

## Los núcleos de intervención participativa: sobre la puesta en práctica de la participación ciudadana

### La democracia recupera su esplendor

Por Peter C. Dienel

- *La democracia es el gobierno de los ciudadanos. Ser o no ser ciudadano/a no pasa por los sellos que uno tenga en su documento, por asistir a seminarios de formación o conocer los procesos legislativos. Nosotros, la «gente común», pretendemos más bien experimentar nuestro rol de ciudadanos en forma más directa. Y no se trata de un imposible. Bastaría con que pudiésemos contribuir formalmente a dilucidar alguno de los grandes problemas de la sociedad con perspectivas fundadas de poder ejercer influencia.*
- *Hoy en día, ese tipo de contribución es posible. Desde hace algún tiempo existe una innovación que permite esta posibilidad de ser útil a todos. Se trata de que cualquier hombre o mujer tenga la posibilidad de trabajar sobre algún problema concreto que necesite una solución política, con el foco puesto sobre una tarea específica y con un límite preciso de tiempo. Esta posibilidad la brinda el procedimiento «Dictamen ciudadano de los Núcleos de Intervención Participativa». El derecho a participar en uno de estos núcleos se otorga -y esto es una característica esencial del modelo- a través de un proceso sistemático de elección aleatoria. De ese modo, millones de personas podrían llegar a participar alguna vez en una situación identificable como un caso extremo.*
- *Hasta el momento, más de 7000 adultos han colaborado ya en la fase de prueba del modelo «Núcleos de Intervención Participativa» (NIP) en forma remunerada, siempre en grupos de 25 personas que trabajaban juntas a razón de cuatro días por grupo. Estos foros de diálogo, aún novedosos, nunca se realizan de manera aislada, sino dentro de proyectos que abarcan varios NIP a los que —a igual consigna de trabajo— se les presenta la misma información. Estas pruebas constituyen un testimonio impresionante de la fascinación que estas «vacaciones de aventura en beneficio del Estado» ejercen sobre las personas. Los participantes aprenden con una rapidez asombrosa. Al mismo tiempo, esta clase de colaboración da una lección acerca de lo difícil que es planificar. Pero, sobre todas las cosas, esta «industria de la participación» ayuda a la gente a recuperar una identidad ciudadana que evidentemente había perdido hacía rato.*
- *La principal diferencia con otros mecanismos de participación es que, en este caso, las propuestas están claramente orientadas al bien común.*
- *Los legos, escogidos al azar, deponen durante esos cuatro días sus intereses propios, intentando en cambio dilucidar qué es importante para todos nosotros a la hora de resolver la cuestión que se les ha encomendado. De esta manera, las recomendaciones de los ciudadanos desembocan en pautas altamente efectivas y económicamente ventajosas para hacer frente al problema agudo que les haya tocado tratar. Aquí los legos tienen la oportunidad de recibir información de todos los sectores afectados. La población*

*acepta las decisiones a las que arriban —aun cuando puedan existir resistencias— por considerarlas neutrales, socialmente sostenibles y con futuro. Parece estar muy claro para todo el mundo que este procedimiento no genera intereses propios: en el NIP no existen posibilidades de escalar, de ascender ni de ser reelecto, y el grupo tampoco tiene absolutamente ningún futuro que pudiere condicionar el comportamiento de sus miembros: Los núcleos de intervención participativa logran la aceptación de medidas sensatas incluso en los casos en que éstas no resultan populares. La síntesis de los resultados, expresados en el «dictamen ciudadano», suele ser adoptada de buen grado por los actores de la política y la administración.*

• *En la actualidad, en nuestra sociedad comienza a advertirse un desplazamiento de prioridades en cuanto a la manera de entender la cuestión de la «democracia». En un principio, lo que prevalecía era lo que esa visión —porque eso es lo que es— pudiera llegar a significar para la calidad de las decisiones que deben acordarse en el seno de una sociedad. Ahora la democracia comienza a adquirir un esplendor distinto, nuevo. De eso hablaremos en un segundo paso de este informe. La primera cuestión a tratar es: ¿Qué se esperaba antes y qué se espera hoy de la democracia?*

## **1º paso: «La calidad de las decisiones»**

El subsistema político-administrativo de nuestra sociedad trabaja en forma demasiado lenta. En realidad, su función consiste en lograr y asegurar la «producción de decisiones colectivas vinculantes» (Luhmann) cuya necesidad siempre se renueva. Evidentemente, en la actualidad esto se torna cada vez más difícil. **Muchas decisiones no se toman a tiempo, otras se toman sin un conocimiento adecuado del tema y cada vez son más los problemas —en sí urgentes— que ni siquiera llegan a abordarse. La maquinaria política trabaja en forma deficitaria.** A juzgar por la función que cumple, aquello que damos en llamar política a veces termina revelándose en forma cada vez más marcada como una parte de la industria del entretenimiento. Ése es el comentario que circula. “Hartazgo de la política”, tal fue hace poco la frase del año.

Una de las razones de este estado de cosas seguramente radica en el hecho de que «nosotros» no somos partícipes de estos procesos. Alrededor del noventa por ciento de los ciudadanos y las ciudadanas son superfluos desde el punto de vista político. Sus conocimientos de las bases no se utilizan. Y la gente se da cuenta y reacciona en consecuencia.

