados; que los participantes puedan deliberar y decidir de forma democrática sobre las condiciones particulares de inclusión/ exclusión que estructuran la representación en cada proceso concreto; por último, el reconocimiento de diferentes modelos y demandas representativas en los diferentes espacios de participación y deliberación.

Existe una cuestión relativa a las condiciones de inclusión/ exclusión que también hay que tener en cuenta: la existencia de mecanismos de elección transparentes y democráticos. Pueden existir diferentes formas de selección de los representantes, pero

en términos de efectividad representativa es importante que estén caracterizadas por la transparencia y por la posibilidad de que las demandas representativas (*representative claims*) tengan diferentes arenas en las que manifestarse con el objetivo de ser aceptadas o rechazadas tanto por aquellos a los que se dice representar como por las audiencias frente a las que se ejerce dicha representación.

Un segundo aspecto de la efectividad representativa tiene que ver con la tensión entre autonomía de los representantes en relación con los representados. Por un lado, el representante debe mantener canales de interacción con aquellos a los que dice representar y espacios de rendición de cuentas frente a los mismos. Por otro lado, se trata de espacios de participación y deliberación, con lo que existe la posibilidad de cambiar de opinión por parte del representante y, sobre todo, la posibilidad de enmarcarse en un proceso de construcción de conocimiento y de propuestas que den sentido al encuentro de diferentes representantes más allá de la mera selección de propuestas de esferas inferiores o de la ausencia de autonomía como se defendía en la perspectiva clásica de la teoría participativa.

La calidad de la representación como mecanismo de relación de espacios, actores y temporalidades diferentes, es la última característica de la efectividad representativa. La labor de los representantes, en un contexto de efectividad sistémica o relacional como se señalara posteriormente, es, entre otras, la de conectar esferas discursivas y participativas diferentes y de constituirse en uno de los elementos de transmisión entre diferentes espacios y escalas en diferentes momentos del proceso analizado. Esta conexión entre foros y actores determina la calidad y la sostenibilidad de los procesos referidos a escalas diferentes.

La efectividad representativa constituye la tipología con menor diversidad dentro las experiencias analizadas. Más allá de la participación autoconvocada o aquella cerrada al tejido asociativo, prima la forma de representación clásica de los minipúblicos, con algún tipo de corrección para asegurar la diversidad del proceso (territorio, género, edad o situación socio-económica), con alguna excepción de procesos electorales más abiertos como el caso islandés. Sin embargo, son pocas las innovaciones que se plantean en estas experiencias respecto a los mecanismos de democratización de la representación.

Efectividad sistémica o relacional: La primera característica de esta efectividad es que más allá de centrar su atención en un espacio o foro concreto, dirige su mirada a la interacción entre diferentes esferas implicadas en la temática tratada. Estas esferas que presentan diferentes grados de formalidad (podemos también diferenciarlas por micro/ macro-discursivas y mixtas) interactúan construyendo un sistema. Dicho sistema, como elemento tanto de análisis como de elaboración de políticas públicas, se convierte en una herramienta que permite enfrentar la cuestión de la escala de una manera diferente que la atención a un foro en exclusiva. Espacios participativos y deliberativos de diferente naturaleza y con características comunicativas específicas interactúan entre sí y con la trama socio-institucional que les engloba, lo que supone la necesidad de analizar las formas de relación de dichos foros tanto con la sociedad civil como con los diferentes niveles del Estado o de las administraciones públicas a las que pretende afectar.

La efectividad sistémica o relacional, que presta atención al sistema creado y a las relaciones entre espacios/ esferas diferentes, ofrece nuevas posibilidades para encarar el scaling up de los procesos deliberativos y/ o participativos. Estas posibilidades permiten superar las perspectivas débiles del *scaling up* al priorizar la interacción entre territorios y actores, así como la diversidad de esferas discursivas dentro del arco temporal en el que se implementa un proceso. Pero también implica interrogarse sobre las perspectivas fuertes de dicho scaling up, centradas en exceso en las arenas legislativas (como los parlamentos) o en los mini-públicos como el dispositivo fundamental desde el que determinar las virtudes del sistema.

Esta perspectiva también atiende a la manera en que se distribuyen las capacidades o funciones deliberativas o participativas entre los diferentes momentos del ciclo o entre las arenas que componen el sistema. Por ejemplo, diferentes elementos de la efectividad representativa o de la efectividad epistémica pueden aparecer en el conjunto del sistema, pero no dentro de un mismo espacio o foro. Por lo tanto es necesario ver cómo la distribución de las tareas de deliberación, participación y representación afecta a la calidad del proceso. De nuevo, elementos de efectividad representativa, epistémica o deliberativa-participativa pueden aparecer en diferentes esferas y no en otras determinando la efectividad del conjunto de sistema.

La distribución de tareas entre los diferentes espacios, considerando que sirven de inputs los unos para los otros, permite analizar los flujos de interacción entre los mismos y observar los defectos del conjunto, para determinar así posibles soluciones para el funcionamiento del sistema que mejoren su efectividad relacional.

Respecto al tipo de relaciones (efectividad relacional) que puede desplegar un proceso participativo o un dispositivo deliberativo, resulta conveniente prestar atención, dentro de las experiencias analizadas en este capítulo, a los casos organizados en torno a minipúblicos. Muchos de ellos presentan coordinación con otros espacios de participación o debate, así como con diferentes formas de participación. Por un lado encontramos conexión con espacios de debate que se generar alrededor del minipúblico para mejorar su capacidad inclusiva movilizando a otros actores y que generan insumos para el debate del centro del proceso que es el dispositivo deliberativo. Por otro lado, relación con mecanismos de democracia directa, ya sean referéndums para aprobar las disposiciones finales del minipúblico o que dicho dispositivo tenga que deliberar sobre iniciativas ciudadanas, como el caso de Oregon.

Efectividad participativa- deliberativa: esta última categoría de efectividad se convierte en el paraguas que engloba las tres formas de efectividad anteriormente señaladas. En primer lugar supone abandonar la consideración de la efectividad de la participación (señalada en el capítulo anterior) entendida como igual peso al afectar al resultado final. Existen dos dimensiones de esta efectividad: diseño y funcionamiento del proceso; e; impactos en las políticas públicas

Diseño y funcionamiento del proceso: referida a su inclusividad, es decir la apertura del proceso a la participación equitativa de la ciudadanía y a la calidad de los debates y la oportunidad de participar en condiciones de equidad en los mismos. Dichos debates, en los casos en que se trata de diferentes foros, tienen que desarrollarse de forma que se transfieran adecuadamente los inputs de fases anteriores y pueda darse una recepción y discusión conveniente respecto a los mismos. La efectividad representativa juega dentro de los diseños institucionales un papel clave también que ya ha sido señalado, pero que es necesario tener en cuenta porque, tanto condiciones institucionales como relaciones

entre diferentes arenas y espacios implicados en un sistema participativo-deliberativo, influirán en dicha efectividad. La transparencia y la publicidad interna, junto con el grado de influencia en las decisiones que emergen de cada espacio, son otros componentes de la efectividad participativa-deliberativa.

Tal y como se ha señalado, inclusión, deliberación y participación tienen que ver con el reconocimiento tanto en un foro específico como en el conjunto de espacios de un sistema participativo, de diferentes modelos de comunicación y formas de actuación. Modalidades de actuación más cercanas a la participación (como la movilización o la protesta) o al intercambio deliberativo (reconocimiento, reciprocidad,…) o diferentes retóricas, pueden estar presentes en el conjunto o un espacio particular de una Institución Participativa concreta, afectando de diferentes maneras a su efectividad.

Por último, hay que referirse al grado de democratización en la elaboración de las reglas del proceso: la posibilidad o no de los participantes de debatir sobre el modo en que se organiza su participación y las formas de representación. Como se ha señalado anteriormente, esos criterios pueden estar distribuidos entre los diferentes espacios de un diseño o sistema concreto.

Agenda, impactos en las políticas públicas e impactos culturales: el primer elemento a considerar aquí es que la transformación respecto a las consideraciones epistémicas (qué tipo de saberes y de información puede aportar la ciudadanía y sobre qué temáticas se puede intervenir), van a afectar a los impactos que pueden esperarse. Ya no se trata únicamente de valorar cómo las deliberaciones o propuestas afectan a elementos concretos de la vida cotidiana, fácilmente perceptibles por los ciudadanos, también pueden aparecer consecuencias más abstractas, con influencia en otros ámbitos del bienestar de una sociedad, como puede ser la elaboración de líneas marco de políticas públicas en lugar de propuestas de intervención concretas. Al ampliarse la agenda, las posibilidades redistributivas o de justicia social son mucho mayores. La segunda cuestión es la capacidad de influir en diferentes administraciones públicas, es decir, si la institución participativa o el sistema de foros en su conjunto, se desarrolla en diferentes niveles administrativos puede tener relación directa con cada uno de ellos, así como con la propia comunicación entre dichos niveles.

Otra de las lecciones que se derivan de las prácticas analizadas y que tiene que ver con la cuestión del impacto es el problema de la coordinación entre diferentes administraciones a la hora de poner en práctica políticas públicas, muy presente en experiencias como las Mesas de Concertación contra la Pobreza o en los procesos de Presupuestos Participativos. Estos casos nos invitan a añadir a la efectividad relacional la cuestión de la relación entre escalas administrativas como un elemento a analizar, es decir, *la relación trans-escalar*.

Problemáticas como la relación con otros procesos de participación y/ o deliberación (y cómo promueven formas de inclusión específicas) y la relación con las administraciones, nos llevan a la necesidad de recuperar para nuestro análisis de la efectividad relacional la idea de *scaling out*, como una forma de expansión horizontal o capilaridad de las innovaciones democráticas.

Por último, la efectividad participativa-deliberativa se refiere también a la transformación de preferencias, pero combina dos dimensiones: la de las preferencias de los propios individuos y las elaboradas dentro de los propios foros de participación a partir de las anteriormente recibidas.

Estas cuatro tipologías de efectividad pueden, a priori, darse en niveles muy diferentes, con lo que la relación inversa entre escala y participación, asentada en una definición diferente de efectividad, no tiene por qué mantenerse, sino que es necesario realizar constataciones empíricas al respecto. El objetivo de este trabajo es ver cómo estas variables de efectividad se materializan en los diferentes niveles de dos procesos de Conferencias Nacionales, la de Política para Mujeres y de Transparencia y Control Social.

3. Las transformaciones en el escenario participativo brasileño.

Introducción: el nuevo escenario tras la Constituyente de 1988

Es cierto que situar el proceso constituyente que dio lugar a la Constitución de 1988 como el punto de arranque de las experiencias de participación ciudadana en Brasil supone, entre otras cosas, olvidar la importante tradición de movimientos sociales que articulados en torno a la iglesia de base, a la urbanización informal o a las movilizaciones por el reconocimiento de los derechos de las minorías, entre otros casos, fueron modelando y articulando a la heterogénea sociedad civil brasileña. Sin embargo, esta investigación se centra en las experiencias que surgen de la articulación entre sociedad civil y Estado (perspectiva que no excluye los procesos de movilización) y es dicha constitución y los debates y procesos de articulación, movilización y acción colectiva que se generan en torno a su elaboración, los elementos que abren la puerta al experimentalismo participativo y deliberativo en Brasil.

Desde entonces, Brasil se ha convertido en un referente internacional de la participación ciudadana, fundamentalmente a nivel local (Dagnino, 2002). Se ha desarrollado una tipología de experiencias muy diversas que recoge variados diseños institucionales, así como diferentes ámbitos de intervención. Pueden encontrarse experiencias en la esfera de las políticas sociales, la atención a la juventud, la infancia o la adolescencia; la gestión urbana; el desarrollo rural y la soberanía alimentaria, la salud o los derechos de las minorías étnicas. Algunas experiencias han sido especialmente relevantes a nivel internacional, como es el caso de los Presupuestos Participativos, los Consejos de Salud y los Planes Directores (planes de ordenación y desarrollo urbano). Estas tres experiencias sirven para ilustrar parte de la diversidad de procesos de participación implementados en Brasil en los últimos 30 años, mostrando diferentes tipologías de cogestión del poder, deliberación en torno a políticas públicas o procesos de ratificación ciudadana (Avritzer, 2009).

3.1 Las Instituciones Participativas a nivel local

3.1.1 Los presupuestos participativos en Brasil, más allá de Porto Alegre.

El Presupuesto Participativo es una práctica de participación donde la ciudadanía puede determinar cuáles van a ser las inversiones municipales recogidas en el presupuesto y supervisar la implementación de las mismas. Este tipo de experiencias tienen su origen en la ciudad de Porto Alegre a finales de la década de los 80. Esta propuesta que empieza a gestarse en 1986 cuando el alcalde Alceu Collares (primer alcalde de elección democrática después de la dictadura) plantea a la Unión de Asociaciones de Habitantes de Porto Alegre (UAMPA) democratizar la gestión local a través de la creación de consejos populares. Es en la respuesta que la UAMPA da al alcalde donde aparece la primera referencia al Presupuesto Participativo como mecanismo de participación en la decisión de las prioridades presupuestarias. (Fung y Wright, 2003; Sintomer y Gret, 2002; Avritzer, 2004, Baierle, 2000, Genro y Souza, 1996). Esta propuesta se desarrollará después de la victoria del Partido de los Trabajadores (PT) en 1988, que llevará a Olivio Dutra a la alcaldía de Porto Alegre.

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que se pone en marcha a partir de 1989 estructurando un proceso en torno a varias instituciones y a tres principios particulares:

- *"Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no detentan, a este respecto, por lo menos formalmente, status o prerrogativas especiales.*
- *La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular, cuyo régimen interno es determinado por los participantes.*
- *Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de "criterios generales"- criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades- y de "criterios técnicos"- de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo*". (Santos, 2004: 400-401)

El proceso de Porto Alegre dio inicio a la expansión de este tipo de experiencias en Brasil y en el resto del mundo. Si bien existe una primera fase (de 1989 a 1997) donde sólo se suma Santo Andre a las ciudades brasileñas que desarrollan este tipo de prácticas (junto a Montevideo, en Uruguay), a partir de ese momento la proliferación de los Presupuestos Participativos se acelera. Según Cabannes (2004) puede hablarse de una segunda fase (1997-2000) donde la expansión se limita a Brasil fundamentalmente, y una tercera (a partir del 2000) de difusión y diversificación por todo el mundo (resto de América Latina y Europa y más recientemente África y Asia).

La expansión de los Presupuestos Participativos en Brasil va ir, en un primer momento, de la mano del PT que pone en marcha este tipo de procesos en los municipios en los que va logrando victorias electorales. Con el paso del tiempo otros partidos (no todos adscritos a la izquierda) van a lanzar este tipo de innovaciones democráticas y los Presupuestos Participativos van a dejar de estar vinculados al PT y localizados en el sur del país, extendiéndose también al norte (Wampler y Avritzer, 2004). El número de casos era de 36 en 1996, de 103 en el 2000, de 170 en 2004. A mediados de esta década las experiencias de esta modalidad de gestión urbana en Brasil alcanzaban las 200 (Avritzer, 2011; Avrtizer y Vaz: 2014).

Desde 1989 se están dando procesos de Presupuesto Participativo con diseños muy diferenciados. Encontramos algunos con autorreglamento (es la población participante quien elabora las reglas del proceso) o sin él, en contextos urbanos o rurales, vinculantes o consultivos, en ciudades pequeñas, medianas o de gran tamaño, con porcentajes de presupuesto de inversiones diferente, con órganos representativos o sistemas directos con recurso a nuevas tecnologías o no... etc. En definitiva, una gran diversidad pese a la cual se pueden establecer algunos elementos comunes, referidos al ciclo del proceso (Cicconelo, 2008):

- Construcción de la metodología del proceso: esta metodología define cómo se va a estructurar el proceso: tipología de participación, división de la ciudad, asambleas temáticas o regionales, número de reuniones, porcentaje del presupuesto... etc.
- Difusión y movilización: a través de diferentes sistemas de comunicación para

implicar a la ciudadanía en el proceso.

- Reuniones con la población: estas reuniones pueden ser en los barrios (si existe una base territorial) o escala de municipio (tanto en el caso de base territorial como temática). En estas reuniones se deciden las prioridades presupuestarias y los consejeros o representantes que irán a las asambleas de nivel superior o que se encargarán de supervisar el cumplimiento de las propuestas.
- Negociación entre población participante en el proceso y autoridades locales para determinar efectivamente las prioridades recogidas en el presupuesto.
- Envío de la propuesta a la Cámara Municipal para su aprobación.
- Ejecución del presupuesto por parte del gobierno local. Una ejecución acompañada por el control y la supervisión de la población participante en el proceso.

Además de esta caracterización del ciclo de estos procesos, encontramos otros factores a considerar cuando se habla de Presupuestos Participativos que ha servido para identificar como tales, procesos que se dan fuera de Brasil (Sintomer y Allegretti, 2009):

- Es necesario discutir de forma explicita sobre cuestiones y dimensiones financieras y presupuestarias. Si bien es cierto que todos los procesos de participación ciudadana tienen impactos a nivel presupuestario, no todos pueden ser denominados Presupuesto Participativo. Se trata de deliberar y decidir sobre las partidas del presupuesto público.
- Es necesario que se organice a niveles administrativamente competentes, como la ciudad o consejos de distrito elegidos. Por ejemplo consejos de barrio o fondos de inversión no son Presupuestos Participativos.
- Se trata de un proceso repetido y cíclico. No se puede considerar Presupuesto Participativo por ejemplo a un referéndum sobre las finanzas públicas
- Tiene que incluir, en dichos ciclos, sistemas de deliberación pública, no cerrados.
- Por último, el proceso debe contar con momentos de rendición de cuentas y *accountability*, de cara a evaluar los resultados del proceso y de las inversiones.

Los Presupuestos Participativos se van articular en torno a cuatro dimensiones:1) *Dimensión financiera*: tiene que ver fundamentalmente con la cantidad de recursos que

se someten a discusión en el proceso y cómo se identifican dichos recursos; 2) *Dimensión participativa*: en este caso, la discusión se refiere a si el modelo que se pone en marcha se centra en la participación de las asociaciones o en la participación con base individual (una persona, un voto); 3) *Dimensión del gobierno local*: trata de renovar el rol de los actores de los gobiernos locales, así como modernizar las administraciones locales para poder desarrollar intervenciones más integrales; 4) *Dimensión del territorio*: dos cuestiones son clave aquí. Por un lado cómo se organiza el territorio para generar mecanismos de participación y, por otro, se ponen en marcha mecanismos de corrección de las desigualdades territoriales. (Cabannes, 2004).

Uno de los elementos más relevantes dentro del debate sobre los Presupuestos Participativos es el de su capacidad de redistribución de bienes públicos y, directamente relacionada con esto, si se desarrollar una *inversión de prioridades*, que presta atención a tres cuestiones: Si se invierten las inversiones hacia territorios anteriormente desfavorecidos, si consiguen más poder las capas de la población más alejadas de las decisiones públicas y si las políticas sociales ganan peso dentro de las administraciones públicas (Marquetti, 2002). En no todas las experiencias se produce este tipo de efecto redistributivo y en la mayoría de los casos requiere de diseños institucionales específicos que lo fomenten, es decir, la redistribución no parece un efecto inmediato de los Presupuestos Participativos. En las ciudades en las que este tipo de inversión de prioridades se observa con más claridad, como Porto Alegre, São Paulo o Belo Horizonte, se produce gracias a la puesta en marcha de nuevos indicadores que valoran la renta de los territorios, su población o la carencia de infraestrucutras, que establecen zonas determinadas como prioritarias para la inversión o que diseñan espacios específicos para la participación de grupos habitualmente excluidos o con menor participación (mujeres, infancia, LGTBI, minorías étnicas,…) (Marquetti, 2004; Marquetti, Campos y Pires, 2008)

En los últimos años la expansión y consolidación de los Presupuestos Participativos ha conocido algunas derrotas significativas. La primera de ellas deriva de la derrota electoral del PT en Porto Alegre que supuso la transformación del proceso de participación bajo el marco de la Gobernanza Local y Solidaria, hasta el final del proceso en 2017. Este cambio ha supuesto que el presupuesto participativo haya perdido gran parte de sus potencialidades (autorreglamentación, rendición de cuentas,

autonomía de la sociedad civil,... etc). La siguiente fue la pérdida de la ciudad de Sao Paulo, la ciudad con mayor número de habitantes que puso en marcha presupuestos participativos y el final de la experiencia en el municipio de Rio Grande do Sul. Sin embargo, la desaparición o perdida de intensidad en las capitales (el ejemplo de Belo Horizonte sería otro añadido) no ha supuesto la desaparición de los Presupuestos Participativos, estos se han desarrollado también en grandes ciudades y se han expandido por todo el país (Avritzer yVaz, 2013). Lo más relevante es que ha perdido centralidad en el debate sobre las innovaciones democráticas en el país.

3.1.2 Los Consejos Sectoriales de Políticas Públicas

La figura de los Consejos de Salud es una de las demandas más importantes de la sociedad civil durante el proceso constituyente que concluye con su reconocimiento en la Constitución brasileña de 1988, aunque van a codificarse de una manera más precisa en el desarrollo posterior de determinadas legislaciones que definen sus competencias como la Ley Orgánica de Salud, la Ley Orgánica de Asistencia Social, el Estatuto de Infancia y Adolescencia o el Estatuto de las Ciudades (Faria y Ribero, 2010).

El proceso que dio origen a los Consejos puede presentarse a partir del desarrollo de los Consejos de Salud. Tras la aprobación de la Ley Orgánica de Salud, estos órganos conocieron una rápida expansión, en la década de los 90 se crearon 5.000 consejos locales y a finales de la pasada década, el 98% de las ciudades brasileñas contaban con Consejos (Avritzer, 2009: 116)

Los orígenes de la demanda constitucional de los Consejos de Salud se remontan fundamentalmente a la acción de dos movimientos sociales que surgen a finales de la década de los 70: El denominado “movimiento sanitarista”, es decir el Movimiento de Trabajadores de la Sanidad Pública, integrado por trabajadores del sector que criticaban la exclusión de las capas más pobres de la sociedad del sistema sanitario y la ausencia de investigación y de estrategias preventivas y de salud básica por parte del régimen autoritario (Arouca, 2003). El segundo movimiento fue el Movimiento Popular por el Acceso a la Sanidad (MOPS), que nace con la ayuda de la iglesia católica en algunos barrios pobres de la ciudad de Sao Paulo. Este movimiento buscó dar respuesta a las deficiencias en la atención sanitaria a la población con menos recursos creando los

primeros consejos de salud, donde mediante la cooperación entre población y personal médico se lograba mejorar sustancialmente dicha atención. Con el inicio de la década de los 80, este movimiento pasó de estar únicamente enraizado en Sao Paulo a tener dimensión nacional. Gran parte de las demandas que la sociedad civil llevo al proceso constituyente en materia de sanidad, surgieron de la interacción de las diferentes concepciones de la reforma sanitaria que manejaban estos dos movimientos (Avrtizer, 2009: 119)

Se trata de una Institución Participativa que se consideró indispensable para la transmisión de fondos para el desarrollo de políticas sociales desde la administración nacional a los estados y a los municipios (Tatagiba, 2002). Se trata de "*estructuras político institucionales permanentes, creadas a partir de legislaciones específicas, tienen carácter deliberativo sobre las políticas públicas y deben crear parámetros para estas políticas y controlar la acción del Estado*" (Cunha, 2007: 26). Los Consejos suponen un importante impulso a la descentralización y a la democratización de las políticas sociales, que entra en conflicto directo con el desarrollo de políticas neoliberales en Brasil a lo largo de la década de los 90 (Raichelis, 2000). Los Consejos existen en la mayoría de los casos en las tres esferas de la administración pública (nacional, estadual y municipal), aunque no todos cuentan con el mismo grado de capilaridad en el territorio. Destacan, a este nivel, los Consejos de Salud, Asistencia Social e Infancia y Adolescencia.

La composición de los Consejos es limitada (oscilando entre los 8 y los 25 miembros en general) y paritaria entre representantes de la administración pública y de la sociedad civil. Si bien es cierto que dicho paridad puede cambiar en función de la temática, habitualmente se refiere a equilibrio entre representantes de la sociedad civil y del gobierno (ocupando el 50% de las plazas cada segmento). En casos como el los Consejos de Salud, la paridad es entre usuarios y el resto de los segmentos (gobierno, trabajadores y prestadores de servicios) (Tatagiba, 2002; Faria y Ribeiro, 2010). La presencia de representantes de las administraciones públicas altera de manera significativa la representatividad de este espacio con respecto a la población brasileña, ya que presentan patrones de renta y educación por encima de la media (Cunha, 2007: 33). Dichos representantes estatales suelen ser indicados directamente por el ejecutivo,

mientras que los representantes de la sociedad civil son elegidos por entidades sociales en diferentes fórums o conferencias de políticas públicas (Almeida, 2013).

Respecto a la organización interna, los Consejos cuentan con una reunión plenaria, en la que participan todos los miembros (uno de ellos ocupa la presidencia), que se reúne una vez al mes y que constituye el espacio de decisión más importante, pudiendo existir también reuniones abiertas donde la ciudadanía puede participar con voz, pero sin voto. Además de estas reuniones, los Consejos tienen capacidad para convocar comisiones temáticas donde cuentan con expertos colaboradores para discutir de temas concretos en profundidad, la existencia o no de dichas comisiones constituye uno de los elementos más importantes para valorar la calidad deliberativa de los Consejos, ya que reducen las asimetrías informaciones en los procesos de debate (Faria y Ribeiro, 2010: 74) aunque estás también están condicionadas por el capital derivado del activismo político adquirido por los representantes de la sociedad civil (Monseff Perissinotto y Fuks, 2005:73).

En la medida en que, a diferencia de lo que sucede con otras Instituciones Participativas como los Presupuestos Participativos que dependen de la voluntad del ejecutivo para su puesta en marcha, la implementación de los Consejos suele ser por imperativo legal. Esto condiciona el tipo de impacto que dichos Consejos tienen en las políticas públicas, la presencia de miembros del ejecutivo no garantiza que las decisiones tomadas se implementen definitivamente, ya que el proyecto político del gobierno municipal, estadual o nacional puede ser contrario a dichas decisiones (Cunha, 2007). Aquellos estudios que identifican una influencia significativa de estos órganos en las decisiones políticas señalan que depende de factores como su capacidad deliberativa y la existencia de cierta correspondencia entre los proyectos de la sociedad civil organizada y de las autoridades políticas (Teixeira y Tatagiba, 2007; Menicucchi, 2010).

3.1.3 Planes Directores

Los Planes Directores son sancionados como obligatorios por el Estatuto de la Ciudad, aprobado en el 2001 (es la más reciente de las instituciones participativas desarrolladas en Brasil). Es un tipo de proceso participativo que frente al carácter vinculante de los Presupuestos Participativos o la dimensión deliberativa de los Consejos de Salud, se ha

visto limitado en múltiples ocasiones a un mero proceso de ratificación pública, si bien es cierto que el marco legislativo que ofrece ha permitido que muchas ciudades desarrollen metodologías de participación mucho más complejas (Cymbalista y Santoro, 2009). Según este estatuto, los Planes son obligatorios para ciudades de más de 20.000 habitantes y requieren de la participación de entidades representativas en la elaboración del mismo, para pasar, posteriormente, al proceso de ratificación pública.

El Estatuto de la Ciudad que implica estas obligaciones es el resultado de un importante movimiento urbano y de la legislación (tanto de la constitución de 1988, como de la batalla legal que trece años después conducirá a su aprobación) generada a partir de las demandas del mismo. En los últimos años de la dictadura (en gran parte por la relación entre ciudad formal y ciudad informal) empiezan a aparecer dichos movimientos. Se desarrolla el MNRU (Movimiento Nacional por la Reforma Urbana) en 1982 que pasará a conocerse como FNRU (Frente Nacional de la Reforma Urbana) tras la aprobación de la constitución de 1988. El Movimiento Nacional por la Reforma Urbana, que incorporaba en su seno a asociaciones profesionales que cooperaban con actores de la sociedad civil (Avritzer, 2009), permitió estructurar una importante diversidad social de actores en torno la construcción y posterior demanda del derecho a la ciudad (Doimo, 1995). De hecho, es con esta red de movimientos sociales que se da el paso más significativo en cambios de cultura política de pasar de hablar de necesidades a reivindicar derechos (Almeida, 2002).

Va ser el MNRU quien, tras recoger 150.000 firmas para defenderla, presenta la Enmienda popular de Reforma Urbana en el proceso constituyente. Los ejes sobre los que se vertebra dicha enmienda (bajo la afirmación del "derecho a la ciudad") son (Almeida, 2002; Silva, 1990, Rolnik, 1997):

- Garantizar la función social de la ordenación urbana, orientándola a la justicia social y a mejorar las condiciones de vida de la población de las ciudades.
- Subordinar el derecho de propiedad a la función social de la ciudad

Durante el proceso de elaboración constitucional este ámbito es uno de lo que más debates generó. Finalmente, el capítulo de política urbana (Arts. 182 y 183) quedó lejos de lo planteado en la enmienda, aún recogiendo la idea de la función social de las

ciudades y su obligación de abordar las desigualdades sociales a través de políticas de planificación urbana. Así mismo, "*también admite la necesidad de generar mecanismos de participación de la sociedad en la gestión de la ciudad*" (Almeida, 2002:158).

Antes de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, se dan una serie de experiencias relevantes (como las de Santo Andre y Belo Horizonte) de ordenación urbana participativa en la que municipios y actores de la sociedad civil se hacían eco del espíritu del capítulo de política urbana de la Constitución de 1988. Sin embargo, la inconsistencia jurídica de estos procesos (al no existir un desarrollo reglamentario del capítulo constitucional) limito las posibilidades de dichos planes y originó numerosos conflictos con los intereses urbanísticos. (Cymbalista y Santoro, 2009; Rolnik, 1997)

Finalmente en 2001 se aprueba el Estatuto de la Ciudad que sanciona la obligación de desarrollar los Planes Directores de ordenación urbana. El Estatuto de la Ciudad va a contar con un impulso fundamental por parte del Ministerio de las Ciudades, creado en el 2003 (en un reconocimiento del gobierno de Lula a las demandas históricas de los movimientos urbanos en Brasil). Son tres las características básicas de este diseño participativo (Avritzer, 2009:141)

c) La iniciativa de proponer una política pública determinada recae en manos de la administración.
d) Las audiencias públicas son la forma de participación de la sociedad civil (para aprobar o rechazar la política urbana propuesta por la administración)
e) La ley prevé importantes sanciones para los tribunales en caso de que no se cumpla. Con lo cual cuenta con exigencias de cumplimiento mucho mayores que cualquier otro diseño participativo, pero su cualidad deliberativa es menor.

La proliferación de Planes Directores desde 2001 ha superado la de la mayoría de los procesos de participación ciudadana de Brasil, alcanzando casi 1500 municipios (Fernandes, 2014). Semejante diversidad hace difícil establecer resultados comunes. En términos positivos se puede destacar que, con variaciones, se ha consolidado la naturaleza participativa de los mismos, que se ha atendido a cuestiones ambientales y de patrimonio y que se han puesto en marcha Zonas de Especial Interes (ZEIS) para hacer

frente a la urbanización informal. Sin embargo, no se ha conseguido revertir el carácter excluyente de la planificación urbana, ni articular mejor las políticas fiscales, ambientales, sociales y urbanísticas, no se ha dado función social a la propiedad pública y los Planes Directores se han visto subordinados a los grandes proyectos de infraestructura (Fernandes, 2010, 2014).

Desde otra perspectiva, merece la pena destacar aquellos procesos donde los Planes Directores se han articulado con los Presupuestos Participativos (combinando mecanismos de planificación participativa de medio y corto plazo) o defectos como la regulación de las tierras ilegalmente ocupadas o los déficits en términos de política de vivienda (Rolnik, 2008).

3.2 Instituciones Participativas a nivel supra-local: del Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul al Sistema Participativo Estadual.

Antes de pasar a hablar del desarrollo del PP a nivel Estadual en Rio Grande do Sul, es importante mencionar la existencia de espacios para la participación que existían previamente: los COREDES, adoptados tanto en la legislatura 1991-1994 (PDT) como en la 1995-1998 (PMDB). El gobierno de Collares (PDT) en 1991 toma la decisión de dividir el estado en 22 regiones, estableciendo en cada una de ellas un Consejo Regional de Desarrollo (COREDES) encargado de "*generar propuestas para el desarrollo anual*" (Goldfrank y Schneider, 2006:266). El PMDB no sólo va a mantener los COREDES, también suma una propuesta de consulta popular, que incorporaba un mecanismo de referendo ciudadano a las propuestas de COREDES. Serían los resultados de esta consulta los que determinarían que propuestas se incorporaban al presupuesto. Frente a la versión del PP heredera de Porto Alegre (ej. Participación universal) el COREDES era un mecanismo de participación al servicio de las organizaciones sociales, políticas y económicas existentes[73].

La primera fase de la experimentación de los COREDES (1991-1994) supuso una importante frustración por el hecho de que muy pocas de sus propuestas fueron incorporadas al presupuesto (Bandeira, 1999). La siguiente administración estadual

[73] El "conflicto" entre estas dos perspectivas sobre la participación llevo, entre otras cosas, a que el último COREDES que se fundase fuera el de Porto Alegre, en 1996.

intento revitalizar el funcionamiento de este órgano (algunos habían dejado de funcionar) modificando sus funciones. En lugar de centrarse en propuestas anuales, se les dio una orientación más consultiva sobre acciones a largo plazo, aún así el reconocimiento a los COREDES siguió siendo muy escaso hasta 1998. En este año, el gobierno del PMDB organizo una consulta popular (en la que voto el 6% del electorado, unas 380.000 personas) para determinar qué propuestas de los COREDES se incorporaban al Presupuesto.

Tras las elecciones de 1998, la administración del PT (con Olivio Dutra a la cabeza) intento implantar el Presupuesto Participativo a escala estadual inspirándose en el modelo del Porto Alegre, señalando cuatro principios fundamentales: "*1) asegurar la participación de todos los ciudadanos; 2) discutir el presupuesto con la comunidad; 3) Auto-reglamentación del proceso y; 4) Rendición pública de cuentas*" (Reglamento interno del Presupuesto Participativo, cifr. Faria, 2003: 243). Su gran innovación deriva del hecho de que se desarrolla esta práctica a nivel estadual (con 497 municipios), implicando a una población de más de 10 millones de habitantes

Para coordinar las diferentes actividades que se van a dar en los diferentes municipios y regiones, se crean dos órganos de coordinación:

- El Gabinete de Presupuesto y Finanzas (Gabinete de Orçamento e Finanças-GOF): Encargada de la elaboración del presupuesto, es responsable de la elaboración de la matriz presupuestaria y del Plan de Inversiones y Servicios del estado (presentados a la población participante en el proceso).
- Gabinete de Relaciones Comunitarias (Gabinete de Relações Comunitárias - GRC): Coordina la relación entre gobierno, movimientos sociales, y población, así como la realización de las actividades previstas. Este Gabinete contaba con coordinadoras regionales, encargadas de organizar, junto con los consejeros/delegados las diferentes reuniones y asambleas de la región y los espacios de deliberación como los Forums Regionales de Delegados y sus comisiones representativas.
- Además se crea también una Secretaria Especial de Vivienda (Secretaria Especial da Habitação- Sehab), encargada de coordinar las acciones referidas a

uno de los principales problemas de los municipios.

Aunque a partir del 2001 se produce una innovación en el ciclo del Presupuesto Participativo incorporando, por iniciativa del Gobierno del Estado, las Plenarias Regionais de Diretrices. Son reuniones abiertas a la participación de toda la población que buscan mejorar las deliberaciones posteriores sobre los Programas de Desarrollo, Servicios y Obras, definiéndose las directrices generales de los mismos. La base para esta deliberación eran diagnósticos elaborados por el gobierno del estado. El ciclo del Presupuesto Participativo en Rio Grande do sul era (Souza, 2004; Oliveira, 2004):

- Asambleas regionales temáticas de desarrollo: abiertas a la participación de todos los ciudadanos, su objetivo es discutir sobre los Programas de Desarrollo prioritarios para cada región. Las áreas de discusión eran: Agricultura, Ciencia y Tecnología, Turismo, Generación de Empleo y Renta, Gestión y Acciones de mejora del uso y ocupación del suelo, Medio Ambiente y gestión urbano ambiental, transporte y circulación, minas y energía y educación[74]. En estas Asambleas se elegían tres prioridades temáticas y tres programas dentro de cada una de ellas. Además se elegían a los delegados (uno por cada 20 asistentes).

- Asambleas públicas municipales: de carácter universal y realizadas en cada municipio del estado (497 municipios en total) Se elegían tres prioridades temáticas y una demanda en cada una de ellas. Se escogen tres prioridades entre los Programas de Desarrollo Regional (una por tema). Como en las anteriores asambleas, aquí también se elegían los delegados (con la misma proporción de uno por cada 20 personas asistentes)

- Plenarias regionales de delegados: se realizaban en cada una de las 23 regiones del estado y en ellas participaban los delegados de las asambleas regionales y municipales. Estos delegados recibían información sobre las expectativas de gastos e ingresos así como de los programas de competencia estadual. Se presentaban las diferentes propuestas priorizadas en cada una de las asambleas.

[74] De estas temáticas, nunca fueron elegidas como prioridades: Ciencia y Tecnología, Minas y Energía, ni Turismo. Mientras que la prioridad más votada durante los cuatro años de existencia de esta experiencia fue Agricultura.

Las plenarias tenían que sistematizar las prioridades en función de los diagnósticos de carencias, viabilidad técnica y económica presentados por las secretarias. Solían celebrarse dos rondas de plenarias en las que se elegían también los representantes para el COP.

- El Consejo estadual del Presupuesto Participativo (COP): era el encargado de discutir y elaborar el Plan de Inversiones y Servicios y la Propuesta Presupuestaria. Este organo estaba compuesto por un total de 204 miembros: 138 consejeros procedentes de las 22 regiones (69 elegidos en función de la población, 69 en función de la participación en las asambleas), 22 elegidos entre los delegados de la Asamblea Regional de Desenvolvimento Temático (uno por región), 44 representantes de los COREDES (dos por región). El gobierno estadual participaba con dos representantes sin derecho a voto. Además de componer la propuesta final, el COP era un órgano clave para facilitar información sobre el desarrollo de las propuestas a los delegados de las regiónes y a la población de las mismas.

Uno de los objetivos fundamentales del nuevo proceso participativo era crear instancias donde no tuvieran una posición dominante los miembros de los COREDES (en su mayoría controlados por el PMDB). Bien es cierto que, pese a dar mucha importancia a la ciudadanía no organizada, de la misma manera que el PDT y el PMDB incorporaron a los COREDES a entidades afines, algo similar va a hacer el PT con el Presupuesto Participativo estadual. Incorporando a órganos de responsabilidad del proceso (especialmente fundamentalmente el Gabinete de Relaciones Comunitarias) a entidades cercanas a las posiciones del PT como el MST (Movimiento de Trabajadores sin Tierra), el MPA (Movimiento de Pequeños Agricultores) o la CUT (Confederación Central de Trabajadores) (Goldfrnak y Schneider, 2006: 269; Faria 2003: 250-251).

Pero, la instauración del Presupuesto Participativo se va a convertir en un importante motivo de conflicto con el resto de partidos políticos y con los propios COREDES. En primer lugar, los comités van a romper relaciones con el ejecutivo, mientras que los partidos en la oposición van a intentar reforzar la legitimidad de su oposición creando un proceso participativo paralelo, el Foro Democrático. Este Foro, organizado en torno a asambleas públicas, estaba dinamizado por los miembros de la oposición, los

COREDES y los COMUDES (Consejos de desarrollo Municipal). Uno de los conflictos más importantes que se daban entre ambas estructuras de participación era que, mientras que el Foro Democrático tenía una legislación detallada, el Presupuesto Participativo estadual modificaba anualmente sus reglas como consecuencia del proceso de deliberación participativa que conformaba el autoreglamento del proceso.

Al mismo tiempo, la oposición demanda judicialmente al PT por el proceso del Presupuesto Participativo, resultando en un fallo judicial según el cual el gobierno estadual no podría financiar ninguna reunión o gasto relacionado con el Presupuesto Participativo,

> "c*omo resultado, los aliados de la administración –la CUT, el MST, el MPA y otras organizaciones de la iglesia orientadas a la izquierda- crearon un comité para defender el PP. Estos grupos, junto con el pequeño número de alcaldes y concejales de ciudad del PT, ayudaron a financiar y organizar reuniones del PP en el año 2000*" (Goldfrank y Schneider, 2006: 269).

La labor de la oposición supuso importantes cambios en la estructura del Presupuesto Participativo. En primer lugar se reconoce el rol de los COREDES, que pasan a ocupar dos puestos (cada uno) en el Consejo Presupuestario Estadual y ayudan a coordinar las diferentes asambleas. Así mismo, el ejecutivo del PT aceptó poner en marcha las propuestas aprobadas en la consulta popular de 1998. Por último se reconoció el proceso del Foro Democrático y el Secretario del Gabinete de Presupuesto y Finanzas pasó a participar de sus asambleas aclarando las dudas de los asistentes y debatiendo la propuesta presupuestaria. Las asambleas del Presupuesto Participativo y las del Foro Democrático (que nunca alcanzaron cifras de participación similares a las del Presupuesto Participativo) sirvieron también para lanzar al debate público propuestas como la reforma de la matriz tributaria del gobierno o la inauguración de la Universidad Estadual de Rio Grande do Sul (Faria, 2003).

Pero este no era el único marco de relación entre gobierno estadual y oposición. El Presupuesto Participativo fue uno de los elementos que el PT utilizó para que las propuestas presupuestarias ganasen legitimidad de forma que el legislativo bloquease

menos propuestas. Algo que dependería del nivel de participación de la población de Rio Grande do Sul en el proceso. Mientras que el 1999 la participación alcanzó sólo a 190.000 personas (cabe recordar que la financiación del PP era ilegal en ese periodo), subió a 261.926 (año 2000) y a 378.340 (2001), bajando a 333.040 en el 2002 (último año de aplicación).

Pero esta participación inicialmente era de simpatizantes del PT y de miembros de organizaciones de la sociedad civil, con lo que el objetivo de legitimación participativa de la matriz presupuestaria presentada dependería de la capacidad del PP de ganar adeptos en municipalidades no gobernadas por el PT y en sectores de la población no tan afines a sus propuestas electorales, objetivo que se alcanzó:

> "*Para 2002, las instituciones del penetrado las fortalezas de la oposición, y la participación ahí no era diferente de la participación en ningún otro lugar; no había diferencia estadísticamente significativa entre las fortalezas de la oposición y otras municipalidades (...) en las fortalezas de la oposición donde el voto para la asamblea el voto [al PT] había sido menor al 15%, la participación aumento del 6,34% a 15,27% del electorado de 1999 a 2002*" (Goldfrank y Schneider, 2006: 274).

Si para las poblaciones de clase baja, la propuesta de la inversión de prioridades a favor del gasto social, educativo, sanitario,... etc, constituía el gran atractivo del Presupuesto Participativo, para la población de clase media los elementos más atrayentes eran la transparencia, el combate a la corrupción y la eficiencia (el Presupuesto Participativo se convirtió en una estrategia de gran eficiencia a la hora de prever gastos e ingresos anuales).

Pero el incremento de la participación no fue el único éxito relevante de esta experiencia. La legitimización de determinadas matrices presupuestarias, supuso fomentar la inversión de las prioridades y las inversiones a favor de la población más pobre y el gato social (que paso del 14% de media en la legislatura 1995-1998 al 22% de media entre 1999 y 2002), todo ello peso a las restricciones fiscales y financieras que tuvo que experimentar el proceso durante aquellos años (a lo que hay que añadir que la

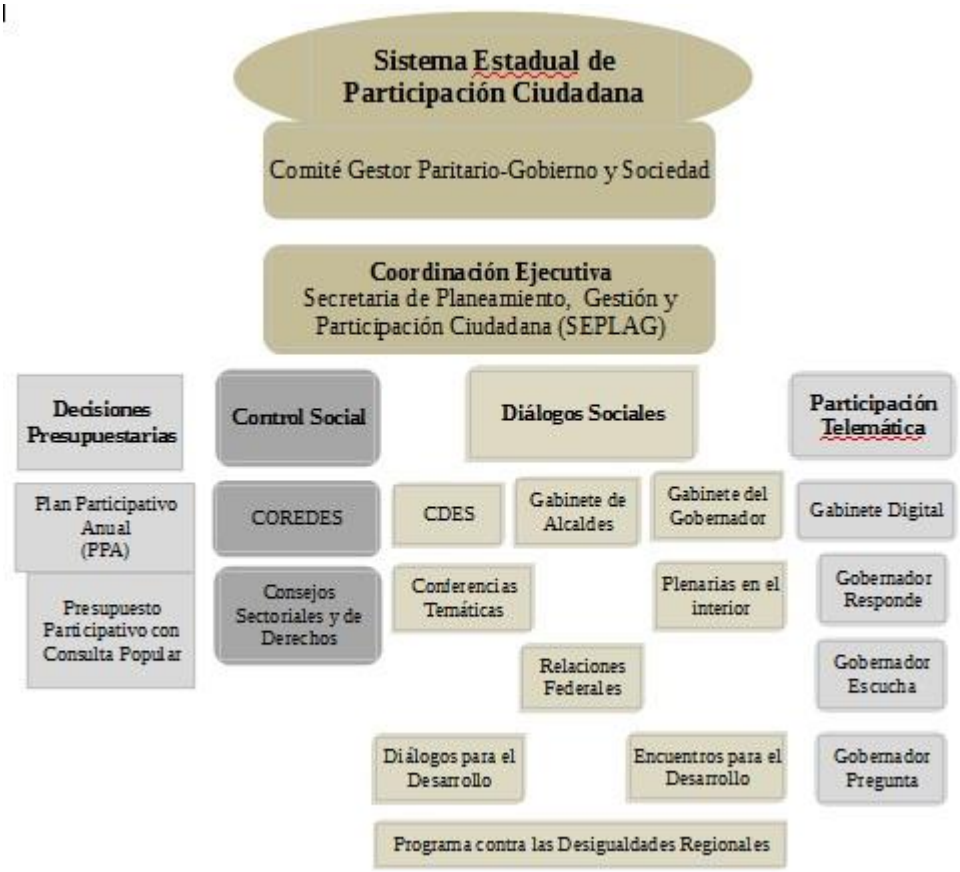
oposición se negó a aprobar cualquier reforma en las estructuras tributarias que hubieran incrementado las posibilidades de gasto del Presupuesto Participativo) (Faria, 2003). Todo ello se dio como consecuencia de la combinación de una serie de elementos:

- Asignación de fondos por región en función de las rentas medias y los servicios disponibles. Dotando a las áreas más pobres de mayor peso en el reparto presupuestario.
- Asignación de mayor peso en el reparto presupuestario a las zonas donde se diera mayor participación. Una participación que fue mayor en las áreas más pobres o en aquellas en las que los movimientos sociales cercanos a políticas progresistas movilizaron mayores apoyos.

