








GIOVANNI ALLEGRETTI

Miembro de la Autoridad para la Participación de la comunidad autónoma de Toscana y coordinador del proyecto "Empatía"¹

METAS

 4 SEGURIDAD Y EQUIDAD	METAS 4.7
 5 GÉNERO	METAS 5.6.B
 10 ACCIONES DE CALIDAD	METAS 10.2
 11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	METAS 11.3 Y 11.7.B
 16 PAZ JUSTICIA Y FUERTE INSTITUCIÓN	METAS 16.7

www.progettoempatia.it - <http://empatia-project.eu>

Procesos Participativos e Innovación Tecnológica: en busca de nuevas formas de empatía

La nueva Agenda Urbana que los representantes de varios gobiernos nacionales suscribieron en Nueva York y Quito a finales de 2016, recoge un sinfín de advertencias e indicaciones sobre la importancia de que los ciudadanos se involucren en la construcción de políticas públicas. Sin embargo, rara vez se compromete directamente a llevar a la práctica dicha involucración.

De hecho, la palabra "participación" (uno de los términos que más se utilizan en la Agenda, superado tan sólo por las referencias al desarrollo sostenible) se señala como una responsabilidad directa de los gobiernos locales y autonómicos comprometiéndose las instituciones nacionales a velar por sus políticas para garantizar la idoneidad de los principios y la gobernanza inclusiva¹. Sin embargo, de los 175 párrafos de la Agenda no se desprende que los gobiernos nacionales tengan realmente la intención de transformarse en "instituciones que aprenden" y trasladar a sus propias políticas los numerosos experimentos participativos que, en el transcurso de las últimas décadas, han ido transformando el panorama de las administraciones más próximas a los ciudadanos.

"Tecnología" es otra palabra que se utiliza con mucha frecuencia en la Agenda, un término que a menudo se asocia con las cuestiones de la "Smart City" ("Ciudad inteligente"), la "modernización de los transportes" y la "brecha digital" (tanto entre el Norte y el Sur de nuestro planeta como entre las distintas generaciones y colectivos sociales) pero que rara vez se vincula con la participación y sus argumentos². Es más, a decir verdad, los términos "tecnología" y "participación" se utilizan tan

sólo cuatro veces: (1) en el párrafo 92 (dedicado a las herramientas de planificación y programación de las políticas incluso a través de plataformas informáticas de nueva generación); (2) en el párrafo 125 (dedicado a la puesta en valor del patrimonio construido e inmaterial donde la tecnología se considera como un medio para salvaguardar las culturas locales y multiplicar el uso de lenguas minoritarias); (3) en el párrafo 156 (sobre la responsabilidad de los gobiernos centrales a la hora de fomentar políticas de info-inclusión y gobierno digital centradas en el ciudadano y encaminadas a promocionar el compromiso cívico en la transformación y gestión territorial); (4) y en el párrafo 160 que se ocupa de construir y mejorar plataformas de datos abiertas, de fácil acceso y participativas.

Partiendo de estos puntos centrales, uno se podría preguntar lo que ya se ha hecho a escala local en esta dirección y cómo de lejos nos encontramos aún de los objetivos fijados.

Como bien describió Archon Fung, es posible imaginar dos macro-categorías distinguidas de procesos participativos según el punto de vista de aquellos que los ponen en marcha: (1) los procesos "deontológicos" y los (2) "consecuencialistas". La primera categoría representaría aquellas experiencias en las que las innovaciones se

ponen en valor en la medida en la que "contribuyen a establecer relaciones correctas entre los ciudadanos y entre estos y el Estado" y en las que la "democracia que merece la pena tan sólo necesita una mayor participación por parte de los ciudadanos (innovaciones participativas), una mayor deliberación (experimentos deliberativos) y derechos de información y conocimiento (transparencia), dejando de lado cualquier otro efecto que estas innovaciones pudieran surtir"³. Según esta perspectiva bastaría con ofrecer espacios de participación a los ciudadanos sin necesidad de unos objetivos más amplios. En cambio, desde el punto de vista de la categoría de procesos (2) "consecuencialistas", las innovaciones democráticas han de considerarse como más o menos valiosas en función de su capacidad para obtener un valor añadido destinado a crear políticas que puedan promocionar más la justicia social, la inclusión de los más débiles, la responsabilidad del Estado, la lucha contra la corrupción, etc. En este sentido, los procesos "consecuencialistas" son más valientes y radicales e incluso más autocríticos puesto que sus éxitos se miden en la capacidad para alcanzar objetivos específicos y en la coherencia de las herramientas que ponen en marcha para ello.

