

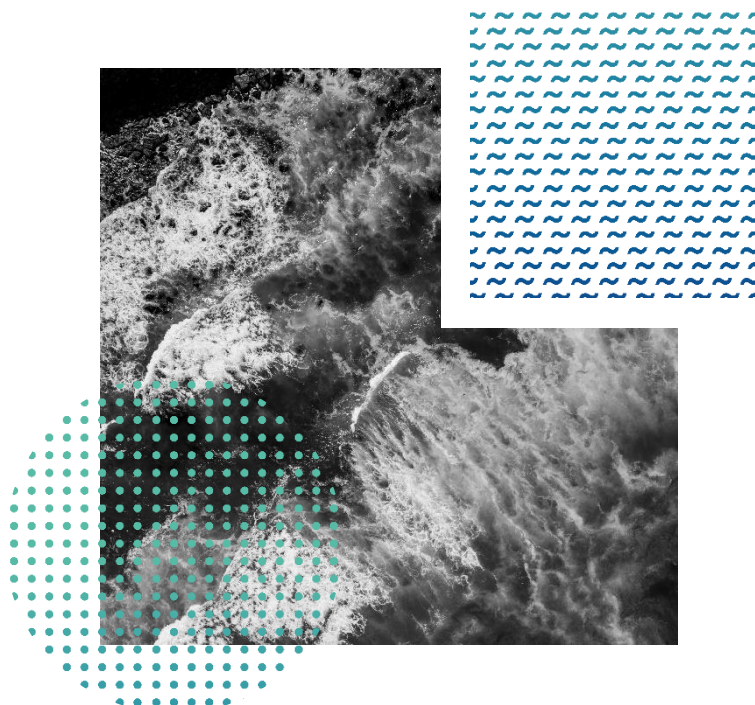
2022

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Etorkizuna Eraikiz como innovación democrática

Oportunidades para una deliberación
integral

Julen Cocho Gonzalo



Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA
ORAIN
Es futuro

2022-04

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

ETORKIZUNA ERAIKIZ COMO INNOVACIÓN
DEMOCRÁTICA

Oportunidades para una deliberación integral

Etorkizuna Eraikiz, 2022

Creative Commons Licence 4.0 (CC BY-NC 4.0)

You may copy, distribute and make derivative works and remixes for non-commercial purposes based on this work as long as you give the author the credits.

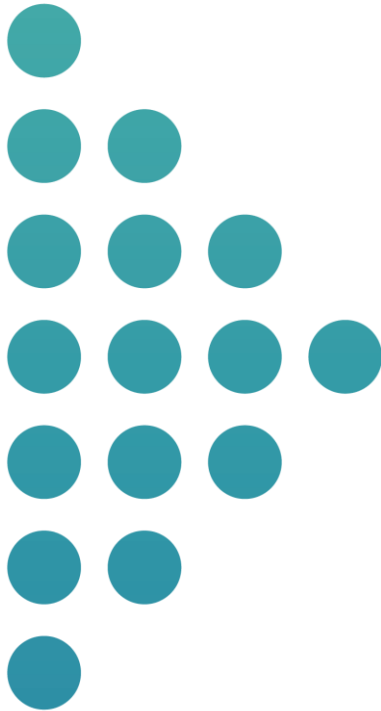
How to cite this report:

Cocho, J. (2022). Etorkizuna Eraikiz como innovación democrática: Oportunidades para una deliberación integral. Etorkizuna Eraikiz, GFA.

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA
ORAIN
Es futuro



RESUMEN

Contribuciones recientes en el estudio de la democracia deliberativa señalan la conveniencia de integrar los procesos deliberativos en el funcionamiento normal del sistema político. Para que tal integración pueda producirse, el análisis crítico de las innovaciones democráticas considera necesaria la construcción de una cultura política colaborativa. El informe examinará el papel de Etorikizuna Eraikiz en la conformación de la democracia por venir.

Palabras clave: Democracia deliberativa, Etorikizuna Eraikiz, Covid-19, innovación, legitimidad

ABSTRACT

Recent contributions to the study of deliberative democracy point out the convenience of integrating deliberative processes in the normal functioning of our political systems. To achieve such an integration, the critical analysis of democratic innovations regards collaborative political culture as a basic requirement. This report will examine the role of Etorikizuna Eraikiz in the shaping of the democracy to come.

Key words: Deliberative democracy, Etorikizuna Eraikiz, Covid-19, innovation, legitimacy

1. INTRODUCCIÓN

La proliferación y yuxtaposición de “crisis” ha puesto de manifiesto los graves retos que enfrentan las democracias liberales en su legitimación. Tras la crisis de 2008 se extendieron las discusiones en torno a los límites de la democracia representativa, lo que ayudó a la implantación de numerosas experiencias participativas a lo largo de la década pasada. La pandemia que hemos atravesado, por su parte, también ha desvelado las fallas estructurales que sufre la justificación de las políticas públicas. Un diagnóstico preciso del alcance de estas fisuras ha dado lugar a la cuarta generación de la democracia deliberativa (Nishiyama 2021), un desarrollo teórico que ayuda a pensar en las innovaciones democráticas del futuro.