Este proceso, sin embargo, llego a su fin a partir del momento en el PMDB gana las elecciones en 2002. Con el nuevo gobierno de Rigat, y hasta 2010, se recupera el mecanismo puesto en marcha en 1998, la Consulta Popular (implementado como oposición al Presupuesto Participativo de Porto Alegre) que se va a compatibilizar con formas de voto telemático, los COREDEs y la puesta en marcha de los COMUDES (Consejos Municipales de Desarrollo). Sin embargo, la Consulta Popular, va a mantener durante estos años un carácter escasamente participativo (limitándose a la votación de propuestas ya establecidas), conformándose como un proceso poco inclusivo y transparente (Bandeira, 2010; Borowski, 2012; Goldfrank, 2014).

Con la nueva elección del PT en el gobierno estadual, se recupera la apuesta por la profundización democrática en el estado (Genro, 2011). Una apuesta que va a mantener algunos de los espacios de participación que existían anteriormente, recuperando el Presupuesto Participativo y haciendo un esfuerzo significativo por la participación telemática o digital. Este nuevo entramado de procesos de participación pasó a llamarse Sistema Estadual de Participación Ciudadana (en adelante, SEPC)

Gráfico 1: Sistema Estadual de Participacion de Rio Grande do Sul



Fuente: Goldfrank, 2014:22

El SEPC supone uno de los procesos participativos más complejos puestos en marcha hasta el momento en Brasil. Pese a la existencia de hipótesis según las cuales dicha complejidad supondría un descenso en la participación, sucedió precisamente lo contrario: la participación se incrementó durante los años en los que estuvo en marcha y se mantuvo el compromiso con la inversión de prioridades, destinando más recursos a los municipios más favorecidos (Goldfrank, 2014). Las innovaciones más importantes del Sistema son el CDES (Consejo de Desarrollo Social) y el Gabinete Digital. El CDES cuenta con 90 miembros que se reúnen cada dos meses, que "*organiza diálogos temáticos y regionales con la sociedad civil y sirve como órgano asesor para el gobernador, según el propio órgano, se alcanzaron consensos respecto a más de 130 propuestas*" (Goldfrank, 2014: 8). Sin embargo este consensos no fueron siempre fáciles de alcanzar, dificultando la capacidad de influencia de un espacio con una composición

extremadamente heterogénea que, por ejemplo, incluía a movimientos sociales campesinos y a miembros del agronegocio (Ribeiro dos Santos, 2015).

El gabinete digital supone la puesta en marcha de una plataforma telemática orientada a la interacción directa con el ejecutivo, con cinco procesos fundamentales (Wu, 2013, 2015; Bodanese y Santos de Oliveira, 2014; Goldfrank, 2014; Ramos, 2016):

- El gobernador responde: el gobernador responde mediante video-conferencia a las preguntas más votadas por la ciudadanía. Hasta 2014 se presentaron 500 preguntas, con 105 respuestas por parte del gobernador.
- El gobernador escucha: audiencias públicas sobre temáticas concretas con expertos y participación ciudadana on-line. Hasta 2014 tuvo quince ediciones, con 700.000 participantes
- El gobernador pregunta: el gobernador trasladaba preguntas a la ciudadanía de Rio Grande do Sul sobre cómo abordar problemáticas concretas (por ejemplo la movilidad o la sanidad). Hasta 2014 tuvo tres ediciones, con 541.000 votos, 6140 propuestas y 70 propuestas priorizadas.
- Agendas colaborativas: en este caso un equipo técnico del ejecutivo se trasladaba con una caravana digital a municipios en la periferia del estado para poner en marcha procesos de diálogo con la ciudadanía de dichas zonas, con el objetivo de conocer sus necesidades y propuestas.
- Con la mirada en las obras (*de olho nas obras*): se trata del último de los procesos telemáticos en activarse, orientado a conocer el estado de las obras e inversiones aprobadas participativamente

Entre los resultados más relevantes en términos de políticas públicas derivados del Gabinete Digital aparecen: campañas contra el bullyng, billetes gratuitos de transporte para jóvenes, veto a la ley de extranjería, nuevas prioridades en política sanitaria, mejora en la seguridad en el tráfico,… etc. (Ramos, 2016: 10).

Como se acaba de señalar, la puesta en marcha del SEPC supuso un importante incremento de la participación a través de sus diferentes canales. Por ejemplo, en su último año, participaron más de 1,3 millones de habitantes en las votaciones y 255.000 lo hicieron a través de internet, en ambos casos cifras muy superiores a las de años

anteriores. Estos cambios estuvieron motivados tanto por los nuevos procesos, como por las innovaciones en los diseños institucionales de los mismos. Por ejemplo, el nuevo ciclo del Presupuesto Participativo, permitía que votasen más personas además de aquellas que participaban en las asambleas de diagnóstico regional y municipal, usando sistemas de votación posteriores (presenciales y telemáticos) (Goldfrank, 2014).

Este incremento de la participación se debe también al uso de plataformas virtuales. Spada et al, (2015) señalan que la puesta en marcha de mecanismos telemáticos supone un importante impulso para la participación. Según la encuesta en la que se basa este trabajo, más del 60% de quienes utilizan las nuevas tecnologías para votar en el proceso participativo de Rio Grande do Sul, no lo harían si no pueden acceder a ese tipo de tecnología. Así mismo, una gran mayoría carece de experiencia política previa, sea en asociaciones, partidos o movimientos sociales, o en procesos participativos como este (incluso en sus fases previas). Sin embargo, este estudio, coincide con otras investigaciones (Goldfrank, 2014) en las que se señala que se trata de población socioeconomicamente más privilegiada (bien por su renta o por su educación), joven y preferentemente masculina.Se mantiene la vocación por las políticas redistributivas, de forma que las regiones más pobres consiguen más recursos. Así mismo se mantiene el hecho de que se participa más en aquellas ciudadades donde existen más necesidades.

Pero, el SEPC presenta problemas significativos (Goldfrank, 2014): a) descendió el porcentaje del presupuesto estatal destinado al Presupuesto Participativo; b) se perdió gran parte de la calidad deliberativa del proceso y desaparecieron aquellos espacios que daban continuidad a la evaluación e implementación del Presupuesto Participativo y; c) el conjunto del sistema presentaba importantes deficits de transparencia. Sin embargo, el inconveniente más importante es el señalado por Ribeiro dos Santos (2015): la ausencia de instancias de coordinación del proceso y de conexión entre los diferentes espacios que dificultó la puesta en marcha de políticas públicas con mejor coordinación.

3.3 El salto de escala con los gobiernos del Partido de los Trabajadores.

La victoria del PT en las elecciones presidenciales del 2002, instalo un tema en la agenda del debate sobre las innovaciones democráticas: una vez que el partido político que había iniciado la experimentación del Presupuesto Participativo, que la había

extendido en numerosos gobiernos locales (intentando incluso experiencias estaduales como la de Rio Grande do Sul y que la había convertido en bandera de su gestión, había llegado al Gobierno, ¿existía la posibilidad de desarrollar este tipo de Institución Participativa a nivel nacional?. El programa político de Lula y la presencia destacada en su gabinete de ministros de figuras como Tarso Genro o Ubiratan de Souza (ambos, políticos relevantes en el desarrollo de la democracia participativa en Brasil), contribuían a generar esa expectativa.

Sin embargo, poco después de la toma de posesión de Lula, el gobierno afirma que no es posible poner en marcha el Presupuesto Participativo a nivel nacional. Para el ejecutivo no se trataba de falta de voluntad política, sino de imposibilidad de desarrollar en el corto-medio plazo una iniciativa así ante la complejidad administrativa de la arquitectura presupuestaria nacional. Esto no significó que se cerrase la puerta a la participación de la ciudadanía en el presupuesto, sino que se utilizó otra base para hacerlo: el Plan Plurianual[75] 2004-2007 (en adelante PPA). El objetivo del proceso participativo para la elaboración de PPA era la elaboración de un conjunto de directrices políticas para el presupuesto basadas en modelo de desarrollo "*socialmente justo, sostenible ambientalmente y que permitiese profundizar las estructuras democráticas de control social sobre el proceso presupuestario y los recursos públicos*" (Moroni, 2009: 130)

Para ello se desarrollaron un conjunto de audiencias y reuniones entre funcionarios y miembros de la sociedad civil. En ellas participaron 2170 entidades y 4700 actores sociales. La mayoría de los actores participantes compartía dos críticas respecto al proceso de participación: el poco tiempo con el que se desarrollo y la escasa implementación de los resultados del debate, es decir, su escasa traducción en directrices políticas que orientasen el presupuesto (Faria, 2010)

Una vez concluido este proceso de debates, el proyecto resultante se envió al Congreso Nacional. Sin embargo, el debate en sede parlamentaria del proyecto no se centró en

[75] "*La constitución de 1988 determinó el proceso presupuestario, que tiene tres patas: PPA (Plan Plurianual); LDO (Ley de Directrices Presupuestarias) y LOA (Ley Presupuestaria Anual), elaborados por el ejecutivo con la aprobación del Congreso Nacional. El PPA se elabora cada cuatro años, la LDO y la LOA cada año. El PPA es fundamental para el planteamiento de las políticas públicas, ya que define, en líneas generales las concepciones, los programas y los objetivos y las metas para los próximos cuatro años*" (Moroni, 2009: 129)

aquellas cuestiones que reorientaban el modelo de desarrollo brasileño y que derivaban del proceso de participación. Las temáticas que centraron las deliberaciones tenían que ver con el problema del superavit presupuestario durante los años del PPA (apuesta ésta, abiertamente criticada durante las audiencias públicas del PPA) y las decisiones finales terminaron privilegiando intereses como los de la mineria y la agro-industria o el desarrollo de grandes obras (como presas) que eran contrarias a los intereses de la sociedad civil (Moroni, 2009; Baiocchi, Bratheen y Teixeira, 2012).

Pese al poco impacto de este proceso, se puso en marcha de un grupo de trabajo paritario (entre el gobierno y la sociedad civil) que, además de evaluar la implementación del PPA, tenía que establecer nuevas líneas para el desarrollo de la participación en las políticas presupuestarias, especialmente en el nuevo PPA que se iniciaría en el 2008. Sin embargo, dicho grupo no concluyó ninguna propuesta específica y no se estableció ningún tipo de proceso participativo específico para el presupuesto, más allá del compromiso por considerar las propuestas que venían de Instituciones Participativas como los Consejos o las Conferencias Nacionales (Moroni, 2009; Faria, 2010)

Por otro lado, el CDES (Consejo de Desarrollo Económico y Social) fue el otro gran intento de desarrollar instituciones Participativas a nivel nacional en los inicios del gobierno Lula. Esta entidad esta compuesta por 12 ministros y 90 entidades de la sociedad civil (la mitad procede del mundo empresarial, 13 de los sindicatos, 11 de otros movimientos sociales y el resto de asociaciones procedentes de las regiones más pobres de Brasil). Su función principal es recomendar políticas públicas, aunque con muy poca incidencia real de este órgano en dichas políticas.

Para el desarrollo de la arquitectura participativa a nivel nacional, el Gobierno Lula otorgó a la Secretaria General de la República y a la Secretaria Nacional de Articulación Social (enmarcada dentro de la primera) la competencia de organizar y supervisar el dialogo y la interlocución con los movimientos sociales, así como el fomento y desarrollo de Instituciones Participativas a nivel nacional (Moroni, 2009; Faria, 2010).

Durante los años de los gobiernos de Lula se da, pese a la no puesta en marcha del Presupuesto Participativo, un importante impulso a la arquitectura participativa nacional

que permite confirmar que es en este periodo en el que se produce el salto de escala en la democracia participativa. Un salto de escala ilustrado fundamentalmente por el desarrollo de las Conferencias Nacionales, al que nos referiremos posteriormente, pero también por la implementación de nuevos Consejos Nacionales[76], que no solo aumentan en número y se revitalizan, también incorporan nuevas temáticas como el desarrollo rural, la economía social, la igualdad racial, política cultural,… etc. (Moroni, 2009; Teixeira, Souza y Lima, 2012; Dagnino y Teixeira 2014).

El desarrollo de estas Instituciones Participativas a nivel nacional, viene acompañado por un aumento de los programas nacionales de políticas públicas implementados por el gobierno brasileño que hacen uso, de alguna forma, de este tipo de instancias. Sin embargo, no en todos los casos se realizaba de la misma forma y existen diferencias significativas entre el tipo de Institución Participativa o proceso participativo usado en cada caso, especialmente en lo que se refiere a su capacidad de inclusión. Mientras que los programas de política social o de reconocimiento de derechos recurrían a Consejos o Conferencias, con más capacidad inclusiva, otros como los de desarrollo económico y de infraestructura se limitaban a reuniones con grupos de intereses o a consultas y audiencias públicas con menor impacto y mucha menos apertura a la sociedad civil (Pires y Vaz, 2014: 78-80).

Más allá de esta implementación diferenciada de los procesos participativos en función de la tipología de política pública, llama la atención que las políticas públicas de carácter socio-económico más relevantes en los gobiernos Lula (y en el caso de los gobiernos de Dilma también se repite), no recurrieran a ningún tipo de proceso de participación. El primero de ellos era el Programa Bolsa Familia, la iniciativa más importante de redistribución de renta para acabar con la pobreza y la extrema pobreza.

[76] Existen cerca de 60 Consejos Nacionales, los más relevantes son los de Políticas y de Derechos. Los Consejos de Políticas son: Medio Ambiente; Política Criminal y Penitenciaria; Seguridad Pública; Salud; Política Agrícola; Providencia Social; Asistencia Social; Inmigración; Educación; Trabajo; Política Cafetera; Ciencia y Tecnología; Recursos Hídricos; Política Energética; Agronegocio; Política sobre Drogas; Desarrollo de agronegocio del cacao; Gestión de Previdencia Complementaria; Turismo; Archivos; Deporte; Transparencia Pública y Combate a la Corrupción; Desarrollo Económico y Social; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Cine; Desarrollo Rural Sostenible; Economía Solidaria; Pesca; Combate contra la piratería y los delitos contra la Propiedad Intelectual; Ciudades; Política Cultural; Defensa Civil; Desarrollo Industrial; Relaciones de Trabajo Como Consejos de Derechos aparecen: Derechos de la Persona Humana; Derechos de la Mujer; De Infancia y Adolescencia; Combate contra la Discriminación; Derechos de las Personas con Deficiencias; Promoción de la Igualdad Racial; Derechos de los Ancianos; Derechos de la Juventud y; Representantes de los Brasileños en el Extranjero (Teixeira, Souza y Lima, 2012: 157)

Dentro del programa Fome Zero (Hambre Cero), antecesor del Bolsa Familia, sí se intentó poner en marcha comités locales para la participación ciudadana en la gestión y desarrollo de esta política, sin embargo no se pudo llevar a cabo (Cohn, 2012). El segundo es el conjunto de medidas anticrisis englobadas dentro de la PAC (Políticas de Aceleración de Crecimiento). Llama especialmente la atención la ausencia de procesos participativos en el caso del Programa Minha Casa, Minha Vida, uno de los programas de infraestructura más ambiciosos, destinado a la construcción de vivienda para la población de baja renta (Pires y Vaz, 2014; Dagnino y Teixeira, 2014).

3.4 ¿Qué son las Conferencias Nacionales?

Podemos definir las Conferencias Nacionales como Instituciones Participativas que combinan elementos participativos, deliberativos y representativos. Su particularidad, respecto a otras Instituciones Participativas brasileñas es que vinculan participación abierta y representación con alcance nacional, es decir, en la mayoría de los casos están convocadas por el gobierno nacional y su objetivo es elaborar directrices de política pública a nivel nacional. Pese a tener la escala nacional como referencia, cuentan con fases municipales y estaduales y con una geometría variable que supone, en ocasiones, que también elaboren propuestas para el resto de entes de la federación (municipios y estados).

Las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas suponen el ejemplo más claro del salto de escala de la democracia participativa y de modificación del escenario participativo en Brasil a partir del primer gobierno Lula. Pero no son Instituciones Participativas que comiencen con la gestión nacional del Partido de los Trabajadores, su historia nace a inicios de la década de los 40 del siglo pasado, aunque es con el PT en el ejecutivo nacional que más se asientan y expanden (Pinto, 2006; Avritzer, 2012b; Souza et al. 2013).

El origen de las Conferencias Nacionales es la Ley n.º 378 de 1937, elaborada por el Ministro de Educación y Salud Pública, Gustavo Capanema. El objetivo fundamental de las Conferencias era la articulación federativa, es decir, la cooperación entre los entes de la federación para la diseminación y articulación, aclarando las competencias de dichos entes, de políticas públicas y programas federales (Souza et al, 2013: 27). El objetivo de

la articulación federal y de las negociaciones con los estados no respondía a una voluntad descentralizadora, más bien lo contrario:

> "*formaban parte de una estrategia de construcción de un aparato gubernamental orientado a la coordinación y organización de acciones en todo el país, fortaleciendo el control y el poder del gobierno federal*" (ibid: 28)

Las dos primeras Conferencias Nacionales se celebraron en 1941 y fueron las de Educación y Salud, pero es la Conferencia de Salud la única que se va a mantener hasta el nuevo proceso de redemocratización brasileño que comienza a mitad de la década de los 80. La primera edición confirmó su carácter esencialmente técnico y, además de contar con un diseño institucional que nada tiene que ver con el actual, sólo tuvo 70 participantes (ibidem). A medida que se fueron desarrolando, especialmente en la década de los 70, aumentó el número de participantes y su voluntad de descentralización. La verdadera ruptura se va a producir durante los 80 y los 90, donde se refuerza su carácter participativo y el impulso a la democratización del acceso a la salud, especialmente con el impulso al Sistema Único de Salud (Souza et al 2013; Hochman y Fonseca, 2000).

Tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, las Conferencias Nacionales se implementan durante los primeros años de la democracia y en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. Pero la diversidad temática de las mismas es reducida en comparación con lo que sucede a partir de 2003. Hasta esa fecha, solo existen Conferencias en torno a 12 temáticas (frente al total de 48 que se recogen en este cuadro). La mayoría de los procesos estaban vinculados a las áreas de salud y políticas sociales, como la asistencia social, agendas directamente vinculadas con demandas de la sociedad civil y que habían tenido ya su impacto en la consolidación de derechos en la Constitución.

El desarrollo de las Conferencias Nacionales durante el gobierno Lula supone una importante diversificación temática y un impulso a la sociedad civil y a los movimientos sociales a crear e intensificar una agenda temática nacional. En las cuatro legislaturas de

gobiernos del PT se mantienen casi todas las temáticas[77] y surgen 36 más. También se incrementa el número, se celebran 115 de las 156 Conferencias celebradas hasta la fecha. En esta segunda generación de Conferencias, priman cuestiones como los derechos humanos y las minorías o educación, cultura y comunicación. Los gobiernos de Dilma añadieron una tercera generación, muy vinculada con la agenda de desarrollo económico y de transparencia, en la que surgieron Conferencias como la de Transparencia, Desarrollo Regional o Extensión Rural.

Tabla nº2. Conferencias Nacionales realizadas hasta 2016

ÁREAS	**TEMÁTICA**
Minorías y Derechos Humanos (51)	Juventud (2008, 2011, 2016)
	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Travestis y Transexuales (2008, 2011, 2015)
	Pueblos Indígenas (2006)
	Infancia y Adolescencia (1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2015)
	Personas con deficiencia (2006, 2008, 2012, 2016)
	Personas mayores (2006, 2009, 2011, 2016)
	Promoción de la Igualdad Racial (2005, 2009, 2013)
	Políticas Públicas para Mujeres (2004, 2007, 2011, 2015)
	Comunidades Brasileñas en el exterior (2008, 2009, 2010, 2013)
	Derechos Humanos (96, 97, 98, 99, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008, 2015)
	Pueblos Indígenas (2006)
	Migraciones y Refugio (2014)
	Política Indigenista (2015)
Desarrollo, Economía y Medio Ambiente (41)	Defensa Civil y Asistencia Humanitaria (2010, 2013)
	Recursos Humanos en la Administración Pública Federal (2009)
	Seguridad Pública (2009, 2015)
	Economía Solidaria (2009, 2014)
	Ciudades (2003, 2005, 2007, 2010, 2013)
	Agricultura y Pesca (2003, 2006, 2009)
	Seguridad Alimentaria y Nutricional (1994, 2004, 2007, 2011, 2015)
	Infanto-juvenil por el Medio Ambiente (2003, 2006, 2009, 2013)
	Medio Ambiente (2003, 2005, 2009, 2013)
	Arranjos productivos locales (2004, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013)
	Desarrollo Rural Sostenible (2008, 2013)
	Conferencia de Control Social y Transparencia (2012)
	Asistencia Técnica y Extensión Rural (2012)

[77] Solo desaparece la de Salud Mental, que cambia su enfoque al pasar a denominarse de Derechos de las Personas con Deficiencia

	Empleo y Trabajo Decente (2012)
	Desarrollo Regional (2013)
	Turismo (2015)
Educación, Cultura y Comunicación (17)	Educación Básica (2008)
	Formación Profesional Científica (2006)
	Ciencia, Tecnología e Innovación (1985, 2001, 2005, 2010)
	Formación Profesional (2008)
	Deporte (2004, 2006, 2012)
	Comunicación (2009)
	Cultura (2005, 2010, 2013)
	Educación (2010, 2013)
	Educación Escolar Indígena (2009)
Salud y Políticas Sociales (47)	Salud Ambiental (2009)
	Salud (1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986, 1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2011, 2015)
	Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud (1994, 2004)
	Medicamentos y asistencia farmacéutica (2003)
	Salud Bucal (1986, 1993, 2004)
	Gestión del trabajo y la educación en la salud (1986, 1994, 2006)
	Salud indígena (1986, 1993, 2001, 2006, 2013)
	Asistencia Social (1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015)
	Salud del trabajador (1986, 1994, 2005, 2014)
	Salud Mental (1987, 1992, 2001)
Total	48 (156)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaria Nacional de Articulação Social.

Las Conferencias Nacionales son convocadas, en su mayoría por el Ejecutivo[78]. La mayoría son por Decreto Presidencial, pero también pueden serlo por actos ministeriales o interministeriales o por resolución del Consejo ocupado de la temática a tratar (Souza et al 2103: 35). A la convocatoria suele seguir la constitución de la comisión organizadora (con representantes de la administración pública y de la sociedad civil) que es la encargada de establecer los plazos y el reglamento interno del proceso. Esta comisión organizadora puede (así sucede en la mayor parte de las ocasiones) tener replica en las diferentes escalas de las Conferencias (estaduales y municipales), dando peso específico a los Consejos de cada política y en cada escala (Faria, Silva y Lins; 2012; Ramos y Faria, 2013). Habitualmente, una vez establecidos los reglamentos, el

[78] Solo dos no lo fueron, la octava y la décima Conferencia Nacional de Derechos Humanos (Souza et al. 2013:35).

proceso arranca con las fases municipales[79], a estas siguen las estaduales y cierra con la última fase, la fase nacional.

Con el objetivo de incrementar las posibilidades de participación, además de las fases municipal, estadual y nacional, se ponen en marcha otros dos espacios de participación: las Conferencias Libres y las Conferencias Virtuales. Las primeras comienzan con la Conferencia Nacional de Juventud (Cury, 2009). Suponen la posibilidad de organizar, atendiendo a criterios establecidos en el reglamento, reuniones paralelas al ciclo habitual de la Conferencia en las que se pueden establecer propuestas que suelen pasar directamente al conjunto de propuestas que se debaten en la fase nacional. En este tipo de Conferencias no se suelen elegir representantes. El segundo tipo implica la apertura de espacios virtuales de debate para la elaboración de propuestas que pasan a la fase nacional. Este tipo de herramienta comenzó a usarse en las Conferencias de Comunicación, Cultura y Seguridad (Souza, Lima y Teixeira, 2012) y, pese a que no era así en el inicio, posteriormente se habilitó la posibilidad de elegir representantes para la fase nacional en el ambiente de esta fase.

Los objetivos de las Conferencias Nacionales son (Souza, 2013):

- Evaluación: a) diagnóstico de una situación o evaluación de una política concreta; b) en muy pocos casos estuvo presente la idea de analizar los resultados de las políticas propuestas anteriormente.

- Participación: más allá de una referencia general a tratarse de un proceso participativo, pocas conferencias hacen menciones a la inclusión de grupos habitualmente desfavorecidos, y pocas tratan el tema del diseño institucional de los Consejos, pese a la relación existente entre ambas Instituciones Participativas. Son escasas las iniciativas que prestan atención a la interacción entre ambas.

- Agenda: a) diseminación de una visión política o una manera de tratar un asunto;

[79] En función de la política pública y del municipios, pueden existir pre-conferencias anteriores a la fase municipal y que se realizan en barrios o distritos, o Conferencias inter-municipales en las que varios municipios, con poca población, comparten la primera fase del ciclo

b) posibilidad de encuentro de diferentes sujetos políticos; c) promoción de reflexiones o debates; d) reafirmación de compromisos.

- Proposición: a) garantía de derechos; b) establecimiento de estrategias; c) indicación de prioridades de actuación; d) articulación de los entes federados; e) creación o cualificación de programas, políticas, planes o sistemas de políticas públicas.

Como se ha señalado anteriormente, las Conferencias Nacionales cuentan con dimensiones participativas, deliberativas y representativas. A nivel estrictamente participativo, destacan las fases iniciales (pre-municipales o municipales) que son las más inclusivas, en la medida en que no existe ningún requisito (como haber sido elegido) para participar y son abiertas (Ramos y Faria, 2013; Souza et al 2013). Al mismo nivel se sitúan las Conferencias Libres, orientadas a movilizar a públicos específicos que no participarían del proceso en otras condiciones y las Conferencias Virtuales. Cabe destacar que, especialmente desde 2003, las Conferencias Nacionales movilizaron a casi 10 millones de personas. Respecto al perfil típico de los participantes:

> "*la participante típica es una mujer (51,2%), con cuatro años de escolaridad (26,9%) o educación media completa (20,3%) y una renta media entre 1 a 4 salarios mínimos (52,2%). Esto supone un padrón de participación similar al del nivel local, donde no son los más pobres los que participan, sino personas de renta media y, en general, con una escolaridad más alta que la media*" (Avritzer y Ramos, 2016:).

Pero son numerosos los autores que destacan, más allá de la dimensión participativa, su carácter representativo. A partir de las fases municipales la mayoría de los participantes son delegados electos en las fases anteriores. Son procesos donde se pluraliza la representación, al incorporar a la sociedad civil más allá de los actores gubernamentales[80] (Almeida, 2013: Cunha, 2013). La naturaleza representativa de las

[80] En el análisis que Silva realiza de la representación de la sociedad civil en las Conferencias entre 2003 y 2006, el 38% procedían de movimientos sociales, 24% de sindicatos, 10% de entidades empresariales,

Conferencias requiere prestar atención a cuáles son los mecanismos de elección de los delegados (por ejemplo si se tiene en cuenta o no la población del municipio que representan), la calidad democrática de dicho proceso y si tiene o no atención específica a cotas para mujeres o minorías. Por ejemplo, en el caso de las mujeres, se presenta como un elemento importante, ya que algunos análisis de procesos específicos muestran que a medida que se sube en la escala, menor es la participación de las mujeres que, sin embargo, predominan en las etapas iniciales (Faria y Lins, 2012; Cunha, 2013).

La diversidad temática de las Conferencias dificulta establecer una pauta general sobre el impacto de las mismas en la agenda de las políticas públicas en los diferentes niveles administrativos de la federación brasileña. Pueden identificarse ejemplos de impactos especialmente relevantes en la reorganización de las políticas públicas en áreas como Asistencia Nacional (con la puesta en marcha del Sistema Único de Asistencia Social) o Seguridad Alimentaria (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria) (Avritzer, 2012b). Áreas como la Política para Mujeres tienen una efectividad menor, pero relevante. Sin llegar a condicionar tanto la organización de las políticas públicas, condicionan la actividad legislativa, llegándose a aprobar 48 iniciativas legales procedentes de la Conferencia de Mujeres entre 2006 y 2010 (Pogrebinchi, 2013; Pogrebinschi y Santos, 2011; Pogrebinschi y Samuels 2014; Avritzer, 2012b).

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública tuvo una gran participación y supuso una importante innovación en términos de agenda, al colocar en el debate público una temática habitualmente alejada de la participación ciudadana. Sin embargo, no se consiguió estructurar una agenda común entre grupos habitualmente enfrentados, y el impacto fue menor, priorizando un enfoque corporativista, del que se podría suponer por la alta participación (Lyra, 2012; Avritzer, 2012b).

Por último, ediciones recientes de la Conferencia Nacional de Salud muestran otro tipo de impacto de este tipo de Instituciones Participativas. Ante el objetivo del gobierno de derivar parte de la política sanitaria a fundaciones públicas, entidades de la sociedad civil se opusieron en el marco de las Conferencias a esa decisión. Esto supuso un bloqueo de la iniciativa, que no se llevó a cabo (Avritzer, 2012b; Ramos y Faria, 2013)

9% de organizaciones no gubernamentales, 4% de asociaciones profesionales y el 15% no señalaron su procedencia. (Silva, 2009: 32

3.5 La propuesta de la Política y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y las Movilizaciones de Junio de 2013: un nuevo escenario para la participación ciudadana en Brasileñas

Uno de los defectos más importantes de la nueva arquitectura participativa a nivel nacional, también de la regional que se desarrollaba en Rio Grande do Sul, era la escasa o nula interacción y comunicación entre las diferentes Instituciones Participativas existentes. Una falta de interacción que generaba importantes que cada Ministerio generase su propia agenda participativa, muy dependiente en la mayoría de los casos de su relación con la sociedad civil (Dagnino y Teixeria, 2014). La proliferación y diversificación de las Conferencias Nacionales no supuso "*el surgimiento de una lógica más integrada de elaboración participativa de las políticas públicas*" (Avrtizer, 2009: 51), con lo que se hacía cada vez más necesario la implementación de alguna forma de articulación.

Pese a que habitualmente se considera que la gestión de Dilma tuvo un perfil menos volcado a la participación ciudadana, la Secretaria Nacional de Articulación Social, dentro de la Secretaria General de la República, bajo el liderazgo de una figura de referencia de la participación en Brasil como era Pedro Pontual, va a diseñar el esfuerzo más ambicioso para articular las Instituciones Participativas brasileñas: la Política y el Sistema Nacional de Participación Social.

La Política y el Sistema de Participación estaban recogidos en el Decreto Presidencial 8243. Los objetivos de la Política Nacional de Participación Social eran (BRASIL, 2014):

- *"Consolidar la participación social como método de gobierno.*
- *Promover la articulación de las instancias y de los mecanismos de participación social.*
- *Mejorar las relaciones entre el gobierno federal y la sociedad civil, respetando la autonomía de las partes.*
- *Promover y consolidar la adopción de mecanismos de participación social en las políticas y programas del gobierno federal.*

- *Desarrollar mecanismos de participación social en las en el ciclo presupuestario.*
- *Incentivar el uso y el desarrollo de metodologías que incorporen múltiples formas de expresión y lenguajes de participación social, por medio de internet, con la adopción de tecnologías libres de comunicación e información, especialmente softwares y aplicaciones, tales como los códigos libres y auditables o los disponibles en el Portal de Software Público brasileño.*
- *Desarrollar mecanismos de participación socialmente accesibles para los grupos socialmente excluidos o vulnerables.*
- *Incentivar y promover acciones y programas de apoyo institucional, formación y cualificación en participación social para agentes públicos y para la sociedad civil.*
- *Incentivar la participación social en los entes federados".*

Este decreto identificaba una serie de procesos o Instituciones Participativas ya existentes y que configuraban la arquitectura participativa brasileña en ese momento: a) Consejos de Políticas Públicas; b) Comisión de Políticas Públicas[81]; c) Conferencias Nacionales de Políticas Públicas; d) Auditoria Pública Federal; e) Mesas de Diálogo; f) Forum Interconsejos[82]; g) Audiencias Públicas; h) Consultas Públicas[83] e; i) Ambiente Virtual de Participación[84]. Los artículos 12 al 18 fijaban directrices generales para cada uno de estos procesos (comunicación, sistematización, inclusión, transparencia,... etc). Este Decreto, además de permitir e incentivar la formación de nuevos espacios de participación, creaba dos nuevos órganos: el Comité Gubernamental de Participación Social, para la coordinación del Sistema Nacional y la Mesa de Seguimiento de las Demandas Sociales,encargada de supervisar las demandas de los movimientos sociales y las respuestas a la misma. Por último, es necesario destacar que se señalaba la

[81] "I*nstancia colegiada temática, instituida por un acto normativo, creada para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno a un objetivo específico, con un plazo de funcionamiento vinculado al cumplimiento de sus finalidades*" (BRASIL, 2014).
[82] "*Mecanismo para el diálogo entre representantes de los Consejos y Comisiones de Políticas Públicas, con el objetivo de acompañar las políticas públicas y los programas gubernamentales formulando recomendaciones para mejorar su intersectorialidad y su transversalidad*" (ibid)
[83] "*Mecanismo participativo, a implementarse en un plazo definido, de carácter consultivo, abierto a cualquier interesado, orientado a recibir contribuciones por escrito por parte de la sociedad civil sobre determinado asunto, en la forma definida en su acto de convocatoria*" (ibid)
[84] "*Mecanismo de interacción social que utiliza tecnologías de información y comunicación, especialmente internet, para promover el diálogo entre la administración pública federal y la sociedad civil*" (ibid)

necesidad de que cada órgano federal elaborase un proyecto para el desarrollo de la Política de Participación (centrado en cómo se iban a considerar las propuestas procedentes de los espacios de participación) (Alencar, Ribeiro, 2014: 23-24)

El bloqueo parlamentario del Decreto Presidencial 8243 a final de 2014, supuso, no sólo la interrupción de una ambiciosa apuesta, también una muestra de la modificación del escenario de la participación ciudadana. El segundo elemento que indica la transformación de este escenario fueron las movilizaciones sociales que el país experimentó entre 2013 y 2015. Las movilizaciones de junio de 2013 comenzaron en la ciudad de São Paulo, promovidas por el Movimento Passe Livre y se centraban en el derecho al transporte. Demandas que rápidamente evolucionaron para referirse no sólo a la calidad del transporte, también al derecho a la ciudad, a las infraestructuras y, finalmente a la calidad de la democracia brasileña. Más allá de los contenidos específicos, lo importante es que emergen una serie de actores que, pese a formar parte del espectro progresista, no son los que habitualmente encontraron espacio en las Instituciones Participativas brasileñas y se plantean algunas demandas que ilustran los problemas de las políticas participativas en temáticas como la infraestructura o la planificación económica. Sin embargo, las demandas en torno a la calidad democrática pasan a ser monopolizadas por actores escorados a la derecha política, creándose un "*polo participativo conservador, que cambia la agenda política"·* (Avritzer, 2016: 63), centrándola en la crítica a la gestión nacional del PT, en un proceso que concluye en septiembre del 2016 con el impeachment a Dilma Roussef que termina con su gobierno. Como se ha señalado en la introducción, el proceso de polarización que se instaura tras las elecciones de 2013 (con la última victoria de Dilma) y el auge de los movimientos conservadores, junto a la crisis derivada del golpe parlamentario contra el gobierno de Dila Roussef, constituyen las condiciones que van a permitir que, incorporando a Brasil al conjunto de países gobernados por populismos ultraconservadores, Jair Bolsonaro se haga con la presidencia del país en 2017.

4. Metodología

Una vez identificados los diferentes tipos de efectividad que queremos considerar para analizar el *scaling up*, podemos plantear la siguiente hipótesis de trabajo para la investigación sobre los procesos de Conferencias Nacionales en Brasil: *la escala no es una variable que determine (a la inversa) la diversidad de saberes, las posibilidades relacionales de la representación o la distribución de bienes democráticos*. Para corroborar dicha hipótesis, desarrollaremos un estudio de caso que atiende a dos procesos de Conferencias: la Conferencia de Políticas para Mujeres y la Conferencia de Transparencia y Control Social. En ambos casos se seguirá el ciclo que fue desde el municipio de Belo Horizonte a la fase final nacional en Brasilia, pasando por la fase intermedia en el estado de Minas Gerais. En el siguiente cuadro se presentan las fases, fechas y número de participantes en cada uno de los dos casos analizados.

Tabla nº 3: número de Conferencias y participantes por escala.

TEMÁTICA	Pre-Conferencias	Conferencia Municipal Belo Horizonte	Conferencia Estadual Minas Gerais	Conferencia Nacional Brasilia	Conferencias Libres	Conferencia Virtual
CPPM	9 Pre-Conferencias Regionales. 1092 participantes. Una por día. VIII/ 2011	317 participantes. 2-3/IX/2011	957 participantes 17-19/X/2011	2813 participantes 12-15/XII/ 2011	No	No
CTC	No	350 participantes 10-11/XI/ 2011	512 participantes 14-15/III/ 2011	1374 participantes 18-20/V/2012	Si. 16 Conferencias Libres en Minas Gerais[85]	Si. 19 III-8 IV/ 2012. 2960 participantes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaria Nacional de Articulación Social.

Para analizar la problemática enfrentada en este trabajo, recurriremos al estudio de caso. Una metodología que ha sido fundamental en el desarrollo de la reflexión sobre las innovaciones democráticas y en su circulación internacional. Estas investigaciones han conocido se han nutrido de análisis de casos en profundidad, como los icónicos Presupuestos Participativos de Porto Alegre (Santos, 2004; Avritzer, 2004) o la

[85] No está disponible el número de participantes en las Conferencias Libres en Minas Gerais. Sólo podemos hacer referencia a la media del país: 105 participantes

Asamblea Ciudadana de British Columbia (Warren y Pearse, 2008). Pero también de comparaciones nacionales e internacionales sobre el mimo tipo de proceso (especialmente minipúblicos y presupuestos participativos) (Sintomer y Allegretti, 2009) o estudios internacionales sobre diferentes procesos de participación ciudadana (Smith, 2009).

Los estudios de caso implican una investigación empírica sobre un fenómeno concreto en un contexto específico, con un conjunto de limitaciones espacio-temporales y con un fundamento descriptivo basado en el recurso a diferentes métodos de análisis (Hankock y Algozzine, 2006: 15-17). Respecto al contexto, la elección de la observación del ciclo que comienza en el municipio de Belo Horizonte (capital de Minas Gerais, con una población de dos millones y medio de habitantes) deriva de la centralidad que el estado de Minas Gerais ha tenido en los diferentes estudios sobre democracia participativa que se han realizado en Brasil (Avritzer, 2010). Pero, pese a que las fases pre-municipales (distritales) y municipales presentadas en esta tesis doctoral son las de Belo Horizonte, las entrevistas realizadas no se limitan a participantes de esa ciudad, sino que se incluyen delegados y delegadas procedentes de otros municipios.

Respecto al tipo de proceso, acabamos de señalar que fijaremos nuestra atención en la Conferencia Nacional de Política para Mujeres y en la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social. Ambos casos son ejemplos de Conferencias temáticas implementadas desde la llegada del PT al gobierno de Brasil (2003), con la diferencia de que la CNPM ya se implementa con el gobierno de Lula (2003-2010) y la CNTCS se desarrolla sólo a partir del gobierno de Dilma (2011-2016). Esta elección nos permite comparar, además, procesos que teniendo un ciclo similar presentan algunas diferencias organizativas relevantes para su comparación.

No todas las Conferencias Nacionales cuentan con el mismo modelo, pero es posible establecer un ciclo dentro de cada una de las fases (municipal, estadual y nacional) que incluye los siguientes espacios (Faria, Silva, Lins, 2012; Ramos y Faria, 2013; Souza et al, 2013; Pogrebinsschi, 2013). Pese a que en los capítulos 5 y 6, al presentar cada fase, se señalará cuál era su funcionamiento interno, presentamos a continuación cuál es el ciclo habitual de las Conferencias en cada una de sus fases:

- *Inicio y acreditación*: es el momento de registro de los participantes, donde reciben la ficha que les servirá para las votaciones (en caso de haberlas) y reciben los documentos necesarios para las deliberaciones (Reglamentos Internos donde se definen las reglas de las Conferencias, propuestas derivadas de otras fases, programa de la Conferencia y otras informaciones).
- *Sesión de apertura* (o plenaria de apertura): plenaria donde los y las integrantes de la comisión organizadora, junto a otras autoridades presentan el programa de trabajo. En ocasiones, siguen ponencias de expertos sobre las temáticas a debatir. En caso de que exista la posibilidad, se debate y modifica el Reglamento Interno de la Conferencia.
- Grupos de Trabajo (en adelante Gts): son el espacio de evaluación, elaboración y debate de las propuestas. Si se trata de la primera fase (fase municipal o premunicipal en función del caso), son el foro inicial de generación de propuestas, sino, trabajan a partir de las propuestas de fases anteriores, con la potestad de modificarlas, combinarlas o eliminarlas, además de presentar nuevas propuestas, según lo establecido en el Reglamento Interno. Pueden contar con la participación de delegados (con derecho a voz y voto) y con invitados (sin derecho a voto).
- *Elección de delegados*: en todas las fases, hasta el cierre del ciclo en la etapa nacional, se eligen, según los criterios establecidos en los Reglamentos Internos, delegados para la siguiente escala.
- *Sesión de Cierre (o plenaria final)*: los diferentes Gts presentan sus propuestas, que serán votadas directamente o debatidas para su posible modificación y posterior votación. Supone el cierre de las deliberaciones y las propuestas aprobadas pasarán a la siguiente fase.

Respecto al propio análisis de los procesos seleccionados, optamos por adaptar el marco de efectividad propuesto en el capítulo 2. Desarrollamos una propuesta de trabajo que pasa de los bienes democráticos (Smith, 2009) como indicador de la efectividad de los procesos de participación, a una perspectiva que prioriza la *dimensión relacional de la efectividad*

A la hora de analizar y comparar innovaciones democráticas, Smith (2009) propone usar un marco analítico "*basado en la manera en que* –dichas innovaciones- *desarrollan una*

cantidad deseable de bienes que esperamos de las instituciones democráticas" (ibid: 12). Los bienes democráticos que identifica son:

- *Inclusión*: cómo se materializa la igualdad política (atendiendo a la presencia y voz de los participantes).
- *Control popular*: cómo los participantes pueden influir en diferentes aspectos del proceso de toma de decisiones.
- *Juicio*: cómo la ciudadanía puede comprender los elementos técnicos de los asuntos en consideración, así como las opiniones del resto de participantes.
- *Transparencia*: apertura del procedimiento a los participantes y al resto del público.

Sin embargo, estos cuatro bienes democráticos, no responden por si solos a las exigencias analíticas de las cuatro formas de efectividad que se han presentado en el capítulo 2 (relacional, epistémica, representativa y participativa). Por ello plantemos un marco diferente a partir de dos operaciones:

- La sustitución de los cuatro bienes democráticos propuestos por Smith (2019) por otros seis.
- La ampliación del análisis a otras dimensiones no específicamente reconocidas en dicho trabajo y que son fundamentales para esta investigación: la epistémica y la representativa.

En primer lugar, los bienes democráticos a analizar son seis tipos, que intentan integrar las cuestiones planteadas por Smith (2009) en un abanico más amplio que reconoce los aportes de los giros sistémico, representativo e institucional de las perspectivas deliberativa y participativa. Para cada uno de estos bienes, este trabajo propone, a su vez, una serie de indicadores que se adaptan a las características de las Conferencias Nacionales, para poder evaluar el grado de calidad y profundización de los mismos.

Más allá de señalar una tipología diferente, y según el giro sistémico, es necesario analizar cómo las virtudes deliberativas, en este caso los bienes democráticos, se distribuyen en el conjunto del sistema analizado (Goodin, 2005). Por lo tanto analizaremos como estos elementos están presentes no sólo en cada uno de los procesos,

sino también, en las diferentes fases de los mismos, para analizar la relación entre escala y distribución.

1) *Inclusión y participación*:

Esta primera variable se refiere al componente de apertura a la participación del proceso; identificado este con las posibilidades de participación que permite el diseño institucional del proceso. Son dos los indicadores de trabajo

- *Descentralización*: una mayor descentralización va a permitir mayor participación al acercar el momento inicial del proceso a los participantes. En este caso se valora positivamente la existencia de Conferencias en una escala menor de la municipal. **Valor: 0 (no existe descentralización); 1 (existen Conferencias descentralizadas a una escala menor que la municipal)**
- *Uso de otros espacios para la participación*: según el diseño de los procesos de Conferencias, podemos hablar de dos: las Conferencias Virtuales (se celebra una, antes de la Conferencia Nacional y en general después de las estaduales, se trata de un foro telemático de escala nacional); las Conferencias Libres: atendiendo a una serie de reglas, tanto actores del poder público como de la sociedad civil pueden convocar estos foros, que pueden contar con un alto grado de autogestión, para elaborar propuestas, que pasan directamente a la escala nacional. Este tipo de Conferencia se da a nivel municipal o inferior (puede ponerla en marcha un colectivo específico en un equipamiento, por ejemplo). Valorar estos espacios supone evaluar la ampliación de las posibilidades de participación, pero también reconocer que dichas posibilidades pueden darse durante todo el ciclo. Se trata de una cuestión temporal, ya que permite diferentes momentos en el conjunto del ciclo del proceso. **Valores: 0 (no se da ninguno); 1(o libre o virtual); 2 (se producen las dos).**

2) *Metadeliberación*:

Dryzek (2010: 11) define la meta-deliberación como la discusión sobre "como el propio sistema deliberativo tiene que organizarse", un bien democrático que supone la capacidad de los participantes de evaluar y transformar la organización de las

innovaciones democráticas para que respondan a diferentes necesidades o a diferentes concepciones sobre cómo desarrollar la participación o la deliberación.

En la mayor parte de las innovaciones democráticas esta posibilidad deriva de la existencia o no, en primer lugar, de un Reglamento Interno que determina las condiciones del proceso. Sin su existencia los participantes no tienen garantías de sus derechos ni certezas sobre la organización de los procesos. Pero la existencia de un Reglamento Interno, siendo condición necesaria, no es suficiente para hablar de metadeliberación. Dicho documento tiene que estar abierto a la discusión y la modificación por parte de los participantes. Los indicadores de trabajo son:

- *Existencia o no del Reglamento Interno*: su existencia no sólo le da cierta formalidad al proceso, también le da garantías procedimentales, que son derechos para los participantes. **Valores: 0 (no existe); 1 (si existe).**
- *La posibilidad de votar, o no, su contenido*. tiene que ver con la publicidad y transparencia del proceso, así como con el derecho y la autonomía de los participantes para intervenir en las reglas del juego del proceso. **Valores: 0 (no se puede votar); 1 (se puede votar).**

3) *Scaling out* o conexiones horizontales:

Un ecosistema participativo de la densidad y complejidad del brasileño, ofrece la oportunidad de analizar una de las variables fundamentales de la efectividad sistémica/ relacional englobada dentro del *scaling out*: la relación entre diferentes Instituciones Participativas, con lo que prestaremos atención a cómo el proceso de las dos Conferencias analizadas se relaciona con otras Instituciones Participativas. La segunda variable relevante en este caso, es la relación con las administraciones públicas, con los gobiernos de los diferentes niveles administrativos. En ese caso analizaremos cómo cada una de las fases de las Conferencias se relaciona con el nivel administrativo en el que se realiza (municipal, estadual o federal). El hecho de que tengan más escalas a las que dirigir las propuestas, no sólo va a incrementar el posible impacto de las Conferencias en las diferentes escalas, también va a incrementar los ámbitos de discusión y las posibilidades de diferentes actores de trasladar demandas, argumentos,... etc, a niveles específicos.