Naturalmente, huelga decir que la mayoría de los procesos de participación que hallamos en distintas regiones de nuestro planeta pertenecen a

la primera categoría y – desde su presentación – plantean objetivos genéricos y rara vez se hacen preguntas sobre el auténtico porqué de su existencia y de los esfuerzos que realizan. En la mayoría de los casos siempre tienen una agenda (más o menos oculta) relacionada con la necesidad de recuperar la confianza de los habitantes en sus propias instituciones. Sin embargo – luego – a la hora de cobrar cuerpo rara vez se preocupan por la percepciones de sus participantes; además, a menudo, las autoridades electas o las tecno-burocracias terminan por intentar "amansar" a los emancipadores potenciales de los procesos participativos y por sobreponer a los mecanismos de puesta en valor de los conocimientos ciudadanos, unas figuras o procedimientos burocráticos que suponen unos nuevos "gatekeepers" ("porteros"). Estos últimos llevan a los participantes a pensar que han sido objeto de burla o superados por una élite de decisores tradicionales que poco tienen que ver con sus necesidades y sus sueños⁴. En dichos casos, los esfuerzos realizados para convencer a los actores sociales de que juegan un papel central en la gestión y construcción del territorio y de las políticas públicas se desperdician quedando aniquilados por un mecanismo en el que el valor discursivo, retórico y de marketing de la palabra "participación" es muy superior y distante de su puesta en valor concreta.

¹ Este artículo debe mucho al debate que se ha producido en el marco del proyecto 'Enabling Multichannel Participation through ICT Adaptations – EMPATÍA' (687920), financiado por el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea Horizon 2020.

² Véanse, sobre todo, los párrafos 13, 26, 31, 33, 38, 41, 48, 72, 79, 125, 138, 140 y 148 en los que se recalca la necesidad de involucrar sobre todo a los ciudadanos más vulnerables (colectivos indígenas, niños y jóvenes, mujeres, discapacitados físicos y los sin techo) en las políticas públicas y locales y – en los casos menos frecuentes – también en la programación económica local y supralocal.

³ Véanse, por ejemplo, los párrafos 34, 66, 94, 116 y 157.

⁴ Véase el texto de Archon Fung (2011), 'A Preface to Pragmatic Democracy: Toward Continuous Innovation in Governance' que se presentó en la conferencia "Participatory Governance and Decentralization" que tuvo lugar en el Wilson Center, Washington DC (9 y 10 de mayo de 2011).

Semejante situación de "desunión" tiene tendencia a aumentar si a la participación cívica se asocian las nuevas tecnologías. A menudo esto acontece por razones "instrumentales" puesto que hoy en día es más fácil encontrar financiación para instalar nuevas tecnologías y facilitar el gobierno electrónico o para abaratar los costes y aumentar la difusión de los procesos participativos, aumentando el "número" de personas que participan en los procesos sin preocuparse, sin embargo, de la calidad de compromiso y de las deliberaciones derivadas de este mayor acceso. Así, van multiplicándose los procesos participativos "descafeinados" en los que desaparecen los grandes objetivos prevaleciendo una visión "salvífica" del progreso y de las tecnologías, estando la misma incluso desvinculada de la construcción de comunidades y capital humano y relacional que, por lo general, justifica la puesta en marcha de un proceso centrado en la interacción entre habitantes e instituciones⁵.