Ante las transformaciones sociales que se aproximan, contar con mecanismos deliberativos integrados en nuestras instituciones supone una ventaja competitiva a distintos niveles. Anticiparse a estos cambios puede resultar determinante, especialmente si consideramos el modelo Etorkizuna Eraikiz como una innovación democrática destinada a fortalecer la colaboración y el diálogo entre agentes sociales. Una lectura detenida de la literatura reciente en materia de innovación democrática nos invita a llevar la deliberación un paso más allá para resolver los problemas que obstaculizan nuestra mirada estratégica a largo plazo.

El presente informe pretende organizar algunas de estas ideas y ponerlas en contexto a fin de volverlas operativas para la comprensión de Etorkizuna Eraikiz. Tras un repaso a las transformaciones que ha sufrido la literatura en materia de democracia deliberativa, el texto se organiza como sigue. La sección 2 trata las principales transformaciones teóricas que se han producido en esta disciplina. En la sección 3 se ofrece un repaso a las transformaciones sociales que nos permiten anticipar una nueva “ola” deliberativa y que han dado lugar a la cuarta generación de la democracia deliberativa. Para comprender en qué se concreta esta novedad teórica, la cuarta sección recurre a un estudio de caso reciente —el de NHS Citizen— que clarifique qué entendemos por una deliberación integral. Por último, se plantean los riesgos y oportunidades a los que se enfrenta Etorkizuna Eraikiz ante este escenario.

2. DEMOCRACIA DELIBERATIVA: ORIGEN Y TRANSFORMACIONES

La democracia deliberativa surge en la segunda mitad del siglo XX como respuesta a la necesidad de los sistemas representativos¹ de afrontar importantes transformaciones. Estos cambios afectan a la legitimidad de las instituciones y evidencian las principales carencias democráticas de las administraciones del momento. Concretamente, las teorías normativas desarrolladas por John Rawls —A Theory of Justice (1971)— o Jürgen Habermas —The Theory of Communicative Action (1981)— que sostienen a las primeras tesis deliberativas coinciden con la apertura de dos importantes brechas de legitimidad.

Por un lado, las reivindicaciones de los “nuevos movimientos sociales” visibilizaban las demandas de colectivos discriminados y oprimidos. El movimiento por los derechos civiles y la lucha antirracista en EEUU, las demandas de la segunda ola feminista o la expansión del ecologismo en un contexto de rápido aumento de la contaminación, entre otros, abogaban por una mayor democratización. Pequeñas experiencias locales o el papel de asambleas dentro del movimiento contracultural señalaban esta primera brecha de legitimidad planteando alternativas participativas a la verticalidad del sistema representativo (véase Arnstein, 1969).

Por otro lado, la economía se encontraba en pleno proceso de transformación. Los consensos de posguerra y el paradigma keynesiano empezaban a quebrarse para dar paso a un escenario globalizado. Una nueva generación asistía al nacimiento y muerte de sectores productivos, a la mundialización de las comunicaciones o a una diversificación y expansión de las organizaciones. La complejidad del mundo que venía tropezaba con instituciones políticas acostumbradas a otro tipo de gestión. Empezaba a ser necesario escuchar a distintos actores y trazar puntos de encuentro entre especialistas de varios campos; se recurre a foros de expertos y a la colaboración entre instituciones para tomar decisiones eficaces. Esta segunda brecha es horizontal y afecta a cuestiones tan cruciales como la colaboración entre departamentos en la administración o a la relación entre el saber técnico y la política.

Ante estas brechas de legitimidad verticales y horizontales (debidas a la necesidad de atender a la diversidad y la complejidad) **el giro deliberativo emerge como un intento de atajar ambas simultáneamente.** Bajo las premisas consensualistas de Rawls o Habermas se considera la deliberación racional entre ciudadanía y agentes interesados como un vehículo óptimo para paliar la doble crisis de legitimidad. Dadas

¹ A pesar del papel imprescindible que han tenido los países del sur global en la implantación de innovaciones democráticas —tal y como ocurre con los presupuestos participativos pioneros de Porto Alegre (Brasil) (Ganuzo y Álvarez, 2003)—, en este informe recurriremos a los casos que copan la mayor parte de las investigaciones en la materia. Debemos hacer hincapié, en consecuencia, en el alcance limitado y etnocéntrico de las fuentes consultadas.

las características de este razonamiento, la clave de bóveda que sostiene al paradigma deliberativo es el intercambio comunicativo, el cual debe cumplir con ciertas condiciones de publicidad para resultar genuinamente democrático y funcionar como agenda setter (Habermas, 1996). Una constante entre las primeras teorías deliberativas es, por lo tanto, la reflexión en torno a las dinámicas internas del diálogo que conduzcan a la definición del “interés general”, algo que Seyla Benhabib (1994: 31) sintetiza en tres exigencias: la igualdad entre participantes en el transcurso de la deliberación, el derecho de cuestionar los temas objeto de la conversación y la posibilidad de enmendar las reglas del procedimiento. A pesar de que no siempre encontramos estos requisitos en los modelos deliberativos realmente existentes, el cuidado por estas condiciones es indispensable para lograr lo que Habermas (1987: 25) denomina “situación ideal del habla”.