A la hora de abordar esta cuestión, nos centraremos únicamente en cómo el diseño institucional del proceso permite dicha relación (Almeida y Cunha, 2016), ya que la intervención de los delegados como catalizador de dicha conexión se analizará en el apartado de la dimensión relacional de la representación.

Trabajaremos con cuatro indicadores relativos al *scaling out*:

- *Las Instituciones Participativas forman parte específica del programa de debate*: es decir, en los ejes de debate, existe una mención específica a otras Instituciones Participativas. **Valores: 0 (no forman parte); 1 (sí forman parte).**
- *Se considera la representación de otras Instituciones Participativas para la elección*: ya que la representación (fundamentalmente las reglas para la elección de delegados que participaran en los siguientes niveles de las Conferencias) tiene división por *segmento* (se divide la elección entre representantes de la sociedad civil y del poder público), se trata de analiza si se considera, o no, la presencia de miembros de esas Instituciones Participativas en esas reglas. **Valores: 0 (no se considera); 1 (se considera).**
- *Se elige a sus miembros dentro del espacio de la Conferencias*: Almeida (2013) señala que en algunas Conferencias se celebran foros destinados a elegir a los miembros de algunas Instituciones Participativas, fundamentalmente de los Consejos. En las Conferencias pueden existir, o no, foros de elección de los miembros de esas instituciones, en general de los Consejos. **Valores: 0 (no existe); 1 (si existe).**
- *Niveles administrativos a los que se dirigen las deliberaciones:* **valores: 0 (sólo se trasladan propuestas para el nivel nacional de gobierno); 1 (se trasladan a otros niveles de gobierno, como el estadual o el municipal).**

4) Representación:

La perspectiva de los bienes democráticos de Smith (2009) forma parte de esa perspectiva sobre las innovaciones democráticas que no considera el posible vínculo entre participación y deliberación por una parte y representación por otro. Sin embargo,

pensar el *scaling up* de la democracia participativa y deliberativa implica enfrentar teórica y empíricamente esa relación, a partir de la idea de efectividad representativa. En este caso, nos centramos, junto a su dimensión relacional que señalaremos posteriormente, en cuáles son las posibilidades de democratizar y pluralizar la representación en estos procesos, mediante las siguientes variables:

- *Posibilidad o no de alterar las condiciones de la representación*: en la medida en que la representación es un espacio tan polémico como la elaboración de las propuestas, el hecho de poder debatir y modificar las reglas de las mismas, es un elemento de democratización de las escalas y del proceso. **Valores: 0 (no se puede); 1 (si se puede).**
- *Pueden existir diferentes criterios*: en este caso se parte de la premisa de que mayor cantidad de criterios va a permitir mayor diversidad de cuestiones para considerar la representación. Un mayor número de criterios va a dar diferentes modalidades para pensar en la representación y combinado con otros va a permitir una mayor discusión sobre los proyectos políticos que se dan en torno de la representación. **Valores: no existen (0), separación sólo por segmento (1); separación por segmento y territorio (2), otros criterios (como el número de participantes).**
- *Mecanismos/ espacios para la elección*: aquí entra en juego la cuestión de la publicidad del proceso y si pueden ser escogidos y cómo los representantes. **Valores: 0 (no existen); 1 (son sólo mecanismos agregativos al uso-votación); 2 (son deliberativos para uno de los segmentos); 3 (existen espacios de debate para todos los segmentos).**

5) Deliberación:

Este bien democrático tiene que ver con la calidad de la discusión dentro del conjunto del proceso. En primer lugar, se trata de considerar si existen condiciones para la igualdad y la inclusión dentro de los debates. En segundo lugar, prestaremos atención a cuáles son los impactos que tiene la deliberación, es decir, si se pueden transformar las preferencias y las propuestas y cómo se puede dar este proceso de transformación.

Evaluando la deliberación, analizamos el grado de autonomía que se da a los Grupos de

Trabajo y a los delegados y delegadas que participan de este tipo de proceso. En general se pueden rechazar, mantener, modificar o crear propuestas nuevas en el inicio de estos procesos. Pero si queremos analizar cómo las preferencias se han transformado durante todo el proceso (Pogrebinschi, 2013), tenemos que prestar atención a cómo se permite la circulación de los argumentos dentro de cada una de las fases (Niemeyer, 2012). En cada fase aparecen informaciones nuevas de dos formas: por un lado, los delegados cada vez que llegan a una nueva fase del proceso, se enfrentan a propuestas a las que no se habían enfrentado previamente y, por otro lado, lo hacen a través de discursos con los que posiblemente no hubieran entrado en interacción previamente. Desde la perspectiva de la deliberación consecuente (Dryzek, 2010) tenemos que analizar cómo los diseños institucionales permiten que nuevos argumentos puedan entrar en el debate y que los mismos tengan una posibilidad de impacto real a la hora de modificar las propuestas sobre las que se discute.

- *Existencia de Grupos de Trabajo (Gts)*: el hecho de que existan o no, va a suponer una mayor oportunidad de participar. También es cierto que la figura de los GTs puede estar compuesta por más de 100 personas, con lo que no supone tanto una mejora democrática, pero esa sería una variable a considerar en el análisis etnográfico. **Valores: 0 (no existen Gts); 1 (si existen Gts).**
- *Porcentaje de propuestas que se someten a debate*: aquí la cuestión fundamental es diferenciar cuantas son, y cuáles son las consecuencias. Mientras que en algunos casos el porcentaje de propuestas a deliberar va a ser muy escaso (menos de un eje), en otros casos los participantes van a poder debatir sobre más de un eje, priorizando la transversalidad. **Valores: 0 (no se debate de ninguna propuesta); 1 (menos de un eje); 2 (un eje); 3 (más de un eje pero menos de todo el temario de debate); 4 (se debate sobre todos los ejes).**
- *Posibilidad de hacer propuestas nuevas en los Gts*. **Valores: 0 (no se puede); 1 (si se puede).**
- *Posibilidad de modificar las propuestas dentro de los Gts.* V**alores: 0 (no se puede); 1 (si se puede).**
- *Rol de la plenaria*: la plenaria (que se da después de los Grupos de Trabajo) puede, o no, ser un espacio de deliberación o votación de las propuestas. La importancia de este espacio se refiere a la consideración que se da un último espacio de construcción de interés común y de ampliación de los actores que

pueden dar su opinión sobre diferentes temáticas). **Valores: 0 (no se leen ni modifican las propuestas); 1 (se leen pero no se votan); 2 (se leen, se votan, pero no se delibera); 3 (se lee y se delibera); 4 (se lee, se delibera y se puede modificar); 5 (se pueden añadir propuestas nuevas).**

- *Existencia de recursos formativos*: se trata de insumos que van a cualificar la deliberación, además de convertirse en un recurso para los propios participantes. **Valores: 0 (no hay); 1 (conferencias); 2 (conferencias y otros recursos formativos como por ejemplo teatro); 3 (seminarios- talleres y conferencias).**

La siguiente tabla resume los indicadores de cada uno de los cinco bienes democráticos y en qué se basará el análisis de los mismos.

Tabla nº 4: Bienes democráticos, indicadores y técnica de análisis

Bienes democráticos	**Indicadores**	**Análisis**
Inclusión y participación	*Descentralización*: **0 (no existe descentralización); 1 (existen Conferencias descentralizadas a una escala menor que la municipal)**	Reglamento Interno Observación del proceso
	Otros espacios: **0 (no se da ninguno); 1 (o libre o virtual); 2 (se producen las dos)**	
Metadeliberación	*Existencia del Reglamento Interno*: **0 (no existe); 1 (si existe)**	Reglamento Interno Observación del proceso
	La posibilidad de votar su contenido: **0 (no se puede votar); 1 (se puede votar)**	
Scaling out	*Las Instituciones Participativas forman parte del debate*: **0 (no forman parte); 1 (sí forman parte)**	Reglamento Interno Documentos de la Conferencia Observación del proceso
	Representación de otras Instituciones Participativas en la elección: **0 (no se considera); 1 (se considera)**	
	Elección dentro de la Conferencia: **0 (no existe); 1 (si existe)**	
	Niveles administrativos para las deliberaciones: **0**	

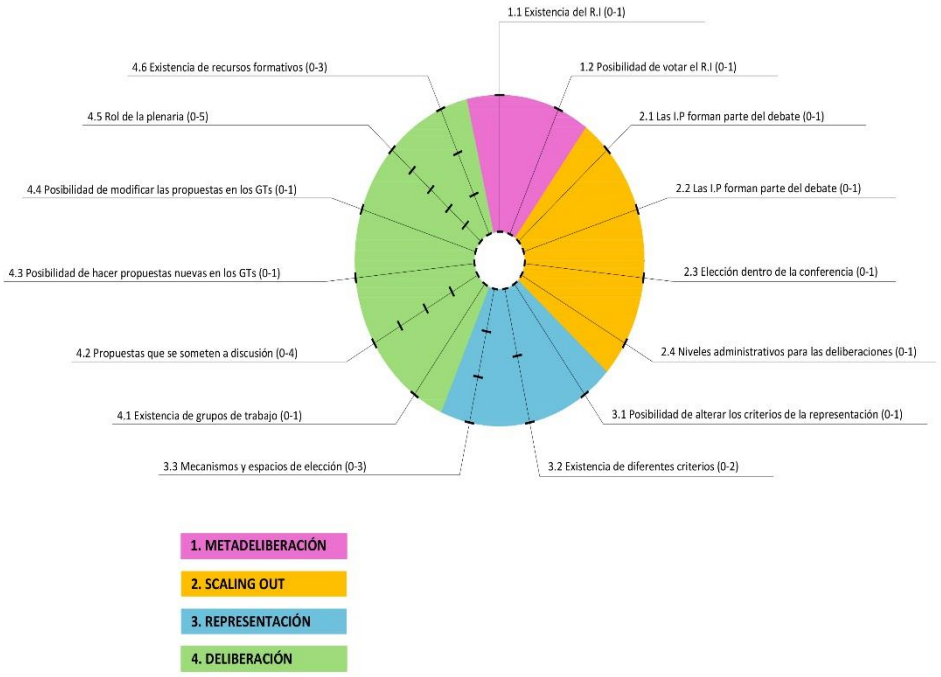
	(sólo se trasladan propuestas para el nivel nacional de gobierno); 1 (se trasladan a otros niveles de gobierno, como el estadual o el municipal)	
Representación	*Posibilidad de alterar los criterios de la representación*: **0 (no se puede); 1 (si se puede)**	Reglamento Interno Documentos de la Conferencia Observación del proceso
	Existencia de diferentes criterios: **no existen (0), separación sólo por segmento (1); separación por segmento y territorio (2), otros criterios (como el número de participantes)**	
	Mecanismos y espacios de elección: **0 (no existen); 1 (son sólo mecanismos agregativos al uso-votación); 2 (son deliberativos para uno de los segmentos); 3 (existen espacios de debate para todos los segmentos)**	
Deliberación	*Existencia de Grupos de Trabajo*: **0 (no existen Gts); 1 (si existen Gts)**	
	Propuestas que se someten a discusión: **0 (no se debate de ninguna propuesta); 1 (menos de un eje); 2 (un eje); 3 (más de un eje pero menos de todo el temario de debate); 4 (se debate sobre todos los ejes**	
	Posibilidad de hacer propuestas nuevas en los GTs: **0 (no se puede); 1 (si se puede)**	
	Posibilidad de modificar las propuestas en los GTs: **0 (no se puede); 1 (si se puede)**	
	Rol de la plenaria: **0 (no se leen ni modifican las propuestas); 1 (se leen pero no se votan); 2 (se leen, se votan, pero no se delibera); 3 (se lee y se delibera); 4 (se lee, se delibera y se puede modificar); 5 (se pueden añadir propuestas nuevas)**	
	Existencia de recursos formativos: **0 (no hay); 1 (conferencias); 2 (conferencias y otros recursos formativos como por ejemplo teatro); 3 (seminarios- talleres y conferencias).**	

Fuente: Elaboración propia.

La distribución de los bienes democráticos (salvo la inclusión, que sólo se da en la

escala inicial o en los procesos fuera del ciclo habitual) en cada uno de los niveles se mostrará mediante el siguiente gráfico:

Gráfico nº 2: distribución de bienes democráticos



La dimensión relacional de la representación.

La dimensión relacional de la representación nos permite generar un marco de análisis de las diferentes formas de efectividad en el *scaling up* que no está contemplado dentro de la propuesta de los bienes democráticos, especialmente aquello que tiene que ver con la conexión que la representación permite entre diferentes las diferentes esferas de participación y/o deliberación (Hendrix, 2006). El análisis en este caso pretende responder a las siguientes cuestiones: a) ¿qué se representa?; b) ¿quién lo representa; c) ¿cómo se representa? y; ¿dónde se desarrolla dicha representación?. En este sentido, prestaremos atención a dos cuestiones:

- Cómo a través de la actividad representativa se ponen en conexión diferentes esferas. En este sentido prestaremos atención a qué formas de relación existen entre los procesos de las Conferencias Nacionales analizados y movimientos sociales, entidades de la sociedad civil, otras Instituciones Participativas y administraciones públicas y gobiernos en las diferentes escalas.
- En segundo lugar a cómo la propia actividad representativa conecta las diferentes escalas (Pogrebinschi, 2013; Fabrino, 2016). Una dinámica que se produce, fundamentalmente, a través de dos elementos: a) las posibilidades de deliberación de los delegados y delegadas y; b) cómo las demandas representativas (Saward, 2006a) de los y las representantes encuentran espacio para su desarrollo en las diferentes fases del *scaling up*.

Presencia de saberes en cada una de las fases de los procesos.

Respecto a la tipología de saberes, prestaremos atención los siguientes elementos: a) que saberes aparecen en cada fase; b) las condiciones para que esos saberes participen en el debate y; c) la diferencia respecto a la diversidad de conocimientos presentes en cada fase (municipal, estadual y federal). Para analizar estas cuestiones, presentaremos los saberes presentes a partir de la tipología elaborada por Y. Sintomer (2007) y presentada en el capítulo 2. Se observarán los debates en cada uno de los Gts y en las plenarias y los procesos de votación en cada una de las fases de estos dos procesos. Siempre y cuando la distribución temática lo permita se observarán los mismos Grupos de Trabajo de cada Conferencia.

Desarrollo del trabajo de campo

Como se ha señalado previamente, esta investigación presta atención al ciclo de las Conferencias desde el inicio en el municipio de Belo Horizonte hasta la fase federal en Brasilia, pasando por el nivel estadual en Minas Gerais. En todos los casos, salvo las fases distritales y municipal en el caso de la Conferencia Nacional de Política de Mujeres[86], se observó presencialmente la celebración de las Conferencias. La observación del proceso ha sido una de las bases fundamentales de esta investigación,

[86] En esos casos, recurrimos a los cuadernos de información elaborados por el equipo de investigación dirigido por Claudia F. Faria.

junto con el análisis de documentos y las entrevistas semiestructuradas a participantes en el proceso. Las referencias a los discursos de las y los participantes de las Conferencias, junto al relato descriptivo de las mismas se basan en la recogida de información en el cuaderno de campo durante la observación de los procesos analizados.

En las fases a las que se asistió, se intentó participar en cada uno de los niveles, siempre que fuera posible por la propia organización de la Conferencia, en el mismo Grupo de Trabajo temático, cuya evolución se registraba en un cuaderno de notas y se registraba en audio. Lo mismo sucedió con las plenarias inaugurales y finales (donde se discutían los Reglamentos Internos y las propuestas finales). Respecto a los procesos de elección de delegados y delegadas se priorizó la observación de los foros de elección de la sociedad civil.

La elección de las personas entrevistadas se daba durante la observación del proceso de las Conferencias. Para combinar sus testimonios con la información derivada de la observación directa del proceso, la mayoría de las personas procedían de los Grupos de Trabajo observados y tenían una participación activa en los mismos. El resto de participantes a los que se entrevistó eran seleccionados por su participación activa dentro de la plenaria o porque eran señalados específicamente por participantes del proceso como informantes clave.

Junto al criterio de participación activa en los Gts o en la plenaria, la selección de las personas entrevistadas intentaba combinar la representación de habitantes del municipio de Belo Horizonte junto a otros municipios del estado de Minas Gerais. La selección en el caso de la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social intentó considerar criterios de equidad de género, algo que no se pudo dar en el caso de la Conferencia Nacional de Política para Mujeres donde casi el 100% de las participantes eran mujeres.

El cuadro final de las 27 entrevistas puede consultarse en los anexos de este trabajo. Sí que es necesario indicar que todas las entrevistas se daban varios meses después del cierre de las Conferencias, ya que una de las dimensiones a analizar tenía que ver con las acciones desarrolladas después de las Conferencias.

Una de las condiciones que se establecen en la literatura sobre la observación participante tiene que ver con conseguir un grado alto de aceptación por parte del grupo que se investiga para poder observar sus prácticas, dinámicas, costumbres,… etc (Angrosino, 2012). Durante esta investigación, esta condición fue una de las cosas más sencillas de lograr, beneficiado por dos elementos. En primer lugar mi condición de investigador extranjero, que suponía una extrañeza permanente en la mayor parte de las personas que conocía durante las Conferencias. Al contrario de lo que puede suceder, o sucedía, en otras Instituciones Participativas brasileñas como los Presupuestos Participativos, donde no era extraño encontrar investigadores de otros países, los participantes de las Conferencias no estaban tan acostumbrados a esta presencia. De hecho, muchas de las personas con las que entraba en contacto me preguntaban por qué no estudiaba las Conferencias Nacionales de España y se sorprendían al saber que sólo en Brasil se desarrollaban procesos así. Esta extrañeza ayudaba mucho a que todas las personas contactadas se esforzaran por explicarme todo aquello que les preguntaba y no tuvieran inconveniente en presentarme a otras.

El segundo elemento fue el de llegar a las Conferencias (especialmente a partir del nivel estadual) acompañado por otras personas que contaban con reconocimiento por parte de las participantes, bien por su condición de académicas, bien por su actividad dentro de entidades de la sociedad civil. El hecho de ser "presentado por…" suponía una importante ayuda, pero también requirió un esfuerzo por salir de las redes de afinidad derivadas de entrar en un proceso de la mano de alguien.

5. La IIIª Conferencia Nacional de Política para las Mujeres.

La Conferencia Nacional de Política para Mujeres (de ahora en adelante CNPM) forma parte de lo que hemos denominado la *tercera onda temática de las Conferencias*. Es decir corresponde a aquellas que se ha implementado a partir de la llegada del Partido dos Trabalhadores al gobierno nacional de Brasil. El ciclo de Conferencias sobre Política para mujeres comienza en 2004, en paralelo al nacimiento de la Secretaria Nacional de Política para las Mujeres. El objetivo de la I Conferencia (2004) era la elaboración de directrices para el Primer Plan Nacional de Política para las Mujeres, mientras que la II Conferencia Nacional (2007), además de evaluar el resultado de la aplicación de dicho Plan, estaba orientada a la elaboración de II Plan Nacional. Las deliberaciones de la III Conferencia, cuyo proceso se presenta y analiza aquí, se orientan a complementar dicho II Plan Nacional.

5.1 Las *pre-conferencias distritales. Las bases locales del proceso de la Conferencia de Mujeres*

La Conferencia Municipal de Política para Mujeres de Belo Horizonte cuenta desde su primera edición (2004) con pre-conferencias distritales. Estas pre-conferencias constituyen el momento inicial del proceso, donde la participación es abierta a cualquier persona (pertenezca o no a una entidad vinculada a la temática). Se celebran de manera descentralizada en las nueve regiones administrativas (distritos) en las que se divide el municipio y su organización depende de las secretarías de Administración Regional. En el caso de la temática de Política de Mujeres, y en el ciclo analizado (Belo Horizonte-estadual de Minas Gerais y federal en Brasilia), la descentralización distrital es el esfuerzo más relevante que se hace por aumentar la participación en el proceso, optando por un método de inclusión basado en la proximidad territorial a las participantes del proceso.

Durante las tres ediciones del proceso conferencista en esta temática, las pre-conferencias distritales carecieron de Reglamento Interno propio. Su funcionamiento y sus reglas venían determinadas en los respectivos Reglamentos de la Conferencias Municipal de Belo Horizonte y por lo tanto, no se sometían ni a deliberación ni a votación en ningún caso. Que carecieran de Reglamento Interno no indica que este no

recogiera evoluciones con el paso del tiempo. Si prestamos atención a la primera (2004) y a la segunda edición (2007) encontramos una diferencia fundamental que tiene que ver con cómo se configura la representación. En la primera edición (2004) no se determinaba el número de delegadas que de cada regional tenían que ser elegidas para participar en la Conferencia Municipal. Algo que sí ocurría en la segunda (2007) que señalaba que en cada caso podría elegirse una delegada por cada ocho participantes hasta un máximo de 40 por distrital. En ninguno de los casos se establecía un reparto entre sociedad civil y poder público y el reparto de delegadas era independiente de la población de cada distrital, con lo que la cantidad de delegadas elegidas no guardaba relación con la cantidad de habitantes, priorizándose únicamente el criterio de participación. La evolución más significativa en el proceso analizado es que si se contemplaba la división entre delegadas elegidas procedentes de la sociedad civil (60%) y del poder público (40%).

En Belo Horizonte se realizaron 9 pre-conferencias distritales (el mismo número que en las dos ediciones anteriores), entre el 10 y el 26 de agosto de 2011, todas sobre la temática "Fortalecer la Autonomía y el Ejercicio de la Ciudadanía de las Mujeres". Las pre-conferencias distritales fueron el espacio en el que se generaron la mayoría de las propuestas a debatir en el resto de escalas que conformaron el ciclo analizado de la III Conferencia Nacional de Política para Mujeres. En estos espacios se generaron 171 propuestas (156 en las diferentes temáticas y 15 de carácter más general).

El número de participantes en cada distrital fue:

Tabla nº 5: número de participantes pre-conferencias regionales de Belo Horizonte, 2011

Regional Belo Horizonte	**Total Participantes**
Barreiro	120
Venda Nova	130
Noroeste	96
Pampulha	122
Leste	120
Centro Sul	95
Norte	160
Nordeste	107
Oeste	104
Total	1054

Fuente: COMDIM (Coordinadora Municipal de Derechos para las Mujeres)

Su organización recayó en la COMDIM (Coordinadora Municipal de Derechos para las Mujeres), que, al carecer de una estructura administrativa o de interacción sociedad civil-poder municipal más descentralizada (como puede suceder en otras políticas públicas como las de Salud o Asistencia Social[87]), cooperaba con mujeres que, bien por participar en entidades sociales o por ser trabajadoras públicas en ámbitos significativos en esta política, ayudaban en el desarrollo de cada una de las pre-conferencias.

Las 9 pre-conferencias celebradas comenzaban con la inscripción y el registro de las asistentes (separadas por segmento en algunos casos), a quienes se entregaba la tarjeta de acreditación y una serie de materiales, entre ellos, el documento con el Reglamento de la III CNPM y el II Plan Nacional de Política para Mujeres que debería subsidiar las discusiones. En este caso se repite la pauta de la II edición de las pre-conferencias donde era el I Plan Nacional el que subsidiaba las discusiones, mientras que en la primera edición eran documentos elaborados por la comisión organizadora de la conferencia municipal.

En las mesas de apertura de las pre-conferencias se presentaron las características del proceso, señalando las temáticas a tratar, si existiría o no división en grupos de trabajo, o si las propuestas tenían que ser dirigidas a diferentes esferas de gobierno (por ejemplo, el municipio de Belo Horizonte iba a diseñar su plan municipal a partir de las propuestas de las conferencias, lo mismo sucedía con el estado de Minas Gerais o a nivel nacional). Sin embargo, llama la atención que pese a que el II Plan Nacional de Políticas para las Mujeres debería de ser el documento orientador de las discusiones, la organización de los debates se limitaba a cuatro o cinco de los once ejes que contempla dicho Plan. Además, se celebraron ponencias sobre temáticas como violencia de género, el conocimiento del aparato legislativo y de los recursos públicos de apoyo a las mujeres, el combate a la pobreza y a la exclusión racial o la participación de las mujeres en las políticas públicas o en espacios de gobierno.

En todos los casos, a las mesas y presentaciones iniciales siguió el momento de

[87] Esta estructura, junto al propio desarrollo de la política pública y la capilaridad territorial de la sociedad civil, permite que la Conferencia de Salud tenga un grado de descentralización mucho mayor. Por ejemplo, en el ciclo de 2011, en Belo Horizonte, antes de las 9 pre-conferencias distritales, se celebraron 159 conferencias locales (a escala barrial), que contaron con la participación de 5.399 personas (Ramos y Faria, 2013)

elaboración de propuestas y de elección de delegadas. Es en estos momentos cuando las pre-conferencias observadas adquirían un grado mayor de informalidad, determinado por la ausencia de Reglamento Interno, elemento este que perjudicaba a su calidad deliberativa, a lo que hay que añadir que no se debatía sobre todos los ejes del Plan Nacional. Algunas de ellas se dividieron en GTs, otras optaron por discutir las propuestas en plenaria. Sólo en un caso esta opción tuvo un debate previo, donde se planteó (por problemas de horario) mantener la plenaria. Tras una votación mediante tarjeta alzada (una de las pocas que se hicieron en todo este ciclo de pre-conferencias) se optó por mantener la división en GTs.

En aquellas pre-conferencias donde se optó por formar GT, lo habitual fue acudir a la lectura de los objetivos del II Plan Nacional antes de empezar la discusión. Cada grupo contaba con unas 12-20 personas y con una coordinadora y una relatora (en su mayoría del sector gubernamental). La dinámica de elaboración de las propuestas consistió en un debate en el que quien quisiera planteaba una propuesta y esta era debatida por el grupo. No hubo votaciones dentro de los GTs y las propuestas eran aprobadas en general por aclamación después de breves intercambios entre las participantes. En los casos en lo que la deliberación se mantuvo en las plenarias tampoco hubo muchos debates y las propuestas no fueron sometidas a votación. Sólo en una de las pre-conferencias observadas existieron criterios que limitasen el tiempo de las exposiciones (2 minutos por persona) y en la misma fue necesario el uso de las tarjetas de identificación para poder exponer la propuesta.

Observamos, por lo tanto, que en este nivel existe una oposición clara entre la inclusión del proceso y su calidad deliberativa. Pese a tratarse de la fase más abierta a la participación (la única no representativa) y más cercana territorialmente a las participantes, las condiciones de la deliberación mostraban una gran informalidad.

La transmisión de las propuestas de los GTs a la plenaria fue deficiente en la mayoría de las pre-conferencias. En pocos casos se leyeron en la plenaria las propuestas aprobadas en dichos grupos. Además este espacio (la plenaria) no se constituyó en ningún caso como un nuevo foro de discusión que diese lugar a una discusión colectiva sobre las propuestas que pasarían a ser debatidas en la conferencia municipal. En los pocos casos en los que la plenaria tuvo un uso dentro de la pre-conferencia específica, este se limitó

a la lectura del nombre las delegadas electas. Junto al problema que, en términos de calidad de la discusión, supone que las plenarias no discutan las propuestas, aparece otro relacionado con la representación. De las características de las pre-conferencias distritales, se infiere que hubo delegadas que salieron elegidas sin saber cuáles fueron las propuestas seleccionadas en esta fase y en este nivel, lo que lleva a interrogarse sobre cuál fue el mecanismo a partir del cual dichas delegadas supieron cuáles eran las propuestas de su región una vez que llegaron a la conferencia municipal.

En cuanto a la distribución de los saberes, considerando que se trata de 9 pre-conferencias diferentes, podemos establecer un marco común que constata la preeminencia de dos tipos de saberes: el *saber profesional difuso o técnico* y el *saber de uso*.

En el primer caso, predominaban las declaraciones de profesionales de diferentes sectores que hacían referencia a las deficiencias de las instituciones de acogida (fundamentalmente para mujeres que sufren violencia de género), a la ausencia de dispositivos de atención a las víctimas de violencia doméstica y a los problemas derivados de la falta de capacitación de los profesionales que desarrollan esta asistencia y, por último, se hacían referencias al sector de la sanidad (con diferentes intervenciones que trataban desde la ausencia de recursos en general a otras más específicas como la atención a adolescentes o las mamografías).

El *saber de uso*, movilizado a través de testimonios, hacía referencia a la vida cotidiana de las mujeres, a sus condiciones de trabajo, a las dificultades para conciliar trabajo y familia o a los problemas que se padecen respecto al uso de los servicios de salud u otros servicios públicos. La utilización de testimonios como mecanismo para movilizar este tipo de conocimiento constituye una práctica relevante a la hora de evaluar el grado de inclusividad del proceso. Cómo se ha señalado anteriormente, su uso no goza de legitimidad dentro de algunas aproximaciones de la teoría deliberativa (Sanders, Young, 2000), pero en esta fase que nos ocupa, constituía el catalizador fundamental de conocimientos y experiencias que, en caso contrario, hubieran tenido más dificultad para entrar en el espacio público.

De manera anecdótica se puede hacer referencia a la presencia de contra-análisis

referidos a la invisibilidad del trabajo doméstico o a la situación de las mujeres negras como usuarias de los servicios de salud (no se trataba tanto de testimonios personales como de exposiciones de militantes en estas temáticas). En pocos casos se abordaban perspectivas más generales o sistémicas o se mencionaba las exposiciones iniciales de la pre-conferencia para justificar una propuesta.

La interacción entre estos saberes predominantes fue muy reducida, condicionada tanto por los límites de tiempo como por la falta de estructura temática de los debates (especialmente cuando se realizaban en plenaria y ante la falta de distinción entre propuestas destinadas a diferentes niveles administrativos). Como referencia de estas formas de interacción podemos señalar la intervención de dos mujeres sobre las escuelas de segundo nivel. La primera (profesional) expuso los problemas más generales del servicio, mientras que la segunda (madre de una alumna de dicho nivel) mostró como esos problemas tenían una incidencia específica en su vida cotidiana. Cabe destacar que la coordinación entre estas mujeres era previa a las pre-conferencias, con lo que no muestra una interacción derivada de culturas militantes y no fruto del diseño institucional de esta fase del ciclo conferencista.

A la elaboración de las propuestas siguió la elección de delegadas. El número de delegadas a elegir estaba determinado por el Reglamento de la III Conferencia Municipal y era de un máximo de 20 delegadas titulares (a partir de las 100 asistentes, cota a la que se llegó en casi todos los casos menos en 2) en cada regional (independientemente de su población) y una delegada por cada cinco participantes en caso de que no se llegara a los 100, manteniéndose el criterio de 60% de representación de la Sociedad Civil y 40% de Poder Público. Llama la atención la diferencia con las pre-conferencias anteriores (2004 y 2007). El número máximo de delegadas se reducía a la mitad, aunque también disminuía la cantidad de participantes necesarias para tener derecho a elegir delegadas (se pasó de ocho a cinco).

En aquellas pre-conferencias que contaron con GTs, estos también celebraron la elección (una persona por cada cinco participantes) y casi nunca hubo votación. En aquellas donde se mantuvo la plenaria el mecanismo de elección fue diverso, bien por presentación voluntaria con o sin votación o por acuerdo de las participantes. Mientras que en una de ellas las delegadas se presentaban voluntarias en la plenaria y no fue

necesario votar, en otra se separaron en dos espacios. Las representantes del poder público eligieron a sus delegadas por acuerdo, mientras que en el caso de la sociedad civil cada candidata tenía un minuto para presentarse y posteriormente eran elegidas por votación. La elección de delegadas en espacios separados facilitó el cumplimiento de las reglas respecto a los porcentajes de representación, cosa que no sucedió en los grupos de trabajo.

5.2 La fase de la Conferencia municipal de Mujeres en Belo Horizonte.

La III Conferencia Municipal de Políticas para Mujeres de Belo Horizonte (en adelante CMPM) se celebró los días 2 y 3 de septiembre de 2011 en el Auditorio de la Facultad de Medicina de la Universidad Federal de Minas Gerais. Contó con la participación de 468 participantes (frente a las 341 de la primera edición en 2004 y las 716 de la segunda en 2007) y se generaron 14 propuestas para los niveles estadual y nacional y 28 para el municipal. La primera etapa de la CMPM fue el registro de las delegadas, donde recibían varios materiales como el documento con la convocatoria y el reglamento de la III Conferencia Nacional o el II Plan Nacional de Políticas para Mujeres, además del documento con las propuestas elaboradas por las pre-conferencias regionales. Este documento fue la base de la discusión de los GTs que, a través del debate, modificaron sustancialmente las propuestas procedentes de la fase anterior. A este nivel, las diferencias con la primera y segunda edición del ciclo son escasas, en ambos casos

La mesa de apertura de la Conferencia contó con breves declaraciones de la coordinadora de la COMDIM y el secretario de Políticas Sociales del municipio, para dar paso después a una ponencia de Tatau Godinho (asesora especial de la Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres) sobre el proceso de las Conferencias.

A diferencia de lo sucedido con las pre-conferencias distritales, la Conferencia Municipal sí contaba con un Reglamento Interno que fue leído y debatido con vistas a su posible modificación. Entre las propuestas de debate, encontramos:

- Una pregunta sobre si los hombres podían o no participar o ser elegidos como representantes. Esta cuestión se saldó remitiendo al propio Reglamento que no consideraba ningún tipo de exclusión por razones de género.

- Algunas observadoras reivindicaban poder ejercer derecho a voz y voto en los Gts en los que están, ya que no pudieron participar en las Pre-conferencias y consideraban que su aportación sería muy válida para el proceso. Esta propuesta fue rechazada, ya que iba en contra de la naturaleza del proceso representativo de la Conferencia (sólo participaban delegadas elegidas en las Pre-conferencias o aquellas que tenían derecho por formar parte de la comisión organizadora).
- El resto de demandas tenían que ver con cuestiones de logística (ausencia de guarderías y de comida, fundamentalmente).

Sólo hubo un cambio fruto del debate que merece la pena destacar, ya que modificó la dinámica y los porcentajes de elección de las delegadas. Las trabajadoras del sector público (no las gestoras), a propuesta de las mismas, pasaron a ser consideradas sociedad civil y el porcentaje de delegadas paso de 60%-40% para sociedad civil y segmento poder público a 80%-20% en beneficio de la primera.

El segundo día contó con dos ponencias. La primera de ellas combinó un análisis de la situación de las mujeres en el municipio junto a los retos a asumir para construir políticas de género. La segunda, se centró más en la evaluación de las propuestas de la II Conferencia Municipal de Política para las mujeres y las perspectivas de mejora a partir de las mismas

Del mismo modo que en las pre-conferencias, las temáticas trabajadas en los GTs fueron cinco correspondientes a ejes temáticos del II Plan Nacional: 1) Autonomía económica e igualdad en el mundo del trabajo, con inclusión social; 2) Educación inclusiva, no sexista, no racista, no homofóbica y no lesbofóbica; 3) Salud de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos; 4) Combate a todas las formas de violencia contra las mujeres y; 5) Participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión y propuestas generales. El número inicial de propuestas con las que contaba cada eje eran:

Tabla nº 6: Ejes y número de propuestas Conferencia Municipal Belo Horizonte

- Salud de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos	46 propuestas
- Autonomía económica e igualdad en el mundo del trabajo, con inclusión social	31 propuestas

- Combate a todas las formas de violencia contra las mujeres	30 propuestas
- Educación inclusiva, no sexista, no racista, no homofóbica y no lesbofóbica	27 propuestas
- Participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión y propuestas generales	22 propuestas

Fuente: cuaderno de propuestas para debate en la Conferencia Municipal de Belo Horizonte de Política para Mujeres, 2011

Las participantes se dividieron en estos 5 grupos (con una media de 35-40 personas por grupo). Cada uno de los GTs, encargado de una temática, debía de elegir tres propuestas encaminadas al nivel estadual y cinco propuestas que subsidiarían el Plan Municipal de Política para Mujeres de Belo Horizonte. Inicialmente las propuestas no estaban divididas por nivel administrativo al que estaban destinadas, lo cual supuso problemas en la deliberación. La elección del número de propuestas por nivel determinado por el Reglamento Interno, sólo se cumplió en los debates para la escala estadual y fue sistemáticamente incumplido en las propuestas para el plan municipal, contando con más propuestas aprobadas por eje de las que correspondían. Para ser incorporadas al relatorio del grupo las propuestas tenían que contar únicamente con la aprobación del 20% de las participantes, un porcentaje que se mantenía desde la primera edición de la Conferencia Municipal.

Ninguno de los Gts podría generar nuevas propuestas, la mesa coordinadora insistió en que estas propuestas partían de la fase de las pre-conferencias distritales, con lo que gozaban de la legitimidad de ser fruto de un proceso participativo, mientras que el carácter representativo de la etapa municipal carecía de dicha legitimidad. Las capacidades deliberativas de la representación, por lo tanto, se veían limitadas a modificar y fusionar las propuestas existentes. Esto supone un importante problema si pensamos en la calidad deliberativa del proceso, ya que pese a generarse un nuevo espacio público, se reduce su impacto al considerar que la representación tiene una menor legitimidad y no puede generar nuevas propuestas. Esto no sólo responde a una falsa dicotomía entre participación y representación, sino que implica un importante desperdicio de los intercambios y saberes que podías darse.

Partiendo de esta limitación, en la mayoría de los Gts la preocupación fundamental de las participantes era mejorar la redacción de las propuestas y fusionar algunas para mejorar su calidad e impacto. En aquellos casos en los que las propuestas tenían más de una proposición de modificación, las proponentes se reunían por separado para buscar una propuesta de consenso. Como resultado del debate dentro de los grupos, casi la totalidad de las propuestas finales aprobadas presentaban modificaciones frente a las contenidas en documento inicial.

En esta escala, la *distribución de saberes* presentó un modelo similar al de las pre-conferencias, con cierta preeminencia del *saber profesional* que aparece para aclarar algunas de las modificaciones propuestas. El proceso de debate en torno a las propuestas, las modificó y mejoró sustancialmente la calidad de las mismas, bien a través de debates en la plenaria del grupo de trabajo o con la creación de grupos específicos que preparaban la nueva redacción cuando la propuesta era destacada por más de una persona, buscando el consenso entre las diferentes alternativas. En esta segunda fase la circulación de saberes y aprendizajes derivados de las pre-conferencias y su interacción fue mayor. La priorización de las propuestas a presentar después de los debates (orientados en su mayoría a fusionar las mismas) se realizó mediante votaciones levantando la tarjeta de inscripción.

Si la mayor deficiencia deliberativa del proceso en la fase municipal hasta este momento, tenía que ver con la incapacidad de los Gts para realizar nuevas propuestas, la plenaria final resulto aún más problemática. En primer lugar por la poca asistencia a la misma (muchas mujeres habían abandonado la Conferencia ya o no tenían interés en participar de esta momento final), en segundo lugar la convocatoria para la lectura de las conclusiones de los ejes de debate no se dio de forma ordenada y la lectura no estaba digitalizada en muchos casos (esto dificultaba la compresión de las propuestas). Finalmente, sólo se votó una propuesta que ya había resultado polémica en el Gt 5. En este caso se revirtió la votación realizada en el Gt y ganó una modificación de la redacción que había perdido la discusión anterior. Podemos considerar que el impacto deliberativo en la modificación de las propuestas por parte de la plenaria final es casi nulo.

En la elección de delegadas hubo división de foros: uno para elegir a las representantes del poder público y otro para elegir a las representantes de la Sociedad Civil., algo que se mantuvo pese a las protestas que se dieron en algunos grupos de trabajo. Se eligieron 50 delegadas (40 de la sociedad civil y 10 del segmento gobierno).

En el espacio de la sociedad civil la elección de las delegadas, que más allá del número de representantes a elegir, carecía de criterios establecidos en el reglamento, comenzó precisamente con la discusión en torno a qué variables debían de determinar la elección. Podemos señalar que este es un importante elemento respecto a la democratización de la representación: la deliberación sobre qué elementos son los más válidos para elegir delegadas. En primer lugar, sin alcanzar acuerdos significativos al respecto, se intentó atender a cuestiones de representación por segmento (raza, edad, entidad en la que se participa...). El segundo criterio fue el de respetar la representación territorial, considerando las 9 divisiones distritales del municipio. Pese a resultar polémico, este fue el criterio aprobado. Polémico en el sentido de que tenía más que ver con antiguos liderazgos dentro del movimiento de mujeres del municipio que con la propia dinámica de actuación de dichos movimientos:

> *"Pero si la gente lo piensa, no tiene nada que ver, el criterio regional, con el movimiento de mujeres (...) El movimiento de mujeres no tiene esa cosa territorializada, no es como otros movimientos como es la salud"*[88].

> *"Ellas no estaban representando una base de mujeres, ellas estaban representando un movimiento que un día existió y ellas querían disputar espacio allí para poder continuar ocupando su lugar de líderes (...) territorio no aparece en la discusión de las mujeres, es una cuestión residual. Son representaciones de intereses, de demandas específicas de grupos específicos, toda esa cuestión ligada a una cierta agenda de demandas que quieren espacio político"*[89].

[88] Entrevista representante Sociedad Civil Belo Horizonte (1).
[89] Entrevista Marlise Matos. Profesora en la FAFICH-UFMG, directora del NEPEM (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher).

Por tanto cada una de las regionales se separó para elegir a sus delegadas, con lo que se abría un nuevo espacio de deliberación donde en algunos casos se incorporaban otras variables de elección además de la territorial. Sólo en dos de los nueve casos fue necesario recurrir a la votación, con lo que repitió una pauta similar a la de las pre-conferencias. Es estos casos las candidatas tenían un tiempo para presentarse para después ser votadas por las presentes. Las razones para ser elegidas variaron, desde el histórico de participación hasta la "representación" de determinados segmentos, como en la región Centro-Sur, donde gano "*una mujer que es del Aglomerado da Serra*[90]*, con lo que pesó mucho ser una mujer negra, de la favela, pesó mucho lo que ella simboliza*"[91].

Este mecanismo de separación por segmentos (poder público y sociedad civil), exposición de motivos y votación, se mantuvo en la mayoría de las Conferencias Regionales[92] o Municipales. Cabe destacar alguna excepción que señala posibles problemas dentro de los municipios pequeños y del interior del estado, donde las condiciones institucionales para la elección no se garantizaban y se mantenían determinados criterios de carácter más clientelar. En esos casos, la circulación de conocimiento entre redes de movimientos sociales permitió revertir esta dinámica. Las siguientes declaraciones son de una participante de una organización de mujeres de extensión nacional donde se habían dado debates sobre la agenda y las condiciones de las Conferencias:

> "*Como yo ya conocía el proceso de las conferencias, pregunte ¿cuándo se van a elegir los delegados?, no ya fueron elegidos, ¿cuándo se les eligió? Y ahí empezó una "discusión acalorada" porque los gobiernos locales estaban determinando quien iba a ser elegido (...) y ahí conseguimos tener elección de delegados y yo fui una de las elegidas junto a otras dos personas (...) yo conocía de otros espacios de mujeres a la coordinadora estadual de mujeres, ella justo se estaba marchando ya. Yo fui corriendo detrás de ella para decirle que no iba a celebrarse elección de delegadas. Ella volvió y*

[90] Conjunto de favelas en el municipio de Belo Horizonte.
[91] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (1)
[92] Las Conferencias Regionales son aquellas en las que se agrupaban varios municipios de pequeño tamaño para celebrar una única Conferencia.

reclamo que sí, que tenía que darse la elección de delegadas. Así que lo conseguimos"[93]

Más allá de esta situación, la mayor parte de las delegadas que participaron en la Conferencia Estadual, es decir que fueron elegidas en sus municipios o regiones, señalan argumentos similares sobre por qué las eligieron: el hecho de ser conocidas por su participación en movimientos o entidades vinculadas a la política de mujeres, su presencia en los consejos o los conocimientos que poseen. Parece existir en esta escala una cierta falta de renovación de los liderazgos dentro de las delegadas de la CNPM al depender de un amplio historial de participación. Casos como el de Curvelo, sin embargo, pese al problema señalado, presentan otro perfil en el que militantes más jóvenes consiguieron ser elegidas[94].

5.3 La fase de la Conferencia Estadual de Mujeres en Minas Gerais.

La III Conferencia Estadual de Política para Mujeres (celebrada en el SESC Venda Nova, a las afueras de Belo Horizonte, entre los días 17 y19 de octubre de 2011) contó con la participación de 957 personas y la diversidad de actores participantes fue mucho mayor que en las etapas anteriores de este mismo ciclo. En un primer momento las delegadas y asistentes recibieron sus tarjetas de identificación respectivas (diferentes en función de si eran delegadas, invitadas u observadoras) y documentación que incluía el reglamento de la Conferencia Estadual y de la Nacional y el documento con las propuestas a debatir procedentes de las conferencias previas. En la mesa de apertura diferentes ponencias dieron cuenta de las políticas públicas para mujeres puestas en marcha hasta el momento. Dichas exposiciones sirvieron como marco de evaluación dentro de la Conferencia.

Tras este momento, se procedió a la lectura y votación del Reglamento Interno de la Conferencia. Antes de iniciar la lectura la coordinadora de la mesa señaló que sólo podrían votar las personas con tarjeta de identificación visible, de forma que se pudiera

[93] Entrevista representante sociedad civil municipio Curvelo.

[94] En otras Conferencias, por ejemplo en la estadual de Rio de Janeiro, algunas de las regiones consideraron específicamente en los criterios acordados para la elección que fueran personas que nunca habían participado de una fase nacional y con una experiencia menor quienes fueran elegidas, acompañadas por otras que si atesoraban esa experiencia

confirmar que tenían derecho a voto. El procedimiento sería: a) lectura del reglamento; b) señalización de algún artículo que se quiera modificar o aclarar; c) discusión sobre la modificación y; d) votación de la misma. Aquellos artículos que no eran señalados eran aprobados directamente. En total se señalaron 16 artículos del reglamento que hacían referencia a diversos aspectos. En primer lugar tenían que ver con el reconocimiento a las mujeres negras o de comunidades tradicionales (por ejemplo, protestando contra la ausencia de representantes de dichos colectivos en la comisión organizadora o intentando garantizar cuotas de delegadas para estos grupos, sin conseguir la aprobación de la plenaria). Otros tenían que ver con cuestiones organizativas (control de asistencia, horarios para acreditarse,... etc) o con la presencia o no de *delegadas natas*[95] para la Conferencia Nacional (no existían inicialmente y hubo peticiones, rechazadas, para que las plazas de delegadas sobrantes pasasen a representantes de entidades de ámbito nacional). También había algunos referidos a la dinámica de discusión, planteando que la división de las personas en grupos de trabajo, que había sido aleatoria, no permitía valorizar el saber de dichas participantes que podrían tener conocimientos más relevantes en otras áreas y que de esa manera ese trabajo se desperdicia (propuesta que fue rechazada) o pidiendo que el tiempo de las exposiciones fuera más largo (rechazada también).

Dos fueron los ámbitos de discusión más importantes dentro de la lectura del Reglamento y los dos tenían que ver con la representación. Antes de presentar cuáles fueron dichos debates es necesario prestar atención a qué planteaba el reglamento de la anterior Conferencia Estadual sobre la elección de delegadas para poder observar sus diferencias. En la II Conferencia Estadual de Minas Gerais se podían elegir 183 delegadas, divididas según los siguientes porcentajes: 60% delegadas de la Sociedad Civil, 30% delegadas del poder público municipal y 10% delegadas del poder público estadual. La composición de la elección era la siguiente:

- Sociedad Civil, 110 delegadas. 100 elegidas por las macro-regiones[96]; 2 representantes de la comunidad indígena y 2 representantes de la comunidad

[95] Son aquellas que eran elegidas delegadas para la fase siguiente (Federal en este caso) sin necesidad de proceso de votación.