Cabe reconocer que, a partir del año 2006, la llegada de la Web 2.0 ha modificado profundamente la calidad de los experimentos participativos, asociándolos al potencial de penetración en las redes sociales. La tecnología, que ha entrado por necesidad en el ámbito de la participación tradicionalmente "offline" ("desconectada") y "cara a cara" (también para captar a unas categorías determinadas como aquellos que viajan cada día de su casa al trabajo o los "nativos digitales" de las nuevas generaciones), se ha traducido – de hecho – en un aumento notable de los participantes pero, a menudo, ha modificado también el signi-

ficado de algunas experiencias, haciendo que el compromiso cívico se redujera a lo que se denomina el "clicktivismo". Así, un uso poco coherente de las tecnologías ha debilitado la capacidad de muchos procesos participativos para establecer vínculos sociales y ahondar en el debate público. En cambio ha hecho que la participación se redujera a una suma de apoyos individuales expresados con un clic desde ordenadores con acceso remoto a través de Internet (permitiendo a los ciudadanos expresarse sin encontrarse nunca). Incluso el hecho de que la tecnología permita mayor transparencia a través de datos abiertos muy a menudo ha resultado ser un espejismo puesto que muchas iniciativas de participación por vía electrónica ocultan cuidadosamente los resultados y datos financieros o se los lanzan a los usuarios de forma tan vehemente y excesiva impidiendo cualquier uso razonado a efectos de control social⁶.

Durante los cinco últimos años, ha ido ganando cada vez más terreno la pregunta de si es esto lo que la política necesita, en un panorama en el que la desconfianza en las "cajas negras" del funcionamiento institucional precisa una transparencia total y un control social activo del funcionamiento de nuestras democracias. Si no se utiliza cuidadosamente en los procesos participativos, acaso no corre riesgo la tecnología de introducir otra "caja negra" (de funcionamiento incontrolable) y multiplicar las interacciones "frías" entre los ciudadanos y la política así como facilitar formas de participación de baja intensidad que creen formar parte de un nuevo mecanismo de elección

y control cívico tan sólo porque inundan las redes sociales de comentarios que a menudo no pasan de ser un simple desahogo del descontento por la marcha de la política y de la economía? En el informe redactado recientemente por Demos & Pi "Los italianos y el Estado" que se publicó a comienzos de 2017, se plantea seriamente este interrogante por lo menos en lo que atañe a Italia. En este clima, un nuevo proyecto internacional (financiado por la Unión Europea a través del programa Horizon 2020) ha comenzado a trabajar de forma nueva sobre los procesos participativos y el uso de las tecnologías, intentando influir sobre todo en la nueva generación de experiencias de presupuesto participativo que están floreciendo incluso en grandes ciudades europeas como Lisboa, Wuppertal, París, Barcelona, Turín y Milán para así apoyar la construcción de sistemas participativos más abiertos y capaces de enlazar canales de participación dedicados a públicos y a temas distintos, reduciendo el número de "gatekeeper" (es decir de aquellos actores o procedimientos que se sobreponen en el espacio participativo exigiendo el papel de filtros en algunas de las fases del proceso de decisión) cuya presencia no puede sino provocar desconfianza en el ciudadano precisamente en el momento en que buscaba abrir nuevos canales de diálogo que le devolviesen la confianza en la capacidad de escucha y cambio coherente de la cultura política. El proyecto que lleva el título "Empatía" (www.progettoempatia.it o <http://empatia-project.eu>) ha cobrado forma en un contexto específico, es decir el de Portugal, de un país que está saliendo paulatinamente de una crisis económico-finan-

⁵ Véase Allegretti, G. (2014), "Paying attention to the participants perceptions in order to trigger a virtuous circle", en Dias, N. (org.), *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. S. Brás de Alportel: In situ, 47-64; y Alves, M, Allegretti, G. (2012) "(In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases." *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2. Downloadable at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art3>.

⁶ Véase: <https://pbnetwork.org.uk/decaffeinated-participation-where-has-the-social-justice-in-participatory-budgeting-gone>



• UN Photo/Eskinder Debebe.

ciera cuyos efectos secundarios hicieron multiplicar considerablemente, entre otros, los procesos participativos locales de alta intensidad, hasta alcanzar en la actualidad 118 presupuestos participativos activos (un número especialmente alto habida cuenta de que el país cuenta tan sólo con 308 ayuntamientos).