Aun así, **estas teorías deliberativas de primera generación han sido matizadas por desarrollos posteriores** que han hecho énfasis en el carácter decisivo de las desigualdades socioeconómicas (segunda generación de las teorías deliberativas) o en la necesidad de formalizar o institucionalizar la deliberación (tercera generación) (Elstub, 2010). Fruto del tránsito que ha experimentado la teoría de la deliberación se han desarrollado modelos muy específicos como las encuestas deliberativas de Fishkin, los Choicework Dialogues™, las Fast Forum Opinonnaires, las 21st Century Town Meetings o los Socratic Cafés™², entre otros.

La proliferación de estas iniciativas ha sido tildada por la OCDE como “ola deliberativa” (OCDE, 2020). No en vano hemos asistido al **incremento notable de procesos deliberativos**, especialmente desde 2011, que, además, **se han diversificado en temática y alcance al tratar materias como sanidad, medio ambiente, infraestructuras, energía o marco institucional** (OCDE, 2020: 74). Hemos pasado de ver cómo la pequeña planificación urbana copaba la mayoría de las experiencias deliberativas hacia el año 2000 a observar los proyectos de reforma constitucional en Islandia (2011-2013) e Irlanda (2012-2014).

Sin embargo, la mayoría de estas experiencias tienen en común importantes limitaciones que afectan a su capacidad de paliar la crisis de legitimidad que hemos descrito. Problemas persistentes como el número reducido de participantes, el coste económico y de tiempo, la exigencia y complejidad de los modelos, el uso interesado de mecanismos de deliberación por parte de los poderes públicos o la incidencia de factores sutiles que alteran la inclusión sustantiva (Young, 2011: 251; Dieleman, 2015) siguen lastrando el éxito real de la democracia deliberativa. Si la escucha es la

² Algunos de estos “productos” han sido patentados dando lugar a una economía de la deliberación cada vez más estandarizada (Martínez-Palacios, 2017: 57).

principal razón de ser de los mecanismos participativos, la expresión de las voces no puede verse alterada por fenómenos de estas características.

No obstante, **fruto de la relación directa entre las teorías y las prácticas deliberativas hemos asistido a una mejora progresiva de las segundas mediante la revisión de las primeras.** Además, podemos trazar una línea que une los progresos que ha experimentado la deliberación en los últimos años acudiendo a las sucesivas generaciones en los estudios deliberativos. Por ejemplo, garantizar el cuestionamiento de las preguntas propuestas en los foros deliberativos (conocido como meta-deliberación) es el resultado de los cambios en la primera generación. Por otro lado, la inclusión efectiva de las participantes atravesadas por la discriminación o hacer legalmente vinculantes los resultados de la deliberación serían logros fruto de las críticas de segunda y tercera generación respectivamente.

Atender a estas críticas nos da herramientas para afrontar las limitaciones que hemos indicado y, a la luz de la experiencia, prever el futuro de la deliberación a grandes rasgos. **Uno de los últimos desarrollos teóricos al respecto lo constituye el giro sistémico en la deliberación,** tal y como analizaremos en las próximas secciones. De la concreción práctica de esta novedad teórica dependerá nuestra respuesta a la próxima "ola" deliberativa.

3. VISUALIZAR UNA NUEVA OLA DELIBERATIVA

El diagnóstico ha permitido ver algunas tendencias en el pasado y, teniendo en cuenta las transformaciones que se han producido en la última década, podemos identificar los retos a los que se enfrenta la democracia deliberativa en el futuro. Hoy la descripción de las dinámicas que deben darse en el seno de un ejercicio deliberativo —definir a las participantes, elegir las normas de la conversación, las fases del proceso, el peso de la ciudadanía frente a la voz de otros actores (stakeholders, expertos, etcétera)— no es lo único a lo que deberían prestar atención las innovaciones democráticas. Además de promover la escucha dentro de los procesos deliberativos, la vinculación con el exterior de estos espacios empieza a ser una preocupación para la teoría deliberativa. En definitiva, la falta de integración de los mecanismos participativos en el conjunto del sistema político relega la deliberación a un segundo plano y reduce su efectividad.

Nuevas propuestas avanzan en este objetivo de abrir la democracia representativa para incluir mecanismos deliberativos en su seno, dando forma a una **democracia deliberativa de cuarta generación** (Nishiyama, 2021). En la próxima sección trataremos específicamente el enfoque sistémico de la democracia deliberativa (propio de esta cuarta generación), pero para entender su magnitud es necesario detenerse en **las transformaciones sociales que han conducido a una innovación teórica de estas características**. En la última década hemos asistido a tres grupos de transformaciones de especial transcendencia para la democracia deliberativa que han sido acentuadas por la pandemia de la Covid-19.