[96] Las macroregiones son grandes agrupaciones de municipios del estado de Minas Gerais) 11: Alto Paranaiba, Central I-RMBH, Central II, Centro-Oeste, Jequitinhonha/ Mucuri, Mata, Noroeste, Norte, Rio Doce, Sul y Triângulo (Reglamento Interno II Conferencia Estadual de Política para Mujeres de Minas Gerais).

quilombola (elegidas por las respectivas comunidades) y 6 delegadas para las entidades con base nacional[97].

- Poder público: 18 delegadas del poder público estadual: siendo 8 representantes del poder público estadual, cuatro consejeras titulares de Consejo Estadual de la Mujer (2 representantes de la Sociedad Civil y dos del Poder público) y 6 representantes de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais que participasen de la Conferencia. Por otro lado, el poder público municipal, contaba con 55 delegadas, representantes de los gobiernos municipales que serían elegidas según los criterios de población establecidos también para la sociedad civil en cada una de las macro-regiones.

Pese a que no especifica cómo serán elegidos los delegados, sí que señala que al menos los del poder municipal tendrán que estar presentes en la elección.

En la III conferencia estadual se plantearon tres modificaciones sustanciales respecto a la representación. En primer lugar se pidió que la elección de delegadas fuera realizada de manera autónoma por cada una de las regionales de la SEDESE (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais) para después ser refrendada dicha elección en la plenaria final. Esta distribución regional era diferente a la de la conferencia pasada, al pasarse de 11 macro-regiones de planificación a 20 regiones establecidas por dicha Secretaria. A continuación (y con un grado de aprobación diferente, pues si en el primer caso la propuesta fue aprobada por una amplia mayoría, en el segundo necesito de una votación con un resultado muy ajustado) se solicitó que, puesto que cada regional decidiría quiénes serían sus delegadas, dichas regionales pudieran elegir representantes en función de los criterios decididos en cada una, eliminando los señalados en el Reglamento.

Tenemos, por lo tanto, que la metadeliberación en torno al Reglamento Interno, implicó dos modificaciones que, como sucedió en la fase municipal de Belo Horizonte estaban encaminadas a democratizar la representación mediante la mejora de las condiciones de

[97] Estas entidades eran: Marcha Mundial das Mulheres, Central de Movimentos Populares, Rede Feminista de Saúde, FETAEMG, União Brasileira de Mulheres y Articulação de Mulheres Brasileiras. (Reglamento Interno II Conferencia Estadual de Política para Mujeres de Minas Gerais).

deliberación sobre la misma: a) pluralizando los foros de discusión (mediante el debate autónomo en cada una de las regionales) y; b) posibilitando una mejor adaptación de los criterios de qué tipo de representación es deseable a los debates y necesidades de cada una de las regionales. La tercera modificación que se expone a continuación también supone una importante forma de democratización, pero lo hace mediante la puesta en valor de la participación.

En tercer lugar, el porcentaje y número de delegadas que cada una de las regionales podía elegir estaba determinado por su población y en segundo lugar por el grado de movilización (es decir, el número de municipios que realizaron conferencias previas en cada regional). Según este criterio la selección quedaba establecida del siguiente modo:

Tablanº 7: distribución de delegadas por regional de la SEDESE

Regional SEDESE	**Delegadas Sociedad Civil**	**Delegadas Poder Público**
Almenara	2	1
Paracatu	2	1
Salinas	2	1
Araçuai	2	1
Ituiutaba	2	1
Patos de minas	0	0
Teófilo Otoni	6	3
Uberaba	6	3
Poços de Caldas	5	3
Muriaé	5	3
Curvelo	5	2
Uberlândia	5	2
Governador Baladares	6	3
Montes Claros	6	3
Varginha	6	3
Sao João del Rei	6	3
Juiz de Fora	6	3
Divinópolis	6	3
Timóteo	6	3
Belo Horizonte	26	13

Fuente: Reglamento III conferencia estadual de política para mujeres de Minas Gerais.

La propuesta de modificación planteaba que el criterio de reparto tenía que invertirse y que tenía que ser el grado de movilización el elemento más importante (superando al poblacional), ya que era la única manera de poner en valor la participación como

criterio para tener más o menos delegadas. Esta propuesta de modificación suponía alterar el que se había convertido en el elemento de mayor conflictividad dentro de la comisión organizadora entre el poder público y algunos sectores de la sociedad civil.

Según la presidenta de la comisión organizadora, uno de los objetivos planteados desde la SEDESE para este proceso de Conferencia era conseguir llevar la celebración de Conferencias municipales o regionales al interior de una manera mucho más efectiva que en ocasiones anteriores, ya que su celebración era todavía poco representativa. Esto mejoraría la descentralización del proceso y permitiría una mayor representatividad de las demandas de otros municipios del estado en la Conferencia.

> "*Nuestra lógica fue interiorizar la conferencia, es decir, llegar a municipios donde no existe absolutamente nada en relación a la política de mujeres o lo que existe es muy poco*"[98].

Así mismo se buscó modificar el reparto de las plazas de delegadas de forma que, al basarse en criterios poblacionales, otorgarán más delegadas a los municipios del interior que mediante otro reparto. Esta decisión fue polémica dentro de la comisión organizadora y según representantes de la misma fue aprobada sin contar con el voto de la comisión (de los actores de la sociedad civil) al publicarse el reglamento antes de la última reunión donde se debía cerrar. Para algunas entidades, esta opción "por el interior" estaba basada en razones políticas:

> "*Este reparto tiene un sentido. Belo Horizonte es donde están los movimientos de mujeres más organizados y en el interior es donde el gobierno tiene más influencia... el gobierno quiso movilizar a sus bases a partir de la conferencia, con lo que les dio peso en la conferencia*"[99].

De hecho, según la propia presidenta de la comisión organizadora se había trabajado con los municipios del interior para que actuaran de manera que no perdieran esta

[98] Entrevista presidenta de la comisión organizadora de la III Conferencia Estadual de Política para Mujeres (Eliana Piola-SEDESE).
[99] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (I).

votación:

> "*De la misma forma el interior fue sensibilizado a no ceder, porque si yo prepare toda la preparación con el interior… yo tenía certeza que el interior vencería cualquier disputa en el voto*"[100].

Tras la presentación de la propuesta, esta se sometió a votación, con un resultado favorable a la modificación por un escaso margen. La propuesta alteró significativamente el reparto de delegadas entre las regiones, quedando de la siguiente manera:

Tabla nº 8: distribución de delegadas antes y después de la votación del reglamento

Regionales de la SEDESE	**Plazas Sociedad Civil (SC) antes de la modificación**	**Plazas Poder Público (PP) antes de la modificación**	**Plazas Sociedad Civil después de la modificación**	**Plazas Poder Publico después de la modificación**	**Plazas modificadas**
Almenara	2	1	*3*	1	+1 (SC)
Paracatu	2	1	2	1	0
Salinas	2	1	2	1	0
Araçuai	2	1	2	1	0
Ituiutaba	2	1	*1*	1	-1 (SC)
Patos de minas	0	0	0	0	0
Teófilo Otoni	6	3	*8*	*4*	+2 (SC) +1 (PP)
Uberaba	6	3	*7*	3	+1 (SC)
Poços de Caldas	5	3	*6*	3	+1 (SC)
Muriaé	5	3	*5*	*2*	-1 (PP)
Curvelo	5	2	*3*	2	-2 (SC)
Uberlândia	5	2	*3*	3	-2 (SC)
Governador Baladares	6	3	*11*	*5*	+5 (SC) + 2 (PP)
Montes Claros	6	3	*9*	*5*	+3 (SC) +2 (PP)
Varginha	6	3	6	3	0
Sao João del Rei	6	3	6	3	0
Juiz de Fora	6	3	*5*	3	-1 (SC)
Divinópolis	6	3	*3*	*1*	-3 (SC) -1 (PP)
Timóteo	6	3	2	1	-4 (SC) -2 (SC)

[100] Entrevista presidenta de la comisión organizadora de la III Conferencia Estadual de Política para Mujeres (Eliana Piola-SEDESE).

Belo Horizonte	26	13	26	11	-2 (PP)

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos de la III Conferencia Estadual de Política para Mujeres de Minas Gerais

Las deliberaciones de la II Conferencia Estadual de Política para Mujeres se articularon en torno a cinco ejes de trabajo: 1) Autonomía, igualdad en el mundo del trabajo y ciudadanía, 2) Educación inclusiva y no sexista, 3) Salud de las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos, 4) Enfrentamiento a la violencia contra las mujeres y 5) Mujer y poder: participación social y política. Cada GT trataba de forma transversal las dimensiones "*étnico-racial, generacional, de clase y de libertad sexual que aborden la situación de la mujer en la ciudad, en el campo, en las comunidades indígenas y quilombolas*" (Reglamento Interno, 2011: 2). Destaca que en la III conferencia estadual las participantes se dividieron, de manera aleatoria, en 6 grupos de trabajo que se repartieron los diferentes ejes del II PN. De forma que salvo en un eje (autonomía económica) el resto de grupos de trabajo trabajaron sobre dos ejes, algo que constituye una diferencia significativa respecto a la edición anterior.

Salvo por esta cuestión la dinámica de trabajo de los grupos fue similar a la de ediciones anteriores, con la presencia de coordinadoras o relatoras, la necesidad de mayoría simple para aprobar las propuestas y la posibilidad de realizar nuevas propuestas que tenían que ser aprobadas por las participantes. La mayoría de los GT comenzó su actividad con la elección de una relatora (las dos coordinadoras ya estaban elegidas) y con la lectura de los objetivos del eje a trabajar dentro del II PN para determinar cuáles eran prioritarios. En este caso se va a mostrar el funcionamiento del GT que abordó dos temáticas (a nivel estadual y nacional): "*Participaçao das mulheres nos espaços de poder e decisão*" y *"Cultura, comunicaçao e midia igualitarias, democráticas e não discriminatorias"* (ejes 5 y 8 del Plan Nacional respectivamente).

Este GT, como ocurría con el resto, tenía que elegir seis propuestas para el nivel nacional y diez para el estadual. La dinámica general consistía en suprimir algunas propuestas, trasladarlas a otros ejes (cuando se considerase que la propuesta no correspondía al eje que se estaba discutiendo) y trabajar con las aprobadas con las siguientes posibilidades: fusión de varias, corrección, supresión parcial o alteración del texto, implicando modificaciones sustanciales en el texto, así como generar propuestas nuevas. En el grupo 5 esta primera parte del trabajo tuvo el siguiente resultado, en el

que destaca el elevado porcentaje de propuestas encaminadas a otros ejes, algo que supone un importante problema respecto a la calidad deliberativa, ya que dichas propuestas no eran, en la mayoría de los casos, debatidas en otros ejes.

Tabla nº. 9: distribución de propuestas en el GT 5. Conferencia estadual de política para mujeres de Minas Gerais.

Eje/ ámbito	**Total de propuestas**	**Encaminadas a otro eje**	**Suprimidas**	**Sometidas a debate**
Eje 5/ nacional	56	17	13	26
Eje 8/ nacional	18	5	1	12
Eje 5/ estadual	31	13	8	20
Eje 8/ estadual	42	12	8	30

Fuente: Elaboración propia.

En este primer momento el grado de debate era muy escaso y sólo en algunas excepciones las delegadas tenían que justificar el por qué de su propuesta y no existía prácticamente debate ni conflicto, salvo algunas llamadas de atención a la mesa coordinadora por su actitud. Las participantes recriminaron en algunos momentos a una de las coordinadoras que al leer las propuestas se posicionaba abiertamente por alguna opción. La mayor parte del debate se desarrolla después a la hora de seleccionar las propuestas definitivas.

En el GT observado, la mayor parte de las propuestas seleccionadas para su votación final fueron objeto de alteración durante el trabajo en grupo. Se añadió texto, se modificó poco o mucho la propuesta, se cambiaron algunas palabras o se fusionaron. En aquellos casos en los que la modificación que se planteaba era muy concreta (alteración o añadido de una palabra o una expresión particular) casi nunca hubo justificación. Por el contrario cuando mayor era la modificación que se proponía mayor era la argumentación, del mismo modo que a mayor interacción discursiva en torno a una propuesta o cuantos más argumentos y/o saberes esgrimidos, mayor era la transformación de dichas propuestas.

Entre los *saberes esgrimidos* en esta fase de debate dos tipos son los que más aparecen. El primero es un *saber profesional difuso* y diverso procedente de los diferentes backgrounds profesionales de las participantes, caracterizado por: a) menciones a

cuestiones legislativas ("*es necesario cumplir la reforma de 2009 sobre la destinación de los fondos de partidos a la capacitación*"[101], "*hay reformar la ley 9594/1997 para incluir a mujeres gitanas y de comunidades tradicionales*"); b) la experiencia profesional y académica (en algunos casos cercana al contra-análisis) en el campo debatido (se dan numerosos debates sobre políticas de cuotas citando estudios o experiencias de otros países o referencias a la necesidad de intersectorialidad en las políticas públicas) o en otros áreas: "*por lo que observo en mi trabajo* –dentro de un servicio público- *hay que añadir que mecanismos que permitan levantar datos a partir de la atención según orientación sexual*".

Aparecen *saberes políticos* derivados de la experiencia en otros procesos de participación, o en otras Conferencias (tanto en etapas previas como en otras temáticas o en ediciones anteriores de la CNPM). Se busca modificar las propuestas en un sentido estratégico, detallándolas según el nivel de competencia administrativa al cual se referían, a su aplicación u observando elementos problemáticos de las políticas a través del contra-análisis ("*según nuestro trabajo, este tipo de acciones tienen que atender a la memoria y al patrimonio para incluir a las mujeres negras de comunidades tradicionales*").

Las historias personales o experiencias concretas vividas en un municipio, catalizadoras del *saber de uso*, contaban con muy poco peso, mucho menos que en las etapas generales y no generaron grandes transformaciones en las propuestas en las que se hizo uso de este tipo de conocimiento. Como ejemplo, hubo un momento en el que una mujer, debatiendo sobre la necesidad de materiales formativos se coloca en pie con una serie de libros y dice "*estos son los libros que yo leí, con los que me forme. Por ellos ahora participo en política. No necesitamos nuevos materiales, hay que difundir los que ya tenemos!*"

Los *saberes delegados* contaron con un peso algo mayor que las experiencias personales o los saberes locales y su influencia en la modificación de las propuestas fue algo mayor. En los pocos casos en los que se utilizaban, hacían referencia a la experiencia adquirida en la gestión de algunos programas/ proyectos socio-culturales.

[101] Salvo indicación contraria, las cursivas se refieren a declaraciones de las participantes en los debates, registradas en el cuaderno de campo.

Las interacciones discursivas en torno a cada propuesta eran escasas (en gran parte por el poco tiempo existente para tratar alrededor de 90 propuestas y por el hecho de tratar todas entre las casi 80 participantes del grupo) y no hubo prácticamente momentos de conflicto (en el sentido de controversia entre participantes). En la mayoría de los casos la propuesta presentada era aprobada y se sumaban (en caso de que existiesen) varias propuestas de modificación en una, recogiendo los diferentes intereses u opiniones mostradas. Fueron muy pocos los casos en los que podíamos encontrar ejemplos similares a la idea de *deliberación contestataria* (Bachtiger, 2011), pero si es cierto, sin embargo, que en esos casos la interacción que se producía ampliaba significativa las argumentaciones, permitiendo entender mejor la propuesta que se realizaba y transformaba sustancialmente la propuesta. El conflicto era, por lo tanto, deliberativamente productivo.

Dentro de la deliberación existía espacio (tras el debate de las propuestas procedentes de las etapas anteriores) a plantear propuestas nuevas para cada una de las dos temáticas en las diferentes escalas (estadual y federal), una mejora respecto a la calidad deliberativa del proceso frente a las etapas anteriores: se reconoce una legitimidad mayor a la representación que adquiere un mayor impacto deliberativo. Si bien es cierto que no existió mucho debate en torno a estas propuestas (como mucho se matizaba algún elemento concreto, pero casi todas eran aprobadas y reconocidas) la existencia de esta posibilidad es relevante porque (más allá de la óptica de que personas cuyas propuestas fueron rechazadas en fases anteriores intentaban su aprobación en este nivel) permitía valorizar conocimientos de las participantes que anteriormente podían no haber tenido espacio de expresión (por la propia composición de las etapas anteriores de las conferencias donde puede que no se debatieran algunos ejes del plan) o permitía que mediante estas nuevas propuestas (que son en su mayoría ampliamente justificadas) se mejorara el diagnóstico que se está haciendo dentro de un eje.

Se puede destacar también que había una mayor familiaridad con el primer tema de debate (participación en los espacios d poder y decisión) que con el segundo (cultura comunicación y medios), independientemente de que se considerase ambos igualmente importantes. Era mucho más diversa la tipología de conocimientos esgrimida en el primero que en el segundo, donde primaban más los *saberes profesionales* en

periodismo y medios de comunicación.

Pese a que la variedad de repertorios discursivos es escasa (podrían destacarse algunos momentos en los que se leían poemas para defender una propuesta o algún relato personal como diferentes respecto a la tónica general), es interesante señalar que existía igual respeto y reconocimiento a todos los repertorios y saberes esgrimidos, que además, cuanto interactuaban en torno a la modificación de una misma propuesta, eran reconocidos de manera equitativa. La mayor parte de las propuestas fueron aprobadas por votación cercana al consenso o por aclamación, con muy pocas excepciones en las que la votación se utilizase para dirimir un conflicto.

A la hora de determinar cuáles de las propuestas elaboradas serían elegidas como definitivas dentro del eje si se recurrió a la votación como un mecanismo agregativo post-deliberación. La votación (salvo en una temática/ escala donde el número de propuestas seleccionadas era el mismo que las que tenían que seleccionarse para la aprobación en la plenaria final) tuvo dos rondas. En una primera se seleccionaban las propuestas más importantes y en una segunda se contaba el número de votos para su priorización. En esta fase no hubo ningún debate.

La plenaria final tenía como objetivo aprobar las propuestas elaboradas en los grupos tanto para el nivel nacional como para el estadual. Tras la presentación por parte de las coordinadoras de los Gts de un resumen sobre cómo habían ido los trabajos, se pasó a leer las seis/ diez propuestas aprobadas en cada eje/ escala. Aquellas que no tuvieran destaque se considerarían aprobadas, las destacadas tendrían turnos de presentación de los destaques y de defensa de las propuestas para después ser votadas. Así mismo, la plenaria contaba (como en ediciones anteriores) con la capacidad de hacer propuestas nuevas (siempre y cuando contasen con la firma de aprobación del 30% de las delegadas). En este momento es importante destacar que en todos los ejes salvo en uno, entre el 70 y el 80% de las propuestas finales que se presentaron contenían modificaciones importantes que las cualificaban, eran resultado de fusiones entre propuestas o eran nuevas. Esto supone que el trabajo en los Gts fue relevante a la hora de construir y elaborar la agenda de política de mujeres y consiguió desarrollar más las propuestas a debatir.

En un primer momento se debaten las propuestas de ámbito nacional:

Tabla nº. 10: número de destaques por eje a nivel nacional. Conferencia estadual política para mujeres de Minas Gerais.

Eje	Total de propuestas	Sin propuesta de modificación	Con propuesta de modificación	Total propuestas de modificación
1	6	5	1	1
2	6	3	3	4
3	6	3	3	7
4	6	2	4	10
5	6	1	5	6
6	6	3	3	2
7	6	3	3	3
8	6	3	3	4
9	9	4	5	5
10	6	3	3	6
Total	63	27	33	48

Fuente: Elaboración propia

Esta plenaria cumplió una función importante al convertirse en el espacio último donde se aprobaban, modificaban o rechazaban las propuestas, además de poder elaborar nuevas (que se debatirán sólo si cuentan con la firma del 30% de las delegadas presentes en ese momento, que eran 278, de forma que el 30% era 84 firmas). Se propusieron para modificación más del 50% de las propuestas e intervinieron unas 30 mujeres (de las cerca de 200 que permanecieron en la plenaria). De nuevo, como en la fase municipal, pese a que esta plenaria si contó con impacto en la discusión y aprobación de propuestas, la asistencia de delegadas era reducida respecto al número de participantes registradas inicialmente.

La mayor parte de las propuestas de modificación presentadas buscaban sólo añadir algunos matices al texto o modificar ligeramente su redacción. En casi todos estos casos no se justificó públicamente el por qué se proponía ese cambio, pero en general las propuestas eran aprobadas. En los pocos casos en los que se justificó la propuesta los saberes predominantes eran técnicos (referencia a legislación, competencias de organismos públicos, diagnósticos generales sobre un determinado sector... etc), siendo casi anecdótica la presencia de experiencias personales, referencias a la situación de un municipio concreto o saberes más politizados.

Sólo en un caso existió un verdadero conflicto en la plenaria que tuvo que ver con la votación sobre la legalización del aborto. Es la propuesta que contó un número mayor de propuestas de modificación y las formas discursivas que se manejaban en los mismos, así como las reacciones de la plenaria eran radicalmente diferentes a lo sucedido hasta ese momento. Si bien es cierto que las retóricas manejadas a favor o en contra eran bastante diferentes. Mientras que las delegadas contra la legalización hacían declaraciones como "*esto supone legalizar el asesinato*" o "*esta conferencia está a favor de la vida, esta propuesta está contra la vida, así que es una propuesta contra el espíritu de la conferencia*", las defensoras de la legalización defendían el carácter laico de Brasil o hacían referencia a los derechos de las mujeres. Es obvio que los argumentos esgrimidos en este momento no modificaron las preferencias de las asistentes y ante la imposibilidad de alcanzar un consenso, la propuesta es sometida a votación. Este es un ejemplo claro de una dinámica de discusión que la deliberación no puede solucionar, es decir, no puede garantizar la posibilidad de alcanzar un consenso o de modificar las posiciones de partida de las participantes, con lo que se hace necesario optar por el recurso de la votación, es decir por una dinámica de democracia agregativa. El resultado de la primera votación (con sólo un voto de diferencia a favor de quienes se posicionaban contra la legalización del aborto) es cuestionado por las delegadas y se somete a una segunda votación, donde la diferencia favorable a la legalización es de sólo cuatro votos, con lo que se mantuvo la propuesta.

Después del debate se presentaron cuatro propuestas nuevas que fueron aprobadas. La importancia de la plenaria como espacio de debate y consolidación de propuestas fue mucho mayor que en etapas anteriores, a lo que hay que añadir, a la hora de analizar cómo se cualifica y se otorgan competencias relevantes a este espacio, el que pudiera realizar nuevas propuestas (aunque existió poco debate en torno a las mismas).

A la hora de debatir las propuestas destinadas al Plan Estadual de Minas Gerais, la coordinadora planteó a la plenaria la posibilidad de aprobar todas en conjunto (sin leerlas en alto). Las participantes aprobaron la propuesta. Si consideramos el alto grado de debate que existió respecto a las propuestas a escala nacional y sus implicaciones, esta decisión (tomada por falta de tiempo) implica un déficit en términos de la calidad deliberativa del proceso.

Como consecuencia de las modificaciones dentro del reglamento cada una de las regionales se reunió en foros paralelos para elegir a las delegadas que irían a la conferencia nacional. En la elección de las delegadas, la mayoría de las regionales se dividió entre sociedad civil y poder público, de forma que cada grupo decidiera los criterios de elección. Gran parte del debate consistió en aclarar cuáles tenían que ser los criterios a partir de los cuales se iban a elegir las delegadas. En aquellos casos en los que el número de plazas previstas lo permitía se repartían entre los municipios asistentes, de forma que las representantes de cada uno determinaban quién ocuparía la plaza. Dentro de la regional de Belo Horizonte, por ejemplo, se repartieron entre la ciudad y la corona metropolitana.

Como se ha señalado anteriormente, las modificaciones en el RI hicieron que cada una de las diferentes regionales en que se había dividido el estado pudiesen decidir los criterios a través de los cuales elegir delegadas (en función del número de delegadas que les asignaba el cambio en la proporción resultado de alterar los criterios). En este caso, se trata de ver qué es lo que este cambio supuso y qué implicó a la hora de definir la representación

El primer elemento a considerar es que el hecho de existiera un espacio específico para deliberar impidió que los acuerdos previos entre algunas entidades, en forma de elaboración de listas, fueran determinantes, ya que otras participantes pudieron impugnar esos acuerdos y exigir una discusión más democrática[102]. La siguiente cuestión es que en este espacio se dio una innovación significativa respecto a la elección de delegadas. En un porcentaje alto las delegadas en la CNPM son representantes de organizaciones, es decir, a los niveles supra-municipales casi no suelen llegar ciudadanas no asociadas y, desde luego, no se percibe como lo habitual. En el debate para la elección "*había unas compañeras que no eran de ninguna entidad, unas "perdidas", que fueron para la Conferencia representándose a sí mismas y encima querían ir para la nacional*"[103]. Finalmente y fruto de la discusión, se reconoció la legitimidad de estas participantes, se reservaron plazas para ellas y conformaron un grupo que discutiría sobre quién sería elegida. El resto de las participantes, una vez

[102] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (2)
[103] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (1)

repartidas esas plazas, entraron a la discusión sobre quién, y por lo tanto qué, debía de ser elegida como delegada.

La discusión sobre cómo conformar la representación de la ciudad de Belo Horizonte para la fase nacional estuvo lejos de ser un proceso tranquilo y exento de conflictividad, tal y como señala una observadora del proceso:

> "*En la estadual encontré una disputa muy importante entre las jóvenes mujeres feministas intentando entrar, ser delegadas, disputando y las más viejas cerrándoles las puertas. (...) Las jóvenes feministas tuvieron mucha dificultad y esas tienen base de movilización, ellas están en partidos políticos, en sindicatos como la CUT, en la universidad -como por ejemplo en un grupo de libre orientación sexual de las mujeres lesbianas-, grupos que tienen un respaldo popular y de masa detrás, que tienen mucha dificultad para entrar y unas lideres medio jurásicas que se quedan ahí, sentadas encima de ese espacio de la representación, y haciéndose presentes sólo en ese momento*"[104]

En torno a este conflicto finalmente se consiguió definir qué se iba a representar, de forma que las plazas se repartieron entre diferentes entidades del movimiento de mujeres (feministas, de vivienda, mujeres negras,…). Quedó una plaza y se decidió que sería de "segmento", con lo que se presentaron candidatas que representaban mujeres jóvenes, de la tercera edad, comunidades tradicionales (quilombolas),… etc. En la votación ganó la candidata del segmento joven. Es decir el proceso en el espacio de la ciudad de Belo Horizonte permitió, además de reconocer a las no asociadas, determinar qué es lo que se debía representar, una representación basada en términos de temáticas (por entidades participantes) y de segmentos de población.

En la regional de Curvelo que era una de las que más delegadas había perdido por la transformación reglamentaria, se encontraron con que les correspondía el mismo

[104] Entrevista Marlise Matos. Profesora en la FAFICH-UFMG, directora del NEPEM (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher)

número de delegadas que de municipios contemplados en la regional (cinco, tres de la sociedad civil y dos de poder público). En este caso, el debate entre las participantes se saldó con el objetivo de garantizar la representación de la diversidad de la región, eligiendo a una delegada por municipio. Si bien esta es la primera decisión, que garantiza que todas las ciudades van a estar representadas, había dos problemas por resolver. El reparto de las delegadas implicaba dos del poder público, con lo que se decidió que aquellas ciudades con candidatas de poder público (que eran, precisamente, dos) tenían que elegirlas, pese a la oposición de las candidatas de la sociedad civil. Esto suponía garantizar la presencia de cada municipio y cumplir con las plazas reservadas en el Reglamento. Para elegir a las tres representantes de la sociedad civil, se optó porque cada ciudad se reuniese y eligiese a su representante, es decir, cada municipio determinaba qué y cómo se iba a representar. En una de estas ciudades, las delegadas optaron por el sorteo como el mecanismo de selección de la delegada, aun cuando existían participantes que podrían haber ganado la elección al estar acompañadas por otras de su misma organización.

Encontramos un ejemplo diferente en la regional de São João de Rei. El acuerdo general dentro de la regional fue que cada ciudad o región decidiría sus delegadas repartiéndose equitativamente las plazas disponibles entre ellas. A diferencia de lo que sucedió en Curvelo, en el municipio de Conselheiro Lafaiette se optó por debatir quién sería la que mejor defendería las propuestas que venían de la región, con lo que se valoraba una representación más vinculada a la agenda territorial. Finalmente la elegida lo fue por ser considerada la mejor representante de la región, lo fue por su mayor experiencia en este tipo de foros y su histórico de militancia y trabajo en políticas públicas[105]. En la región de Montes Claros el proceso de debate más importante fue para aprobar la división de las plazas entre los diferentes municipios. El municipio más poblado y con más participantes defendía la votación dentro de la misma regional, ya que hubieran ganado la mayoría de los votos, sin embargo fruto de la discusión las plazas se repartieron entre cada región según el número de habitantes. En el caso de Pirapora, las candidatas debatieron fundamentalmente sobre quién tenía posibilidades de ir y quién sería la mejor candidata, según palabras de la delegada elegida: "*ellas pensaron que yo tendría más condición de defender las propuestas del estado*"[106], condición referida a su

[105] Entrevistas representantes sociedad civil Conselheiro Lafaiette (1 y 2).
[106] Entrevista representante sociedad civil Pirapora.

experiencia dentro de las Instituciones Participativas. Llama la atención que en estos dos casos aparezca claramente la mención a defender las propuestas aprobadas en la estadual de Minas Gerais, sin tanta presencia en otros casos.

Encontramos por lo tanto, un marco en el que la definición de la representación se diversifica, cruzándose territorio y temática. La diversificación de los motivos y las tipologías de representación viene dada por la habilitación de diferentes espacios regionales para la discusión y por los acuerdos de dichos debates. De esta forma se pluralizan las razones de la legitimidad de las delegadas que se van a elegir y los mecanismos de elección. Por un lado permite visibilizar conflictos dentro de la sociedad civil y plantear espacios para afrontarlos y supone ciertas innovaciones en la democratización del proceso, sea por las tipologías de delegadas elegidas (por ejemplo las no asociadas) o sea por mecanismo (por ejemplo, el sorteo). Por otro lado hace que "representar" a una ciudad o una región, no se limite a ser representar las propuestas de esa ciudad, sino que se convierte en representar aquello que se ha decidió que se quiere representar, desde las propias propuestas (caso de São João de Rei) a segmentos específicos del movimiento de mujeres (como Belo Horizonte).

5.4 La fase de la Conferencia Nacional de mujeres en Brasilia.

Tras la realización de 1.119 Conferencias Municipales, 118 Regiones y 27 Estaduales, la III CNPM tuvo lugar entre los días 12 y 15 de diciembre de 2011 en el Centro de Convenciones Ulysses Guimaraes, en Brasilia. Desde su inicio, se vio afectada por problemas originados porque la empresa encargada de la logística se retiró 10 días antes de su inicio. Esto supuso que muchas delegaciones tuviesen que alojarse lejos de Brasilia, así como problemas en el transporte, alimentación,... etc. Dichos trastornos condicionaron los horarios y el trabajo de la CNPM, también afectó al ambiente de la misma, ya que algunas delegaciones estaduales amenazaron con abandonar la Conferencia.

Este problema estuvo presente en todas y cada una de las declaraciones en la mesa de apertura, inclusive en la de la Presidenta Dilma Rouseff. Cabe destacar que esta es la única Conferencia que ha contado con la Presidenta en la apertura. En ella, Dilma Rouseff no sólo se refirió a la importancia de la Conferencia, al compromiso de los

diferentes ministerios implicados en resolver los problemas de logística, o a la importancia del siglo XXI como el del "empoderamiento de las mujeres". También confirmo que la SPM seguiría manteniendo su estatus actual ante los rumores que existían al respecto, confirmación ampliamente celebrada por el auditorio. Michelle Bachelet, Secretaria de Naciones Unidas para la igualdad de género, fue otra de las presencias destacadas en esta CNPM.

A diferencia de lo sucedido en las fases previas, la conferencia nacional dio mucha más importancia a la formación de las delegadas, algo que ya ocurría en las ediciones anteriores aunque con algunas diferencias. Respecto a los espacios formativos, la segunda CNPM (2007) mantuvo el mismo número de paneles (conferencias) temáticos, que la primera en 2004 (tres). Además trataron temáticas similares, aunque la II CNPM tuvo uno de los paneles dedicado a la evaluación del Primer Plan Nacional de Política para Mujeres. La segunda Conferencia incorporó las "rodas de conversa" (grupos de debate), encuentros informales de debate con representantes de la sociedad civil y del gobierno (en los diferentes niveles de la federación brasileña). La tercera edición contó con cuatro paneles temáticos y ocho "ruedas de debate" que trataron temas como: desarrollo socio-económico; racismo y lesbofobía; autonomía; comunicación,... etc, junto con un conjunto de ponencias específico sobre las perspectivas y prioridades del II PN de Políticas para Mujeres, eje central de la discusión de la III CNPM. Los paneles y los grupos de debate contaron con una nutrida presencia de representantes del poder público y de la sociedad civil.

La representación dejó de ser el eje central del debate sobre el reglamento interno de la conferencia, ya que no se daría ningún proceso de elección. La relación entre la mesa coordinadora y la plenaria empezó a ser polémica desde el primer momento ante la actitud de la primera de imponer determinadas decisiones o en convertir en propuestas algunas declaraciones que no lo eran (esta relación conflictiva entre los dos espacios se mantuvo durante toda la Conferencia). La modificación más importante del reglamento, implicó incrementar el número de propuestas que cada Gt podía escoger hasta 20. Esta propuesta se justificó señalando que algunos ejes tenían muchas más propuestas que otros, con lo que limitar a sólo 10 las que podían priorizar era injusto comparativamente, con lo que era mejor que pudiesen elegir 20. Pero esto supuso automáticamente que algunos ejes pudiesen realizar propuestas nuevas, dado que no

tenían siquiera 20 propuestas en total.

Tabla nº 11: número de propuestas por eje, conferencia nacional de política para mujeres

Eje	Total propuestas
Autonomía económica y social y desafíos para el desarrollo sostenible	**22**
Autonomía Personal de las Mujeres	**37**
Autonomía Cultural	**18**
Autonomia Política, institucionalización y financiación de políticas públicas para las mujeres	**10**

Fuente: Cuaderno de Propuestas, III conferencia nacional de política para mujeres

El resto de propuestas de modificación tuvo que ver con cuestiones técnicas y de organización interna (horarios, plazo de presentación de las mociones, aclaraciones sobre el porcentaje de Gts que tenían que aprobar una propuesta,... etc).

Cabe destacar que durante la CNPM se podían observar reuniones de algunas de las entidades de mujeres que cuentan con articulación nacional. En estos espacios determinaban que propuestas se presentarían dentro de los Gts (al tener varias delegadas se aseguraban presencia en todos los ejes y en varios Gt, de forma que podían asumir las exigencias del reglamento para promover la modificación o la creación de nuevas propuestas). Si bien es cierto que la estructura de la III CNPM facilitaba este tipo de actuaciones, también es cierto que a partir de su trabajo este tipo de entidades promovían numerosas reflexiones dentro de los Gt, donde, además, sus propuestas tenían que ser aprobadas.

La organización de los Gts también cambio con respecto a fases anteriores. Se dividieron los ejes del II Plan Nacional en varias áreas temáticas: 1) Autonomía económica y social; 2) Autonomía Cultural; 3) Autonomía Personal y; 4) Autonomía Política. 24 GT debatieron durante el segundo día el eje 1, mientras que en el segundo

día cada eje (de los tres restantes) contaría con 8 GT. Todos los grupos integrarían de manera transversal las orientaciones referidas a la lucha contra el racismo, lesbofobia, sexismo y atención a las desigualdades generacionales. El número de delegadas en cada Gt osciló entre las 50 y las 100 personas.

Para este trabajo se siguió el trabajo de dos Gts, en los ejes de Autonomía Económica y Autonomía Cultural.

Tabla nº 12: número de propuestas señaladas para modificación por Gt

Eje	Total de propuestas	Propuestas de modificación	Nº de propuestas de modificación
Autonomía económica y social	22	17	32
Autonomía cultural	18	18	No se contabilizaron

Fuente: Elaboración propia

Lo primero que llama la atención es la cantidad de propuestas destacadas en cada Gt, alcanzando todas las propuestas en el eje de Autonomía Cultural (que además, por la modificación del reglamento señalada anteriormente, podía elaborar propuestas nuevas). En la mayoría de los casos los destaques pedidos estaban orientados a añadir elementos al texto (como menciones a colectivos específicos, concretizar determinadas acciones, enfatizar algunos derechos en la propuesta,... etc), sólo en el grupo que contaba con 22 propuestas se hizo necesario eliminar o juntar alguna propuesta. La casi totalidad de las propuestas fueron aprobadas por aclamación y no fue necesaria la votación para dirimir conflictos (entendiendo como tal aquellos momentos en los que existiera una división de opiniones patente entre mayorías del Gt).

Casi todas las propuestas contaron con un grado de interacción discursiva (número de intervenciones por propuesta) mucho mayor que en las etapas anteriores, pese a que las modificaciones a plantear fueran más específicas o menos complejas. Con lo que tenemos un grado de justificación de las razones y de debate en torno más amplio y diverso.

En este nivel la *tipología de conocimientos* es más diversa que en fases anteriores. Los saberes legislativos o técnicos que podemos enmarcar dentro de la categoría de *saberes profesionales difusos* tienen una presencia importante ("*en los casos de hijos con*

deficiencia, existe legislación tanto en el campo de la salud como en el caso de asistencia social que facilita las licencias para cuidar de esos familiares, pero eso no es una licencia de maternidad"). Pero comparten importancia con otros, más políticos o de contra-*experticia*. En algunos casos, como el de la adopción, interactúan discursos más profesionales con conocimientos más vinculados a la dinámica del contra-análisis en torno a la misma temática.

Los *contra-análisis* esgrimidos son diversos: referencias a investigaciones o trabajos de organismos independientes (relativas, por ejemplo, a las desigualdades salariales), conocimientos sobre patrimonios culturales inmateriales ("*tenemos un problema con la apropiación de los saberes y la cultura indígena, se están convirtiendo en bienes de consumo cultural que ellos no pueden controlar ni aprovechar*" o "*hay otros patrimonios que están desapareciendo como el de las parteras que no tienen modos de garantizar la reproducción o la valorización de sus prácticas*"), u otro tipo de conocimientos desarrollados a partir de la práctica específica de movimientos sociales (educación, diversidad étnica,... etc) y su análisis de políticas públicas ("*en la extensión rural, la asistencia técnica no contempla a las mujeres quilombolas desde sus especificidades*" o "*no existen programas de educación adecuados para las mujeres en las cárceles*").

Como *saber político* destaca la referencia que se hace en algunos casos a la agenda o a las propuestas realizadas en otras conferencias ("*en la Conferencia de Educación se aprobó esta propuesta, hay que insistir en la educación superior*") o al trabajo de otros movimientos sociales ("*el movimiento sindical insiste en el 50% del Pre-Sal para la financiación de la educación*" o "*allí fuera están mis compañeras de la Uni - acampadas por esta misma propuesta*"), bien para reforzar una propuesta de otra delegada o para justificar una se está haciendo. En algunos momentos también hay delegadas que, dada su experiencia en este tipo de procesos, anticipan problemas de carácter más "técnico" (es decir, de gestión del debate) o completan la redacción de las propuestas señalando cómo hacerlas más aplicables. Menores son las referencias a la participación en instituciones participativas (fundamentalmente Consejos) o en proyectos sociales.

Las experiencias personales si bien seguían apareciendo y eran reconocidas como

válidas por las delegadas, de nuevo (como en el nivel anterior) tuvieron un carácter anecdótico y se utilizaron sobre todo para reforzar alguna propuesta con la que se estaba de acuerdo ("*a mí me expulsaron de mi trabajo por irme a vivir con mi compañera, gracias a un recurso conseguí que me readmitieran. Por estas cosas es importante esta propuesta*") nunca como elementos de inicio de un debate. Las referencias a realidades locales o más particulares aparecieron también, casi siempre referidas a la situación de comunidades tradicionales o quilombos.

En el caso en que fue posible realizar propuestas nuevas, si bien estas ampliaban la agenda de las políticas presentes en la Conferencia, su aprobación definitiva (para que pasasen a ser votadas en la plenaria final) requería de aprobación en varios Gts. Así que era necesario o bien cierto grado de articulación previa para llevar propuestas a grupos de trabajo (algo a lo que pueden acceder sólo actores con coordinación o escala nacional, que si desarrollaron esta estrategia), con lo que muchas de estas propuestas si bien validadas dentro del grupo, no pasaban a la discusión final.

Como sucedió en las etapas anteriores existe un alto reconocimiento a las propuestas y saberes esgrimidos por las diferentes delegadas, sin que,, sobretodo en esta fase, pueda considerarse que algunos tuvieron una jerarquía superior o que su uso determinase, o no, la modificación/ aprobación de una propuesta.

Por último, si bien es cierto que no puede ser señalado específicamente como "saberes", es necesario hacer referencia a un tipo de discurso muy presente en esta fase (más que en las anteriores) y que tiene te que ver con algunos de los elementos señalados anteriormente respecto a la idea de bien común como predeterminado o a la existencia de estándares independientes al proceso. Este tipo de discurso es el que hace referencia al lenguaje de los derechos a la hora de justificar/ debatir algunas propuestas. En este sentido el debate sirve para publicitar una crítica a las políticas públicas de mujeres tal y como se están desarrollando hasta el momento y problematizar el marco a partir del cual se construyen y evalúan dichas políticas incorporando o reivindicando derechos no considerados o mal atendidos por dichas políticas. Derechos por tanto, a ser considerados dentro de las nuevas políticas elaboradas desde la Conferencia.

Una vez concluidos los Gts se pasó a la plenaria final para la aprobación definitiva de las propuestas de la III CNPM.

Tabla nº 13: propuestas derivadas de los Gts y sometidas a votación en la plenaria. III. CNPM

Eje	Total propuestas	Propuestas modificadas en los Gts	Propuestas nuevas	Aprobadas (sin votación en la plenaria)	Aprobadas para votación en la plenária
Autonomia Económica y Social y desafíos para el desarrollo sostenible	22	20	2	22	2
Autonomía Personal de las mujeres	37	36	0	20	12
Autonomía Cultural	18	18	0	17	3
Autonomía Política, institucionalización y financiación de políticas públicas para las mujeres	10	8	2	10	2
Total	87	82	4	69	20

Fuente: elaboración propia a partir del cuaderno de propuestas definitivas de la III CNPM.

Tal y como se ve en este cuadro el porcentaje de propuestas modificadas tras el paso por los Gts fue de casi el 95%. En la mayor parte de los casos esta modificación tuvo que ver con añadir texto a la propuesta inicial, sólo en el eje 2 (ante el número de propuestas que podían elegir) se dio fusión entre algunas (para garantizar que un mayor número de elementos fuesen considerados en las propuestas finales). Dos de los grupos realizaron propuestas nuevas (dos en cada caso), destacando que en el eje 1 las propuestas nuevas fueron aprobadas por un 70% de los Gts, lo que indica cierto grado de movilización dentro de la misma Conferencia para que esas propuestas fueran aprobadas.

A la hora de observar qué es lo que se ha modificado en las propuestas tras el paso por los Gts (obviando en este caso las fusiones) dos son los elementos más importantes que se han ido añadiendo. El primero tiene que ver con ampliar el marco de los derechos reconocidos y defendidos, por ejemplo señalando colectivos o grupos no reconocidos previamente (desde mujeres presas, comunidades tradicionales, indígenas,.. etc) o denunciando violencias específicas no señaladas en la redacción inicial (como la transfobia). También modificando el rol de las mujeres en determinadas esferas (como la del trabajo) o con referencias más específicas como "*com garantia e acesso á previdência social como direito universal*"[107], "*demarcação e a desintrusão de terras indígenas e a titulação de comunidades remanescentes de quilombos*", "*direitos de antena e espaço para organizações de mulheres*", facilitar "*o processo de liberação das DAPs -Declaração de Aptidão ao PRONAF*".

Junto a los derechos, las políticas públicas se convierten en el otro objeto de las modificaciones En este caso se trata de llamar la atención sobre el modo de ejecutarlas (fomentando la intersectorialidad, atendiendo a particularidades locales, refiriéndose a leyes o pactos nacionales, o señalando necesidades concretas de implementación); reforzando o apoyando proyectos legislativos aún no aprobados; o planteando cuestiones de agenda y de marco de dichas políticas como el fomento de la economía solidaria, la soberanía alimentaria, el acceso a los bienes comunes o la atención a las ciudades de frontera y al escenario de los grandes eventos (copa del mundo y olimpiadas).

En la plenaria, celebrada el último día, se leyeron las propuestas aprobadas por el 70% de los Gts y que no serían sometidas a votación, integrando el conjunto final de resoluciones de la III CNPM. Posteriormente, en cada eje, se leían aquellas que habían obtenido más del 30% de aprobación en los Gts y que si serían votadas. Un porcentaje muy alto de las propuestas sometidas a votación fueron aprobadas por omisión (es decir, no se presentó ningún destaque en contra, con lo que se aprobaban inmediatamente).

La plenaria no estuvo del todo bien conducida y se dio una gran informalidad con los instrumentos del debate, de forma que muchas delgadas hacían uso de pedidos de

[107] Estos textos están recogidos de las propuestas finales aprobadas en la III CNPM.

aclaración o cuestiones de orden para destacar propuestas, o se sucedían las quejas al trabajo de las relatoras o frente a la actitud de la mesa coordinadora. Además se dieron algunos incidentes que dificultaron dicha plenaria, destacando la agresión a una participante del movimiento negro, hizo que se frenase la plenaria para que la organización de la Conferencia permitiese explicaciones de lo ocurrido y afirmase que llevaría acciones de respuesta ante este hecho.

Sólo en pocos casos pudo darse una discusión ordenada. En algunos de ellos volvió a darse un tipo de interacción cercana a la deliberación contestaría que volvió a mostrarse útil para aclarar las posturas en conflicto y las razones de cada postura y la validez de este recorrido a la hora de modificar las preferencias de las delegadas, ya que las propuestas debatidas de esta manera fueron de las pocas modificadas en la plenaria. Este hecho cobra más importancia si añadimos que muy pocas propuestas fueron modificadas (cerca del 10%)

Pero más allá de este tipo de "conflictos" apareció la cuestión de la legalización del aborto como el tema más polémico. Casi terminadas las votaciones (hay que señalar que había pasado con el 70% de aprobación de los Gts una propuesta matizada de legalización que no tuvo que someterse a votación, siendo recibida con aplausos en el salón de actos), un grupo afirmó que existía otra propuesta, que hablaba directamente de la legalización que había conseguido el número de aprobaciones suficientes para ser sometida a votación según el reglamento. A partir de ese momento en el que diferentes grupos empezaron a reivindicar que dicha propuesta se sometiese a votación y otros a rechazar esa idea, la tensión en el auditorio entre grupos a favor y en contra del aborto creció. Al final varios centenares de delegadas estaban de pie enfrentadas las unas a las otras gritando consignas a favor o en contra del aborto. Finalmente la propuesta se sometió a votación, (después de varios intentos) y fue aprobada, con la celebración de los grupos favorables al aborto.