El proyecto viene de lejos, es decir del compromiso de varias ONG y centros de investigación que desde hace más de 10 años trabajan juntos con las redes de las administraciones locales para fortalecer su capacidad de diálogo con los ciudadanos. Asimismo, intenta rebasar el nivel

de calidad de todas y cada una de las herramientas ideadas por el mercado para favorecer una participación "por invitación" desde el sector público (es decir, basándose dicha participación en espacios "concedidos" por las instituciones a sus propios conciudadanos). De hecho, "Empatía" dialoga con experimentos realizados de forma autónoma en el marco cívico (es decir, desde la participación que el sociólogo Pedro Ibarra define "por irrupción") para intentar construir una plataforma completa que complemente la amplia gama de componentes que ya existen a efectos de respaldar procesos de democracia participativa de todo tamaño y dentro de contextos

culturales y políticos variados. En dicho marco, Empatía (cuyos experimentos se están expandiendo en la actualidad a Estados Unidos, Suecia y también a España – a través de la ONG Co-Global) apuesta por ofrecer gratuitamente unas herramientas open source (fuente abierta) más coherentes con los objetivos de una democracia participativa que haga que todos los participantes vayan creciendo en un proceso de escucha y respeto recíproco. Sobre todo, procura dirigirse a territorios de pequeño tamaño y baja densidad cuyas administraciones a menudo no disponen de fondos para adquirir paquetes comerciales de herramientas participativas de alto conteni-

do tecnológico. A diferencia de lo que acontece normalmente, es decir contrariamente al hecho de que las decisiones metodológicas y organizativas de los procesos de consulta y deliberación se doblegan a las posibilidades que ofrecen las herramientas tecnológicas disponibles (acabando por ser technology-driven, es decir guiados por la simple oferta tecnológica preexistente) en este caso se está creando una plataforma modular y multifuncional que puede adaptarse a las necesidades de territorios y ámbitos sociales diferentes.

Por lo tanto, en un plazo de dos años EMPATÍA permitirá diseñar y gestionar una amplia gama de procesos participativos diferentes a través de un uso inteligente de las tecnologías informáticas que complementarán los modos tradicionales de participación basados en el encuentro y en el diálogo interpersonal. La idea principal es evitar que los procesos participativos se conciban tan sólo a partir de las exigencias de la administración (centrando las mismas en procesos sectoriales que siguen los límites de la organización administrativa) para incorporar los puntos de vista de los ciudadanos participantes y sus percepciones sobre cómo el proceso participativo puede contribuir a cambiar la cultura política de su territorio. El objetivo de EMPATÍA de llegar a ser un "bien común" ha supuesto tener en cuenta dos cuestiones básicas previas:

(1) La elaboración de un manifiesto de valores que, contrariamente a lo que acontece por lo general en casi todas las plataformas internacionales que respaldan procesos participativos, fa-

vorezca una fuerte coherencia de las políticas de almacenamiento y utilización de los datos de los participantes, de las políticas sobre licencias de uso y principios que guían los posibles fenómenos de "ludificación" o "gamificación" (es decir, de la incorporación a los procesos participativos cívicos/políticos/administrativos de elementos del juego y de las técnicas de game-design vinculados con la creación de incentivos para fidelizar a los participantes a través de puntuaciones, premios, niveles de compromisos y otros elementos de competición y comparación que hacen que el entorno sea más atractivo).

(2) La concepción de un espacio de diálogo entre las mismas administraciones que vayan a utilizar EMPATÍA, configurándose el mismo como una oportunidad de comparación, emulación creativa y aprendizaje mutuo de las distintas maneras de utilización de las tecnologías propuestas, habida cuenta de que - en función de cómo las mismas se utilizan y se ponen en valor - se pueden plantear distintos niveles de "intensidad participativa" a la hora de establecer un diálogo honesto y paritario con los ciudadanos en todas y cada una de las fases de desarrollo de las políticas públicas respaldadas que descansan en los procesos participativos.