La primera transformación es tecnológica. En un proceso que se ha agudizado durante la pandemia de la Covid-19 (Parry et.al., 2021), las posibilidades que ofrecen **la conexión en línea entre representantes y representados o la votación virtual han cobrado protagonismo** a la hora de pensar en innovaciones democráticas. Con anterioridad, el vocabulario virtual ya había favorecido planteamientos a favor de una democracia más participativa que hacía hincapié en la drástica reducción del tiempo necesario para participar en procesos masivos gracias a herramientas online —contra uno de los argumentos capitales que sostenían la democracia representativa del siglo XIX— (Landemore, 2020: 10). Sin embargo, **la cuarentena ha puesto de relieve la posibilidad de implementar procesos deliberativos a gran escala**. Por ejemplo, ‘town hall meetings’³ y sesiones equivalentes se han extendido durante el confinamiento en países como Estados Unidos o Australia. Mecanismos como el voto virtual —ya existentes antes de la pandemia en los parlamentos de Brasil o España— también se

³ Reuniones propias de la tradición política estadounidense donde representantes públicos o candidatos y candidatas a serlo se someten a las preguntas de sus representados.

han instalado en varias legislaturas a nivel global (Parry et. al., 2021: 202). Así, las herramientas disponibles en la actualidad facilitan el intercambio comunicativo y nos permiten imaginar alternativas participativas que sobrepasan el alcance de los instrumentos de la democracia deliberativa previa.

Un segundo grupo de transformaciones guarda relación con el contexto mediático y la relación que mantenemos con la información. Los debates en torno a la desinformación y sus consecuencias para la salud democrática de los países se intensificaron coincidiendo con la emergencia global de los populismos en la década pasada. Uno de los principales cambios que se ha hecho evidente en este nuevo escenario es la emergencia de la Web 2.0⁴ que desincentiva el contraste o fact-checking de las informaciones en favor de un consumo acelerado de noticias (Moffitt, 2016: 74).

Algunas de las consecuencias más graves de este nuevo paradigma mediático las hemos sufrido durante la pandemia con la difusión de bulos y teorías de la conspiración. En este escenario encontramos respuestas científicas que se centran en dar un protagonismo mayor a “los datos”, sin embargo, también **se ha considerado la deliberación como un mecanismo preventivo contra los peligros de la desinformación** (Harambam, 2021). En resumen, un contrapeso deliberativo estable y sostenido en el tiempo obligaría a tener presentes el respeto mutuo y la justificación de las preferencias, dos elementos que chocan con la simplificación del discurso populista dentro y fuera de las instituciones (Gaus, Landwehr y Schmalz-Bruns, 2020: 345).

La tercera gran transformación es la dificultad creciente para legitimar las decisiones en tiempos de incertidumbre. Si el giro deliberativo trataba de responder a una creciente “complejización” del mundo, el momento actual se presenta como el más oportuno para acudir a instrumentos deliberativos. En los últimos tiempos, el uso, quizá abusivo, de la palabra crisis refleja la conciencia creciente en torno a la existencia de problemas globales y multidimensionales. Frente a estos nuevos retos, además de hacia el populismo, la democracia puede derivar hacia una peligrosa tendencia tecnocratizadora. Ambas opciones —que se acercarían a la democracia directa, por un lado, y la tecnocracia, por otro— tratan de solucionar una de las brechas de legitimidad que hemos mencionado anteriormente dejando a la otra de lado.

La situación de excepción con la que hemos lidiado durante la gestión de la pandemia, a pesar de evidenciar la necesidad del saber experto, constituye un buen ejemplo de los problemas de legitimidad que plantea el recurrir a especialistas cuando

⁴ Desarrollo de internet caracterizado por su dinamismo que permite la interacción por parte de todas las personas usuarias de la red y que dio origen a la irrupción de las redes sociales

enfrentamos retos con múltiples dimensiones. Una lógica deliberativa entre la institución científica y la ciudadanía permite que la primera ofrezca su conocimiento en sus propios términos, sin que sus propuestas sean politizadas de forma inadecuada, y que la segunda plantee sus inquietudes a las autoridades. Esto es especialmente relevante cuando la decisión va a generar “ganadores” y “perdedores” (Pearse, 2020: 572). En este punto, **la ventaja comparativa de la deliberación radica en su capacidad de hacer partícipes de la justificación de decisiones complejas a todos los agentes.**

En otras palabras, **la deliberación puede servir como contrapeso democrático** ante la aparición de distintas amenazas y garantiza una forma más profunda de rendición de cuentas (Parry, Asenbaum y Ercan, 2021: 201). La literatura sobre deliberación ha señalado su capacidad resiliente tras lo peor de la pandemia (Eltub, et.al. 2021). Quizá solo sea una muestra de la fuerza que podría tener una nueva ola deliberativa que construya espacios de diálogo integrados en las instituciones. Cómo alcanzar este objetivo es lo que se ha planteado el enfoque sistémico de la democracia deliberativa. En la próxima sección analizamos, a través de un reciente estudio de caso, el valor que puede tener la perspectiva sistémica.