5.5 Dimensión relacional de la efectividad en la III Conferencia Nacional de Política para Mujeres.

Una vez presentado el conjunto del proceso, pasaremos a analizar este ciclo desde la perspectiva metodológica presentada previamente: a) la dimensión relacional de la

representación; b) la presencia de bienes democráticos en el proceso y; c) la tipología de saberes.

5.5.1 La dimensión relacional de la representación en la Conferencia de Mujeres.

Dentro de la CNPM, a la pregunta sobre qué es lo que usted representaba como delegada encontramos como respuesta mayoritaria el hecho de representar a una entidad asociativa o a un movimiento social. Podemos recurrir a estas respuestas para ilustrar este fenómeno:

> "*yo estoy representando un movimiento, nos organizamos, hubo una reunión nacional para pautar la conferencia, tenemos un documento que circuló sobre cuáles serían nuestras pautas, por ejemplo en autonomía económica*"[108]

> "*yo soy representante de la Marcha Mundial de las Mujeres. Todas mis propuestas, las que trasladaba al debate, están orientadas por el hecho de ser militante de este movimiento*"[109]

El hecho de que se consideren representantes de entidades (desde el movimiento feminista a otros movimientos de mujeres como el indígena o negro u otros como movimientos en defensa de la educación) señala que la representación es un fenómeno anterior a la Conferencia. Cuando las participantes comienzan a participar de los debates en las primeras fases ya son representantes de algo, de la entidad en la que participan. Dos preguntas surgen para valorar en qué se fundamenta esa representación: cómo y por qué fueron elegidas y qué significa representar a una entidad o movimiento social.

Comencemos por la segunda pregunta, en la medida en que señala qué significa representar y los fundamentos democráticos de dicha representación. La mayoría de las delegadas que proceden de entidades o movimientos sociales señalan que en el seno de las mismas se han dado procesos de discusión donde se pautan las agendas a trasladar a

[108] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (1).
[109] Entrevista representante sociedad civil Curvelo.

la Conferencia en sus diferentes niveles. Este tipo de debates cambia mucho en función de la tipología del movimiento social: desde aquellos que tienen una dimensión nacional, que conforman una agenda por un lado nacional que luego sus secciones municipales o estaduales pueden o no adaptar a los diferentes niveles de la Conferencia, a otros que tienen una base municipal y que es en reuniones a este nivel donde aprueban las propuestas para las diferentes fases. De una u otra manera, existen una serie de propuestas compartidas en cuya elaboración han participado las delegadas y que conforman la primera capa del qué se representa, así como el primer momento en que se conforma la acción de representar. La naturaleza de las entidades determinará el carácter más o menos democrático de este proceso.

En los casos en los que las participantes son miembros de una entidad que ha realizado este trabajo previo a la Conferencia, la composición de dicha entidad o movimiento social va a ser determinante en el por qué se eligen a determinadas representantes. En el caso de la CUT, la representante entrevistada señala que ella es elegida automáticamente al ser parte de la dirección nacional[110], que emite un comunicado según el cual los miembros de la dirección son automáticamente elegidas como delegadas, posteriormente las secciones regionales eligen a sus representantes. En otros casos, como la Marcha Mundial de las Mujeres, además de la presencia de directivas nacionales, se organizan diferentes foros municipales o regionales para elegir las candidatas, o en ciudades donde sólo hay una delegada es ella la que es elegida. Además de la voluntad de las participantes de dichos movimientos sociales, y la tipología de los mismos, un elemento fundamental va a tener que ver con la idea de afinidad (Avritzer, 2007). El histórico de estas militantes, su relación con el tema y la posibilidad de representar a diferentes segmentos dentro del movimiento (por ejemplo, jóvenes o habitantes de las favelas dentro de entidades más amplias), son claves para la elección.

Parte de ese qué se representa se puede visualizar claramente en los espacios más informales de la Conferencia Nacional. Era habitual ver reuniones de grupos de base nacional (sindicatos, partidos, movimientos sociales, ONGs,…) que discutían la pauta y las propuestas a trasladar a los grupos de trabajo, así como las estrategias para que

[110] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (2).

determinadas propuestas pudiesen pasar. Por otro lado, también existen alianzas entre otros grupos, especialmente "las minorías", que cuentan en el nivel nacional con una presencia más relevante que en niveles inferiores y que buscan alianzas para defender sus intereses:

> "*Juntábamos al segmento negro y conversábamos sobre las propuestas que han de ser votadas antes de la Conferencia (...) se seleccionan aquellas que son imprescindibles, las que hay que conseguir que se voten (...) con estas propuestas vamos a conversar con otros segmentos porque necesitamos su apoyo (...). Las gitanas, que eran muy pocas, cuando querían hacer una propuesta, buscaban un grupo mayor para convencerle de que era interesante aprobar esa propuesta. Nosotras hacíamos lo mismo, buscábamos a las indigenas, las japonesas, las árabes, las gitanas…*"[111]

Las representaciones asociadas a entidades, movimientos sociales o minorías, eran las mayoritarias pero no las únicas. En otros casos, incluso participantes de entidades o de Consejos se presentan no como representantes de las mismas, sino como representantes del municipio o del estado. Dicha representación no está directamente asociada a defender las propuestas aprobadas en las Conferencias de esos niveles, sino a defender los intereses de los mismos de una forma más genérica, con lo que no sólo se defenderán las propuestas de estas Conferencias, como aquellas que, aunque no fueran consideradas o debatidas en dicho municipio o región, la representante considera pueden ser beneficiosas. La afinidad vuelve a ser un elemento clave para que estas delegadas sean elegidas en sus municipios.

En el proceso de la Conferencia de Política para Mujeres la adecuación entre diseño institucional y posibilidades de operativizar la representación es mucho mayor a partir del momento en el que se empieza a subir en la escala. Si bien es cierto que, por ejemplo, en el caso de Belo Horizonte, pocas de las delegadas afirman ser "representantes del municipio" es interesante ver cómo la informalidad del proceso en la primera fase condiciona la apropiación de las delegadas de las propuestas realizadas,

[111] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (5).

especialmente por la fragmentación en los ejes tratados y por la deficiente transmisión que se dio desde los Gts (cuando los hubo) a las plenarias que dificultó que las delegadas tuviesen una percepción general del resultado del encuentro. Lo mismo sucede, aunque en diferente medida en la fase municipal, especialmente porque el debate en la plenaria no fue tal y casi se limitó a la lectura de las propuestas (al menos en esta ocasión, las delegadas que asistían a la plenaria las podían escuchar).

En la fase estadual, esta adecuación se mantiene. En primer lugar porque la acción de las delegadas no parece estar tan determinada a un territorio y tiene una agenda diferente. En segundo lugar por la estructura organizativa. En la Conferencia Estadual, los grupos de trabajo discuten la totalidad del eje que se les asigna (en general se les asignaban dos o uno que era autonomía económica, el eje más relevante del proceso) con lo que, al ser un debate más amplio, tienen la posibilidad de defender las propuestas que consideran más interesantes y asistir a una exposición de argumentos sobre una cantidad mayor de directrices. El proceso de votación final e da en la plenaria donde se leían, discutían y votaban las propuestas aprobadas por los ejes, con lo que de nuevo, la relación de las representantes con el conjunto de las propuestas elaboradas en esta fase es mayor, aunque no sea eso lo que se reivindica como elemento más importante de su condición de representantes.

La CNPM tiene una mayor continuidad en sus diseños institucionales y la situación en la fase nacional es similar a la estadual. Todos los grupos de trabajo debatieron sobre la totalidad de propuestas del eje de Autonomía Económica y después los grupos se repartieron uno de los tres ejes restantes (Autonomía Política, Cultural o Personal), con lo que se repite el escenario del nivel anterior, existe para las delegadas una alta posibilidad de intervenir en torno a las propuestas que defienden. En la CNPM se hicieron propuestas para planes de políticas a nivel nacional y estadual, así como en diferentes municipios, lo cual permitió ajustar mejor las demandas que se representaban a los contenidos de los debates.

Existe una última cuestión importante a este nivel, las delegadas tienen mucha capacidad de intervención en este proceso. En todas las fases de la CNPM, las participantes pueden modificar significativamente las propuestas procedentes de fases

anteriores y en dos de ellas (estadual y nacional[112]) podían hacer propuestas nuevas. En todas las fases el porcentaje de modificación de las propuestas supera el 70%.

Las entidades que participaban de la CPPM y que se habían articulado internamente respecto a la misma, que van a mantener en su agenda las propuestas trasladadas, evaluando el resultado de las mismas y van a incorporar nuevas agendas en su activismo más cotidiano. Todo ello dependiendo de la escala de actuación de cada movimiento social.

> "*Siempre hablamos de ir a la Conferencia, yo tengo el compromiso de ir y traer el resultado de la Conferencia y desdoblar eso en acciones junto a las organizaciones de mujeres*"[113].

La existencia de Consejos de Derechos de la Mujer facilita que las delegadas puedan trasladar las propuestas aprobadas en la Conferencia a estas Instituciones Participativas, junto a su acción dentro de las propias entidades a las que representan:

> "*Cuando termina la Conferencia, hacemos reuniones de nuestro colectivo y ahí presentamos los resultados de la Conferencia. Además, nuestra representante en el Consejo Nacional se encarga de llevar las propuestas que nos parecen más importantes*"[114].

Sin embargo aquí existe una interferencia importante entre la descentralización de la política, los objetivos de las conferencias y la articulación entre los Consejos. No existe una clara adecuación entre la escala del Consejo y las deliberaciones de las Conferencias. No existe una deliberación en el Consejo sobre qué se va a presentar dentro de las Conferencias y no en todos los niveles de gobierno se realizan planes de políticas públicas a partir de las Conferencias. Esto sucede especialmente en la escala municipal, ya que pocos gobiernos locales ponen en marcha planes de política para mujeres. Por tanto el Consejo municipal no tiene una pauta específica sobre la que debatir y depende de cómo las participantes trasladen las propuestas aprobadas en

112 En este caso como resultado de una modificación en el Reglamento Interno.
113 Entrevista representante sociedad civil municipio de Belo Horizonte (4).
114 Entrevista representante sociedad civil municipio de Belo Horizonte (3).

diferentes niveles a los Consejos y debatan sobre ellas. En otros municipios, como el de Belo Horizonte, o en la fase estadual, sí que se da dicha adecuación, con lo que la representación podría suponer una vinculación más clara entre las Instituciones Participativas, pero la ausencia de pautas formales de evaluación y seguimiento de las propuestas en los Consejos y los retrasos en la operativización de planes municipales y estaduales, dificultan esta posibilidad.

5.5.2 Los bienes democráticos en el proceso de la Conferencia de Mujeres.

Inclusión y participación

En sus tres ediciones, el proceso de las conferencias de política para mujeres en Belo Horizonte ha tenido su base en las pre-conferencias regionales, una por cada regional administrativa (distrito) del municipio. Este proceso, que descentraliza las conferencias a lugares cercanos a las participantes es el inició del recorrido que culmina en la etapa nacional, también es la forma en la que personas que no participaban entran por primera vez, se socializan en las características del ciclo y donde hay una mayor presencia de ciudadanas no vinculadas a ninguna entidad, algo que no sucede en escalas superiores. La opción por este tipo de espacios permite que haya más participantes de los que habría si se arrancase directamente con la conferencia municipal. El proceso de la Conferencia de Mujeres no emplea otras modalidades de promoción de la participación como las Conferencias Libres o Virtuales, con lo que las posibilidades de inclusión están más limitadas.

Metadeliberación

El principal problema de la primera parte del proceso (pre-conferencias distritales) es la ausencia de reglamentación, y lo es por varias razones. En primer lugar porque se trata de un asunto que no se ha abordado en ninguna de las tres ediciones de la Conferencia, con lo cual no se han reforzado las garantías de las participantes en las Conferencias distritales, si bien es cierto que de la primera Conferencia (2004) a la tercera (2011), se han clarificado algunos elementos relativos a la representación y a la elección de delegadas. No se señala cuál ha de ser el funcionamiento de la conferencia (por ejemplo la división o no en Gts), ni los requisitos a alcanzar, dejando muchas cuestiones a la

libre elección de las organizadoras. Por último, en la medida en que no existe reglamento directo de cada una de las pre-conferencias distritales, las participantes no tienen opción de debatir sobre las condiciones del proceso, limitando las posibilidades democráticas de estos foros, es decir, no hay posibilidades de metadeliberación.

El resto de las escalas en el proceso conferencista sí que cuentan con reglamentos y con la posibilidad de debatir sobre los mismos y modificar sus reglas. Salvo en el caso del nivel nacional, donde esta temática no existe, la mayor parte de los debates en la escala municipal y en la estadual se centraron en las condiciones de la representación. Junto a esta cuestión aparecieron otras relacionadas con las garantías formales del proceso, las condiciones de la deliberación o el conjunto de propuestas a aprobar. Queda claro que a partir del nivel municipal las delegadas participantes acceden a la posibilidad de la meta-deliberación, es decir a la oportunidad de plantear críticas, defensas o alternativas a las condiciones que estructuran el proceso, con lo que aumenta la calidad democrática de esta fase. Además las disputas en torno al reglamento son espacios mediante los cuales se exponen y se enfrentan conflictos existentes tanto en el seno de los diferentes grupos que componen la sociedad civil como entre esta y el poder público, algunos de los cuales proceden del propio funcionamiento de las diferentes comisiones organizadoras.

Scaling out

La relación que el diseño institucional permite con otras Instituciones Participativas, constituye uno de los problemas fundamentales dentro de la CNPM. Salvo la participación de algunas representantes de los Consejos de Derechos de las Mujeres en los diferentes niveles, es muy escasa la relación con otras instituciones participativas. De hecho, dichas instituciones tienen muy poca presencia dentro de los debates en los espacios de las conferencias y su representación es reducida dentro de las plazas reservadas por reglamento a determinadas delegadas.

Por el contrario, uno de los aspectos más interesantes del proceso de la CNPM analizada es que las diferentes escalas presentan deliberaciones orientadas tanto a la escala en la que se está celebrando la conferencia en ese momento como a las superiores. Es decir, la municipal elabora propuestas para la elaboración del plan municipal de política para

mujeres, pero también para el nivel estadual y nacional, aunque esto no proceda de una clara deliberación desde las pre-conferencias regionales que no aclaran esta división por niveles. La fase estadual permite que las delegadas deliberen sobre cuestiones nacionales y estaduales y se llega hasta la última fase, limitada a la elaboración de propuestas para el Plan Nacional de Política para Mujeres. Esto supone una importante democratización trans-escalar, es decir, todas las escalas son objeto de debate democrático. Esto permite que diferentes intereses y diferentes conocimientos, desde más locales a nacionales, puedan tener expresión en la deliberación y traducción en propuestas dirigidas a los niveles competentes.

Representación

Como se ha señalado anteriormente la posibilidad de debatir sobre el reglamento interno implicaba a su vez debatir sobre las condiciones de la representación. De hecho durante las fases en las que fue posible discutir o modificar las reglas para la elección de las delegadas, este fue el tema más polémico. Esto demuestra la importancia a la hora de pensar la calidad democrática de la escala, de garantizar condiciones que permitan este debate.

A medida que se subía en la escala podemos considerar que mejoraba la calidad de la representación si con ello entendemos no sólo la posibilidad de discutir sobre sus criterios, sino también, la propia diversidad de los mismos. En la fase de las pre-conferencias distritales se consideraban dos pautas: el número de asistentes a la reunión (aunque con un máximo, superado en la mayoría de los casos) y la separación por segmentos, siendo el 60% para la sociedad civil y el 40% para el poder público. Tras los debates sobre el reglamento interno, la conferencia municipal transformó este porcentaje otorgando a la sociedad civil el 80% de las plazas y reduciendo al 20% las delegadas del poder público. Así mismo, se consideraron elementos territoriales al dividirse las participantes por regionales para elegir a sus delegadas. Tenemos hasta ahora: separación por segmento; asistencia a la conferencia y; territorio. La conferencia estadual va a incluir otros. Por un lado el criterio poblacional, las diferentes regiones accederían a una cantidad determinada de plazas según su población. Por otro lado la movilización, el porcentaje de municipios de cada región que realizaron conferencias también determinarían (con menor peso en un primer momento) el número de

delegadas, así se premiaba la participación aunque de forma diferente a lo que ocurría en las pre-conferencias. A este nivel hay que recordar la evolución desde la segunda a la tercera conferencia estadual con el paso de once a veinte regiones, lo que permite atender mejor a la diversidad del estado de Minas Gerais. La fase estadual se convierte, por lo tanto, en aquella que atiende a más elementos a la hora de determinar las condiciones de la representación, diversificando la misma.

En las tres fases del ciclo de conferencias que tenían que elegir delegadas para el siguiente nivel el mecanismo de elección fue similar, la separación por grupos, en la mayor parte por territorios, para dicha elección. Si bien es cierto que en las pre-conferencias la falta de reglamentación dio una mayor informalidad al proceso que se realizaba bien dentro grupos de trabajo o en las plenarias.

Pero a la hora de analizar esta cuestión es importante considerar los efectos de los elementos señalados hasta el momento: a) posibilidad de modificar el reglamento y; b) la existencia de diferentes criterios de representación. En la escala municipal, la separación por regionales de Belo Horizonte, si bien algo extraño respecto a las pautas de actuación de los movimientos de mujeres, permitió visibilizar las diferentes tensiones existentes entre dichos movimientos. En el caso de la estadual, la existencia de estos foros, junto con la posibilidad obtenida con la modificación de las reglas, facilito algunas innovaciones como reconocer la legitimidad de mujeres no asociadas a ser también delegadas o el uso del sorteo. Es decir, la existencia de foros específicos para la deliberación sobre las condiciones de la elección para los diferentes territorios, además de garantizar meta-deliberación sobre las reglas, garantizó una mayor calidad democrática de los procesos de selección de delegadas.

Deliberación

Casi todas las conferencias contaron con grupos de trabajo, salvo algunas pre-conferencias regionales. El número de los mismos fue cambiando con la subida de la escala que implicaba un mayor número de participantes, mayor cantidad de grupos y más tiempo para las deliberaciones. Con el cambio de nivel también cambio el porcentaje de ejes sobre el que se debatía. En las dos primeras fases cada grupo trabajaba sobre un eje, mientras que en las últimas se trabajaba sobre dos, mejorando la

transversalidad del proceso. Únicamente en la fase municipal los grupos de trabajo no podían hacer propuestas nuevas, en el resto de niveles existía esa posibilidad, ya considerada en ediciones anteriores del proceso. En todas las fases las participantes podían modificar la redacción o fusionar propuestas.

Este hecho, la autonomía de las delegadas a la hora de modificar las propuestas o crear nuevas es relevante a la hora de pensar en el rol de la escala en la deliberación. Las elaboraciones realizadas en las conferencias municipales, regionales o en las pre-conferencias distritales, dependiendo del grado de descentralización del proceso, son la base en la construcción de la agenda de política para mujeres.

Si analizamos el *scaling up* desde los problemas del *supply and demand* side (Niemeyer, 2012) es necesario ver cómo las escalas superiores gestionan dichas proposiciones y cómo se valoriza el nuevo espacio creado. La posibilidad de transformar las propuestas tiene que ver con la recepción de nuevos argumentos y discursos que se dan en una base nueva de deliberación. Al modificarse la escala, las delegadas atienden a informaciones nuevas (desde dos perspectivas, se enfrentan a propuestas a las que no se habían enfrentado previamente porque proceden de otros territorios y a través de discursos con los que posiblemente no hubieran entrado en interacción). Es decir, cada nueva escala es un nuevo foro en el que, considerando además la correspondencia que se da entre propuestas y nivel administrativo, donde se delibera a partir de recursos diferentes y para elaborar productos que han de adecuarse a los objetivos de ese nivel (o de ese nivel y del superior). La función constructiva de esta fase, garantizada por las posibilidades dadas a las participantes permite que la mayor parte de los argumentos puedan no sólo entrar en la esfera pública, sino que tengan consecuencias reales dentro de la deliberación al afectar a las mismas más allá de la mera elección de propuestas.

Algo similar sucede con la plenaria, que cuenta con posibilidades para deliberar sobre las propuestas. Pero lo más interesante a la hora de pensar en la calidad deliberativa del proceso de la Conferencia de Mujeres, tiene que ver con la combinación de repertorios que se dan, especialmente en las plenarias y a la hora de resolver algunos de los conflictos más importantes, con el aborto como caso paradigmático. En las discusiones sobre ese tema, se emplean repertorios discursivos claramente alejados de lo que podríamos considerar un ideal deliberativo, son mucho más conflictivos y sirven para

ilustrar divisiones internas entre las participantes que pueden aparecer en este espacio. Así mismo, la deliberación se convierte en un recurso inviable para resolver una cuestión con esta magnitud de antagonismo, con lo que se hace necesario recurrir al voto como sistema agregativo de toma de decisiones. Esto muestra que en un contexto de marcada propensión para el debate o la deliberación, pueden aparecer y combinarse otro tipo de estrategias que complementen las fallas del repertorio deliberativo.

5.5.3 La distribución escalar de los bienes democráticos.

A continuación podemos ver cómo se distribuyen dichos bienes entre las diferentes fases del proceso de la Conferencia Nacional de Políticas para Mujeres:

Gráfico nº 3: bienes democráticos en la fase distrital de la CNPM

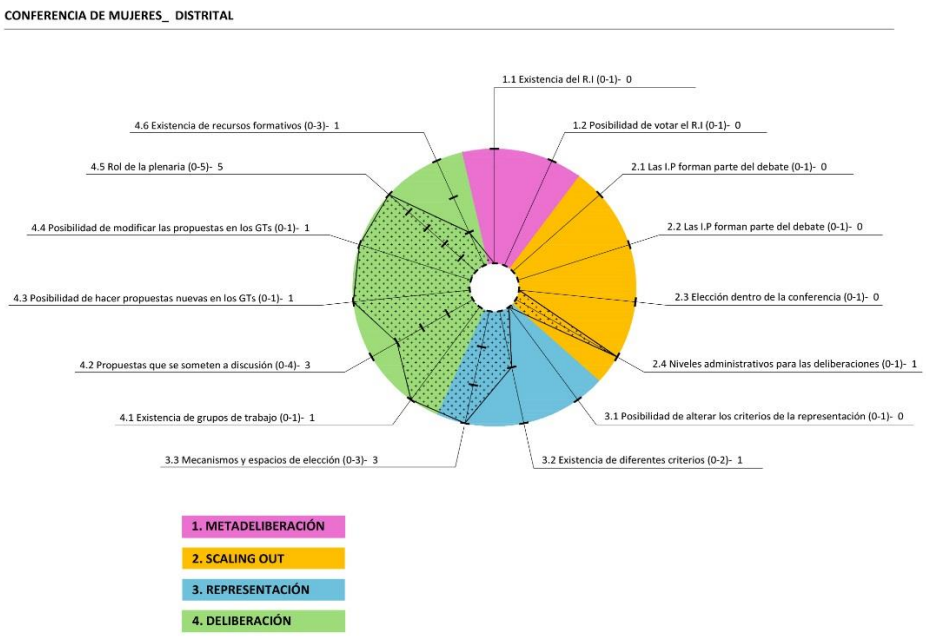


Gráfico nº 4: bienes democráticos en la fase municipal de la CNPM

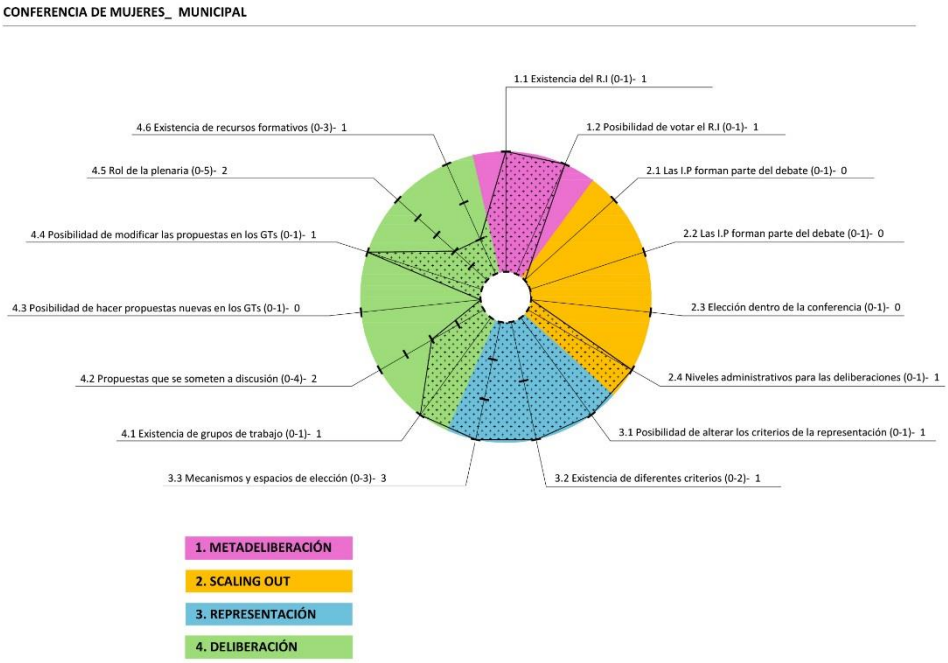


Gráfico nº 6: bienes democráticos en la fase estadual de la CNPM

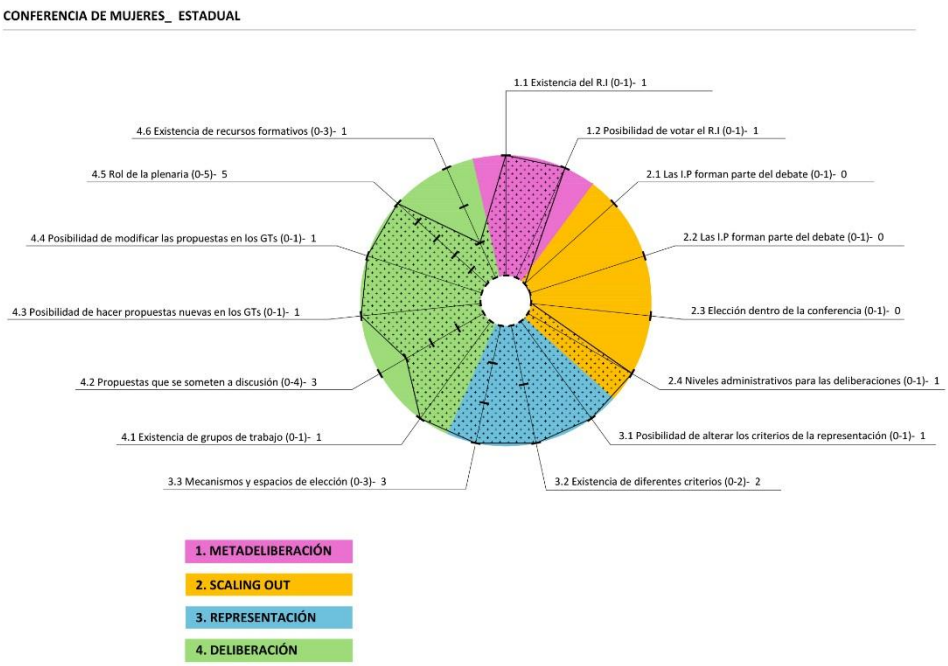
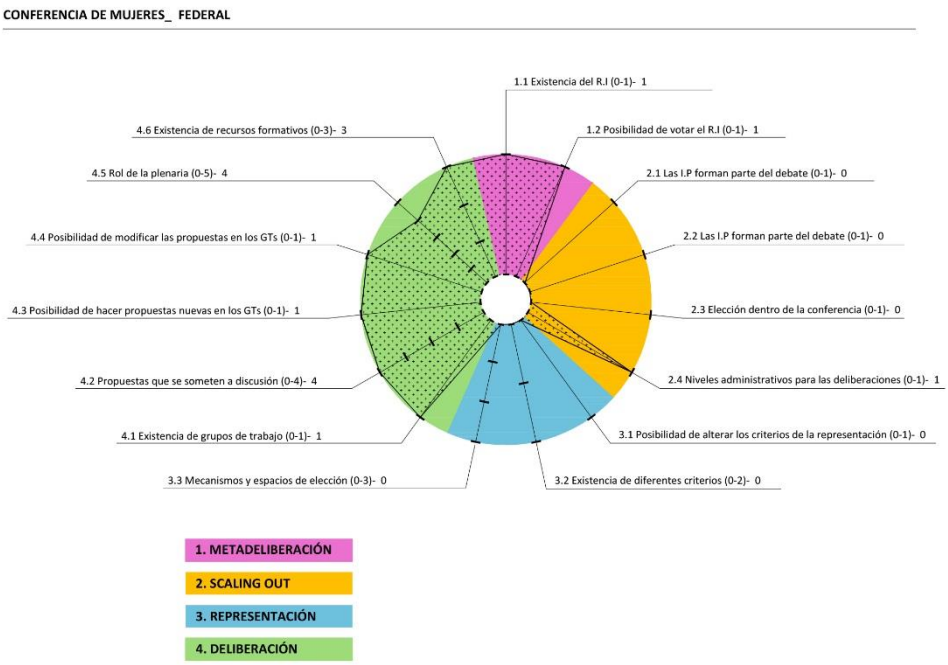


Gráfico nº 6: bienes democráticos en la fase estadual de la CNPM



El primer elemento que llama la atención es que dichos bienes están mucho más presentes en las fases estadual y nacional, que presentan una calidad democrática mucho mayor que las fases previas. Esta constatación es contraria a la hipótesis habitual de a mayor escala peor participación, de hecho, en este proceso, la realidad es la contraria: la calidad democrática de la CNPM mejora en la medida en que se incrementa la escala.

Dicha calidad se refleja fundamentalmente en que (pese a que hay cuestiones metadeliberativas como la cuestión del debate sobre el reglamento interno, que están presentes desde la fase municipal), la calidad deliberativa es alta en la fase estadual y en la nacional, algo que tiene que ver con la autonomía de los Gts y las posibilidades de deliberar, es decir, con dotar de un importante nivel de legitimidad a estos dos niveles para intervenir sobre las propuestas sobre las que se debatía.

A medida que incrementamos la escala, el grado de institucionalización del proceso y su calidad es mayor, con lo que la fase que presenta un número más reducido de bienes democráticos es la fase supuestamente más cercana a la ciudadanía, la de las pre-

conferencias regionales. Si tenemos que considerar cuál es la fase con un carácter participativo mayor, se trata de la estadual, fundamentalmente porque en la fase nacional no existe proceso de elección. Así que la fase estadual combina un alto grado de democratización de la elección y de calidad deliberativa.

Tenemos, por lo tanto, una constatación clara mediante el proceso de la CNPM de que las escalas más próximas no tienen que ser aquellas que presentan las mejores condiciones para la participación o la mayor concentración de bienes democráticos. En esta Conferencia analizada, sucede lo contrario, ya que son las etapas en las escalas superiores, (estadual y nacional) las que presentan mejores condiciones para la deliberación y la participación.

5.5.4 Distribución de saberes en el proceso de la Conferencia de Mujeres

El itinerario de la III Conferencia Nacional de Política para Mujeres muestra como la participación se puede dar no solamente a partir de conocimientos "localizados" (basados en la experiencia personal o en los conocimientos sobre un determinado territorio) y que el cambio en la escala moviliza diferentes saberes. En el inicio (pre-conferencias y conferencia municipal) con los testimonios, las historias personales... etc, los saberes de uso predominan y constituyen la base para la elaboración de las propuestas a partir de su interacción con otros conocimientos (principalmente profesionales y técnicos). La ausencia de ejemplos relacionados con "el sentido cívico" tiene que ver con las características de esta institución participativa, que esta basada en la participación de personas directamente vinculadas al asunto tratado.

Con el cambio de escala, la composición de saberes cambió a una mayor presencia e importancia del saber profesional (en la fase estadual) y a un mayor equilibrio entre saberes políticos, contra-análisis y saberes profesionales difusos en el nivel nacional. En cada fase la aplicación o el resultado de la interacción entre conocimientos fue diferente: construcción o fusión de propuestas, ampliar el marco de los actores o los derechos reconocidos,... etc. A continuación podemos ver cómo algunas de las participantes exponen qué tipo de conocimiento movilizaban durante este proceso:

"*vienen de la experiencia profesional, de mi trabajo como funcionaria*

pública o como asesora, cuando mi cartera era educación y salud (…) pero también de mi militancia en los últimos años, también en educación y salud, empece con la escuela de mis hijos, ayudando en las reuniones de la escuela, ayudando a resolver problemas"[115].

"*yo fui servidora pública, allí aprendí mucho, dentro de la maquinaria de gobierno e intentaba trasladar eso*"[116].

"*yo participo de varios movimientos sociales, acompaño la lucha contra la violencia contra las mujeres y soy coordinadora de movimientos sociales para mejorar la presencia de las mujeres en la reforma política. Esa era la experiencia que yo ponía en valor en la Conferencia*"[117].

Si valoramos la Conferencia desde un abordaje sistémico que integra participación y deliberación, podemos profundizar en la compresión de su *equidad epistémica*. La existencia de varios foros donde se desarrollaron las propuestas con insumos diversos de diferentes fases del proceso, con repertorios y formas de comunicación diferentes es importante evaluar la *legitimidad epistémica* de la III CNPM. Si consideramos tanto la diversidad de saberes que aparecen en cada espacio, el alto grado de reconocimiento que generalmente tiene la interacción entre ellos a través del sistema, podemos concluir que dicha legitimidad basada en la equidad puede considerarse alta.

Los testimonios o las historias personales perdieron peso con el cambio de escala, pero constituyen la base de las propuestas en torno a las cuales interactuaban el resto de los saberes que ganaron importancia con el desarrollo del proceso. La posibilidad de cambiar las propuestas en los diferentes niveles del proceso permitió que la diversidad y la interacción entre esos diferentes tipos de conocimiento pudiesen dar su contribución en el desarrollo de las propuestas, mejorándolas con la subida de nivel (por ejemplo mediante el reconocimiento de derechos o señalando innovaciones en políticas públicas). Incluso la posibilidad de realizar propuestas nuevas se reveló interesante en la

[115] Entrevista representante sociedad civil municipio de Belo Horizonte (5).
[116] Entrevista representante sociedad civil municipio de Poços de Caldas.
[117] Entrevista representante sociedad civil municipio de Conselheiro Lafaiette (1).

expansión de la agenda establecida en las Conferencias. A este nivel, es importante señalar como este tipo de práctica se ponía en valor por parte de la Secretaria de Políticas para Mujeres:

> "*Las Conferencias son un momento de elaboración política, es absolutamente legítimo que el debate dentro de las Conferencias pueda introducir cuestiones nuevas (...) Es legítimo porque cuando tu juntas delegadas para hacer el debate estadual tienes un nuevo forúm, con un nuevo equilibrio de fuerzas, con una capacidad de debate diferente de la que existe en los municipios*"[118].

En este sentido podemos ver cómo los saberes y la *expertise* se desarrollaron dentro de diferentes *comunidades de práctica* (donde una diversidad de actores procedentes del poder público, de los equipos técnicos de las administraciones o de las entidades de la sociedad civil, delibera y comparte algunos valores sobre la política en cuestión). Dichas comunidades interactuaron de formas diversas con otras para la elaboración de la agenda de política para las mujeres.

En gran parte el peso de los saberes profesionales difusos, los contra-análisis o de los saberes políticos tiene mucho que ver con cómo la representación fue construida en ciclo de la III CNPM. Los espacios (separados para el poder público y la sociedad civil) que existían para la elección de delegadas en cada escala, fueron arenas de debate y controversia donde se presentaron diferentes proyectos y se legitimaron ciertas formas de representación: por entidades, segmentos de población (jóvenes, ancianas,...) o étnicas. La representación en la III CNPM no estaba tan vinculada al territorio (municipio o estado) como a la participación en determinadas organizaciones y movimientos o a diferentes identidades. Esta construcción de la representatividad condiciono la presencia y legitimidad de ciertos discursos/ conocimientos en las etapas estaduales y nacionales.

[118] Entrevista Tatau Godinho, Secretaria Nacional de Política para Mujeres.

5.9 Conclusiones

A la hora de prestar atención a la efectividad epistémica de este proceso, la primera constatación es que "el problema epistemológico" no tiene cabida en este proceso. Es decir, se demuestra cómo la población participante en este ciclo de Conferencias lo hace mediante el recurso a saberes que van más allá del saber de uso. Pero más allá de esa constatación, la diversidad de conocimientos y la interacción entre ellos se incrementa a medida que se sube de nivel, siendo la fase nacional aquella que presenta un mayor tipo de saberes utilizados en el debate. Las razones para que esto ocurra son diversas:

- En primer lugar, mejora el diseño institucional del proceso a medida que se aumenta de escala, y esta mejora supone más oportunidades para las participantes para exponer sus argumentos.
- Se incrementa el número y la diversidad de participantes en los diferentes foros a medida que subimos de escala.
- Por otro lado, las delegadas en las últimas fases son representantes elegidas a lo largo del proceso, lo que supone que se trata de personas con una experiencia más cualificada.

A la cuestión de la diversidad se une que los diferentes saberes que aparecen interactúan en un contexto de reconocimiento o de relación. El primer elemento tiene que ver con cómo son considerados en el espacio de los foros y su capacidad de intervenir, es decir, del reconocimiento de su legitimidad como nuevo espacio de debate que puede crear nuevas propuestas porque está poniendo a debatir a nuevas delegadas con la legitimidad para hacerlo. El segundo elemento, que nos permite hablar de una dimensión relacional de la eficacia epistémica tiene que ver con que estos saberes interactúan a lo largo del proceso, de forma que determinados tipos de conocimiento reflexionan a partir de las propuestas que otros han generado en etapas anteriores.

Respecto a la *efectividad relacional*, podemos afirmar que el proceso de la Conferencia Nacional de Política para Mujeres funciona como un sistema integrado de participación, deliberación y representación. Bienes democráticos o virtudes deliberativas (Goodin, 2005) están distribuidos por diferentes fases del proceso (ej, la inclusión a nivel local, la calidad deliberativa especialmente a partir de la fase estadual o la pluralización de la

representación en varias fases). En segundo lugar, se trata de un sistema verticalmente integrado, donde las diferentes fases se conectan mediante los siguientes elementos: a) las propuestas que van de una fase a otra; b) los equipos organizadores encargados de sistematizar estas propuestas y agruparlas y; c) la actuación de las delegadas durante todo el proceso.

La efectividad relacional es relevante especialmente a la hora de referirnos a la interacción con la sociedad civil, en gran parte por la dimensión relacional de la representación y la participación que tiene este proceso. Es decir, la CNPM constituye un sistema que va más allá de los foros específicos de la misma en la medida en que se construyen relaciones antes, durante y después con gran parte de los movimientos sociales que participan en la misma. Sin embargo, esta efectividad es más deficitaria respecto al resto de Instituciones Participativas. Pese a este último punto, es importante señalar que la CNPM presenta un modelo de deliberación transescalar que permite mejorar la deliberación y la relación con Instituciones Participativas y movimientos sociales en diferentes escalas, al debatir sobre las necesidades de cada nivel administrativo y de las propuestas correspondientes. El *scaling up* que descansa en la representación reconoce la legitimidad del nivel local al construir agenda, pero también la posibilidad de cualificar el proceso de la subida de escala. Por último, aunque se acaba de señalar, la representación funciona como un importante conector entre espacios dentro del proceso.

La *efectividad representativa* en este proceso ha estado fundamentalmente vinculada a la democratización de la misma. Una democratización vinculada, en primer lugar a la posibilidad de debatir las condiciones de dicha representación, al discutir sobre los Reglamentos Internos. Recordemos que en las fases municipal y estadual, las modificaciones en torno a la figura de las delegadas (cuántas y cómo elegirlas) fueron las más polémicas. Pero dicha discusión permitió adecuar la elección a las preferencias de las participantes y trasladar al espacio público los conflictos al respecto, así como las diferentes demandas de representación (representative claims) de las participantes.

La segunda forma de democratización de la representación tiene que ver con *la pluralización de las formas de elección* a medida que mejoraba el diseño institucional con la subida de nivel, de forma que el foro de mayor diversidad y complejidad es el

estadual. Como consecuencia de la descentralización de las elecciones los métodos se diversificaron así como las posibilidades de discusión entre representantes sobre qué se iba a elegir.

La inclusividad del proceso es uno de los elementos claves dentro de la *efectividad participativa*, y en el caso de la CNPM se localiza en la fase inicial, las pre-conferencias, que es donde único la participación es abierta y se sitúa este bien democrático. Dos son los problemas fundamentales a este nivel: el primero es que mayor inclusión corresponde a un peor diseño institucional (ausencia de Reglamento Interno, déficits en la deliberación y en la elección,…) y, el segundo, es que la búsqueda por la inclusividad sólo está vinculada a la apertura a la participación libre, no a ningún otro tipo de estrategia para mejorarla.

El ciclo de la CNPM garantiza, a medida que el proceso se convierte en representativo, la metadeliberación sobre las reglas mediante el debate sobre el Reglamento Interno. Esto supone, además de una virtud deliberativa específica, una plataforma fundamental para la efectividad representativa. Del mismo modo que la efectividad participativa, tanto por las condiciones de la deliberación como por la agenda de debate temática y trans-escalar, permite que el proceso cuente con una importante legitimidad epistémica o efectividad epistémica.

La Conferencia Nacional de Política para Mujeres muestra varios elementos relevantes para esta investigación: a) la fase con mayor diversidad de saberes es la fase nacional, frente a la fase municipal y las pre-conferencias que son las que menos repertorios cognitivos muestran; b) el nivel donde se concentra la mayor cantidad de bienes democráticos es la fase estadual, de nuevo son las fases previas las que menos calidad presentan a este respecto y; c) por último, las diferentes formas de efectividad que nos permiten pensar en el *scaling-up* muestran siempre relaciones críticas o creativas entre ellas, en cuyo análisis resulta necesario profundizar.

6. La Conferencia de Transparencia y Control Social.

La Iª Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social (de ahora en adelante, CNTCS), constituye uno de los procesos temáticos novedosos dentro de la conformación de la agenda de las Conferencias Nacionales. El tema de la transparencia y la lucha contra la corrupción como eje de una Conferencia aparece por primera vez con el gobierno de Dilma (en el año 2011). Pero se trata de un proceso novedoso, también, por el organismo que la convoca y organiza. Si en la mayoría de los casos, su puesta en marcha corresponde a los ministerios y se estructura en torno a políticas públicas específicas, en este ejemplo, la convocatoria corresponde a la CGU (Controladoria Geral da União), una institución creada en el 2003 de asistencia para la Presidencia de la República en materia de transparencia y lucha contra la corrupción

6.1 La fase de la Conferencia municipal de Transparencia y Control Social en Belo Horizonte.

La fase municipal (en Belo Horizonte) se celebró entre los días 10 y 11 de noviembre de 2011. En el momento del registro de cada participante se entregaban los materiales de la Conferencia (programa y manual de la misma). Pese a que existe un Reglamento Interno, este no se sometió ni a presentación, ni a discusión o modificación. Tras la presentación del programa de los dos días, se celebró una ponencia marco de Fernando Filgueiras (profesor en ese momento de la Universidad Federal de Minas Gerais e investigador del Centro de Referencia de Interés Público, CRIP) sobre dispositivos de control social y prevención de la corrupción.

En este nivel, la participación es libre y abierta a quien desease inscribirse y es el momento del proceso en el que se van a generar las propuestas de los cuatro ejes de trabajo del conjunto de la CNTCS:

- Eje 1: promoción de la transparencia pública y del acceso a la información y a datos públicos.
- Eje 2: mecanismos de control social, participación y capacitación para el control de la gestión pública.
- Eje 3: actuación de los Consejos de políticas públicas como instancias de

control.

- Eje 4: directrices para la prevención y el combate a la corrupción.

Cada uno de los cuatro Gts (uno por cada eje temático) tenía el objetivo de elaborar 20 propuestas (todas para el nivel nacional) y contaba con diferentes subgrupos de trabajo (en función de las personas participantes en cada uno) para la elaboración de propuestas. El GT observado (*directrices para la prevención y el combate a la corrupción*) comenzó con una importante discusión respecto al número de propuestas que cada uno de los subgrupos podía elaborar. Según la lista inicial de inscritas, se esperaba la participación de 140 personas, con lo que se apostaba por dividir al grupo en 14 subgrupos de 10 personas, cada una de ellos encargado de la elaboración de 3 propuestas. Sin embargo, el número de asistentes era menor de un tercio de los previstos (solo 44) y sólo se establecieron 5 subgrupos de entre 7 y 10 personas. Se recordó por parte de la organización que cada subgrupo sólo podía elaborar 3 propuestas, pero los participantes protestaron al señalar que entonces sólo tendrán 15 propuestas, que son menos de las que deberían de elaborar (20 por eje). Finalmente se aprobó que podían elaborar un máximo de 6.

El tiempo de debate dentro de los Gts resultó menor que el previsto, por dos razones: a) las discusiones respecto a la elaboración de propuestas que se acaban de señalar y; b) y los anuncios de apertura del proceso de inscripciones para presentarse a la elección como representante, que hacían que muchos delegados y delegadas abandonaran la sala, retrasando la discusión. Respecto a la *presencia de saberes* en este momento, destaca la presencia de los siguientes conocimientos: el *saber profesional difuso* de aquellos actores implicados en la gestión pública (auditores especialmente, que hacían referencias legislativas y del funcionamiento de los diferentes procesos e instituciones de control social), el *saber político* que deriva de la experiencia de consejeros (más centrados en relatar las consecuencias prácticas de su experiencia personal) y de algunos movimientos sociales que exponían algunas de las prácticas que habían llevado a cabo ("*tenemos los Planes de Metas, que ya son leyes en otros municipios y que favorecen la coherencia con el programa electoral y permiten el control de las políticas públicas por parte de la sociedad civil, a través de una audiencia pública cada seis meses*"[119]).

[119] Salvo que se indique lo contrario, en cursiva se presentaran discursos de los y las participantes recogidos en el cuaderno de campo.

Una vez que los subgrupos presentaron sus propuestas, hubo un descanso en el que el equipo moderador las agrupó en un único panel para la discusión conjunta para su priorización y selección. Sin embargo, a esta última fase de la discusión sólo asistieron 12 de las 44 personas que habían participado inicialmente, y se limitó, en un breve periodo de tiempo, a fusionar aquellas propuestas que podían serlo para no eliminar ninguna y proponer las 20 requeridas. La discusión, en este momento, no estuvo dirigida a deliberar sobre qué propuestas se querían hacer, sino sobre cuáles eran susceptibles de ser fusionadas. Se trató, por lo tanto, de un debate más orientado a la inclusión que a la distinción y eso marcó el tono de los intercambios, dirigidos a ver cómo fusionar propuestas. Finalmente se fusionaron 8 de las propuestas iniciales en 3 definitivas, componiendo las 20 finales del Gt4. A partir de ese momento, algunas personas plantearon que una vez recogidas las propuestas finales, era necesario priorizarlas, para que dicha priorización sirviera como guía para la votación final, es decir, para añadir un criterio de relevancia que pudiera servir para aquellas personas que iban a votar sin haber participado del Gt. Sin embargo, tanto por problemas de tiempo como, fundamentalmente, por la intervención del equipo moderador que no lo estimó conveniente, esa discusión no se produjo.