El proyecto EMPATÍA sigue estando abierto a otras administraciones locales que deseen realizar nuevos proyectos piloto. Esta es la razón por la cual no se presenta tan sólo como una producción de "servicios" para la administración pública sino como una "community" ("comunidad") que favorece el diálogo entre distintas administraciones a través de eventos y espacios

de encuentro cara a cara, en los que la tecnología se convierte en objeto de discusión crítica y no necesariamente en una metodología salvífica del diálogo. Una faceta interesante de este proyecto es que hasta ahora se ha traducido en productos que no estaban previstos inicialmente, derivados justamente del tipo de interacciones que se han desarrollado con las administraciones locales y los movimientos sociales. "Empaville" es uno de estos productos, un juego de rol que además de probar los distintos componentes de la plataforma informática EMPATÍA, simula y experimenta nuevos espacios de interacción participativa que utilizan múltiples canales de tecnologías electrónicas sobre todo a beneficio de los jóvenes ciudadanos. El juego - que sirve para que los jóvenes y adultos se vayan formando de forma lúdica en las técnicas de Presupuesto Participativo - utiliza tutoriales que aprovechan también técnicas de vídeo-documentación para que sean más atractivas y realistas para los participantes. En Portugal, EMPAVILLE está siendo utilizado en muchos colegios para preparar a los adolescentes al "Presupuesto Participativo Escolar", a través del cual - a partir de enero de 2017 - el Ministerio de Educación ha decidido asignar a los jóvenes estudiantes portugueses el papel de co-decisiones sobre un porcentaje nada desdeñable de fondos destinados a mejorar los edificios escolares y su integración en el entorno⁷.

Esta última referencia al contexto luso nos vuelve a llevar a una nueva e importante fase de transformación que puede señalar un camino futuro hacia otros escenarios. De hecho, en enero de 2017, el gobierno central liderado por el socialista

⁷ Véase: Rafael \Cardoso Sampaio (2016), E-Participatory Budgeting as an initiative of e-requests: prospecting for leading cases and reflections on e-Participation, en Rev. Adm. Pública - Rio de Janeiro 50(6):937-958, nov./dic. de 2016.



• UN Photo/JC McIlwaine.

D. Antonio Costa (bajo la guía del Ministerio de Modernización Administrativa) ha empezado a experimentar con un Presupuesto Participativo a escala nacional en las áreas de cultura, agricultura, ciencia, educación para adultos y mantenimiento de colegios. Se trata de una señal clara (procedente de un gobierno liderado por un antiguo alcalde que en su manera de hacer política ha ido atribuyéndole cada vez más importancia a la democracia participativa) que los mismos gobiernos nacionales van captando de sus instituciones de amplia escala y ámbito local empezando a despertarse en ellos un interés por adaptar las innovaciones participativas a ámbitos más amplios. Portugal no está solo. De hecho, también en Italia se aprobó en el año 2016 un decreto im-

portante sobre la transparencia en las convocatorias de concursos (Decreto 50/2016) estableciendo que, a partir de abril de 2017, la institución del Debate Público, traspuesta del ordenamiento francés a la legislación de Toscana, se extienda a la mayoría de las grandes obras de alcance nacional. Y – en ambos casos – la unión entre los procesos participativos y las nuevas tendencias sobre el uso de las tecnologías digitales desempeña un papel esencial a la hora de intentar favorecer este "salto de escala", es decir de la escala local a la nacional, para alcanzar nuevos públicos (en territorios más amplios y complejos) sin desaprovechar la cercanía entre los participantes y las instituciones ni la coherencia entre el proceso, los valores inspiradores y los objetivos primarios

que se han fijado para que el proceso participativo sea "consecuencialista" y no meramente "deontológico". Estos casos demuestran cómo la eficacia de las innovaciones democráticas participativas locales logra convencer a las altas instancias gubernamentales de que es necesario crear nuevas instituciones alrededor de lo que Yves Sintomer y Loic Blondiaux han denominado "el imperativo participativo" de la modernidad. Es decir, es precisa una apertura indispensable de la democracia representativa hacia un diálogo constructivo con el ciudadano para que su desconfianza en las instituciones vaya reduciéndose y aumente la calidad de los proyectos y políticas públicas así como su capacidad para encontrar una respuesta a las angustias y a las necesidades de sus conciudadanos.

Por lo tanto, cabe desear que en un futuro próximo, el marco de los compromisos de la Agenda Urbana pueda fortalecerse gracias a un nuevo compromiso directo por parte de los distintos niveles gubernamentales sobre el tema de la puesta en común del futuro y de los modelos de desarrollo con sus propios conciudadanos. Si bien esto puede seguir siendo un espejismo, hoy en día parece estar más al alcance de la mano que antaño.