4. VISUALIZAR UNA NUEVA OLA DELIBERATIVA

En el marco de la cuarta generación de la democracia deliberativa a la que hemos hecho referencia encontramos los desarrollos del enfoque sistémico realizados desde su planteamiento en 2012 (Mansbridge et.al., 2012) hasta la actualidad. Para comprender en qué consiste ofreceremos una definición y un estudio de las partes que componen un sistema para, después, analizar un caso práctico, el de NHS Citizen, con el que valorar el potencial de la democracia deliberativa de cuarta generación y su posible impacto en el futuro de nuestras administraciones.

Mansbridge (2012: 4) define el sistema como “un conjunto de partes distinguibles y diferenciables que, hasta cierto punto son interdependientes, cuyas funciones tienden a estar distribuidas y guiadas por la división del trabajo, conectadas de tal modo que formen un todo complejo”⁵. Básicamente define **tres aspectos de un sistema: (i) división por funciones, (ii) interconexión entre las partes y (iii) sostenibilidad de conjunto del sistema**. Si atendemos a la definición, **las experiencias deliberativas que conocemos no suelen encajar en una lógica sistémica:**

- i. Estos espacios deliberativos convencionales no forman parte de un diseño que distribuya las funciones dentro de un sistema complejo más amplio. Esto provoca que se solapen los roles de distintos elementos del conjunto y que, entre otras cosas, los foros deliberativos ejerzan tareas que ya se han llevado a cabo en otras instancias. Esto reduce la efectividad y el sentido mismo de muchas de estas prácticas deliberativas.
- ii. Por otra parte, la democracia deliberativa convencional tiende a carecer de vías de transmisión de información eficaces con otros órganos del sistema político. Así, encontramos duplicidades entre los informes o discusiones que se dan en espacios deliberativos y los contenidos que la administración ya disponía previamente.
- iii. Por último, las innovaciones democráticas deliberativas tienden a carecer de una duración temporal sostenida (y sostenible) en el tiempo.

Además de estas críticas conceptuales, las prácticas deliberativas previas han sido puestas en cuestión aludiendo a tres limitaciones prácticas (Dean, Boswell y Smith, 2019: 691). Una de estas críticas señala el condicionamiento político de las experiencias deliberativas y el uso partidista o propagandístico de las mismas. La segunda apreciación indica que la mayor parte de estos procesos participativos se encuentran

⁵ “A set of distinguishable, differentiated, but to some degree interdependent parts, often with distributed functions and a division of labour, connected in such a way as to form a complex whole.”

alejados del grueso de los temas que copan la agenda política del día a día, por no hablar de cuestiones políticas de carácter estructural (Pateman, 2012: 10). Por último, se ha criticado el tamaño reducido de los foros deliberativos convencionales y su condición de representantes legítimos de la ciudadanía. A pesar de los intentos por paliar estos problemas, la práctica deliberativa no les había dado una respuesta conjunta. **Falta una integración real de la deliberación en nuestros sistemas políticos.** Para entender en qué consiste esta integración podemos reparar en el caso de *NHS Citizen* analizado por Dean, Boswell y Smith (2019).

El servicio nacional de salud británico o NHS (*National Health Service*) fue objeto de varias reformas a comienzos de la década pasada. Además de acometer ajustes en su financiación, la sanidad pública del Reino Unido se descentralizó en las distintas naciones constitutivas (Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte) y otorgó más autonomía a sus divisiones. En el caso de *NHS England*, la división que presta el servicio en Inglaterra, se propuso crear un mecanismo de cogobernanza deliberativa en un contexto de descontento por la política fiscal aplicada a partir de 2010. Para alcanzar este objetivo se diseñó ***NHS Citizen en 2013, un modelo deliberativo con el que se pretendía situar la voz de los y las pacientes en el centro de las decisiones.***

Lo novedoso en el caso de NHS Citizen es su vocación por atajar las críticas que se habían vertido hacia las experiencias deliberativas previas. Para ello, el diseño consistió en la incorporación del proceso deliberativo al procedimiento que seguía la Junta de NHS England a la hora de tomar decisiones. Concretamente, la organización planteó NHS Citizen atendiendo a las tres características de los sistemas.

Primero, estableció **un proceso deliberativo dividido en distintas partes o espacios con funciones claramente definidas.** Se definieron tres espacios que funcionaban secuencialmente (Dean et.al, 2019: 694): *Discover*, *Gather* y *Assembly*. *Discover* se concibe como un espacio para recoger evidencias y asuntos (*issues*) donde participan actores públicos y privados relevantes como ONGs y asociaciones de pacientes en sesiones tanto online como offline. Por su parte, *Gather* se concreta en una herramienta online abierta permanentemente a toda la ciudadanía, destinada a la discusión de propuestas y a la priorización de los temas que, después, serán llevados a la asamblea (*Assembly*). Estos temas no tienen por qué ser necesariamente los mismos que se definieron en el espacio *Discover*, aunque sí serán tomados como referencia. *Assembly*, como su propio nombre indica, consiste en una asamblea de dos días de duración, retransmitida por *streaming* y conformada por 250 participantes

elegidos aleatoriamente⁶, donde se concreta una agenda que la Junta de NHS England debe tener en cuenta.