El segundo día se celebraron simultáneamente la elección de representantes para la fase estadual y la priorización de las propuestas. Esta simultaneidad se explica porque no se optó por la deliberación en ninguno de los casos, es decir, no existió ningún foro colectivo específico ni para la elección de delegados y delegadas, ni para determinar qué propuestas pasaban a la fase siguiente. En ambos procesos (elección de representantes y de propuestas) se optó por un mecanismo agregativo de elección individual, es decir, un sistema de voto, una opción que supuso una importante limitación de la calidad deliberativa y de las posibilidades de democratizar la representación.

En el caso de la priorización, cada participante recibía al llegar, y tras presentar su documentación, un documento con todas las propuestas que habían sido seleccionadas en el día anterior (77, con lo que no se cumplió el objetivo de las 20 propuestas por eje, ya que el eje número 4 sólo aprobó 17) y 10 pegatinas de colores. Durante las tres horas de tiempo destinadas a la priorización de propuestas, casa persona podía entrar una única vez, acompañada por una persona de la organización, en una sala donde estaban

expuestas todas las propuestas. Una vez en ella, el sistema de votación, que se hacía a través de las pegatinas, tenía las siguientes condiciones:

- Una vez colocada la pegatina, no se podía quitar.
- Sólo podría entrar una vez en la sala.
- El máximo de pegatinas a colocar en una misma propuesta era de 3.

La ausencia de un espacio de discusión sobre el conjunto de las propuestas supuso un problema para la calidad deliberativa del proceso, ya que impidió un debate más completo sobre las razones de la elección de las propuestas. Ya se ha señalado anteriormente que en el Gt observado, algunos participantes protestaron porque el conjunto de los participantes no podrían conocer cuáles habían sido las razones de la priorización y esa ausencia de razones y argumentos para la priorización fue el problema fundamental de este momento de la Conferencia Municipal. La ausencia de un foro colectivo donde poder debatir y priorizar hizo que muchos delegados y delegadas se dedicasen a agruparse para votar las propuestas o a negociar para conseguir votos para sus propuestas, a cambio de votar en otras. El procedimiento elegido por la organización, que debía de favorecer la transparencia del proceso, implicó lo contrario: el desarrollo de dinámicas de negociación e intercambio de carácter más privado, de mercadeo de propuestas, alejadas de un marco de deliberación y donde se priorizan más las redes disponibles y las capacidades de negociación (presentes, también, en un contexto deliberativo, no hay que ponerlo en duda) que la posibilidad de exponer públicamente argumentos sobre por qué una propuesta debe de ser elegida. Esto supone, además, una práctica de exclusión o de limitación de impacto de aquellas personas que carecen de esas redes o capacidades necesarias en contextos como en el que produjo esta dinámica de elección de propuestas.

El proceso de elección de delegados se desarrollaba a partir de una lista donde a cada uno de los candidatos presentados a delegados (que se habían registrado el día anterior), se le adjuntaba un número. Tras elegir a quién iban a votar, las y los participantes entraban en un cuarto separado donde votaban en urnas eléctricas al candidato o candidata de su elección. Es decir, no existía ningún espacio en el que los candidatos pudieran presentar sus motivaciones, experiencia o razones para su elección o se deliberase de algún modo sobre quién debía de ser elegido. Ante la ausencia de

discusión sobre la representación, delegados y delegadas electos, priorizaban dos grandes razones para explicar su elección: a) su trabajo dentro de los Gts donde pudieron entrar en contacto con otras personas o demostrar sus conocimientos del tema y sus capacidades para actuar como delegados y; b) sus habilidades para articular votos en torno a su figura fuera de dichos grupos, en espacios informales o mediante redes ya consolidadas:

> "*en la municipal lleve conmigo a dos personas que me parecen muy participativas, eso fue determinante porque ellas votaron en mí, luego tal vez por cómo participé en el grupo, por cómo presenté las ideas…*"[120]

> "*yo ya tenía pensadas algunas propuestas, ya fui con fundamento y ya presenté bien qué es lo que quería hacer en la conferencia, eso fue una ventaja en comparación con otros candidatos. Además, había más representantes de la central, eso ayudó también. Yo fui el único representante de la central que fue elegido y los demás representantes de la central me votaron*"[121]

> "*yo no me iba a proponer, pero hablando con la gente del grupo, dijimos que sería muy interesante que alguien pueda llevar las reflexiones de este grupo a la estadual, ahí dije, está bien, yo puedo salir. Ahí gente del grupo empezó a hacer propaganda, yo no pedí nada, y fui la más elegida*"[122]

Este método, caracterizado por el voto secreto en soporte eléctrico y por la ausencia de un espacio de presentación y selección de los candidatos, no se repitió en el resto de Conferencias Municipales del estado de Minas Gerais[123]. Bien sea en Conferencias

[120] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (1).
[121] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (2), representante de la Central Única dos Trabalhadores (CUT), a la que se refiere en la declaración, uno de los sindicatos más importantes de Brasil
[122] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (3)
[123] Eran las comisiones organizadoras municipales las que elegían los mecanismos de elección. Paradójicamente, en el caso de Belo Horizonte, nos encontramos con que el mecanismo de elección más complejo (por su carácter tecnológico) no supuso una mejora de la calidad deliberativa del proceso en comparación con el resto de municipios, más bien lo contrario.

organizadas en el resto de municipios o en las Conferencias Regionales (que agrupaban a varios municipios de pequeño tamaño), según las entrevistas realizadas, en la mayoría de los casos los candidatos contaban con espacios en los que podían exponer por qué se presentaban y por qué debían de ser elegidos, así mismo, la votación era pública. Al responder porque creían que fueron elegidos en estas votaciones, los delegados y delegadas de la CNTCS señalaban como determinantes, junto al hecho de ser más o menos conocidos en el municipio, sus capacidades y su compromiso con la defensa de las propuestas hechas en la Conferencia.

6.2 La fase de la Conferencia Estadual de Transparencia y Control Social en Minas Gerais

La Conferencia Estadual de Control y Transparencia se celebró entre el 14 y el 15 de marzo de 2012 y contó con la participación de 512 delegados y delegadas procedentes de las conferencias municipales y regionales desarrolladas en el estado de Minas Gerais. A la hora de registrarse, dichos participantes recibían un documento con todas las propuestas procedentes de las fases anteriores, un total de 276[124] agrupadas de la siguiente manera:

- Eje 1. *Promoción de la transparencia pública y del acceso a la información y a los datos públicos*: 75 propuestas para el debate.
- Eje 2. *Mecanismos de control social, participación y capacitación para el control de la gestión pública*: 57 propuestas para el debate.
- Eje 3. *Actuación de los Consejos de políticas públicas como instancias de control*: 58 propuestas para el debate.
- Eje 4. *Directrices para la prevención y el combate contra la corrupción*: 86 propuestas para el debate.

Como sucedió en la fase anterior, pese a existir un Reglamento Interno, este no se sometió a lectura o deliberación, es decir no hubo ninguna posibilidad de metadeliberación en esta fase del proceso. De hecho, ante las peticiones por parte de algunos participantes de que se celebrase ese debate, la mesa organizadora afirmó que

[124] El total de las propuestas procedentes de las fases municipal y regional era de 1200 propuestas, resultando en 276 después de que el equipo organizador agrupase aquellas propuestas similares.

"*no se puede gastar tiempo debatiendo el Reglamento, sino va a pasar como en la Conferencia de Salud, que pasó 18 horas de debate*". Más allá de los matices sobre si el tiempo de debate fue tanto o no, lo que indicaba el episodio de la Conferencia de Salud era que en torno a los Reglamentos Internos se articulan numerosas disputas sobre la conformación de las reglas del proceso, y el reconocimiento de dichos conflictos y la habilitación de un espacio para la discusión son parte fundamental para la calidad democrática del proceso, una cuestión que no se reconoció en la Conferencia Estadual de Transparencia y Control Social.

Después de la presentación, se pasó directamente a los Gts para la selección de las propuestas destinadas a la fase nacional. A diferencia de lo que sucedía en el nivel municipal, que tenía autonomía para la creación de propuestas, aquí los diferentes Gts, como consecuencia de una decisión de la comisión organizadora, no tenían posibilidad de generar propuestas nuevas ni de alterar las propuestas existentes, con lo que las posibilidades de la deliberación quedaban bastante restringidas.

Los cuatro ejes de trabajo se dividieron en dos grandes grupos, cada uno de ellos analizaría la mitad de las propuestas del eje. Una vez realizada esta separación los participantes de cada grupo se dividían a su vez en cinco subgrupos que debatían un número determinado de propuestas para priorizar dos. De este modo cada uno de los dos grupos de los ejes priorizaría 10 propuestas. Por ejemplo, el eje observado (número 4) se dividió en dos grandes grupos, cada uno de ellos con 43 propuestas. Cada uno de estos dos grandes grupos, se subdividió en cinco más, que discutían sobre 7, 8 o 9 propuestas, para elegir únicamente 2. De esta forma, cada uno de los dos grandes grupos elegía un total de 10 propuestas, para concluir con las 20 propuestas finales del eje.

A la hora de referirnos a la calidad deliberativa de este proceso, hay que hacer hincapié en que las posibilidades de debate son muy reducidas, en primer lugar porque la tarea de los grupos era meramente la selección (sin que ni siquiera se priorizase qué propuestas eran más importantes entre las elegidas) y, en segundo lugar, la cantidad de las propuestas sobre las que se discutía era muy reducida (entre 7 a 9 propuestas), lo cual limitaba las posibilidades de intervención en el debate y los y las participantes sólo podían fusionar propuestas, no modificarlas.

El funcionamiento de los cinco subgrupos fue similar. En cada uno de ellos, uno de los participantes leía las 8 o 9 propuestas en discusión y se apuntaban las propuestas que querían ser discutidas. En el subgrupo observado se apuntaron comentarios sobre todas las propuestas con excepción de una. Las condiciones del debate, con poco tiempo y orientado a la selección, hicieron que fueran pocas las intervenciones portadoras de saberes concretos y se limitaban a señalar si una propuesta era mejor que otra o a señalar que había propuestas similares contempladas en otros ejes de trabajo de la Conferencia. Las pocas referencias existentes repetían el tipo de saberes presentes en la fase municipal de Belo Horizonte: un *saber político* sobre los mecanismos de participación (consejos, dónde y cómo se pueden desarrollar auditorias y audiencias públicas) y *saberes profesionales* derivados de la participación en la gestión pública.

Una vez concluida la fase de trabajo en cada subgrupo, un representante de cada uno exponía las propuestas aprobadas al resto de los participantes. En este caso, las propuestas sólo se leyeron y no se votaron, ni discutieron. Ante los reclamaciones de algunos de los participantes sobre la "*necesidad de articularse*" para decidir cuáles eran las propuestas prioritarias que deberían defender como grupo, los moderadores/ organizadores reprocharon dicha propuesta diciendo que no había lugar para ese tipo de "acuerdos". En el siguiente cuadro podemos observar cómo, pese a que se supone que los Gts no contaban con autorización para hacerlo (según el Reglamento Interno), finalmente se modificaron algunas propuestas (se trata de modificaciones muy limitadas, orientadas a aclarar cuestiones sobre la propuesta o a introducir nuevas acciones, pero sin cambiar el sentido de la propuesta inicialmente redactada). La modificación de las propuestas no tuvo un impacto significativo para la elección de las mismas.

Tabla nº 14: número de propuestas aprobadas y modificadas por eje

Eje	Total propuestas aprobadas	Total propuestas modificadas	Total propuestas modificadas elegidas
1	20	4	1
2	20	5	1
3	20	1	1
4	20	3	1

Fuente: elaboración propia.

La votación final de las propuestas se realizó de igual manera que en la fase municipal de Belo Horizonte. Cada persona recibía un documento con las propuestas aprobadas en los diferentes ejes y una tarjeta con 10 pegatinas de colores. Las propuestas estaban desplegadas en paneles en la pared del salón de actos del local donde se celebraba la Conferencia. Los participantes podían bien votar en 10 propuestas diferentes o distribuir sus votos usando como máximo tres pegatinas en una propuesta, una persona de la organización les acompañaba para supervisar dicha norma. A diferencia de lo sucedido en el proceso de Belo Horizonte, donde la votación era a puerta cerrada, al tratarse del espacio en el que estaban la mayoría de los delegados y delegadas, se podía ver no sólo a qué votaba cada persona, sino cómo iba quedando cada propuesta, lo que ayudaba a determinadas negociaciones entre participantes para intercambiar votos por propuestas. Una vez que todos los asistentes habían votado se realizó el recuento de las votaciones. Las 20 propuestas más votadas fueron seleccionadas y leídas a los participantes como las propuestas aprobadas por la Conferencia Estadual de Minas Gerais. Del mismo modo que sucedió en Belo Horizonte, en lugar de facilitar una deliberación ampliada sobre qué propuestas eran mejores para los objetivos del proceso conferencista, se facilitó, fundamentalmente, la negociación y el intercambio entre grupos para el voto cruzado de propuestas.

El proceso de elección de delegados en la CNTCS Estadual de Minas Gerais comenzaba en el momento de la acreditación. Dese ese momento y durante un plazo de tiempo determinado, los participantes que quisiesen presentarse como delegados tenían que registrarse, se les hacia una foto y escribían los motivos por los que se presentaban. Con estas informaciones se diseñó una tarjeta de cada delegado que se pegaba en unos paneles expuestos durante toda la Conferencia. El proceso en sí comenzó poco después de la votación. Los participantes se separaron en segmentos (sociedad civil, poder público y miembros de Consejos de políticas públicas[125]), en cada uno de esos foros los candidatos disponían de un tiempo para presentarse (en el caso de la sociedad civil fue de 49 segundos para cada uno de los 105 candidatos, poco más para los otros dos segmentos) y tras las presentaciones se pasaba a la votación. Dos son los tipos de discurso mayoritario que se presentaban en el espacio de la sociedad civil:

[125] Los participantes de los Consejos podían presentarse a la elección independientemente de la escala (municipal, estadual o federal) del Consejo en el que participasen.

- La apelación a la experiencia de los candidatos, su participación en movimientos sociales, su currículum profesional, su histórico dentro de instituciones participativas específicas (especialmente los Consejos).
- La defensa de las propuestas de la Conferencia, es decir, aquellas personas que se presentan como comprometidas con las propuestas aprobadas en el proceso.
- Mucho más minoritarios eran los discursos que hacían referencia a la identidad específica de los candidatos, señalando su procedencia de comunidades tradicionales, ser jóvenes o mayores o su condición de personas con diversidad funcional.

Al otro lado del mismo salón de actos donde se celebraba la priorización de las propuestas, había otros tres paneles pegados en la pared (uno para los candidatos de la sociedad civil, otro para los representantes del poder público y otro para los representantes de los Consejos), cada uno tenía el nombre de los candidatos y candidatas. Cada participante tenía dos pegatinas para realizar dos votos (para diferentes delegados, no se podía votar dos veces a la misma persona) y votaba acompañado por un miembro de la organización. Mientras cada persona realizaba su votación, el resto de asistentes podían observar a quién estaba votando, ya que sólo existía un pequeño cordón de separación más destinado a facilitar el movimiento hacia el panel que el anonimato del proceso.

Los criterios de selección de delegados sólo contemplaban la separación por segmentos (sociedad civil, poder público y Consejos), por lo tanto no se prestaba ninguna atención a la diversidad regional del estado de Minas Gerais[126]. Esto condicionó algunas de las decisiones de los delegados que priorizaban dan representación al municipio del que procedían, con lo que ponían en marcha estrategias de negociación del voto con otras delegaciones que buscaban lo mismo, pese a que el alegato a la representación municipal no había formado parte de ninguno de los discursos de presentación de las candidaturas. Esta práctica implicaba una fuerte contradicción entre aquello que se defendía representar públicamente y los objetivos reales de a representación.

[126] Recordemos como, por ejemplo, en la Conferencia Estadual de Política para Mujeres de Minas Gerais, la elección de delegadas estaba organizada a través de un reparto de puestos entre las diferentes regiones, reconociendo la importancia de la diversidad territorial.

Este esfuerzo por asegurar la representatividad territorial dio lugar a diferentes estrategias. En algunos casos, cada región escogía a un solo candidato por segmento en el que centrar sus esfuerzos:

> "*Los seis (del municipio) consideraron que lo mejor era indicar mi nombre para que fuese a disputar la plaza para ir a Brasilia, e intercambiamos con otras personas el voto. De los cinco que estaban votando yo tenía seguros cinco votos (...) hicimos negociación de votos con otros grupos, nosotros votábamos en su candidato y ellos votaban en nosotros, todos los votos fueron para mi*"[127]

En otras regiones o municipios, se intentó poner en marcha acuerdos similares con el mismo objetivo de centrar el voto para garantizar la representación de su municipio o región en la fase nacional en Brasilia:

> "*Fuimos en un grupo de Poços de Caldas, nosotros hicimos un acuerdo, éramos tres candidatos y el acuerdo fue que quienes no fuesen candidatos votasen en nosotros para que el municipio pudiese tener representatividad*"[128].

Si bien es cierto que en este caso existe una contradicción entre representantes de ese mismo municipio, pues otros reconocen que no que existió acuerdo:

> "*En nuestro grupo hubo gente que lo intentó. En el comienzo surgió esta cuestión, querían convencer para no presentarse, para fortalecer a la región, hubo ese dialogo, pero nos negamos a participar de ese proceso*"[129].

Más allá de determinar si hubo acuerdo o no para garantizar esa representación, en ambos casos, estos, y otros delegados, afirmaban que votaron en otros delegados de su municipio y que intercambiaron votos. Las votaciones entre miembros de la misma

[127] Entrevista representante sociedad civil municipio de Ipatinga (1).
[128] Entrevista representante sociedad civil municipio de Poços de Caldas (2).
[129] Entrevista representante sociedad civil municipio de Poços de Caldas (1).

región o municipio o del mismo colectivo en caso de que tuviera articulación regional[130], se convirtieron en la tónica de este nivel.

Otros delegados buscaban articulaciones fuera de las regionales, es decir, negociaban su voto con otros candidatos a cambio de conseguir votos. Por otro lado, más allá de las solidaridades regionales (o temáticas entre los pocos movimientos sociales que estaban en la estadual con articulación a ese nivel) dos son, fundamentalmente, las razones por las cuales las personas consideraban que fueron elegidas o que justificaban su elección de otras. En primer lugar, su presencia y desempeño en los Gts donde podían convencer a otras personas sobre su trabajo y sus capacidades (pese a que existía muy poco tiempo para debatir y eran muy pocas las personas con las que se interactuaba):

> "*Yo estuve debatiendo en los Gts, basado en esas propuestas, la gente creyo en mi, fui presentando propuestas y buscando el apoyo*"[131].

> "*Por mi presentación o por mi participación en los grupos, ahí las personas ven quiénes consiguen defender bien las propuestas, fue una cosa de observación de las personas y de mi posicionamiento en defensa de las propuestas*"[132].

En segundo lugar, contactos de carácter más informal en los pasillos, la cafetería… donde podían encontrar a gente cuyos argumentos les convencieran o convencer a otras personas.

> "*Yo voté por un chico de la PUC [Pontificia Universidad Católica-Minas Gerais] que me pareció que pensábamos similar, no era de mi grupo de trabajo, nos sentamos cerca, ahí le escuche y pensé que le tenía que votar*"[133].

Muy pocas personas ponían en valor el espacio en el que exponían sus razones como determinante para su elección. Por último, es interesante señalar que algunos candidatos

[130] Entrevista representante sociedad civil municipio Belo Horizonte (4).
[131] Entrevista representante sociedad civil municipio de São Domingo do Prata.
[132] Entrevista representante sociedad civil municipio de Poços de Caldas (1).
[133] Entrevista representante sociedad civil municipio de Conceição do Para.

y candidatas, calculando cuántos votos podían necesitar para ser elegidos, esperaron hasta el final de la votación. Una vez garantizados los votos que estimaban necesarios comenzaban a negociar con sus votos a cambio de la votación de otras personas por aquellos participantes que estas personas promovían para acompañarles en la fase federal en Brasilia.

En algunos casos, la transparencia en el proceso de elección tuvo consecuencias negativas no esperadas:

> "*yo vi un episodio de coacción, un señor de una prefeitura presionando a una funcionaria para que le votase, y ella me decía que no le quería votar, pero él se quedó en el cordón observando mientras votaba (...) yo prefiero el voto secreto, sin esa limitación, sin posibilidad de intimidación*"[134]

6.3 Los foros no territoriales: Conferencia Virtual y Conferencias Libres

He denominado foros no territoriales a aquellos espacios que no forman parte del ciclo habitual del proceso de Conferencias (es decir municipal, estadual y federal) y que pretenden ampliar las posibilidades de participación y de recogida de nuevas propuestas para la última fase del ciclo en Brasilia.

La Conferencia Virtual se celebró entre el 19 de marzo y el 8 de abril de 2012, contando con la participación de 2960 personas de todo Brasil (inclusive de brasileños y brasileñas residentes fuera del país)[135]. La gestión de la misma correspondió a un equipo integrado por representantes de la CGU, junto a la Secretaria Nacional de Articulación Social (dependiente de la Secretaria General de la Presidencia de la República) y el gabinete E-democracia de la Cámara de Diputados.

[134] Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (1).

[135] Es importante señalar que la Conferencia Virtual tenía como objetivo específico incentivar la participación de jóvenes de la clase C brasileña, habitualmente alejados de los procesos de participación institucionalizada más habituales. Sin embargo, tal y como reconoce el propio informe de evaluación de la misma, este objetivo no se cumplió y la participación estuvo protagonizada, básicamente, por personas que ya participan habitualmente de las Instituciones Participativas brasileñas (CGU, 2012b: 13).

La Conferencia Virtual contó con varios espacios de trabajo, los más relevantes eran los foros de elaboración de propuestas, uno por cada uno de los cuatro ejes de la CNTCS. Como resultado del trabajo en dichos espacios virtuales se aprobaron 150 propuestas iniciales, de las cuales se priorizaron, finalmente, 80 (que pasaron a integrar las propuestas de discusión de la fase nacional). Para facilitar las dinámicas de discusión, se habilitaron también:

- *Salas de debate*: donde se agendaban debates específicos al margen de la propia elaboración de las propuestas, contando, en ocasiones, con la participación de expertos temáticos. Existía un espacio de debate permanente, pero que contó con poca participación. Por otro lado, se organizaron 9 debates temáticos con especialistas en cuestiones que podrían ayudar a la elaboración de propuestas. Estos 9 debates tuvieron una duración media de 40 minutos y una participación media de 25 personas, muy escasa si la comparamos con el conjunto de participantes en la Conferencia Virtual.
- *Biblioteca virtual*: con materiales sobre las temáticas debatidas.

La fase de elaboración de propuestas se extendió del 19 de marzo al dos de abril. Todos los ejes compartían el mismo ciclo de tres pasos: 1) presentación y debate sobre las propuestas; 2) presentación de las propuestas elaboradas para su posible modificación y; 3) fase de votación. Los cuatro ejes mantuvieron una dinámica similar caracterizada por los siguientes aspectos: a) la mayoría de las propuesta se presentaba sin justificación; b) existía cierta confusión con cómo se tenían que desarrollar los debates que dificultaban la participación (por ejemplo, muchas intervenciones eran trasladadas, por intervención del equipo de mediación, a otros ejes o a otros tópicos de discusión); c) en numerosos casos la intervención o la discusión que se abría no culminaba con la elaboración de una propuesta final, bien porque no era la intención de los participantes que se limitaban a realizar declaraciones, bien porque el debate se vuelve confuso y no se cierra, o por no adecuarse a los criterios o por cuestiones de tiempo; d) fueron pocas las ocasiones en que se modifica una propuesta inicial y dichas modificaciones, cuando se daban se limitaban a añadir texto haciendo referencia a cuestiones como "*garantizar por ley*" u "*obligar*" o incluir cuestiones como "*y a los corruptores*" (junto a los corruptos) o "*de la sociedad civil*" (por diferenciar sus consejeros de los del poder público).

La interacción en torno a las propuestas fue muy escasa, hubo poco debate en torno a las mismas, con muchos casos en los que sólo intervienen quien plantea la idea y la persona encargada de moderar el eje. El tópico que mostró una mayor interacción contó con el 1,5% de las interacciones, que mostraron una fuerte dispersión entre las diferentes propuestas. A esto se añade la necesidad de establecer una clara diferencia entre las personas inscritas en este espacio y las participantes reales, que sólo alcanzaron el 15% (405 personas participaron efectivamente en los debates). A esta reducida participación ante la cantidad total de inscritas, se suma el alto grado de concentración de dicha participación, ya que el 71,2% de los mensajes emitidos (sobre un total de 3624 en 581 asuntos), lo fueron únicamente por 35 de las participantes, es decir menos del 10% de las participantes efectivas. Gran parte de los problemas para la ciberdeliberación derivan del hecho de que un número relevante de propuestas (250) aparecieron en los últimos días de la Conferencia, con lo que resultó más complejo el debate en torno a las mismas.

La *distribución del conocimiento* entre los ejes es muy diferente. A continuación ilustramos los saberes más relevantes en cada uno:

> Eje 1- *Promoción de la transparencia pública y del acceso a la información*: Destacaban los *saberes profesionales* de trabajadores del sector público o del sector privado relacionado con el público. Dentro de estos, primaban las referencias a cuestiones legislativas como: "*la calidad del gasto público es objeto de recomendaciones desde la ley nº 4.320/64 y materia también abordada en el decreto ley nº 200/67*"[136], "*quiero destacar la importancia del reglamento previsto en el art. 8º.3, de la Ley de Acceso a la Información que establece patrones mínimos a ser observados por los sitios públicos*". Había conocimientos derivados de la gestión de políticas públicas ("*trabajo desde hace años en el programa Bolsa Familia (...) tuvimos una práctica de control social reconocida a nivel nacional*") o del trabajo en organismos de control público ("*la evaluación del desempeño de los órganos públicos es prisionero de la información de la ejecución presupuestaria, que es insuficiente para la cualificación del gasto público*").

[136] En este apartado se recogen argumentos presentados dentro de los foros de debate virtual.

Eje 2. *Mecanismos de control social*: primaba el *saber político* con conocimientos derivados de experiencias de participación. Predominaba la presencia de participantes de Observatorios Sociales que socializaban su experiencia "*nuestras acciones están dirigidas a las fiscalizaciones y las licitaciones desde la elaboración del bando hasta la entrega del producto (...) uno de los papeles del Observatorio Social es la educación para la ciudadanía fiscal (...) este el modelo que sugerimos a partir de esta forma de trabajo que ya hemos practicado*" , o sus investigaciones sobre la viabilidad de algunas iniciativas: "*en estudios de viabilidad definimos la cuantía de 7.000 R$ mensuales (...) para ciudades de 500 mil habitantes*". Las otras prácticas que se exponían contemplaban un mosaico de variaciones sobre mecanismos a nivel municipal: "*las audiencias públicas en las pequeñas ciudades son prácticamente pro-forma, vacías, sólo para cumplir un trámite*" o "*vivíamos en barrios distantes, el coste del transporte y la alimentación fueron los principales obstáculos para una mejor participación y fiscalización de los recursos públicos*". Estas intervenciones servían para debatir sobre cómo mejorar la participación.

Eje 3. *Acción de los Consejos como medios de control*: predominaba el *saber político* derivado de la experiencia en los Consejos de Políticas Públicas. Las aportaciones se referían a las condiciones de trabajo de los mismos y a cómo mejorar su función de control social: "*conozco Consejos que funcionan desprovistos de todo, sin apoyo o infraestructura*", "*se habla de poder deliberativo pero es muy difícil acceder a documentos oficiales*" o "*la falta de capacitación es uno de los grandes problemas*". Se hablaba de las asimetrías de información entre segmentos (poder público y sociedad civil), de las necesidades formativas y de los recursos a los que podían acceder (y sus deficiencias), y de la falta de interacción entre Consejos y entre dichos Consejos y el resto de la población.

Eje 4. *Directrices para la prevención y la lucha contra la corrupción*: la presentación de propuestas no hacía tanto recurso a saberes específicos, limitándose a *saberes profesionales* y remarcando la procedencia en la justificación: "*trabajo siempre en elecciones como oficial de justicia*" o "*la*

propuesta que presento sale después de 17 años trabajando en el Tribunal de Cuentas de la Unión". Había pocas referencias basadas en la experiencia local, como la aprobación de una medida ("*mi municipio dio un paso importante, en 2008 se realizó un concurso público para diferentes cargos, entre ellos el de controlador general del municipio*") o si un cargo público estaba implicado en casos de corrupción.

Para la fase de priorización (con un tiempo más reducido, del 3 al 8 de abril), cada participante contaba con 20 puntos que podía repartir entre las diferentes propuestas sistematizadas, pudiendo otorgar un máximo de cinco puntos a cada propuesta. En esta fase participaron 844 personas (cerca del 30% de las inscritas) De esta fase resultaron las 20 propuestas finales por cada eje (80 en total)[137].

Tabla nº 15: Propuestas por eje y porcentaje de voto en la priorización final

Eje	**Nº propuestas**	**Porcentaje de voto**
1 Promoción de la transparencia pública y del acceso a la información y a datos públicos	28	23%
2 Mecanismos de control social, participación y capacitación para el control de la gestión pública	44	37%
3 Actuación de los Consejos de políticas públicas como instancias de control	28	10%
4 Directrices para la prevención y el combate a la corrupción	50	30%

Fuente: Elaboración propia a partir de CGLU, 2012

Llama especialmente la atención el escaso porcentaje de votación en la priorización del eje 3, que puede explicarse por la falta de participación de participantes en los Consejos, y la concentración de la mayor parte de las propuestas en los ejes 2 y 4, de hecho la propuesta más votada y priorizada como número 1 de la fase virtual es del eje 2: "*garantizar la inserción en todo el currículum educativo en las escuelas públicas y privadas, desde la educación infantil, del tema Formación para la Ciudadanía y Gestión Participativa de las Políticas Públicas*".

Por último, la Conferencia Virtual contó también con un espacio para presentar candidaturas a delegados, a diferencia de lo que sucedía con el resto de espacios paralelos al ciclo habitual, es decir las Conferencias Libres, que no podían elegir representantes. El proceso era similar al resto pero con una importante diferencia. Pese a

[137] Se incorporó una última fase entre los días 11 y 13 de abril para el desempate entre aquellas propuestas que habían quedado empatadas en último lugar en los ejes 1, 2 y 3.

existir un foro en el que los candidatos presentaban quiénes eran y por qué debían de ser elegidos, no existió votación (no estaba prevista) y la decisión correspondió a la comisión organizadora que aplicó unos criterios técnicos (relacionados con la cantidad de veces que se había participado en las diferentes fases de la etapa virtual) para seleccionar a los invitados a la Conferencia Nacional. De los 46 participantes que se presentaron, 10 fueron elegidos. Entre las motivaciones, era mayoritaria la defensa de las propuestas aprobadas en la etapa virtual, pero también la defensa de propuestas procedentes de otros estados. Entre los 10 elegidos las motivaciones eran variadas, desde esa representación general a otras personas que únicamente presentaban su historial de militancia y participación o que realizaban diferentes declaraciones contra la corrupción y la desigualdad.

Sin embargo, la elección de los representantes correspondía al equipo organizador de la Conferencia Virtual, que contaba inicialmente con tres criterios:

- La participación activa (medida por número de intervenciones) en la Conferencia, especialmente en los foros de debate temáticos.
- Haber participado de la etapa de elaboración de propuestas y de la fase de priorización.
- Respeto a la paridad de género y atención a la representación de las diferentes regiones del país y de diferentes edades.

Pese a que se había señalado en el Reglamento de la Conferencia Virtual la atención a los criterios de representatividad regional y de atención a la diversas de edades, estos no se tuvieron en cuenta. El primero se consideró que ya estaba satisfecho mediante la propia elección dentro del proceso de reuniones del ciclo de conferencias. El segundo era imposible de respetar, ya que la gran mayoría de participantes no se había registrado con su edad ni existía forma de verificarla. Sólo se tuvieron en cuenta la participación y la paridad entre hombres y mujeres en la lista final de 10 representantes para la fase nacional.

Las Conferencias Libres fueron el otro recurso implementado desde este proceso conferencista para ampliar la participación más allá de ciclo habitual. Se trata de

reuniones convocadas de manera autónoma por quien lo desee[138], respondiendo a una serie de criterios establecidos por la comisión organizadora nacional. En total se celebraron 302 Conferencias Libres durante todo el ciclo, 16 de ellas en el estado de Minas Gerais, movilizando un total de 30.391 participantes, de lo que resulta una media de asistentes por Conferencia Libre de poco más de 100 personas. Cada una de estas reuniones podía enviar un máximo de 10 propuestas para la Conferencia Nacional, lo que llevó a algunas a limitarse al tratamiento específico de sólo uno de los ejes de debate.

Junto con el fomento de la participación, la generación de conocimiento diversificado y situado era un objetivo específico de muchas de Conferencias Libres. Según un coordinador del proceso, estos dispositivos "*permitieron la manifestación de grupos más centrados en una determinada temática*"[139]. Se buscaba que grupos particulares se reúnan para aportar su saber específico a la CTC. Junto a los foros de comunidades indígenas o quilombolas, se promovieron formas de *contra-expertise,* como las de grupos de personas con discapacidad o de trabajo sobre datos abiertos. Por otro lado, hay entidades que realizan Conferencias para sistematizar su trabajo sobre cuestiones vinculadas a la Consocial, como el Instituto Ethos (sobre responsabilidad social corporativa), o instituciones académicas, como la Universidad PUC-Minas.

La Conferencia Libre de Belo Horizonte (03/04/2012) contó con 72 participantes y su diseño respondía, en gran parte al desacuerdo sobre cómo se había organizado la Conferencia Municipal de Belo Horizonte. Este foro se organizó para "*tener más posibilidades de discutir*"[140]. Contó con diferentes ponencias (más que en otras fases de la CNTCS) elegidas para poder cruzar las temáticas a debatir con las exposiciones. En la votación final se optó porque todas las propuestas fueran debatidas y modificadas antes de su priorización. Los participantes afirmaban que la diversidad de conocimientos es mayor que en la municipal: "*en los ejes había más diversidad: foro de reforma urbana, del barrio, movimiento de infancia y adolescencia, remuneración salarias de los gestores*"[141]. Aparecieron *saberes* vinculados a la experiencia

[138] Podían ser entidades de la sociedad civil o también otro tipo de instituciones públicas o privadas (por ejemplo universidades privadas).
[139] Entrevista realizada a un miembro de la coordinación nacional de la CNTCS.
[140] Entrevista con organizadora de la Conferencia Libre de Belo Horizonte.
[141] Entrevista con representante de la sociedad civil de Belo Horizonte (3).

participativa (críticas a los foros del presupuesto participativo o a los Consejos del interior del estado) y otros relacionados con la gestión pública, cuya aportación fue destacada por los asistentes: "*aprendí sobre las condiciones de trabajo de algunos auditores, (...) Estamos aprendiendo del funcionamiento de las instituciones*"[142]. La deliberación final permitió modificar las prioridades de algunos participantes: "*yo defendía mucho una propuesta y después del debate cambie mi elección*"[143].

Pese a que dentro de las Conferencias Libres no existía un espacio específico para la elección de representantes para la fase nacional, la comisión organizadora diseño un conjunto de criterios para la elección de 10 delegados procedentes de las diferentes Conferencias Libres. Dichos criterios eran:

- Entidades que organizaron un mayor número de Conferencias Libres.
- Personas que organizaron un mayor número de Conferencias Libres.
- Conferencia que contó con el mayor número de participantes.
- Conferencia Libre adaptada a las necesidades de participantes con necesidades especiales.
- Conferencia con mayor número de jóvenes menores de 25 años.
- Conferencia con mayor concentración temática.
- Conferencia indígena desarrollada en lengua originaria.
- Conferencia en comunidades tradicionales.
- Conferencia internacional.
- Conferencia con participación exclusiva de representantes de la sociedad civil y con mayor porcentaje de participantes respecto a la población del municipio.

6.4 La fase de la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social en Brasilia

La última fase del proceso de la CNTCS se celebró en Brasilia durante los días 17 al 20 de mayo de 2012 y contó con la participación de 1374 participantes. En la fase nacional de la CTC se debatió sobre 407 propuestas repartidas en los cuatro ejes. De estas el 54% procedía exclusivamente de las Conferencias Libres y sólo el 3% lo hacía únicamente

[142] Entrevista con representante de la sociedad civil de Belo Horizonte (4).
[143] Entrevista con representante de la sociedad civil de Belo Horizonte (5).

de las estaduales, esto muestra la significativa contribución de las Libres al proceso y las consecuencias de esa pauta de inclusión.

En esta fase se sometió a discusión el Reglamento Interno, pero se trataba únicamente de ganar algo más de autonomía para los Gts que tendrían capacidad de modificar las propuestas. El sistema de trabajo era similar al de las fases anteriores, cada uno de los cuatro ejes temáticos se dividió en diferentes subgrupos de trabajo para analizar un número de propuestas concretas en cada una de ellos. Pese a que la autonomía de los delegados era mayor, el debate se orientó, fundamentalmente, a resolver desacuerdos seleccionado entre propuestas con contenidos contradictorios, antagónicos o complementarios. Mejoró el debate dentro de los Gts al discutir sobre la totalidad de las propuestas elegidas en cada uno. En el Gt observado (eje 4), respecto a la tipología de saberes, eran las referencias legislativas, procedentes de la sociedad civil o del poder público, las que dominaban el debate: "*ya existe una ley con un reparto de fondo público proporcional para todos los partidos políticos*", "*la ley 8689-93, que creó el sistema de auditorías del SUS, ya prevé que tenga auditorias en los tres niveles, pero sólo funciona en el nivel federal*" o "*esto sólo se puede hacer si proponemos una enmienda constitucional*". La votación final siguió el parámetro de las fases anteriores, se votaba individualmente (mediante un sistema electrónico) mientras que los delegados se movilizaban de diferentes formas llamando al voto por las propuestas que defendían.

Una vez que los subgrupos en los diferentes ejes habían realizado la primera priorización de las propuestas, a la mañana del día siguiente se desarrolló un proceso de interacción que consistía en que las propuestas seleccionadas inicialmente por cada Gt estaban expuestas al resto de los delegados que tenían tarjetas adhesivas en las que hacer comentarios sobre las propuestas. Sin embargo, no podemos considerar que este proceso diera lugar a un intercambio de carácter deliberativo o que permitiese mejorar la calidad de las propuestas. Cerca del 90% de los comentarios recibidos tenían un carácter movilizador o de apoyo, destinado a manifestar el acuerdo con la propuesta leída. Comentarios como "*optima*", "*buena*", "*importante*", "*tenemos que conseguirlo*", "*formidable*", "*estoy de acuerdo*"…etc, constituían la tónica general de la interacción (la mayor parte de las propuestas tenían una media de entre 5 a 10 respuestas, todas con este tono). Algunas intervenciones diferentes matizaban propuestas señalando que "*esto ya existe*", "*mejorará la capacidad de los Consejos*", "*hay que extenderlo al nivel*

estadual y municipal", "*hay que mejorar la relación con las universidades*" o justificaciones de cómo determinadas propuestas mejorarían la independencia de los organismos de control. En definitiva, este panel sirvió fundamentalmente para que los participantes de los Gts supieran qué grado de apoyo tenían las propuestas presentadas.

La siguiente fue la fase de priorización dentro de cada uno de los ejes, que tendrían que elegir las 20 propuestas más importantes de cada eje. Para ello se volvió a recurrir al sistema de las pegatinas de colores. Cada delegado contaba con 10 pegatinas y la posibilidad de conceder 3 votos como máximo a una propuesta. En este caso, pese que existen algunos movimientos de negociación de propuestas, no resulta tan relevante como en las fases finales de votación de las fases anteriores.

La votación de las propuestas se realizó mediante un sistema electrónico de voto individual. Cada uno de los participantes recibía un dispositivo mediante el cual registraba sus votos, contaba con 20 votos y la posibilidad de dar a una misma propuesta un máximo de 5 votos. Finalmente, el resultado de la votación fue la aprobación de 80 propuestas, las primeras 40 eran las 10 más votadas en cada eje y las siguientes 40 las más votadas en cada uno de los ejes.

6.5. La dimensión relacional de la efectividad en la Conferencia Nacional de Transparencia y Contro Social.

6.5.1 La dimensión relacional de la representación en la Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social.

En la CNTCS la forma en la que se conformaba "la representación" tenía particularidades temporales, espaciales y de contenidos propios diferentes, por ejemplo, de las de la CNPM. Aun cuando los y las delegadas procedían de entidades sociales o de diferentes Instituciones Participativas, la respuesta común era señalar que en esos espacios no existió un debate previó sobre la agenda a defender en las CNTCS y que tampoco se dio ningún debate sobre si esa persona debería ser o no representante de esas estructuras colectivas:

"*No tuvimos debate, la entidad tiene muy poco interés en el desarrollo*

de políticas públicas, siempre que hay cosas como Conferencias, me nombran… no hay interés ninguno. No hubo interés, cuando lo conté me dijeron que participase, pero nadie se interesó"[144].

Sólo en casos de movimientos sociales más organizados como en el caso de la central sindical CUT o de Nossa BH se dio un debate previó y la elección de los representantes derivaba del hecho de que ya estuviesen trabajando en la temática (por ejemplo en grupos de trabajo de políticas públicas o en grupos de análisis de los costes de la Copa del Mundo de fútbol en 2014)[145]. Encontramos casos como el del representante del Consejo de Presupuesto Participativo de Ipatinga, que fue elegido como representante del mismo, por ser el presidente y "*porque decían que era el que tenía más conocimiento*"[146], pero sin que se diera una discusión en el Consejo sobre qué propuestas presentar. Además del hecho de que participaba como representante de la sociedad civil, no de los Consejos, algo que se repetía en varias de las candidaturas presentadas en la Conferencia Estadual de Minas Gerais.

Podemos comenzar a apuntar, entonces, que la representación en este caso no era un fenómeno que se construyese antes de la participación en el proceso de la Conferencia. Los siguientes extractos de entrevistas, que ilustran las respuestas mayoritarias a la pregunta sobre qué se representaba, nos permiten confirmar esa afirmación y señalar un nuevo elemento que define qué significaba la representación: la defensa de las propuestas elaboradas en las Conferencias Municipales:

"*Llevamos 20 propuestas del municipio, que son las que defendimos en el Estado y de ahí directamente pasaron dos, una de ellas en primer lugar gracias al trabajo que hicimos (...) fue un trabajo bien hecho*"[147]

"*Yo represento un conjunto de acciones en las creemos, en las propuestas que se crearon en mi municipio*"[148]

[144] Entrevista representante sociedad civil municipio de Lagoa da Prata
[145] Entrevista representantes sociedad civil Belo Horizonte (4 y 5)
[146] Entrevista representante sociedad civil municipio Ipatinga (1).
[147] Entrevista representante sociedad civil municipio Ipatinga (1).
[148] Entrevista representante sociedad civil municipio Poços de Caldas (3)

También existían casos, más reducidos, donde se afirmaba representar sus intereses particulares como la defensa del Sistema Único de Salud (SUS) o la mejora de la asistencia social. En estos casos, donde no se representaba a una entidad, se recurría a los conocimientos en el campo o a su experiencia profesional o militante para justificar su capacidad para representar estas cuestiones. Llama la atención en este proceso un tipo de representación que podríamos afirmar como "representante de los valores de la Conferencia", como se definía un universitario con experiencia en la capacitación educativa que dice representar los intereses de la propia Conferencia:

> "*Si fuera a representar algo, de hecho, representaría las cosas de mi trabajo cotidiano, que es la capacitación, el trabajo con agentes sociales como los consejeros, pero vi que eso estaba apareciendo naturalmente y procure adoptar un principio de no saber (...) quería ver las cosas que estoy en condiciones de evaluar e implicarme en eso, priorizar las mejores propuestas (...) pero no sé si terminó institucionalizándome como representante de la propia Conferencia en sí una vez que estoy intentando dar atención a las demandas de la propia Conferencia*"[149].

En el proceso de la Consocial la representación estba, mayoritariamente, vinculada al proceso de Conferencia municipal en el que se había participado y a las conclusiones de ese proceso. Es decir, tal y como señalaban delegados y delegadas, representaban las propuestas que habían sido aprobadas en su municipio o región, este era el contenido específico de su representación y aquello que iba a condicionar su legitimidad y el por qué eran elegidos. Esta forma de entender la representación va a corresponderse con la subida de escala, de forma que quienes antes defendían ser representantes del municipio, en muchos casos, pasarán a ser representantes del estado. La representación parte del espacio de la Conferencia (en sus diferentes niveles) y por lo tanto es ahí que se conforma la naturaleza de la misma. Esto implica que la pregunta sobre el por qué son elegidos hay que trasladarla a dicho espacio y a los determinantes institucionales del mismo.

[149] Entrevista representante sociedad civil municipio de Belo Horizonte (1)

La relevancia de analizar la relación entre el diseño institucional de los debates y la representación, es porque dentro de los procesos de Conferencias, podemos afirmar que las condiciones de la deliberación influyen en la posibilidad de desarrollar o no los objetivos de la representación y, por tanto, dotarla de mayor legitimidad. Esta cuestión es especialmente problemática dentro de la CNTCS. La fase estadual permitió un marco de debate muy reducido, en el que los asistentes se dividían en los cuatro ejes de la Conferencia. Una vez dentro de los mismos (la mayoría eligió el mismo en el que había participado en la fase anterior) se subdividieron en grupos de trabajo. El problema es que las propuestas de cada eje se repartieron dentro de los subgrupos, de forma que cada uno de ellos se limitó a discutir únicamente sobre un conjunto de entre 7 a 10 propuestas, de las cuales tenían que elegir dos. En este nivel, además, una vez que cada subgrupo había elegido las dos propuestas, simplemente las exponía al resto de eje, sin justificar por qué lo habían hecho y sin que se diera un debate colectivo entre el conjunto de los participantes. La ausencia de discusión se extendía a la votación final. La totalidad de las propuestas seleccionadas en los ejes se exponía en un papel continuo y cada persona (acompañada de un miembro de la organización que vigilaba el riguroso cumplimiento de las reglas) las recorría para votar con unas bolas las propuestas que consideraba mejores, es decir, no existía ninguna interacción colectiva al respecto. Antes de ello, en municipales como Belo Horizonte, tampoco.

El problema que genera respecto a las razones y las formas de la representación es evidente. Existían delegados que pese a afirmar que actuaban en este nivel como representantes de las propuestas aprobadas en su municipio, tenían la posibilidad de encontrarse con que no iban a tener la oportunidad de debatir y defender dichas propuestas en ningún momento, salvo en el caso de que en la votación final otros grupos de trabajo las hubiesen aprobado. Las situaciones que se dieron en ese momento eran variadas: hubo delegados que al no tener ninguna propuesta de su municipio dentro del subgrupo en el que estaban, se levantaban e intentaban cambiarse con otras personas para poder defender sus propuestas, lo cual interrumpía las discusiones y no siempre se conseguía con éxito. Otros delegados sí que pudieron defender estas propuestas en sus subgrupos, otros no recuerdan sí pudieron o no (“*voy a ser sincera, no recuerdo si tenía*

propuestas de mi municipio en mi eje, no me acuerdo si tenía"[150]) y, por último, hubo delegados que reconocen abiertamente que no contaban con ninguna de las propuestas de su municipio o estado y que por lo tanto tuvieron que defender otras en función de sus opiniones personales ("*yo tenía que defender de una cierta forma las propuestas de mi región y no fue así. Nos dividieron en grupos, yo escogí el mismo eje pero eran otras propuestas, de otras regiones, en el grupo en que yo estaba*"[151]).