El segundo aspecto que pretendía resolver el diseño de NHS Citizen fue el de la **transmisión de información entre sus distintas partes**. La organización se encargó de abrir canales efectivos de comunicación entre espacios y obtuvo cierto éxito, tal y como confirmó la investigación cualitativa de Dean, Boswell y Smith. Las demandas realizadas por asociaciones de personas trans o de pacientes afectados por problemas de salud mental llegaron a la Junta aun siendo materias que no formaban parte de la visión estratégica de ésta (Dean et.al, 2019: 698). Otro ejemplo que da cuenta de la transmisión de información entre partes del sistema es la política de “no hay puertas incorrectas” (‘no wrong door’ policy) por la que propuestas planteadas en un espacio sin competencias eran redirigidas a otros órganos donde sí fuesen pertinentes (Dean et.al, 2019: 694). De hecho, los autores (Dean et.al, 2019: 699) afirman que el nivel de transmisión de información creciente fue visto como una amenaza por parte de algunos miembros de la Junta.

El tercer objetivo, el de la sostenibilidad del conjunto del sistema se buscó por dos vías. La primera fue la sostenibilidad política, que se buscó mediante el **fomento de una cultura política democrática** acorde con lo que exige una participación tan ambiciosa. La segunda, la financiera, no estuvo asegurada completamente y el proyecto dependía de la solicitud de subvenciones a corto plazo por parte de la organización. Las normas de concesión en Inglaterra, junto con las reticencias de los poderes públicos, dificultaron que una fuente estable de financiación sostuviese este modelo (Dean et.al, 2019: 700). Sin este elemento clave, la deliberación integral tan sólo duró tres años.

El caso de NHS Citizen, con sus aciertos y carencias, reveló el papel que una deliberación integral puede tener en el funcionamiento de una administración. Su diseño ambicioso, a pesar de las alteraciones finales, mostró que **la división del trabajo y la transmisión de información adecuadas pueden democratizar notablemente la toma de decisiones**. Por otra parte, la falta de sostenibilidad económica del proyecto hizo imposible su supervivencia. Por último, a pesar de los intentos de la organización por promover una cultura política democrática dentro y fuera de NHS England, la dificultad de sostener el modelo mostró que **las transformaciones a este nivel requieren tiempo y trabajo comunitario**. De esta experiencia se extrae que un enfoque sistémico tiene virtudes que aún están por

⁶ La selección aleatoria de la asamblea fue motivo de tensiones entre quienes participaron en los espacios de Discover y Gather. La organización de NHS Citizen cedió y alteró el diseño, afectando a la distribución de tareas característica de los sistemas (Dean, Boswell y Smith, 2019: 701).

descubrir y que existen importantes obstáculos (como la construcción de una cultura política colaborativa o la financiación de experiencias participativas) a los que deberán hacer frente las innovaciones democráticas del futuro.

5. ETORKIZUNA ERAIKIZ EN CONTEXTO: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Etorkizuna Eraikiz no es *stricto sensu* un modelo deliberativo o participativo, pero sí es una innovación democrática con características propias⁷. Entre sus múltiples dimensiones, la iniciativa cuenta con una vocación común a toda innovación democrática, a saber, el incidir en la apertura de las instituciones y ampliar lo que Dryzek (2010: 11) denomina **“espacio empoderado”**⁸ al conjunto de la ciudadanía. A través de una heurística distinta a la que ha seguido la teoría deliberativa, Etorkizuna Eraikiz hace una lectura que arriba a conclusiones similares. Ésta consiste en la apuesta por la escucha activa a los agentes sociales y la vocación experimental que, de forma conjunta, logren incorporar al máximo número de actores a la conversación común. Esto explica que los tres primeros objetivos estratégicos en el marco de Etorkizuna Eraikiz sean la construcción colectiva de la agenda pública, la comunicación con la ciudadanía y el fortalecimiento de la cultura democrática (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2020: 19).

Las transformaciones que se han producido en el estudio de la democracia deliberativa han venido a identificar **tendencias que afectan**, también, **al proyecto de democratización que ha emprendido la Diputación Foral de Gipuzkoa**. Algunos de estos cambios permiten prever la dirección que, a grandes rasgos, marcará el futuro inmediato. Si atendemos a la literatura existente, en los próximos años asistiremos a **una progresiva integración de espacios participados y “tecnologías” de la deliberación** en el seno de nuestras administraciones públicas. También es previsible que las herramientas online permitan la **participación ciudadana a gran escala** y abaraten procesos deliberativos complejos. En este escenario, y teniendo en cuenta la importancia de tomar decisiones con anticipación —tanto para reducir costes (económicos, sociales y políticos) como para situarse a la vanguardia en la promoción de innovaciones democráticas estructurales—, Etorkizuna Eraikiz tiene la posibilidad de dar pasos relevantes que incorporen a su *ethos* experimental las experiencias deliberativas integrales.