Esto implica que el diseño institucional de las Conferencias puede llegar a "interrumpir" la representación, al dificultar a los delegados ejercerla tal y como había sido concebida por ellos mismos y por el espacio donde habían sido legitimados para ejercerla. Pero este no es el único problema que se deriva de la relación entre estructura organizativa y representación en este proceso. Cuando los delegados afirmaban que al pasar de la estadual a la nacional modificaban su condición y pasaban a ser "representantes de las propuestas del estado de Minas Gerais", existía un problema respecto al proceso de apropiación y entendimiento de las mismas. Parto de la hipótesis de que una correcta comprensión de las propuestas que los delegados desconocen (por no ser ellos quienes las han elaborado o no proceder de su municipio o regional, donde los debates pudieron ser más amplios), parte del intercambio de razones, opiniones y argumentos dentro de los grupos de trabajo o de la plenaria. En este caso, los delegados sólo habían intercambiado razones sobre un conjunto muy reducido de propuestas dentro del grupo y con suerte las 2 que habían elegido en su subgrupo de trabajo, resultaron elegidas en la votación final. Es decir, los delegados se definían (desde ellos mismos y desde el espacio en el que se les elige) como representantes de una serie de propuestas de cuya elaboración prácticamente no participaron y de las cuales, dado que los mecanismos de discusión no actuaron como espacios de aprendizaje, tenían un conocimiento escaso.

Al pasar a la etapa final, el escenario se modifica relativamente. Los delegados tenían la posibilidad de intervenir sobre un número mayor de propuestas, aunque de un modo que continuaba siendo limitado. Se reproducía la división por subgrupos encargados de un número determinado de propuestas, dentro de cada eje, pero en este caso sí que existía un debate posterior dentro del eje temático, con lo que aumentaban sus posibilidades de defender las propuestas que procedentes de la fase anterior.

[150] Entrevista representante sociedad civil Poços de Caldas (1).
[151] Entrevista representante sociedad civil Curvelo.

Respecto a la interacción posterior a la Conferencia, en el caso de la CNTCS, la escasa vinculación en torno a esta temática entre los participantes y las entidades sociales de las que hacían parte se repite tras el cierre del proceso. No se menciona ningún tipo de debate a posteriori en dichas entidades sobre lo ocurrido en el proceso y, evidentemente, ni las propuestas pasaron a ser parte de la agenda ni se evaluó de ninguna manera la actuación del representante. En la medida en que no existen Consejos sobre la temática descentralizados a nivel estadual y municipal[152] los consejeros que participaron de la CNTCS no contaban un espacio específico al que trasladar sus demandas. En algunos casos intentaron trasladar estas demandas a los Consejos en los que ya participaban, pero el interés por las propuestas de la Conferencia era escaso, pese a tratarse de medidas de una alta transversalidad y que tenían a este tipo de Instituciones Participativas como uno de los ejes de los debates.

> "*En la primera reunión del Consejo de salud después de la Consocial yo intente contar qué es lo que había pasado en el Consejo de Salud y me dijeron que no, que aquello no tenía ningún interés para ellos*"[153].

> "*Las traje para el municipio, las presente en las redes sociales y en el Consejo aún no lo hice, la interlocución es muy difícil, muy poca. Elogian la disponibilidad y el esfuerzo, pero no se profundiza en el trabajo*"[154].

> "*Le entregué las propuestas aprobadas a la responsable de políticas públicas de asistencia social, pero ellos no tienen ningún interés*"[155].

Las posibilidades de continuidad eran muy informales en este caso y con poca sostenibilidad, desde foros informales en redes sociales a informes presentados en instituciones varias (desde académicas o municipales a participativas) con nulo impacto. Encontramos, sin embargo, varias excepciones. En el caso del municipio de Ipatinga,

[152] El Consejo de Transparencia existe sólo a nivel nacional y en la actualidad se debate sobre su re-estructuración fruto de la Conferencia. La propuesta de descentralizar este Consejo a otros niveles fue una de las propuestas aprobadas.
[153] Entrevista representante Sociedad Civil Poços de Caldas
[154] Entrevista representante Sociedad Civil Ipatinga.
[155] Entrevista representante Sociedad Civil Conceição do Parã.

tras el ciclo de la Conferencia se presentaron en el gobierno municipal las propuestas aprobadas, haciendo especial hincapié en que se habían aprobado las propuestas de Ipatinga. Este resultado se difundió tanto en la prensa como en boletines internos del gobierno local, lo importante era valorar más la influencia de los representantes del municipio en la agenda nacional que el propio hecho de que esa propuesta pudiera convertirse en parte de la agenda de dicho gobierno local. Por otro lado, algunos de los representantes de movimientos sociales que tenían el Control Social o la Transparencia como agenda específica, sea dentro del propio movimiento o en cooperación con otros, mantuvieron sus pautas de trabajo evaluando las propuestas aprobadas, incorporándolas a su agenda o creando nuevos foros sociales (coordinadoras de movimientos sociales en diferentes niveles) para mantener la interacción creada en la Conferencia y la supervisión de lo aprobado[156].

6.5.2. Los bienes democráticos en el proceso de la Conferencia de Transparencia y Control Social.

Inclusión y participación

Pese a que, por razones diversas como tratarse de la primera edición y no formar parte de una política pública específica que tenga, además, Consejos gestores de políticas públicas descentralizados en los diferentes municipios[157], la CNTCS no tuvo pre-conferencias distritales en los municipios, es destacable su esfuerzo por descentralizar las instancias de participación a través de las Conferencias Libres y la Conferencia Virtual.

En primer lugar, tal y como se observa en el siguiente cuadro, las Conferencias Libres y la Conferencia Virtual sumaron una importante cantidad de participantes al proceso.

Tabla nº 16: número de participantes en las etapas previas de la CNTCS

Etapas preparatorias (previas a la Nacional)	**Número de participantes**
Municipales	83.684
Regionales	26.123
Libres	30.391

[156] Entrevista representantes de la sociedad civil Belo Horizonte (4 y 5).
[157] Entrevista miembro de la comisión organizadora de la CNTCS.

Estaduales	10.862
Virtual	2.690
Total	153.750

Fuente: CGU (2012a: 24)

Las Conferencias Libres, además de un alto grado de descentralización (destacando la Conferencia Libre de brasileños celebrada en Massachusetts), presentaron una media de participantes muy similar a la de las fases municipales o regionales.

Tabla nº 17: media de participantes en las etapas previas de la CNTCS

Etapas preparatorias (previas a la Nacional)	**Media de participantes**
Municipales	105,53
Regionales	138,22
Libres	101,64
Estaduales	402,30
Virtual	2.690
Total	117,46

Fuente: CGU (2012a: 24)

Además estos dos espacios contaron con un importante impacto dentro del proceso. Por un lado, especialmente en el caso de las Conferencias Libres, con el porcentaje de propuestas que trasladan a la fase nacional

Tabla nº 18: propuestas por etapas de la CNTCS

Etapas	**Número de propuestas**	**Porcentaje en relación al total**
Municipales	13.527	66,03%
Regionales	3.510	17,13%
Libres	2.830	13.81%
Estaduales	540	2,64%
Virtual	80	0,39%
Totales	20.487	100%

Fuente: CGU (2012a:35).

Por otro lado, de las 80 propuestas derivadas de la Conferencia Virtual, 29 fueron elegidas entre las 80 propuestas finales del proceso, lo que supone un porcentaje significativo de impacto en el resultado final del proceso.

Podemos concluir que el esfuerzo por habilitar nuevos canales de participación tiene un impacto muy alto, tanto desde la propia inclusión de participantes, como desde su influencia en el conjunto de las propuestas que se debatieron y aprobaron finalmente.

Metadeliberación

Pese a que existían Reglamento Interno en las fases municipal y estadual, así como en la Conferencia Virtual, este documento no constituyó objeto de deliberación o modificación en ninguna de ellas. Esto supone que las pautas de debate, de priorización o de elección no pudieron ser modificadas en ninguno de estos niveles, lo cual limitó la calidad democrática del proceso e impidió que puedan surgir innovaciones respecto a los modos en los que delegados y delegadas interactúan o que puedan aparecer en el espacio público de la Conferencia conflictos específicos respecto a las reglas, como sucede en otros procesos de Conferencias. En la fase nacional, y en parte fruto de las polémicas que se habían registrado durante todo el proceso, el Reglamento Interno se sometió a debate, pero no se dieron modificaciones importantes, debido fundamentalmente a que los elementos organizativos más relevantes como el programa de la Conferencia, el sistema de votación o la manera de debatir las propuestas, no podían ser alteradas. La única modificación relevante fue una mayor autonomía para los Gts a la hora de alterar las propuestas recibidas para discusión

Scaling out

Se trata de unos los bienes democráticos relevantes de la CNTCS. En primer lugar porque otras Instituciones Participativas formaban parte explicita del programa de debates, los Consejos constituían un eje específico de debate y propuestas. Esto permite que formen parte del debate y se cualifique este espacio como central a la hora de desarrollar las políticas aprobadas en este proceso conferencista. Así mismo, otras Instituciones Participativas como las Audiencias Públicas o los Presupuestos Participativos, están presentes en los debates, en las declaraciones de los participantes y en las propuestas finales como ámbitos estratégicos.

Una de las novedades más importantes que introduce la CNTCS con respecto al conjunto de las Conferencias desarrolladas hasta el momento (y que no ha sido retomada después por otros procesos) es reservar un porcentaje específico de representación de delegados en todas las fases para participantes de los Consejos. El porcentaje de elección de delegados reservaba el 10% a consejeros y consejeras para, garantizando su representación, tratar de mejorar el grado de implementación de las

propuestas. Sin embargo, tal y como se señaló anteriormente, la transmisión de las propuestas a este tipo de Instituciones Participativas ha sido problemática, con casos en los que no se ha incorporando a la agenda de los debates de las IPs, tanto antes de la CNTCS, como después.

Las propuestas elaboradas en este proceso sólo se orientan al nivel nacional. Dicha decisión, que depende de la organización del proceso, se revela problemática a la hora de poder descentralizar gran parte de las propuestas aprobadas, especialmente en lo que tiene que ver con las Instituciones Participativas (por ejemplo, existen problemas para los representantes de movimientos sociales locales o de Consejos municipales, para poder trasladar las iniciativas aprobadas). Esta medida también implica problemas a la hora de desarrollar los debates, ya que limita el tipo de conocimiento que los participantes pueden exponer en las deliberaciones.

Representación

La calidad de la democratización de la representación en el caso de la Consocial se revela problemática en casi todos los criterios utilizados. En primer lugar, porque no existen posibilidades de alterar la representación, fundamentalmente porque no se debaten los Reglamentos Internos y porque no existen espacios de deliberación sobre la representación.

La atención a la diversidad en la conformación de la representación también es deficitaria, ya que sólo se considera la división por segmentos, si bien es relevante la introducción de un porcentaje para los representantes de los Consejos. Existe una mayor atención a la diversidad en el caso de los criterios de elección de representantes en los casos de las Conferencias Libres y Virtual, sin embargo, estos criterios no pueden someterse a discusión y la decisión sobre su aplicación finalmente corresponde a los equipos organizadores, es decir, no hay un proceso de elección democrático al respecto.

Otro problema relativo a la atención a la diversidad es que mientras que se genera una representación tremendamente regionalizada, no sucede lo mismo con los criterios de representación, que no atienden a esa cuestión. Esto va a suponer, por ejemplo, que algunas regionales que podrían tener más delegados o diversificar las razones por las

cuales eligen a los mismos, decidan agruparse y elegir sólo a aquellos que pueden tener un mejor desempeño, dándole un matiz específicamente competitivo a la representación.

La CNTCS opta, en las fases observadas, por el uso de mecanismos agregativos para la elección. Por lo tanto no existen foros específicos en los cuales discutir sobre cuáles tienen que ser las condiciones de la deliberación y, como mucho, como en el caso de la estadual de Minas Gerais, sólo hay espacio para la presentación pública de las candidaturas. El problema fundamental es que esta decisión moviliza los recursos de los participantes hacia estrategias de negociación e intercambio de votos para asegurar su elección (o de las personas que quieren que sean elegidas), esto, además de ser lo opuesto a una dinámica deliberativa supone una falta de transparencia opuesta a la que se pretendía conseguir mediante el uso de sistemas agregativos de voto: se sabe quién vota a quién, pero no las razones por las que lo hace.

Deliberación

El desarrollo de la CNTCS muestra cómo la existencia de Gts no tiene por qué asegurar una deliberación de calidad. Si bien es cierto que dichos grupos de trabajo existen durante todo el proceso, sus capacidades de intervención y la calidad de sus discusiones son problemáticas. Lo son, en primer lugar por que discuten sobre una parte muy limitada de la agenda de la Conferencia, un eje como máximo y en casos como el de la fase estadual esta discusión se limita a meramente un conjunto determinado de propuestas de un eje. Por otro lado, las posibilidades de estos espacios de trabajo, a partir de la fase estadual tienen más que ver con la selección de propuestas que con la construcción. Esto supone no colocar en valor las posibilidades de la deliberación que se da en nuevas escalas para configurar nuevas propuestas y, sólo en la fase nacional, se permite cierta modificación de las mismas. Si bien es cierto que este enfoque descansa sobre la legitimidad de las propuestas elaboradas en la fase más abierta (la municipal), supone un desperdicio de la experiencia y una deslegitimación del ejercicio de la representación, lo cual implica una concepción escasamente democrática de los procesos representativos.

No hay espacio de plenaria como tal en este ciclo conferencista, se opta por mecanismos agregativos de votación. Esto supone, en primer lugar que no hay un espacio colectivo

de discusión de las propuestas y, en segundo lugar, que el recurso a la votación individualizada supone, como en el caso de las elecciones para delegados, que se pongan en marcha procesos de negociación e intercambio entre participantes para repartir el voto entre diferentes propuestas.

6.5.3 La distribución escalar de los bienes democráticos.

A continuación podemos ver las siguientes representaciones gráficas de la distribución de los bienes democráticos en las diferentes escalas.

Gráfico nº 7: bienes democráticos en la fase municipal de la CNTCS.

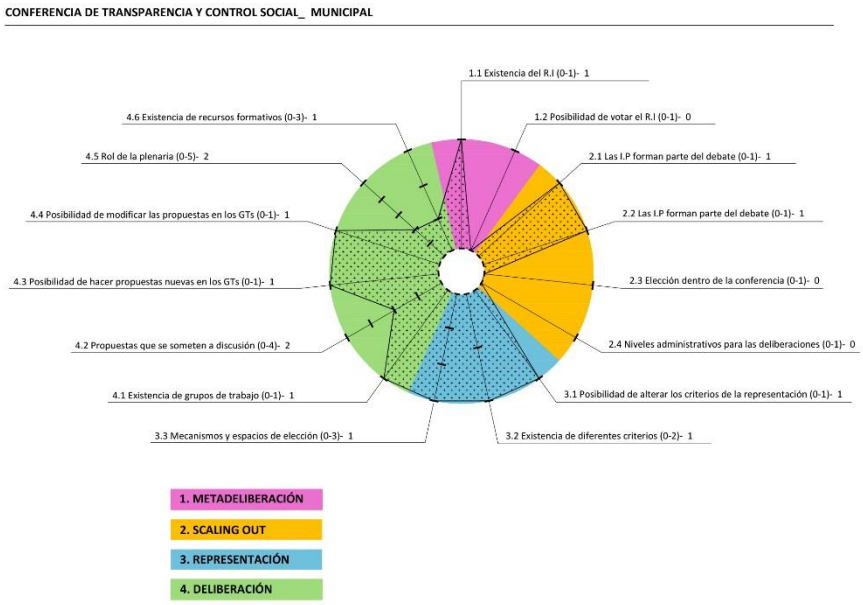


Gráfico nº8: bienes democráticos en la fase estadual de la CNTCS

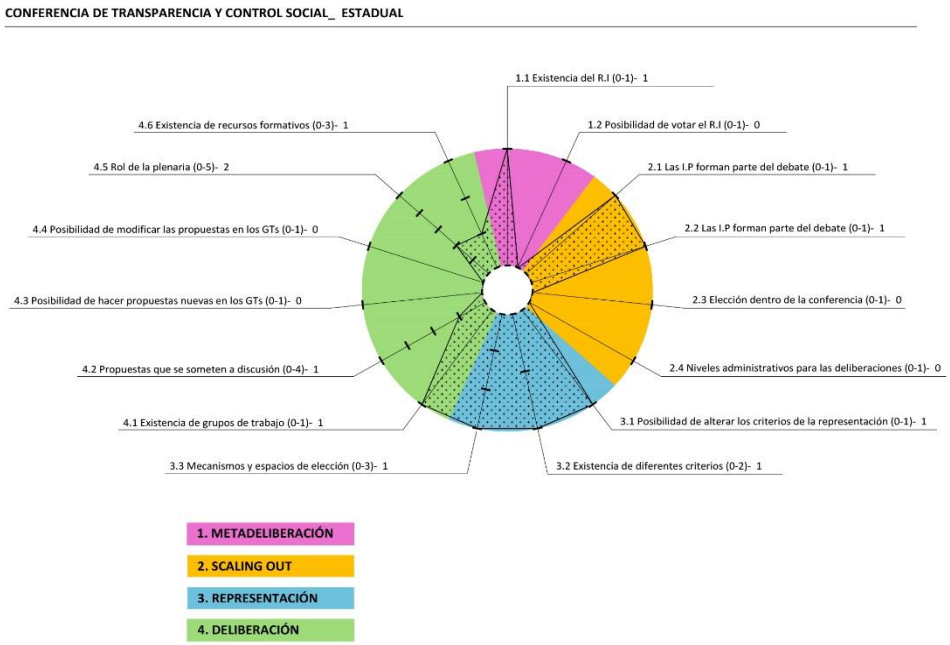
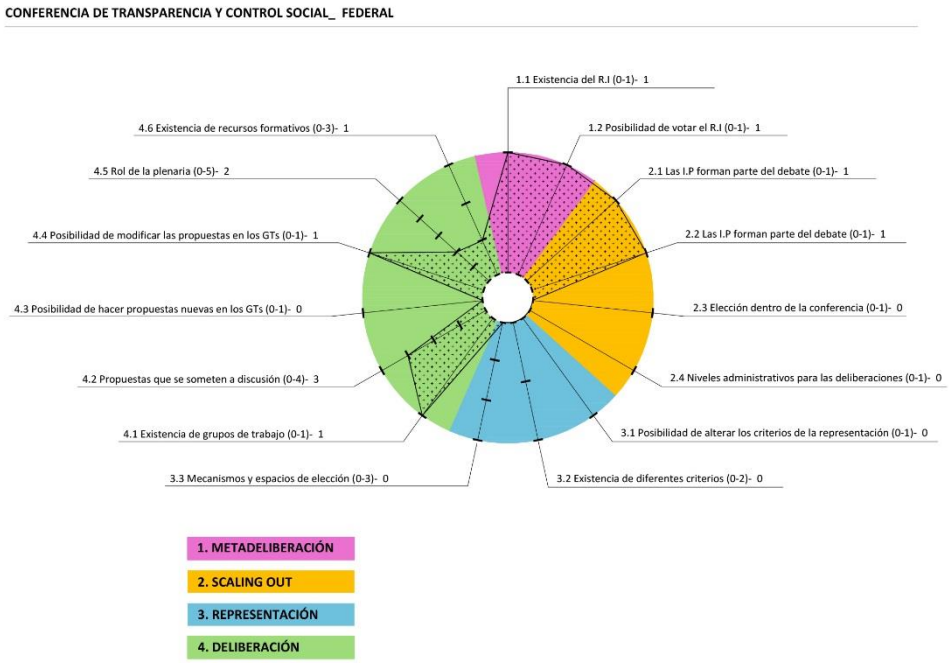


Gráfico nº 9: bienes democráticos en la fase federal de la CNTCS



La primera constatación es que la presencia de dichos bienes es escasa en todas las escalas, especialmente, si consideramos que un elemento fundamental de inclusión,

como son las conferencias libres y virtuales, no corresponden a una escala específica, sino que son parte del conjunto del proceso conferencista.

Especialmente reducida, a la hora de hablar de calidad democrática es la fase intermedia, el nivel estadual, con importantes problemas respecto a su calidad deliberativa respecto a las propuestas y respecto a la propia metadeliberación del proceso. Si bien es cierto que tanto la fase municipal como la nacional presentan problemas al respecto también.

Es relevante, dentro de este proceso, que se plantea una importante calidad relacional del mismo respecto a otras Instituciones Participativas en todos los niveles. Dicha cuestión deriva de la presencia en el debate de un eje vinculado directamente a dichas IPs (especialmente a los Consejos).

6.5.4 Distribución de saberes en el proceso de la Conferencia de Transparencia y Control Social.

El itinerario de la primera Conferencia Nacional sobre Transparencia y Control Social nos muestra un proceso donde la presencia de los saberes de uso que habitualmente podemos vincular a los procesos participativos, no se da. Es decir, este tipo de conocimientos no aparecen durante el conjunto del ciclo, con lo que se nos demuestra que no sólo la participación puede darse a través de otros repertorios cognitivos, también nos muestra que en los procesos participativos puede suceder que estos conocimientos no aparezcan en absoluto. Más allá de esta constatación, la diversidad de saberes presentes en el conjunto del ciclo es muy reducida, limitada a dos tipos presentes de forma hegemónica: el saber profesional difuso y el saber político.

Uno de los elementos más relevantes del proceso de la CNTCS es que la distribución y presencia de saberes no se altera al modificarse la escala. Es decir, sea en la fase municipal, como en la estadual o en la nacional, la diversidad epistémica se refiere a la presencia del saber profesional y a determinada forma de saber político. Son aquellos espacios no "territorializados" como las Conferencias libres y la virtual, donde aparece, sin llegar a ocupar la centralidad de los dos tipos de saberes señalados, el contra-análisis.

Esta Conferencia, y sus condiciones de deliberación, nos indican varios elementos relevantes a la hora de pensar en la legitimidad epistémica de la misma. Por un lado la necesidad de establecer condiciones para que los saberes puedan estar presentes, en la medida en que las deliberaciones se limitaban a un eje o a propuestas concretas dentro de un eje, dichas posibilidades son más limitadas. A ello se unen las propias condiciones de la deliberación, marcadas por el poco tiempo o por el hecho de que se priorizasen métodos agregativos de elección. La segunda cuestión tiene que ver con las posibilidades de intervención de dichos conocimientos respecto a las propuestas existentes, de nuevo, reducir esa capacidad, al no tener casi posibilidades de intervenir para modificar o generar propuestas, implica limitar la diversidad de saberes que pueden estar presentes.

Esto supone redefinir la relación entre el enfoque sistémico y la cuestión epistémica, pese a que se parta de las propuestas que vienen de espacios anteriores, la poca capacidad de intervenir en los mismos, reduce la legitimidad epistémica del proceso.

6.6 Conclusiones

Con respecto a la *efectividad epistémica* de este proceso, la primera conclusión que encontramos es que, frente al problema epistemológico clásico, aquí nos encontramos con un ciclo en el que el saber de uso no está presente en ninguna de sus fases. Como hemos señalado anteriormente, la CNTCS nos muestra cómo pueden existir procesos participativos donde no se haga recurso a este tipo de conocimiento, una manera diferente de poner en duda el límite de la ciudadanía para participar en escalas más altas.

Si bien, es cierto que la diversidad de conocimientos a los que se hace recurso es muy limitada, marcada por dos tipos de saberes: el saber político (procedente de otros procesos de participación o de la experiencia en movimientos sociales) y el saber profesional difuso. Podemos acudir a estas tres declaraciones para ilustrar estas tipologías

"*Yo tengo formación en ciencias contables y tengo especialización en*

el área de auditoria, entonces en mi caso, aproveche esos conocimientos que adquirí en la facultad y en los cursos de especialización, y en la práctica del día a día de mi trabajo en la administración pública. Yo conozco las leyes, la legislación y como que las cosas se dan en el país"[158]

"*Puse en valor mi experiencia como abogado (...) por ser abogado yo tenía conocimiento de los instrumentos de lucha contra la corrupción*"[159].

"*Mis conocimientos vienen de la militancia. No es una cuestión profesional, es cosa de militancia. La tengo en el movimiento nego, comunidades religiosas católicas de base, en el movimiento estudiantil… es esa militancia y la ansiedad de transformar la sociedad… es lo que justifica mi conocimiento*"[160].

Esta "presencia" es homogénea en todos los niveles del ciclo habitual (excluyendo Conferencias Libres y Virtual) y sus condiciones de interacción están muy limitadas por el diseño institucional. Ya hemos señalado la escasa capacidad de intervención que tuvieron las y los participantes de este proceso en la conformación de las propuestas a medida que se incrementaba el nivel, así como la agenda limitada de sus debates y el recurso a métodos agregativos. Estos elementos son un problema respecto a la efectividad epistémica del proceso, ya que concede una legitimidad diferente no solo a los delegados (limitando la tarea de la representación), también a los diferentes foros de debate que se crean en los niveles superiores al municipal.

Por otro lado destaca el valor de los espacios creados para ampliar las posibilidades de participación más allá del ciclo habitual. En dichos espacios externos se hace un esfuerzo por recuperar los conocimientos de un grupo específico y la presencia de saberes pese a repetir el esquema habitual del ciclo, presenta algunas formas más diversificadas. Estas cuestiones, junto con el impacto que las Conferencias Libres y

[158] Entrevista sociedad civil Ipatinga (2).
[159] Entrevista representante sociedad civil municipio São Domingo do Prata.
[160] Entrevista sociedad civil Belo Horizonte (6).

Virtual tienen en la fase final, mejoran la legitimidad epistémica del ciclo

En términos de *efectividad relacional* la CNTCS también constituye un sistema integrado de deliberación, participación y representación, pero con problemas relacionados con la distribución de bienes democráticos durante el proceso. Es relevante la presencia de la inclusión mediante el recurso a espacios fuera del ciclo habitual que, como acabamos de señalar tienen un importante impacto en el proceso. Pero, sin embargo virtudes como la calidad de la deliberación (especialmente la meta deliberación sobre las reglas) o de la representación presentan peores condiciones.

Respecto a las características del sistema, la integración no es vertical (pese a que las propuestas pasan de las escalas municipales a la estadual y a la nacional), ya que las fases superiores no tienen mucho impacto en la construcción de propuestas, sólo en su selección, con lo que son más espacios de filtrado o selección que de deliberación y existen problemas respecto a la efectividad representativa. Podemos hablar, en el caso de la CNTCS de un *sistema más horizontal de integración, es decir, donde las relaciones más importantes se dan con los espacios de fuera del ciclo habitual*.

Este sistema horizontal (*scaling out*) lo es dentro del ciclo, pero presenta limites fuera del mismo: a) su relación con el resto de IPs antes y después del proceso es muy reducida, aunque un poco más relevante en el caso de la sociedad civil y; b) sólo debate en torno a un nivel administrativo, con lo que se ven reducidas sus posibilidades de efectividad relacional.

Este ciclo se muestra problemático también respecto a la *efectividad representativa*. En primer lugar por los problemas relacionados con la democratización de la misma:

- No existe capacidad de intervenir sobre las reglas de la representación.
- En determinadas ocasiones (Conferencias Libres y Virtual) la elección de representantes es competencia exclusiva de los equipos organizadores.
- El recurso a métodos agregativos.

Elementos como el primer y el tercero hacen que exista debate sobre las condiciones y los requisitos de la representación y que esta responsa peor a las necesidades y

conflictos entre los y las participantes del proceso. El recurso a métodos de negociación para asegurar la elección es contrario a una concepción democrática de la representación, así como a la pluralización de la misma.

La tipología de representación es fundamental de representación interna al ciclo (de las propuestas aprobadas en las fases), sin embargo adquiere un carácter regional o municipal a la hora de negociar sobre las elecciones. El segundo problema a este respecto es que existen dos formas de interrupción de la representación conflictivas respecto a la efectividad representativa del proceso:

- El diseño institucional no permite que muchos delegados y delegadas puedan debatir sobre aquellas propuestas que dicen defender, esto supone un problema si pensamos que la representación es una manera de poner en conexión unas fases con otras.
- La representación no sirve como mecanismo de relación con las Instituciones Participativas, ya que la agenda de la Consocial no se convierte en tema de debate en dichos foros.

Respecto a la *efectividad participativa* de la CNTCS destaca su esfuerzo por la inclusión movilizando un importante número de participantes mediante las Conferencias Libres y Virtual. Una capacidad de apertura que, ya hemos señalado, tiene un importante impacto en el conjunto del proceso. Sin embargo, presenta importantes déficits respecto al resto de factores:

- Ausencia de capacidad para debatir sobre el reglamento interno.
- Una deliberación de mala calidad por sus limitaciones de agenda (ejes sobre los que se debate y cantidad de propuestas a debatir) e impacto de la misma (hablamos de la autonomía y la capacidad de los espacios de debate a medida que se sube de escala para construir propuestas).

7. Conclusiones

El primer objetivo de este trabajo era analizar cuáles son los fundamentos que han hecho de la cuestión de la escala un problema "clásico" dentro de la teoría democrática. En este sentido, el adjetivo de clásico se refiere a la presencia de dicho problema desde las teorizaciones clásicas del pensamiento sobre los límites y posibilidades de la democracia y su sedimentación en cómo pensamos la participación de la ciudadanía en nuestros días. En efecto, el problema de la escala ha estado presente en el pensamiento de autores como Platón, Rousseau o los Federalistas, pero también en las reflexiones sobre el sorteo, la elección y las formas de representación política o en los debates sobre la forma de organización de las sociedades desde las ciudades-estado hasta los Estados-nación de la actualidad.

La hipótesis sobre la escala, según la cual existe una relación inversa entre esta y la calidad democrática, con lo que a menor escala, más posibilidades de democratizar los sistemas políticos, se ha mantenido en la reflexión política moderna. El pluralismo político o el elitismo competitivo, a la hora de conformar el canon hegemónico de la democracia (Santos y Avritzer, 2004), heredan esta imposibilidad de expandir la democracia y consolidan la solución de la representación y la elección como respuesta a la cuestión de la escala. El problema es que, tal y como se ha demostrado en este trabajo, las teorizaciones contra-hegemónicas de la democracia, que reivindican la participación y la deliberación como herramientas fundamentales en la constitución de esos espacios públicos que constituirían el indicador más relevante de la calidad de las democracias, asumen los posicionamientos que el bloque hegemónico estableció sobre la escala. De esta forma, pese a colocar en crítica y debate el conjunto del armazón de la teoría democrática a partir de la segunda mitad del Siglo XX, la cuestión de la escala se convierte en uno de los pocos, por no decir el único, elemento que permanece dentro de esta ruptura. Esto supone que el pensamiento sobre la innovación democrática hereda uno de sus límites fundamentales y, desde esa posición, señala que las nuevas formas de participación ciudadana han de limitarse a niveles locales, micro-locales o a poblaciones de pocos habitantes.

El primer capítulo de esta tesis presentaba un conjunto de problemas compartidos por estas aproximaciones aparentemente diferentes respecto al desarrollo de las democracias

que tenían que ver con cómo se interpretaban las posibilidades de la participación y sus impactos, los saberes que se movilizaban y la relación inversamente proporcional entre complejidad del sistema político y posibilidades de democracia participativa.

Sin embargo, dos elementos ponen en duda esta trampa de lo local como esfera privilegiada del desarrollo de la participación ciudadana. El primero es fundamentalmente empírico y tiene que ver con que en los últimos años se están desarrollando diferentes experiencias en otros niveles administrativos (regionales, nacionales o supranacionales) y en diferentes regiones del planeta. El segundo, que constituía más una hipótesis de este trabajo, es que los desarrollos teóricos recientes en el campo de la teoría democrática nos permiten abordar este salto de escala fuera de los límites que anteriormente habíamos conocido.

Pero dicha posibilidad implicaba, en primer lugar, reconocer cuáles son las diferencias existentes entre las tradiciones deliberativa y participativa para, posteriormente analizar las posibilidades de tender puentes entre las mismas con el objetivo de construir un marco diferente respecto al problema de la escala. Cuatro son los giros teóricos recientes que he intentado poner en diálogo para construir este marco: a) institucional; b) epistémico; c) sistémico y; d) representativo. De las posibilidades que estos giros presentan, hemos concluido que la nueva aproximación a la subida de escala de la democracia participativa, podía estructurarse en torno a cuatro formas de efectividad: a) participativa-deliberativa; b) epistémica; c) sistémica y; d) representativa.

Es destacable que, para construir estas tipologías, no sólo era necesario poner en diálogo las teorías deliberativa y participativa, también, ha resultado imprescindible cambiar las jerarquías internas dentro del pensamiento sobre las democracias. Es decir, uno de los requisitos de esta tesis ha sido trascender, de acuerdo con la premisa del *retorno de las carabelas* (Allegretti y Hezberg, 2004), la centralidad del pensamiento europeo y anglosajón sobre las innovaciones democráticas. Para ello, y aunque la descentralización de la teoría democrática requiere de muchos más esfuerzos, gran parte del marco teórico ha intentado poner en diálogo la teoría brasileña con la teoría hegemónica sobre los procesos participativos y los dispositivos deliberativos.

En consonancia con ese objetivo teórico, para abordar empíricamente esas cuatro formas de efectividad, optamos por volver al país que fue, históricamente, una de las bases de las reflexiones más relevantes sobre la profundización democrática: Brasil. En el país que vio nacer los Presupuestos Participativos y que ha visto cómo se desarrolla en su seno el ecosistema participativo más complejo del mundo. En Brasil se pusieron en marcha (especialmente a partir de 2003) un conjunto de procesos participativos a nivel municipal, estadual y nacional, conocidos como Conferencias Nacionales de Políticas Públicas que sirven de base para el estudio de caso de este trabajo. Análisis basado en la traducción de estas formas de efectividad en: a) el análisis de la presencia de la diversidad de saberes en cada uno de los niveles; b) la existencia y distribución de bienes democráticos en cada fase del proceso y; c) la dimensión relacional de la representación (quién representa, a qué y cómo).

La hipótesis de partida era que la escala no es una variable que determine (a la inversa) la diversidad de saberes, las posibilidades relacionales de la representación o la distribución de bienes democráticos. Las conclusiones del trabajo realizado analizado los ciclos de dos procesos conferencias (Conferencia Nacional de Política para Mujeres y Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social), vienen a confirmar esta hipótesis.

En primer lugar, si nos referimos a la *cuestión epistémica*, son varias las conclusiones que podemos sacar. El problema epistemológico (o la incompetencia ciudadana) de la escala, queda rebatido desde dos resultados diferentes. El primero, más vinculado al proceso de la Conferencia Nacional de Política para Mujeres tiene que ver con que, pese a que existe presencia del saber de uso que constituiría la base del problema epistemológico, este tipo de saber no es ni el único ni el hegemónico dentro del proceso. Este ciclo muestra una diversidad de conocimientos que demuestra que se puede participar mediante recursos cognitivos que invalidan los límites a la subida de escala. El segundo, vinculado a la CNTCS, es que el saber de uso puede, de hecho, no aparecer en los procesos participativos y que estos se estructuren a partir de otros saberes, abordando problemas de alta complejidad.

Tanto en la CNTCS, como especialmente en la CNPM, encontramos otra constatación: la fase con mayor diversidad cognitiva es la fase nacional, al contrario de lo que el

pensamiento habitual sobre la escala nos podría sugerir. En el caso de la CNPM las fases municipales y distritales son la que muestran menor variedad a este nivel y en el caso de la CNTCS, es la estadual.

Ambos procesos generan nuevos interrogantes sobre las formas de legitimidad planteadas desde el giro epistémico. Preguntas que tienen que ver, en primer lugar, con cuáles cómo las formas de la deliberación generan condiciones para que la diversidad cognitiva este presente y lo haga en condiciones de equidad son las condiciones en las que los saberes pueden aparecer (las formas de deliberación)

En segundo lugar, estas cuestiones tienen que ver con cuáles son las formas en las que estos conocimientos pueden intervenir en el resultado final. La legitimidad epistémica de los dos procesos analizados es diferente en cada escala y nos permite establecer una importante distinción a la hora de empezar a hablar de formas de *scaling up*:

- *El scaling up que valora epistémicamente la subida de escala*, es decir, aquellos procesos en los que se generan espacios públicos que ponen en valor los diferentes conocimientos que aparecen o que se pueden generar, y donde se considera que se mejora el análisis de las políticas públicas mediante esa puesta en valor de la diversidad cognitiva. El caso que nos sirve de ejemplo es la CNPM, especialmente en las fases estadual y federal. En ellas es dónde aparece una mayor diversidad de tipologías de saberes que tienen posibilidad de generar cambios relevantes en las propuestas. Para poder *aprovechar epistémicamente la experiencia*, resulta necesario mejorar las condiciones de la representación, es decir, no limitar la actuación de delegados y delegadas a no poder alterar o crear propuestas por considerar que esa tarea sólo corresponde a los inicios del proceso, los abiertamente participativos.

- *El scaling up que no valora epistémicamente la escala*. La CNTCS es el ejemplo del mismo. Al contrario de lo que sucede en la CNPM asistimos a un *desperdicio epistémico de la experiencia*, ya que delegados y delegadas tienen pocas posibilidades de esgrimir sus conocimientos y de intervenir sobre las propuestas, especialmente en la escala estadual. Existen pocas condiciones para que la diversidad cognitiva este presente y para que pueda modificar realmente

los resultados de los debates. De manera contraria a lo que sucedía con la CNPM, aquí la representación tiene límites específicos frente a la legitimidad del nivel más participativo.

Si bien la CNTCS muestra problemas en la relación entre scaling up y efectividad epistémica, sucede lo contrario si pensamos en el *scaling out*. *El recurso a otro tipo de herramientas para aumentar la inclusión en el proceso tiene impactos epistémicos evidentes*. Tanto en las Conferencias Libres como en la Conferencia Virtual aparece una diversidad cognitiva o una cantidad mayor de aportaciones al conjunto de la Conferencia que lo que sucede en el nivel estadual. De hecho, las Conferencias Libres tienen una agenda epistémica relevante, ya sea porque se organizan para aprovechar los insumos de determinados grupos, sea porque, como en el caso de la Conferencia Libre de Belo Horizonte analizada, se quiere revisar la manera en la que el conocimiento se produce.

Por último, respecto a la efectividad epistémica, es necesario realizar algunas críticas al método de análisis empleado. Es cierto que la tipología de saberes empleada (Sintomer, 2007) se sitúa dentro de un debate concreto que es el del *problema epistemológico* (Sintomer y Talpin, 2011) y plantea, según el resultado empírico de esta tesis, una alternativa para pensar que es factible poner en práctica innovaciones democráticas más allá de la escala local. Sin embargo, presenta, al menos, dos problemas relevantes:

- No da cuenta de todas las interacciones discursivas que se producen en los debates, dejando de lado aquellas que no hacen referencia a saberes concretos e identificables dentro de la tipología empleada.

- No ha permitido, por cómo se ha analizado la diversidad cognitiva del proceso, presentar la relación entre quién habla y a qué tipo de saber recurre. Es decir, las trayectorias de las personas que emplean diferentes conocimientos para poder analizar, entre otras cuestiones, si existen exclusiones y jerarquías al respecto, un elemento que el trabajo sobre la legitimidad epistémica debe de incorporar.

Respecto a la *distribución de los bienes democráticos* entre los dos procesos en cada uno de sus niveles, volvemos a encontrarnos con un conjunto de resultados que

corroboran la hipótesis inicial. En primer lugar, no son los niveles más "próximos a la ciudadanía" los que muestran mayor concentración de bienes de este tipo. Al contrario, en el caso de la CNPM, de nuevo, son las escalas superiores las que presentar una mayor calidad democrática, especialmente la fase estadual, porque la diversidad de tareas democráticas es mayor, al tener que afrontar la elección de delegadas para la fase nacional. En el caso de la CNTCS, el nivel local y el nacional presentan una distribución similar de bienes democráticos. Por lo tanto, no existe relación inversa entre subida de escala y presencia de bienes democráticos, al contrario puede darse una relación directa según la cual ciudadanos y ciudadanas tiene más y mejores posibilidades de participar y deliberar a medida que se incrementa el nivel.

Podría considerarse que esta constatación es problemática debido a lo limitado del estudio de caso y a las dos Conferencias escogidas. Sin embargo, es coherente con lo mostrado en otras investigaciones, que complementan esta. Avritzer y Ramos (2016) muestran la misma conclusión respecto a la presencia de bienes democráticos incorporando la Conferencia Nacional de Asistencia Social a las dos Conferencias aquí estudiadas. La Conferencia Nacional de Asistencia Social puede considerarse dentro de las más consolidadas, junto a la de Sanidad, con lo que permite la comparación con un proceso que no forma parte de las nuevas generaciones de Conferencias, como lo son la CNPM y la CNTCS. Además, en esa mismo trabajo, los dos autores muestras conclusiones similares al estudiar otra IP como son los Consejos, pero en municipios de pequeño tamaño. La conclusión es similar, las escalas mayores muestran mejor calidad democrática.

Otra importante constatación es que la presencia de bienes democráticos tiene que valorarse desde la intensidad de los mismos. La distribución de bienes, virtudes y tareas deliberativas y participativas en los diferentes sistemas que constituyen los procesos analizados, se realiza con importantes diferencias entre ambos. Es decir, las formas de deliberación, de elección, de representación o de inclusión son diferentes y conformas sistemas de condiciones opuestas en algunas ocasiones.

Hemos mostrado cómo se distribuyen los bienes democráticos en las diferentes escalas (Goodin, 2005; Mansbridge et al, 2012) como una forma de corroborar que la escala no influye negativamente en la calidad del proceso. Pero resulta relevante ver cómo, a

excepción del bien de inclusión-participación, dichos bienes, más allá de distribuirse, pueden estar concentrados en determinadas escalas o, especialmente, cómo se pueden encontrar *formas de distribución que resulten disfuncionales al conjunto del proceso*.

Sobre la concentración de los bienes en una determinada escala, la CNPM de política para mujeres es el caso paradigmático, especialmente en la fase estadual. Respecto a la distribución disfuncional, podemos observar el caso de la CNTCS. En este caso, que bienes como la metadeliberación o la mejora en la calidad de la deliberación aparezcan fundamentalmente en la fase nacional no supone una buena distribución de tareas para el conjunto de la calidad democrática del proceso. La ausencia de capacidad deliberativa de la Conferencia Estadual de Transparencia y Control Social supone una interrupción en la integración vertical del proceso y un problema para el ejercicio de las demandas representativas. Al mismo tiempo, la ausencia de debate sobre el Reglamento Interno en las primeras fases implica problemas respecto a la democratización de la representación y a las condiciones de la deliberación.

La cuestión de la efectividad representativa resulta relevante para pensar cómo se construyen las formas de relación dentro de esos sistemas y las diferentes calidades de los bienes democráticos presentes. Seguramente sea la consideración sobre la representación, junto con la relación entre legitimidad epistémica y la escala, la variable que más diferencie a los dos procesos analizados. La CNPM muestra un compromiso mayor con la democratización de la representación que la CNTCS en todos los niveles, a partir de los debates sobre el reglamento o los procesos de elección. De nuevo, a medida que subimos de nivel, la discusión sobre la representación en la Conferencia de Mujeres se diversifica y se democratiza, permitiendo una mejor presentación de las diferentes demandas representativas puestas en juego y un debate mayor sobre el sentido y las formas de la representación. Así mismo, es mejor la relación entre dichas demandas representativas y el diseño institucional (en todas las fases) y la interacción con el afuera del ciclo antes y después.

La opción por mecanismos agregativos dentro de la CNTCS repercute directamente en la poca democratización del proceso representativo, en la medida en que no existen foros para discutir sobre la naturaleza de la representación (qué se representa y por qué) y se fomenta la existencia de dinámicas de intercambio y negociación que son contrarias

a la transparencia que debería de existir en procesos así. Cómo sucede en algunos momentos de este proceso, la fase estadual es, de nuevo, la que muestra peores condiciones y es aquella en la que existe una mayor contradicción entre el diseño institucional y las demandas representativas.

La tarea de reflexionar sobre qué tipologías de *scaling up*, podemos construir, requiere abordar cómo mejorar la efectividad representativa del proceso. Delegados y delegadas son conectores claves dentro del proceso, podríamos considerar que son los más relevantes. Conformar sistemas integrados verticalmente no puede realizarse sin una apuesta por seguir pluralizando y democratizando las formas de representación. En los casos estudiados, pese a que en el caso de la CNPM existe un sistema integrado verticalmente, la elección sigue siendo el método más habitual de creación de la representación.

Este trabajo nos coloca en situación de superar la trampa de lo local como límite de la participación ciudadana y nos permite, a su vez, completar la reflexión sobre la subida de escala más allá de los enfoques débiles y fuertes del *scaling up* presentados anteriormente:

- En primer lugar, mostrando sistemas integrados vertical u horizontalmente de participación, deliberación y representación que no se construyen sobre la base de minipúblicos, sino sobre procesos que apuestan por otras formas de inclusión y representatividad y que tienen agendas más amplias.
- En segundo lugar, generando interacción entre los diferentes foros a través del debate progresivo en las diferentes escalas, una interacción cuya calidad dependerá mucho de las formas de transmisión y conexión, las modalidades de democratización de la representación son fundamentales en ello.
- En tercer lugar, poniendo en valor epistémicamente la subida de escala, es decir, valorizando y legitimado los diferentes foros que se crean una vez que se supera la escala local.

No podemos concluir este trabajo sin recoger los interrogantes relativos al *scaling up* que tienen que ver con su relación con el sistema político. No sólo en cuanto a los impactos en el mismo a la hora de conformar agendas o de condicionar las propuestas

del ejecutivo, demostrados en trabajos como los Petinelli (2015) y Pogrebinschi y Samuels (2014), sino a su capacidad de mejorar la calidad democrática del conjunto de un sistema político. Ni el desarrollo de las Conferencias Nacionales, ni del conjunto del ecosistema participativo del país, creo sólidas bases que pudieran frenar procesos de la dudosa legitimidad como el impeachment de Dilma Rousseff o el giro contra-democrático de muchas de las reformas puestas en marcha por el gobierno de Temer (PMDB) hasta la elección en 2018 de Jair Bolsonaro.

Por lo tanto, del mismo modo que la experiencia brasileña enseñó mucho sobre cuáles eran las posibilidades de las innovaciones democráticas, entramos en un momento en que nos puede enseñar mucho sobre sus límites. En un momento en el que las potencialidades democratizadoras de estas innovaciones se está poniendo en cuestión (Baiocchi y Ganuza, 2016; Avritzer, 2017), urgen nuevas discusiones sobre cómo mejorar la calidad de las democracias y cómo llevar trasladar las aportaciones de la teoría participativa y deliberativa al conjunto de los sistemas políticos. Estas discusiones ya están avanzando en varias líneas que deberían de conformar el futuro de las investigaciones sobre la innovación democrática:

- Los nuevos debates en torno a la democratización de los partidos políticos. Pese a que durante décadas se ha considerado a los partidos políticos como los cuerpos intermedios más difíciles de democratizar y se ha limitado dicha posibilidad al formato de los partidos de masa, recientemente se empiezan a dar avances significativos en esta agenda, tanto desde el enfoque de cómo los partidos políticos pueden incorporar mecanismos deliberativos (Wolkenstein, 2016) a el estudio de los nuevos partidos políticos y sus mecanismos de democracia interna (Gianolla, 2018).