Para ello Etorkizuna Eraikiz parte con una serie de condicionantes que pueden favorecer o dificultar el modo en que nos anticipamos a los cambios. Entre las fortalezas de la democracia en Gipuzkoa encontramos la **lógica colaborativa entre agentes sociales que ya está teniendo lugar en el ecosistema de Etorkizuna Eraikiz**. Además, experiencias participativas como los Presupuestos Abiertos, el compromiso

⁷ El Observatorio de la Innovación en el Sector Público (OPSI) de la OCDE toma a Etorkizuna Eraikiz como caso de estudio en materia de gobierno abierto y gobernanza colaborativa (OPSI, 2016).

⁸ Espacio (formal o informal) donde se alberga la deliberación entre ciertos actores para producir las decisiones colectivas (Dryzek, 2010: 11).

por reducir la desigualdad (en términos económicos o de género⁹) o la transversalidad de las dinámicas participativas en los proyectos experimentales de Gipuzkoa Lab suponen elementos propicios para la implementación de modelos deliberativos de cuarta generación. En cambio, hay situaciones como la distancia entre ciudadanía e instituciones, la desafección política o el desconocimiento sobre Etorkizuna Eraikiz, por ejemplo, que suponen un reto para la construcción de instrumentos participativos en el futuro.

Etorkizuna Eraikiz cuenta con una importante oportunidad a la hora de afrontar estas transformaciones. Entre las prioridades del proyecto encontramos un esfuerzo por construir una cultura política democrática, uno de los aspectos que la teoría deliberativa de cuarta generación señala como cruciales a la hora de establecer espacios deliberativos eficaces. Pero quizá la oportunidad principal de Etorkizuna Eraikiz está relacionada con su mirada estratégica. En lugar de acudir a una evaluación *ex post* de las cualidades de un modelo (como sería el caso de NHS Citizen que hemos mencionado), el marco innovador de Etorkizuna Eraikiz cuenta con la particularidad de poder pensarse a sí mismo como un proyecto que integre a medio y largo plazo la gobernanza colaborativa en el funcionamiento normal de los poderes públicos. El proceso por el cual se está integrando a agentes sociales del mundo asociativo, la empresa o la academia está dando resultado y brinda una coyuntura idónea para la incorporación de instrumentos ciudadanos complementarios que profundicen en la democratización del modelo. Las convocatorias Gipuzkoa Lab, el proyecto de la escuela de ciudadanía abierta de Gipuzkoa o la capacitación de ayuntamientos en materia de gobernanza colaborativa apuntan en esta dirección. De este modo, será factible vincular en una narrativa democrática común los progresos colectivos que se ha marcado en el horizonte Etorkizuna Eraikiz.

No obstante, hay riesgos que pueden frenar los avances en esta materia. Junto con la superación de los obstáculos que hemos mencionado, la dificultad de romper las barreras comunicativas que separan ciudadanía e instituciones o puede retrasar la construcción de instrumentos democráticos novedosos. Otro factor que debemos tener en cuenta es la posibilidad de que el énfasis en la cultura política colaborativa se reduzca a un ámbito de actuación limitado. El enfoque sistémico muestra que la creación colectiva de la agenda pública, la presencia de la ciudadanía en la rendición de cuentas (una garantía de la legitimidad del modelo) y la transmisión fluida de información entre esferas son las mejores herramientas para evitar esta posibilidad. Además, el que no se hayan formalizado estructuras para vehicular la deliberación a gran escala en nuestro territorio —aunque nos esté permitiendo dirigir nuestra

⁹ El Índice de Igualdad de Género sitúa a Gipuzkoa (con 72,5 puntos sobre 100) por encima de la media de la Unión Europea y a la cabeza entre los tres territorios históricos —Álava (71,0) y Bizkaia (69,5)—, aunque lejos de países como Suecia (83,5) (Eustat, 2020).

atención hacia la capacitación de la sociedad civil— constituye una carencia significativa. En resumen, **existe el riesgo de que la gobernanza colaborativa tarde en incorporar a la ciudadanía.**

Por último, debemos mencionar la importancia de la **financiación** de estos propósitos. Tal y como muestra el ejemplo de NHS Citizen, una falta de sostenibilidad económica del sistema provoca que la experimentación en materia de innovaciones democráticas no prospere. La sostenibilidad de la experimentación y la innovación ya es un hecho en el marco de Etorkizuna Eraikiz, con la creación y consolidación de los nueve Centros de Referencia y los proyectos experimentales. Sin embargo, que esta consolidación llegue a la creación de mecanismos participativos será un factor crucial si Gipuzkoa aspira a estar en la vanguardia de la innovación democrática.

6. CONCLUSIONES

Durante la pandemia hemos asistido a la apertura de espacios capaces de ampliar la conversación. Los retos de la democracia del presente pasan por apoyarnos en esta reconstrucción virtuosa del diálogo. Frente a las transformaciones que hemos observado a nivel tecnológico, mediático y político, es posible resolver –que no solucionar– la complejidad mediante el uso de mecanismos deliberativos.

Hemos visto cómo la cuarta generación de la democracia deliberativa es el resultado de haber reparado en los problemas que genera una participación superficial. Hoy los procesos deliberativos no pueden limitarse a una concepción episódica de la política (Wolin, 1994: 23) que impida responder a retos superpuestos tan complejos. La perspectiva sistémica de la deliberación nos ofrece algunas claves para la acción en este sentido. Tal y como revela el caso de NHS Citizen, **un diseño participativo sofisticado no puede ofrecer resultados verdaderamente democráticos (i) sin una cultura democrática** que favorezca las dinámicas internas **y (ii) sin sostenibilidad financiera**.

Estas lecciones son aplicables a Etorkizuna Eraikiz y clarifican las virtudes de un modelo que se ha centrado, entre otras cosas, en la construcción de una cultura política democrática. Pero también ponen de manifiesto los retos que tiene Etorkizuna Eraikiz si quiere atajar una crisis de legitimidad cuyos efectos parecen haberse agravado en los últimos años. **La incorporación de la ciudadanía a la conversación mediante instrumentos estables**, además de contribuir a una mayor legitimidad de las administraciones, tiene el potencial de acercar la innovación social que se da en el ecosistema de Etorkizuna Eraikiz al conjunto de la ciudadanía.

Que los poderes públicos no actúen en estos ámbitos equivaldría a dejarlos desprovistos de herramientas frente a amenazas cada vez más evidentes como la desinformación, la desafección política o las consecuencias de la incertidumbre estructural de nuestras sociedades. Nos haría especialmente vulnerables a la próxima “crisis”.

REFERENCIAS

- ARNSTEIN, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224
- BENHABIB, Seyla (1994). Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy. *Constellations*, 1(1), 26-52
- DEAN, Rikki; BOSWELL, John; y SMITH, Graham (2019). Designing Democratic Innovations as Deliberative Systems: The Ambitious Case of NHS Citizen. *Political Studies*, 68(3), 689-709
- DIELEMAN, Susan (2015). Epistemic justice and democratic legitimacy. *Hypatia*, 30(4), 794-810
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2020). *Plan Estratégico 2020-2023*. Gipuzkoako Foru Aldundia. Recuperado de: <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/plan-estrategico-2020-2023>
- DRYZEK, John S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press
- ELSTUB, Stephen (2010). The Third Generation of Deliberative Democracy. *Political Studies Review*, 8, 291-307
- ELSTUB, S.; THOMPSON, R.; ESCOBAR, O.; HOLLINGHURST, J.; GRIMES, D.; AITKEN, M.; MCKENON, A.; JONES, K.H.; WAUD, A.; y SETHI, N. (2021). The Resilience of Pandemic Digital Deliberation: An Analysis of Online Synchronous Forums. *Javnost – The Public*, 28(3), 237-255
- GANUZA, Ernesto y ÁLVAREZ, Carlos (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria
- GAUS, Daniel; LANDWEHR, Claudia; y SCHMALZ-BRUNS, Rainer (2020). Defending democracy against technocracy and populism: Deliberative democracy's strengths and challenges. *Constellations*, 27, 335- 347
- HABERMAS, Jürgen [1981] (1987). *The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society. Volume I*. Boston: Beacon Press
- HABERMAS, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory on Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press
- HARAMBAM, Jaron (2021). Against modernist illusions: why we need more democratic and constructivist alternatives to debunking conspiracy theories. *Journal for Cultural Research*, 25(1), 104-122
- LANDEMORE, Héliène (2020). *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press

MANSBRIDGE Jane, BOHMAN James, CHAMBERS Simone, et al. (2012). "A Systemic Approach to Deliberative Democracy". In: Mansbridge J. y Parkinson J. (eds.) *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–26

MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone (2017). Exclusión, profundización democrática e interseccionalidad. *Revista de Investigaciones Feministas*, 8 (1), 53-71

NISHIYAMA, Kei (2021). Democratic education in the fourth generation of deliberative democracy. *Theory and Research in Education*, 19(2), 109–126

OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

OPSI (2016). *Etorkizuna Eraikiz (Building the Future)*. Observatory of Public Sector Innovation - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Recuperado de: <https://oecd-opsi.org/innovations/etorkizuna-eraikiz-building-the-future/>

PARRY, Lucy J.; ASENBAUM, Hans y ERCAN, Selen A. (2021). Democracy in flux: a systemic view on the impact of Covid-19. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15(2), 197-205

PATEMAN, Carole (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19

PEARSE, Harry (2020). Deliberation, Citizen Science and Covid-19. *The Political Quarterly*, 91(3), 571-577

WOLIN, Sheldon S. (1994). Fugitive Democracy. *Constellations*, 1, 11-25

YOUNG, Iris M. [1990] (2011). *Justice and the Politics of Difference*. Oxford: Princeton University Press

Otros recursos:

Eustat (2020). "El Índice de igualdad de género de la C.A. de Euskadi mejora un año más hasta situarse en los 71,1 puntos sobre 100". Nota de prensa (13/05/2020).

Recuperado de: https://www.eustat.eus/elementos/el-indice-de-igualdad-de-genero-de-la-ca-de-euskadi-mejora-un-ano-mas-hasta-situarse-en-los-71-1-puntos-sobre-100/not0017325_c.html