- La posibilidad de institucionalizar cámaras permanentes basadas en la deliberación ciudadana. Encontramos en los últimos años, diferentes propuestas orientadas a modificar la institucionalidad clásica de la división de poderes, con nuevas cámaras basadas en el formato de los minipúblicos y, especialmente, en recuperar el rol del sorteo en la democratización política. Bouricius (2013) ya desarrolló una propuesta de sorteo multiorgánico para esbozar una nueva propuesta institucional de seis órganos permanentes basados en el sorteo.

En último lugar, urge la necesidad de una propia reflexión sobre la democracia. La reciente expansión de los populismos (tanto conservadores como progresistas) comienza a constituir un problema para la imaginación del juego político que la experiencia democrática debe de posibilitar (como señalaba Lefort en la cita que abre esta tesis). Independientemente de si hablamos de populismo de derechas o de izquierdas (una categorización que muchos teóricos del populismo pondrían en cuestión) es importante recordar que no existe dentro de las teorías populistas una teoría sobre la profundización democrática. El populismo es francamente conservador a este nivel y pretende resolver el conflicto entre las identidades políticas o el agonismo a través de los instrumentos más clásicos del pluralismo político.

Las posibilidades de imaginar el juego político parecieran limitarse a pensar cuán democrático puede ser el populismo, especialmente a través de la democracia interna de los partidos. Sin embargo, la pregunta tiene más que ver con cómo podemos pensar la democracia más allá de populismo[161].

En definitiva, la investigación sobre la democracia participativa tiene que abandonar el restringido ámbito de los procesos a los que se ha dedicado hasta ahora, para traducir la consolidación de bienes democráticos y el desarrollo de otros nuevos, al conjunto del sistema político.

[161] Esta sugerencia se la debo a Ernesto Ganuza.

Bibliografia

- Abers, R. y Keck, M. (2008): "Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores", *Cadernos CRH*, 21 (52), pp. 99-112.
- Alguacil, J. (2006) "Los desafíos del nuevo Poder Local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa del gobierno de la ciudad?", en Alguacil, J. (ed.) *Poder Local y Participación Democrática*. Barcelona: El Viejo Topo, pp. 9-47.
- Allegretti, G. y Hezberg, C. (2004) *El retorno de las carabelas. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amsterdam: TNI.
- Allegretti, G. (2007): "Cuáles resultados se han alcanzado y cuáles se pueden alcanzar?", en Allegretti, G., Cabannes, Y., y Vásconez, J. (eds.) *El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial*. Venecia: Programa URB-AL, Red 9, Desarrollo Local y Presupuesto Participativo- UE, pp. 10-22.
- Allegretti, G., Cabannes, Y., y Vásconez, J. (eds.) *El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial*. Venecia: Programa URB-AL, Red 9, Desarrollo Local y Presupuesto Participativo- UE.
- Almeida, C. (2002) "Espacios públicos constituidos al interior de la sociedad civil: un estudio sobre el Foro Nacional de Reforma Urbana", en Dagnino, E. (ed.) *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, pp 154-199.
- Almeida, D. (2010) "Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Muniicipaiss de Saúde no Brasil", en Avritzer, L. (ed.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp 129-174.
- Almeida, D. (2013) "Representação política e Conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa", en Avritzer L. y Souza C. (eds.) *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas efetividade*. Brasilia: IPEA, pp. 173-204.
- Almeida, D. y Cunha, E. (2011) "A análise da deliberação democrática: principios, conceitos e variáveis rellevantes", en Pires, R. (ed.) *Efetividade das Instituções Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasilia: IPEA, pp. 109-123.

- Almeida, D. y Cunha, E. (2012) "As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras", en Congress Latin America Studies Associaciation, San Francisco, disponible en http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/29398.pdf (acceso el 15-09-2016)
- Almeida, D. y Cunha, E. (2016) "Brazilian social assitance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems". *Critical Policy Studies*. 10 (2), pp. 284-304.
- Alonso, S., Keane, J. y Merkel, W. (2011) "Rethinking the future of representative democracy", en Alonso, S., Keane, J. y Merkel, W. (eds.) *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvarez, S., Dagnino, E. y Escobar, A. (2000) "O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos", en Alvarez, S., Dagnino, E. y Escobar, A. (eds.) *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 15-57.
- Álvarez-Pérez, A. (2012) "Formulación de un Observatorio Local de Democracia Participativa en San Cristobal de la Laguna, Tenerife". *Cuadernos Geográficos*, 50 (1), pp. 217-238.
- Anderson, E. (2006) "The epistemology of democracy". *Episteme*, 3. pp 8-22.
- Anderson E. (2012) "Epistemic Justice as a virtue of social institutions". *Social Epistemology*, 26, pp. 163-173.
- Angrosino, M. (2012) *Etnografía y observación participante en investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Arendt, H. (1996) *La condición humana*. Barcelona: Paidos.
- Arenilla, M. (2005) "Materiales para un debate sobre la participación" en Villoria, M., Delgado, L. e Iglesias, A. (eds.) *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, pp. 69-103.
- Aristoteles (1952) *Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Arnstein, S. (1969) "A Ladder of Citizen Participation". *JAIP*, 35 (4), pp. 216-224
- Aoruca, S. (2003) *O dilemma preventista: contribuções a critica da medicina preventiva*. São Paulo: UNESP.

- Avritzer, L. (2002) *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2004) "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", en Santos, B. (ed.) (2004) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 487-518.
- Avritzer L. (2008a) "Instituções participativas e desenho institucional: algumas
- considerações sobre a variação da participação no Brasil contemporáneo", *Opinião Pública*, 14(1), pp. 43-64.
- Avritzer, L. (2008b): "Esfera Pública", en Avritzer, L. y Bignotto, N. (eds.) *Corrupçao: Ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 133-137.
- Avrtizer, L. (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brasi.*, Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Avritzer, L. (ed.) (2010) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, L. (2011) "A qualidade da democracia e a questão da efetividadde da participação: mapeando o debate", en Pires, R. (ed.) *Efetividade das Instituções Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasilia, IPEA, pp. 13-25.
- Avritzer, L. (2012) "Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of Public Deliberation", *Journal of Public Deliberation*, 8 (2).
- Avritzer, L. (2012) *Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil*. Brasilia: IPEA, TD 1739.
- Avrtizer, L. (2016) *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Avritzer, L. (2017) "Un balance de la participación democrática en Brasil (1990-2014)", en Santos, B. y Mendes, J.M. (eds.) *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Ciudad de México: Akal.
- Avritzer, L. y Pereira, M. (2005) "Democracia, participação e instituções hibridas". *Teoria & Sociedade*, nº especial, pp. 16-41.
- Avritzer L., Souza C. (eds.) (2013) *Conferências Nacionais. Atores, dinámicas participativas efetividade* Brasilia: IPEA.

- Avritzer, L. y Vaz, A. (2014) "The emergence of the Participatory Budget and its expansion in Brazil: analysing the potential and limitations" en, Dias, N. (ed.) *Hope for Democracy*. Sao Bras de Aportel: In Loco, pp. 165-176.
- Avritzer, L. y A. Ramos (2016) "Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas". *Revista Internacional de Sociología* 74(3).
- Bacqué, M. H. y Sintomer, Y. (2011) "Introduction. Le temps long de la participation", en Bacqué, M. H. y Sintomer, Y. (eds) *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris: La Découverte, pp. 9-35.
- Bacqué, M. H. y Biewener (2012) *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. París: La Découverte.
- Bächtiger, Andre. (2011) "Contestatory deliberation", en *Epistemic Democracy Conference*, Yale University, EEUU, mimeo.
- Bächtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steiner, J. y Steenbergen, M. (2010) "Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, their Blind-spots, and Complementarities". *Journal of Political Philosophy*, 18 (1), pp. 32-63.
- Bächtiger, A. y Gerber, M. (2012) "Gentlemanly conversation" or vigorous contestation? An exploratory analysis of communication modes in a transnational deliberative poll (Europolis)", en seminario "Deliberative Democracy in Action", Abo Akademi, Finkland, mimeo.
- Bächtiger, A. y Wegmann, A. (2014) "Scaling up deliberation", en Elstub, S. y McLaverty, P. (eds.) Deliberative Democracy. Issues and Cases. Edinburg: Edinburgh University Press, pp. 118-135.
- Baierle, S. (2000) "A explosão da experiência. Emergência de um novo principio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre", en Alvarez, S., Dagnino, E. y Escobar, A. (eds.) *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 185-217.
- Baiocchi, G. (2001) "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory". *Politics & Society*, 29(1), pp. 43–72.
- Baiocchi, G. (2003) "Emergent Public Spheres. Talking Politics in Participatory Governance". *American Sociological Review*, 68 (1), pp. 52-74.

- Baiocchi, G., Braathen, E. y Teixeira. A. C. (2012) "Transformation Institutionalized? Making Sense of Participatory Democracy in the Lula Era", en Stokke C. y Thornquist, O: (eds.) *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*. Londres: Palgrave McMillan, pp. 217-239.
- Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2016) *Popular Democracy. The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Bandeira, P. (1999) *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Brasilia: IPEA, TD nº. 630.
- Barber B. (1984) *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bebbington, A., Delamaza, G. y Villas, R. (2006) "El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina". *Revista Debate Agrario*, 40-41.
- Becattini, G. (1999) *Lo sviluppo locale*. Prato: Iris.
- Beck, U. (2002) *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidos
- Benéitez, B. (2005) "La ciudadanía de la democracia ateniense". *Foro Interno*, 5, pp. 37-58.
- Biewener, C. y Bacqué, M. (2011) "Empowerment, développement et féminisme: entre projet de transformation sociale et néolibéralisme", en Bacqué, M. H. y Sintomer, Y. (eds) *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris: La Découverte, pp. 82-101.
- Blanco, I. y Goma, R. (2002) "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias", en Blanco, I. y Goma, R. (eds.) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel, pp. 21-42.
- Blanco, I. y Goma, R. (2003) "Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones". *Revista del CLAD*, 26.
- Blas, A. e Ibarra, P. (2006) *La participación: estado de la cuestión*. Bilbao: Cuadernos de Trabajo HEGOA, nº. 39.
- Blondiaux, L. (2008a) *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris: Seuil.
- Blondiaux, L. (2008b) "Démocratie delibérative vs. Démocratie Agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participación contemporaines". *Raison Politiques*, 2 (3), pp. 131-147.

- Blondiaux, L. (2008c) "Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociaes aux dispositifs participatifs contemporains: Les avatars d´une notion", en Fromentin, Th. y Wojcik, S. (eds.) *Le profane en politique. Compténces et engagments du citoyen*. Paris: L´Harmattan, pp 37- 51.
- Bobbio, N. (2001) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodanese, L y Santos de Oliveira, R. (2014) "A experiência do Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul e a construção da cibercidadania no Brasil". *Pensar,* 19 (3), pp. 721-749.
- Bohman, J. (1996) *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Borja, J. (2003) *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza.
- Bouricius, T. (2013) "Democracy through Multi-Body Sortition: athenian lessons for the modern day". *Journal of Public Deliberation,* 9 (1).
- BRASIL (2014) DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014 Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.
- Brown, Mark B. (2006) "Citizen panels and the concept of representation", *Journal of Political Philosophy*. 14 (2), pp. 203-225.
- Brown, C. y Purcell, M. (2005) "There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon". *Geoforum,* 36, pp. 607–624.
- Cabannes, Y. (2004) *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana ya los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: UN- Habitat.
- Cabannes, Y. (2007) *Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting*. Porto Alegre: URB-AL.
- Canales, J. M. (2005) "La democracia participativa local". *Sistema: Revista de Ciencias Sociales,* 184-185, pp. 191-202.
- Castiglione, D. y Warren, M. (2006): "Rethinking Democratic Representation: eight theoretical issues" seminario *Rethinking Democratic Representation*, Center for the Study of Democratic Innovations, mimeo

- Castoriadis, C. (1989) *La institución imaginaria de la sociedad II. El imaginario social y la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- Chambers, S. (2009) "A teoría democrática deliberativa", en Salgueiro, A. C. (ed.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autentica, pp. 239-267.
- Chappell, Z. (2012) *Deliberative Democracy. A critical introduction*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Chavez, D. (2004) *Democratizar la Democracia. Hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional*. Amsterdam: TNI.
- Chavez, D. (2011) "Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa", en Falk, A. y Paño, P. (eds.) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Malaga: Diputación de Malaga, pp. 23-45.
- Choguill G. (1996) "A ladder of community participation for underdeveloped countries". *Habitat International*, 20 (3), pp. 431–44.
- Cohen J. (1986) "An epistemic conception of democracy". *Ethics*, 97 (1), pp. 26-38.
- Cohen, J. (1989) "Deliberation and Democratic Legitimacy", en Hamlin, A. y Petit, Ph. (eds.) *The Good Polity*. Londres: Blackwell, pp. 17-34.
- Cohen, J. (1996) "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", en Benhabib, S. (ed.) Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political. Princeton: Princeton University Press, pp. 95-119.
- Cohen, J. (1999) "Reflections on Habermas on Democracy". *Ratio Juris*, 12 (4), pp. 385-416.
- Cohen, J. y Sabel, Ch. (1999) "Directly-Deliberative Polyarchy". *European Law Joournal*, 3 (4), pp. 313-342.
- Cohen, J. L. y Arato, A. (1992) *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohn, A. (2012) *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro.
- Cornwall, A. y Jeques (1997) "What is participatory research?". *Soc. Sci Med*, 41 (12), pp. 1667-1676.

- Cunha, E. (2007) "A efetividade deliberative dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste", en Avritzer, L. (ed.) *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 135-162.
- Cunha, E. (2013) "Conferências de políticas públicas e inclusão participativa", en Avritzer L. y Souza C. (eds.) *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas efetividade*. Brasilia: IPEA, pp. 141-171.
- Cymbalista, R. y Santoro, P. (eds.) (2009) *Planos diretores: processos e aprendizados*. São Paulo: Instituto Polis.
- Dagnino, E. (ed.) (2002) Sociedad Civil, Esfera Públoca y Democratización en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dagnino, E. (2004) "Construção democrática, neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa". *Política & Sociedade*, 5. Pp. 139-164.
- Dagnino, E., Panfichi, A. y Olvera, A. (2006) "Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en Dagnino, E., Panfichi, A, y Olvera, A. (eds.) *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina.*Veracruz: Fondo de Cultura Económica, pp. 15-99.
- Dagnino, E. y Teixeira, A. C. (2014) "The Participation of Civil Society in Lula's Government". *Journal of Politics in Latin America*, 6 (3), pp. 39–66.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1994) "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation". *Political Science Quarterly*, 109 (1), 23-34
- Dahl R., 2012 [1998], La democracia, Madrid, Alianza.
- Dahl R. y Tufte E. (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Del Pino, E. y Colino, C. (2003) *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Della Porta, D. (2005a) "Making The Polis: Social Forums and Democracy in The Global Justice Movement". *Mobilization: An International Quarterly.* 10 (1), pp. 73-94.
- Della Porta, D. (2005b) "Deliberation in Movement: Why and How to Study Deliberative Democracy and Social Movements". *Acta Política,* 40 (3), pp. 336-350.
- Della Porta, D. (2011) *Democrazzie*. Bologna: Il Mulino.

- Delli Carpini, M., Cook, F. y Jacobs, L. (2004) "Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement". *Annual Review of Political Science,* 7, pp. 315-344
- Demont, P. (2010) "Tirage au sort et démocratie en Grèce ancienne", *La Vie des idées* http://www.laviedesidees.fr/Tirage-au-sort-et-democratie-en-Grece-ancienne.html
- Diehl, P., Sintomer, Y. y Hayat, S. (2014) "Introduction". Trivium, 16, pp.1-12.
- Dienel, P. y Harms, H. (2000) *Repensar la democracia: los núcleos de intervención participativa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Dobson, A. (2005) "Ciudadanía ecológica". *Isegoria,* 32, pp. 47-62.
- Dryzek, J. (2000) *Deliberative Democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. (2009) "Democratization as Deliberative Capacity Building". *Comparative Political Studies*, 44 (11) 1379-1402.
- Dryzek, J. (2010) *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elizalde, A. (2006) "Desarrollo Humano Sostenible y Poder Local en el marco de la Globalización", en Alguacil, J. (ed.) Poder Local y Participación Democrática. Barcelona: El Viejo Topo, pp. 101-122.
- Elstub, S. (2010) "The third generation of deliberative democracy", *Political Studies Review*, 8 (3), pp. 291-307.
- Elstub, S. y McLaverty, P. (2014) "Introduction: issues and cases in deliberative democracy", en Elstub, S. y McLaverty, P. (eds.) *Deliberative Democracy: Issues and Cases*. Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 1-16.
- Engelken-Jorge, M. (2012) "Un Balance de los Giros Empírico, Sistémico y Retórico de la Teoría Deliberativa", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11 (4), pp. 13-30.
- Estlund, D. (1997) "Beyond Fairness and Deliberation: The Epistemic Dimension of Democratic Authority", en Bohman, J. y Rehg, W (coords.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT.
- Estlund D. (2011) *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Fabrino, R. (2016) “Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system”. *Critical Policy Studies*, 10 (2), pp. 171-190.
- Fabrino, R. (2018) “Dimensões democráticas nas jornadas de junho. Reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33 (98).
- Falck, A., Habegger, S. Morillas, A., Díaz, J., Muñoz, I. Cortés, J. y Lama, M. (2008) “Primeras experiencias de presupuestos participativos y Escuela de Ciudadanía Solidaria en la Provincia de Málaga”, en Recio, J. y Falck, A. (eds.) *Presupuestos Participativos. Nuevos Territorios*. Sevilla, Málaga: Atrapasueños, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, pp. 33-52
- Fals Borda, O y Brandao C. (1987) *Investigación Participativa*. Montevideo: La Banda Oriental.
- Faria, C. (2000) “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”. *Lua Nova*, 50, pp. 47-48.
- Faria, C. (2003) “O conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS”, en Avritzer, L. y Navarro, Z. (eds.) *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 240-273.
- Faria, C. (2005) *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul*. Tesis de Doctorado. FAFICH- Universidade Federal de Minas Gerais.
- Faria, C. (2007) “Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos”, en Avritzer, L. (ed.) *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 111-133.
- Faria, C. (2010) “Estado e organizações da sociedade civil no brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?”. *Rev. Sociol. Polít.*, 18 (36), pp. 187-204.
- Faria, C. (2012) “Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa”. *Lua Nova*, 87, pp. 63-81.
- Faria C. y Ribeiro U. (2010) “Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?” en Avritzer, L. (ed.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 57-92.

- Faria, C. y Ribeiro, U. (2011) "Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o proceso participativo", en Pires, R. (ed.) *Efetividade das Instituções Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasilia, IPEA, pp. 125-135.
- Faria, C., Silva, V. y Lins, I. (2012) "Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?" *Revista Brasileira de Ciência Política*, 7, pp. 249-284.
- Fernandes, E. (2010) "The City Statute and the legal-urban order", en Santos, C. y Rossbach, A. (eds.) *The City Statute of Brazil A commentary*. São Paulo: Ministerio de las Ciudades, pp. 55-70.
- Fernandes, E. (2014) "Brazil's "Winter of Discontent What It Says About Urban Planning and Urban Law". *La vie des idées*, en http://www.booksandideas.net/Democracy-Urban-Issues-and.html (accedido el 12-05-2017).
- Ferrando y Puig, J. (2008) "Profane toi-meme!". Construction et déconstruction de la légitimité de d´expression des profanes dans deux dispositifs participatifs". en Fromentin, Th. y Wojcik, S. (eds.) *Le profane en politique. Compténces et engagments du citoyen*. Paris: L´Harmattan, pp. 107- 132.
- Fishkin, J. (2009) *When the people speak. Deliberative democracy & public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J, Kousser, T., Luskin, R. y Siu, A. (2015) "Deliberative Agenda Setting: Piloting Reform of Direct Democracy in California" *Perspectives on Politics*.
- Floridia, A. (2013) *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistema*. Roma: Carocci.
- Ford, A. (ed.) (2012) *Participación Ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2008-2011)*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Francés, F. J. y García, J. T. (2007) "Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos". IX Congreso Español de Sociología. Barcelona.
- Fraser, N. (1997) *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre.

- Fraser, N. (2008) *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.
- Freire, P. (1975) *Pedagogía del Oprimido*. Madrid: Siglo XXI
- Fricker M. (2009) *Epistemic Injustice. Power and the Ethics of Knowing*. Nueva York: Oxford University Press.
- Friedman, W. (2006) "Deliberative Democracy and the Problem of Scope". *Journal of Public Deliberation*. 2 (1).
- Fromentin, T. y Wojcik, S. (2008) "Sacré et profane, figueres intangibles de la represéntation politíque", en Fromentin, Th. y Wojcik, S. (eds.) *Le profane en politique. Compténces et engagments du citoyen*. Paris: L´Harmattan, pp. 13-35.
- Fuller, S. (2003) "La ciencia de la ciudadanía: Más allá de la necesidad de expertos". *Isegoria*, 28. pp. 33-53.
- Fung A. (2003) "Survey article: Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences". *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp. 338-367.
- Fung, A. (2003b) "Delibertative Democracy, Chicago Style: grass-roots governance in policing and public education", en Fung A., Wrigt E.-O. (eds.) (2003) *Deeping Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso, pp. 111-143
- Fung A., Wrigt E.-O. (eds.) (2003) *Deeping Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.
- Ganuza, E. (2011) "La Encuesta Deliberativa en Andalucia", *Le Monde Diplomatique*, 193, pp. 6-7.
- Ganuza, E., Francés, F., Lafuente, R. y Garrido, F. (2012) "¿Cambian sus preferencias los participantes en la deliberación?". *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 139, pp. 111-132
- Ganuza, E. y Nez, H. (2012) "Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos". *Praxis Sociológica*, 16, pp. 79-98.
- Gaventa, J. (2006) *Triumph, Deficit or Contestation? Deeping the "Deeping Democracy" Debate*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Gaventa, J. y Barret, G. (2010) *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*. Brighton: Institute of Development Studies.

- Genro, T. y Souza, U. (1997) *Orçamento Participativo: a experiencia de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo.
- Gerring, J. y Zarecki, D. (2012) "Size and Democracy Revisited". Boston University. Department of Political Science. Mimeo.
- Gianolla, C. (2018) *5 Stelle. Chi decide, come decide. Centralismo e partecipazione all´interno del Movimento*. Roma: Castelvecchi.
- Goldfrank, B. (2014) "Participation, Distribution, and the Left: The Return of PB in Rio Grande Do Sul. A New Critical Juncture?", em seminario *Changing Patterns of Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America*. Kellogg Institute, University of Notre Dame, mimeo.
- Goldfrank, B. y Scheneider, A. (2006). "Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto. Participativo de Rio Grande do Sul", en Lubambo, C., Coêlho, D. y Melo, M. (eds) *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 253-291.
- Goldman, A. (2011) "A guide to Social Epistemology", En Goldman, A. y Whitcomb, D. (eds.) *Social Epistemology. Essential Readings*. New York: Oxford University Press, pp. 11-37.
- Goodin R. (2005) "Sequencing deliberative moments". *Acta Politica*, 40 (2), pp. 182-196.
- Goodin, R. y Dryzek, J. (2006) "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics". *Politics & Society*, 34 (2), pp. 219-244.
- Gourgues, G. (2013) *Les politiques de démocratie participative*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Gret, M- y Sintomer, Y. (2002) *Porto Alegre. La experiencia de otra democracia*. Barcelona: Debate.
- Guéniffey, P. (1933) *Le nombre et la raison. La révolution française et les élections*. Paris: Ecolo des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Gutmann, A. y Thompson, D. (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, J. (1982) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Habermas, J. (1998) *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.

- Hamilton A., Jay J. y Madison J. (1988) [1788] *Le Fédéraliste*. Paris: Nouveaux Horizons.
- Hankock, D. y Algozzine, B. (2006) *Doing case study research: A practical Guide for beginning rersearchers*. New York: Teacher College Press.
- Hayat, S. (2011) "Démocratie participative et impératif délibératif: enjeux d'une confrontation",en Bacqué, M. H. y Sintomer, Y. (eds) *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris: La Découverte, pp. 102-112.
- Hayat, S. (2013) "La représentation inclusive". *Raisons politiques*, 50, pp 115-135.
- Held, D. (2006) *Models of Democracy*. Cambridge: Cambridge Polity Press
- Hendriks C. (2006) "Integrated deliberation: Civil Society´s dual role in deliberative democracy". *Political Studies*, 54, pp. 486-508.
- Hendriks, C. (2015) "Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design". *European Journal of Political Research*, 55 (1), pp. 43-60.
- Hickey, S. y Mohan, G. (2004) *Participation: from Tyranny to Transformation? Exploring new approaches to Participation in Development*. Nueva York: Zed Books.
- Hochman, G. y Fonseca, C. (2000) "A I Conferência Nacional de Saúde: reformas políticas e saúde pública em debate no Estado Novo", en Gomes, A. (ed.) *Capanema: o ministro e seu ministerio*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, pp. 173-193.
- Jorba, L. (2009) *Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico. La experiencia de Córdoba*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Koehl E. y Sintomer, Y. (2002) *Les jurys citoyenes de Berlin*. Berlin: Center Marc Bloch.
- Landemore H. (2011) "Democratic Reason: The mechanisms of collective intelligence in politics", *seminario Collective Wisdom*, Collége de France, Paris, mimeo.
- Lavalle, A. y Castello, G. (2008) "Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo". Caderno CRH, 29 (52), pp. 67-87.

- Lavalle, A., Houtzager, P. y Castello, G. (2006) "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil", *Lua Nova,* 67, pp. 49-103
- Lavalle, A. e Isunza, E. (2011) "A trama da critica democrática: da participação à representação e à accountability". *Lua Nova*, 84, pp. 95-139.
- Le Bart, C. y Lefevbre, R. (2005) *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Lefort, C. (2011) *Democracia y Representación*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lefort, C. (2014) *El pueblo y el poder*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levine, P., Fung, A. y Gastil, J. (2005) "Future Directions for Public Deliberation". *Journal of Public Deliberation,* 1 (1).
- Levine, P. y Nierras, R. (2007) "Activists' Views of Deliberation". *Journal of Public Deliberation,* 3 (1).
- Lima, Paula (2013): "Dilemas e implicações sobre a representação política em espaços participativos", *Politica & Sociedade*, 12 (24), pp. 177-199
- List, C., Goodin, R. (2001) "Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem". *Journal of Political Philosophy*. 9 (3), pp. 277-306.
- Lüchmann, L. (2007) "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova,* 70, pp. 139-170.
- Lüchmann, L. (2011): "Associações, participação e representação: combinações e tensões". *Lua Nova,* 84, pp. 141-174.
- Lüchmann, L. y Almeida, C. (2010) "A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de políticas Públicas", *Katál*, 13 (1) pp-86-94
- Lyra, R. (2012) "As conferências de segurança pública: da participação autônoma à tutelada". *Revista de Ciências Sociais*, 37, pp. 317-334.
- MacPherson C. (1985) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Magnaghi, A. (1998) "Il patrimonio territoriale: un codice genetico per lo sviluppo locale autosostenibile", en Magnaghi, A. (ed.), *Il territorio degli abitanti: società locali e autosostenibilità.* Milan: Dunod, pp. 3-20.
- Magnaghi, A. (2000) *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Turin: Bollati Boringhieri.
- Manin, B. (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

- Mansbridge, J. (2009) “A conversa cotidiana no sistema deliberativo”, en Salgueiro, A. C. (ed.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autentica, pp. 207-238.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, Th., Fung, A., Parkinson, J. Thompson, D. y Warren, M. (2012) “A systemic approach to deliberative democracy”, en en Mansbridge, J. y Parkinson, J. (eds.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-26.
- Mansbridge, J. (2013) “Les Noirs doivent-ils être représentes par des Noirs et les femmes par des femmes ? un oui mesuré”, *Raisons Politiques*, 50, pp.53-77
- Mansbridge J. y Parkinson J. (eds.) (2012) *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marquetti, A. (2002) “Democracia, equidade e eficiencia: o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre”, en Seminario *O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores*, mimeo.
- Marquetti, A. (2004) *Democracia Direta, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos grandes municipios brasileiros*. PUCRS: Porto Alegre
- Marquetti, A., Campos, G. y Pires, R. (eds.) (2008) *Democracia participativa e redistribuiçao: análise de experiências de orçamento participativo*. Xamâ Editora: São Paulo.
- Martí, J. L. (2006) *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- Menicucci, T. (2010) “A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importan?”, en En Avritzer, L. (ed.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez. pp 175-210.
- Melucci, A. (1996) *Challenging codes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melucci, A. y Avritzer, L. (2000) “Complexity, cultural pluralism and democracy: collective action in the public space”. *Social Science Information*, 39 (4), pp. 507-527.
- Mercier, H. y Landemore, H. (2012) “Reasoning is forarguing: Understanding the successes and the failures of deliberation”. *Political Psycology*, 33 (2) pp. 243-258.

- Monedero, J.C., Jerez, A., Ramos, A. y Fernández, J.L. (2013) *Participación Ciudadana y Democracia. Una revisión de las mejores experiencias latinoméricanas*. WP ICEI 01/13. Madrid: UCM.
- Monseff Perissinottoo, R. y Fuks, M. (2007) "Recursos, influência política e cultura civica nos conselhos gestores de Curitiba", en Dagnino, E. y Tatagina, L. (eds.) *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapeco: Argos pp. 45-76
- Montesquieu B. (1951) [1748] *L´espirit des lois* Paris : Gallimard.
- Moroni, J. A. (2009) "O direito à participação no governo Lula", en Avritzer, L. (ed.) *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, pp 107-141.
- Mouffe, Ch. (2007) *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, Z. (1998) "Affirmative democracy and redistributive development: the case of Participatory Budgeting in Porto Alegre", paper presentado en el *Congreso Problemas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana*, Cartagena, Colombia.
- Neveu, C. (2011) "Habitants, citoyens: interroger les catégories", en Bacqué, M. H. y Sintomer, Y. (eds) *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris: La Découverte, pp. 39-50.
- Nez, H. (2011) "La démocratie participative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue". *Métropolitiques*: https://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html (acceso el 12-04-2013).
- Nez, H. (2012) "Délibérer au sein d'un mouvement social. Ethnographie des assemblées des Indignés à Madrid". Participations, 4 (3), pp. 79-102.
- Nez H. y Sintomer Y. (2013) "Qualifier les savoirs citoyens dans l' urbanisme participatif: un enjeu scientifique et politique", en Deboullet, A. y Nez, H. (eds.), *Savoirs Citoyens et Démocratie Urbaine*. Rennes: Presses Universitaries de Rennes, pp. 29-37.
- Niemeyer, S. (2012) "Scaling up deliberation to mass publics: harnessing mini-publics in a deliberative system", en Gronnlunf, K., Bächtiger, A. y Setala, M. (eds.) *Deliberative mini-publics : involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR, pp. 177-201.

- O`Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) (1986) *Transitions from authoritarian rule, vol 2, Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oliveira, D. (2004) *A experiência do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (1999-2002)*. Porto Alegre: CIDADE.
- Oewn, D. y Smith, G. (2015) "Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn". *The Journal of Political Philosophy*, 23 (2), pp. 213-234.
- Papadopoulos, Y. y Warrin, Ph. (2007) "Are innovative, participatory and deliberative procederus in policy making democratic and effective?". *European Journal of Political Research*, 46 (4), pp. 445-472.
- Parkinson, J. (2003) "Legitimacy problems in deliberative democracy". Political Studies, 51 (1), pp. 180-196.
- Parkinson, J. (2006) *Deliberating in the real world. Problems of legitimacy in deliberative democracy*. New York: Oxford University Press.
- Parkinson, J. (2012) "Democratizing Deliberative Systems", en Mansbridge, J. y Parkinson, J. (eds.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (2012) "Participatory Democracy Revisted". *Perspectives on Politics*, 10 (1), pp. 7-19.
- Pearse, H. (2008) "Institutional design and citizen deliberation", en Warren M. y Pearse, H. (eds.) *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 70-84.
- Peter, F. (2007) "Democratic legitimacy and proceduralist social epistemology", *Politics, Philosophy & Economics*, 6 (3) 329-353.
- Peter, F. (2009) *Democratic Legitimacy*. New York: Routledge.
- Petinelli, V. (2015) "Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais". *Opinião Pública*, 21 (3), pp. 643-672.
- Pitkin, H. (1967) *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Platon (1951) *Les Lois*. Paris: Les Belles Lettres.

- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002) "Accountability social: la otra cara del control", en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas, pp. 23.52
- Peter F. (2009) *Democratic Legitimacy*. London: Routledge.
- Pinto, C (2006) "As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública", en *Encontro Anual ANPOCS*, mimeo.
- Pires, R. y Vaz, A. (2014) "Para além da participação: interfaçes socioestatais no Governo Federal". *Lua Nova*, 93, pp. 61-91.
- Plotke, D. (1997): "Representation is democracy". *Constellations*, 4 (1), pp. 19-34.
- Przeworski A. (2010) *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.
- Pogrebinschi, T. (2013) *El giro pragmático de la democracia en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Pogrebinschi, T. (2013a) "Conferências Nacionais e políticas públicas para grupos minoritarios", en Avritzer L. y Souza C. (eds.) *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas efetividade*. Brasilia: IPEA, pp. 243-277.
- Pogrebinschi, T. (2013b) "The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level". *Critical Policy Studies*, 7 (3), pp. 219-241.
- Pogrebinschi T. y Santos F. (2011) "Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional", *DADOS, Revista de Ciências Sociais*. 54 (3), pp. 259-305.
- Pogrebinschi, T. y Samuels, D. (2014) "The impact of participatory democracy: evidence from Brazil´s National Public Policy Conferences". *Comparative Politics*, 46 (3), pp. 313-332.
- Purcell, M. (2006) "Urban democracy and the local trap". Urban Studies, 43 (11), pp. 1921-1941.
- Putnam, R. (200) *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

- Raichelis, R. (2000) *Esfera Pública e Conselhos de Assistencia Social. Caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez.
- Ramirez, A. (2009) *Democracia Participativa: la experiencia española contemporánea*. Tesis de Doctorado. Facultad de Derecho, Universidad de Alicante.
- Ramos, A. (2014) "Democracy, Urban Issues and Corruption in Contemporary Brazil". *La vie des idées*, en http://www.booksandideas.net/Democracy-Urban-Issues-and.html (accedido el 20-05-2017).
- Ramos A. y Faria C. (2013) "Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil", *Revista Española de Ciencia Política*, 32, p. 43-63.
- Ramos, F. (2006): "Gabinete Digital: uma experiênca inovadora do Estado do Rio Grande do Sul", en *XXI Seminario Cidadanía em tempos de intolerancia*, mimeo.
- Reyna, M. y Rigat Pflaum, M (eds.) (2009) *Santa Fe. Una nueva gestión en la política*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Ribeiro dos Santos, P. (2016) "Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos". *Rev. Adm. Pública*, 50(3), pp. 501-511.
- Rolnik, R. (1997) *A cidade e a lei*. São Paulo: FAPESP.
- Ronkik, R. (2009) "Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil". *Revista Brasilera de Estudos Urbanos e Regionais*, 11 (2), pp. 31-50.
- Rosanvallon, P. (2005) *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*. Bologna: Il Mulino.
- Rosanvallon, P. (2010) *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidos.
- Rousseau J.-J. (1992) [1762] *Du Contrat Social*. Paris: Classiques de la Philosophie.
- Sader, E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Sanders, L. (1999) "Against deliberation". *Political Theory*, 25 (3), pp. 347.376.
- Santos, B. (2003) Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Bilbao: Desclée de Brouwer.

- Santos, B. (ed.) (2004a) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, B. (2004b) "Presupuesto Participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva", en Santos, B. (ed.) (2004) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 391-486.
- Santos, B (2007) "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolítas subalternas", en Santos, B. y Rodríguez, C. (eds.) El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita. Barcelona: Anthropos, pp. 31-60.
- Santos, B. (2009) *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, B. y Avritzer, L. (2004) "Para ampliar el canon democrático", en Santos, B. (ed.) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 35-74.
- Sartori, G. (1988) *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Saward, M. (2006a) "The Representative Claim". *Contemporary Political Theory*, 5, 297-318.
- Saward, Michael (2006b): "Representation", en Dobson, A. y Eckersley, R. (eds.) *Political Theory and the Ecological Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 183-199.
- Saward, M. (2010) *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Saward, M. (2011) "The wider canvas: representation and democracy in state and society", en Alonso, S., Keane, J. y Merkel, W. (eds.) *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 74-95.
- Schumpeter J. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York: Harper and Brothers.
- Silva, A. (1990) "A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania". *Espaço & Debates*, 10 (30) pp.28-41.
- Silva, E. (2009). *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006*. Brasília: Ipea, TD 1378.

- Sintomer Y. (2008) “Du savoir d’usage au métier de citoyen?” *Raisons Politiques*, 31 (3), pp. 115-133.
- Sintomer, Y. (2009) *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia participativa*. Bari: Dedalo.
- Sintomer, Y. (2011a) “Délibération et participation: affinité élective ou concepts en tension)”. *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, 1, pp. 239-276.
- Sintomer, Y. (2011b) “Démocratie participative, démocratie délibérative : l’historie contrastée de deux catégories emergentes”, en Bacqué, M. H. y Sintomer, Y. (eds) *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris: La Découverte, pp. 113-134.
- Sintomer, Y. (2012) “Selección aleatoria, autogobierno republicano y democracia deliberativa”. *Enrahonar. Quaderns de Filosofia*, 48, pp. 133-156
- Sintomer, Y. y Allegretti G. (2009) *I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente.* Roma: Ediesse.
- Sintomer, Y. y Blondiaux, L. (2004) “El imperativo deliberativo”. *Estudios Políticos*, 24, pp- 95-114.
- Sintomer Y. y Talpin J. (2011) “Introduction. Équiper ou dépasser la proximité?”, en Sintomer, Y. y Talpin, J. (eds.) *La démocratie participative au-delà de la proximité*. Rennes : Presses Universitaries de Rennes, pp. 11-25.
- Sintomer, Y., Allegretti, G., Herzberg, C. y Röcke, A. (2013) *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide –an Invitation to Global Cooperation*. Bonn: InWEnt gGmbH.
- Sintomer, Y. y Hayat, S. (2013) “Repenser la représentation politique*”. Raisons Politiques*, 50, pp. 5-11.
- Souza, U. (2006) Presupuesto Participativo. Experiencia de Porto Alegre y de Rio Grande do Sul”, en Alguacil, J. (ed.) *Poder Local y Participación Democrática*. Barcelona: El Viejo Topo, pp. 195-208.
- Souza, C., Lima, P. y Teixeira A. C. (2012) “Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação”. *Argumentum*, 4, (1), pp. 152-172.
- Souza, C., Cruxên, I., Lima, P., Oliveira Alencar, J. y Ribeiro, U. (2013) “Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenómeno

político", en Avritzer, L. y Souza, C. (eds.) *Conferências Nacionais. Atores, dinámicas participativas e efetividade*. Brasilia: IPEA, pp. 25-52.

- Spada, P Mellon, J Peixoto, T y Sjoberg, Fredrik F. (2015) *Effects of the Internet on Participation Study of a Public Policy Referendum in Brazil*. Washington: World Bank. Policy Research Working Paper 7204.
- Sipioni, M., Zorzal, E. y Silva, M. (2013) "Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas", *Revista de Sociologia e Política*, 21 (46), pp. 147-158
- Storing, (1981) *The complete Anti-federalist*. Chicago: Chicago University Press.
- Streich, G. (2002) "Constructing Multiracial Democracy: To deliberate or not to deliberate". *Constellations,* 9 (1), pp. 127-153.
- Students for a Democratic Society (SDS) (1962) *The Port Huron Statement.* Nueva York: Students for a Democratic Society.
- Talpin, J. (2008a). "Les savoris citoyens en interaction. Transfers de connaisances et apprentissages collectifs au sein du budget participatif du 11º arrondissement de Rome", en Topçu, S., Cuny, C. y Serrano-Velarde, K. (eds.) *Savoirs en Débat. Perspectives franco-allemandes*. L´Harmattan, Paris pp 97-118
- Talpin, J. (2008b) "Moviliser un savoir d´usage. Démocratisation de l´espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif", en Fromentin, Th. y Wojcik, S. (eds.) *Le profane en politique. Compténces et engagments du citoyen*. Paris: L´Harmattan, pp. 159-184.
- Talpin, J. (2009) "Du savoir citoyen au pouvoir du peuple? La relation savoir/ pouvoir dans des institutions de démocratie participative". Journées d´éstudes "Savoirs "citoyens" et démocratie participative dans la question urbaine". ADELS, Reveu Territories, Paris.
- Tatagiba, L. (2002) "Los Consejos Gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil", en Dagnino, E. (ed.) *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 305-368.
- Tilly, Ch. (2010) *Democracia*. Madrid: Akal.

- Tellería, I. (2007) "El desarrollo comunitario y el proceso de construcción de comunidades democráticas", en Ahedo, I. e Ibarra, P. (eds.) *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*. Oñati: Dykinson, pp. 183-201.
- Topçu, S. (2008) "Tensions liées aux rhétoriques du "profane": Le cas du nucléaire", en Fromentin, Th. y Wojcik, S. (eds.) *Le profane en politique. Compténces et engagments du citoyen*. Paris: L´Harmattan, pp. 185- 210
- Tritter, J. y McCallum, A. (2006) "The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein". Health Policy, 76, pp. 156–168
- Urbinati, N. (2006) *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Urbinati, N. y Warren, M. (2008) "The concept of representation in contemporary democrtic theory" *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412.
- Valencia, A. (2003) "Ciudadanía ecológica: Una noción subversiva dentro de una política global". *Revista de Estudios Políticos*, 120, pp. 269-300.
- Villasante, T. R. (1995) *Las democracias participativas*. Madrid: HOAC.
- Villasante, T.R., Montañes, M. y Martí, J. (2000) *La Investigación Social Participativa. Construyendo Ciudadanía 1*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Villasante, T.R., Montañes, M. y Martí, J. (2001) *Prácticas Locales de Creatividad Social. Construyendo Ciudadanía 2*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Villoria, M. (2005) "Democracia y Participación", en Villoria, M., Delgado, L. e Iglesias, A. (eds.) *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, pp. 49-68.
- Vergne, A. (2013) "jury citoyen", en Casillo, I., barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J. M., Lefebvre R., Neveu C. y Salles D. (eds.) *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris: GIS Démocratie et Participation.
- Warren, M. (1992) "Democratic Theory and Self-Transformation". *American Political Science Review*, 86 (1), pp. 8-23.
- Warren, M. (2008) "Citizen representatives", en Warren M. y Pearse, H. (eds.) *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 50-69.

- Warren, M. (2009) “Two Trust-Based Uses of Mini-Publics in Democracy”, paper presentado en *American Political Science Association Annual Meeting*.
- Wilcox D. (1994) *The guide to effective participation*. Lóndres: Joseph Rowntree Foundation.
- Wolkenstein, F. (2016) “A Deliberative Model of Intra-Party Democracy”. *The Journal of Political Philosophy*, 24 (3), pp. 297-320
- Wu, V. (2013) “Gabinete Digital: metodologias inovadoras em consultas públicas on-line”. *Seminario de Gestão Pública-Consad*.
- Young, I. (2000) *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

ANEXO I. Listado de documentos consultados

- Cuaderno de propuestas para debate en la Conferencia Municipal de Belo Horizonte de Política para Mujeres.
- Cuaderno de propuestas para debate en la III Conferencia Estadual de Minas Gerais de Política para Mujeres.
- Cuaderno de propuestas para debate en la III Conferencia Federal de Minas Gerais de Política para Mujeres.
- Reglamento Interno I Conferencia Municipal de Política para Mujeres de Minas Gerais
- Reglamento Interno II Conferencia Municipal de Política para Mujeres de Minas Gerais
- Reglamento Interno III Conferencia Municipal de Política para Mujeres de Minas Gerais
- Reglamento Interno I Conferencia Estadual de Política para Mujeres de Minas Gerais
- Reglamento Interno II Conferencia Estadual de Política para Mujeres de Minas Gerais.
- Reglamento Interno III Conferencia Estadual de Política para Mujeres de Minas Gerais.
- Reglamento Interno I Conferencia Federal de Política para Mujeres de Minas Gerais
- Reglamento Interno II Conferencia Federal de Política para Mujeres de Minas Gerais.
- Reglamento Interno III Conferencia Federal de Política para Mujeres de Minas Gerais.
- Cuaderno de propuestas para debate en la I Conferencia Estadual de Transparencia y Control Social de Minas Gerais.
- Cuaderno de propuestas para debate en la I Conferencia Federal de Transparencia y Control Social de Minas Gerais.
- Reglamento Interno de la I Conferencia Municipal de Transparencia y Control Social de Belo Horizonte.

- Reglamento Interno de la I Conferencia Estadual de Transparencia y Control Social de Minas Gerais.
- Reglamento Interno de Ia I Conferencia Federal de Transparencia y Control Social.

ANEXO II. Entrevistas realizadas

Conferencia Nacional Política para Mujeres	**Fecha de realización**
Entrevisa a Tatau Godinho. Secretaria Nacional de Política para mujeres.	05-abril-2012
Entrevista Marlise Matos. Profesora en la FAFICH-UFMG, directora del NEPEM (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher)	02-abril-2012
Entrevista presidenta de la comisión organizadora de la III Conferencia Estadual de Política para Mujeres (Eliana Piola-SEDESE).	17-marzo-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (1)	04-mayo-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (2)	12-marzo-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (3)	07-abril-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (4)	07-abril-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (5)	11-abril-2012
Entrevista representante sociedad civil municipio de Poços de Caldas	16-marzo-2012
Entrevista representante sociedad civil municipio de Curvelo	11-mayo-2012
Entrevista representante sociedad civil Conselheiro Lafaiette (1).	13-marzo-2012
Entrevista representante sociedad civil Conselheiro Lafaiette (2)	13-marzo-2012
Entrevista representante sociedad civil Pirapora.	23-abril-2012

Conferencia Naciona de Transparencia y Control Social	**Fecha de realización**
Entrevista miembro de la coordinación nacional de la CNTCS	18-noviembre-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (1)	06-noviembre-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (2)	14-octubre-2012
Entrevista representante sociedad civil Belo Horizonte (3)	29-octubre-2012
Entrevista representante sociedad civil de Belo Horizonte (4).	16-octubre-2012
Entrevista representante sociedad civil de Belo Horizonte (5)	14-noviembre-2012
Entrevista representante sociedad civil de Belo Horizonte (6)	12-noviembre-2012
Entrevista con organizadora de la Conferencia Libre de Belo Horizonte.	12-noviembre-2012
Entrevista representante sociedad civil municipio de Ipatinga	04-noviembre-2012
Entrevista representante sociedad civil municipio de Poços de Caldas (1)	05-novimebre-2012
Entrevista representante sociedad civil municipio de Poços de Caldas (2).	05-noviembre-2012
Entrevista representante sociedad civil municipio de São Domingo do Prata	27-octubre-2012
Entrevista representante sociedad civil municipio de Lagoa da Prata	26-octubre-2012
Entrevista representante sociedad civil Curvelo	20-octubre-2012