**El proceso de formación de opinión y de toma de decisiones en nuestra sociedad se realiza desde arriba hacia abajo -top-down-: los intereses propios del sistema político, así como los de los actores que ostentan posiciones dentro de él, se siguen priorizando en forma latente.** Esta circunstancia —y esto ha sido así desde siempre— puede reconocerse por sus resultados:

El castillo del principillo se distingue claramente de las casas y las chozas de los súbditos. El imponente Kremlin habitado por Lenin, las concentraciones en la Plaza Roja y los múltiples rituales del poder centralizado están a años luz de la mísera realidad del campesinado de su enorme imperio. Y en el Tercer Mundo, cualquier excursión que uno haga más allá de alguno de los baluartes turísticos desnuda dolorosamente las disparidades que imperan y siguen aumentando a pesar de todas las ayudas bienintencionadas. **Estas circunstancias resultan de una determinada organización de los procesos de decisión. Pero existe un remedio para poder mejorar esta forma de organización: planificar desde abajo hacia arriba -bottom-up-, incluir a la población en los procesos de decisión. El concepto clave en este caso es «afectar». Las bases afectadas en estas decisiones tienen que poder participar con su opinión.**

## Implicar a los afectados

**La idea a la que se apunta, la de «implicar a los afectados», goza de la aceptación general por considerarse conforme con el sistema democrático. Ahora bien, la cuestión es: ¿cómo se la lleva a la práctica?** Para hacer realidad esta intención manifiesta se han arriesgado caminos muy variados. A continuación nos explayaremos sobre algunos de ellos, más precisamente sobre cuatro, todos de naturaleza muy distinta, por ejemplo en cuanto a la frecuencia con la que se utilizan.

**Los procedimientos plebiscitarios:** La democracia es el gobierno del pueblo, lo cual implica involucrar a todos y a cada uno en las decisiones. Muchos estatutos y constituciones contienen fundamentos para esos elementos plebiscitarios. ¡La gente tiene que participar con su opinión! Pero es sabido que eso es algo muy difícil de poner en práctica. Por un lado, hay montones de experiencias negativas a este respecto. Para la creación de los Consejos Juveniles Municipales, en sí digna de celebrarse, el recuento de votos arrojó como resultado que, por ejemplo, en Wuppertal, el nivel de participación en los comicios fue apenas de alrededor del 4 por ciento.<sup>1</sup> Por otro lado, en la actualidad hay muchos debates, incluso académicos, acerca de cómo organizar mejor la inclusión del pueblo. Así, por ejemplo, se despliegan las opiniones más variadas sobre el quórum necesario en cada caso. Los nuevos medios electrónicos han puesto de manifiesto nuevos aspectos para el enfoque plebiscitario. Yo tuve la oportunidad de trabajar sobre estas cuestiones desde el comienzo de la discusión, hace ya décadas, y lo hice tanto en general como en el ámbito específico de la organización de la Iglesia. «Iglesia y procesamiento de datos», tal el título de una jornada que presidí en octubre de 1967 en la Academia Evangélica de Loccum. Tomar parte con sólo apretar un botón, ¡una idea fascinante! Ya en 1971 me expresé a favor de la «elección planificada» como una posibilidad de involucrar a los ciudadanos en forma plebiscitaria en los procesos de planificación<sup>2</sup>. Pero aun en el caso de que estas posibilidades se utilizaran más, tampoco alcanzaría para solucionar las cuestiones generales: ¿Cuánto peso habría que concederles a las voces de las multitudes? ¿Y qué es lo que quieren los afectados en realidad?

**La consulta:** Por eso, parecía evidente pasar de la **participación en las decisiones a la consulta: demoscopia en lugar de democracia.** Hay que reconocer que estos ensayos han tenido cierto éxito. Los resultados recogidos en las consultas tienen una influencia manifiesta sobre la calidad de las futuras políticas.

Los éxitos cosechados llevaron a que se estableciese un área de actividades propia para la realización de consultas. Surgen los consultores y las empresas consultoras. Estas últimas se vuelven más grandes y más numerosas, conformando una industria con peso propio.

A todo esto, los problemas metodológicos de esta área se ponen de relieve en forma cada vez más acentuada. **¿Qué es lo que se mide? ¿Cómo formular las preguntas?** Es impresionante la cantidad de tablas y curvas que se obtienen como resultado. Sus principales clientes son la administración y la política.

**El voluntariado:** Otra forma posible de mejorar la calidad de los servicios que el público en general ha de brindar al individuo es la de activar al «súbdito» para que su colaboración sea en gran parte autogestionada. Los afectados se vuelven activos. Se le brinda al individuo un área en la que puede actuar en forma voluntaria: la función honorífica. Pero esta forma de activación adolece de dos limitaciones:

**En estos casos, el campo en el que el afectado se implica suele ser relativamente acotado, accesible para él, y se parte del supuesto de que el individuo está motivado para encarar la actividad correspondiente.** Sin embargo, esa motivación se da solo en casos muy especiales. Es sabido que no todo el mundo tiene ganas de hacerse cargo de una actividad encomendada de ese modo.

<sup>1</sup> Koch, Klaus, Fatales Signal an Schüler, en: diario Westdeutsche Zeitung, 8 de septiembre de 2001, pág. 11.

<sup>2</sup> Dienel, Peter C.: Wie können die Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren, en: Der Bürger im Staat, fascículo 3/1971, páginas 151–156.

Con todo, hoy se depositan grandes esperanzas en el voluntariado. Existen programas muy abarcadores y financieramente fuertes que apuntan a fomentar esta manera de implicar a los afectados. Sin embargo, cabe preguntarse si esa voluntad de implicarse puede fomentarse o incluso construirse en forma realmente eficaz. Y esto nos lleva al último de los cuatro caminos a los que haremos referencia, en los que se intenta mejorar la calidad de las decisiones socialmente eficaces implicando al ciudadano: las campañas de formación organizadas para crear dicha capacidad de implicarse.

**La formación política:** La capacidad de implicación del individuo y el consecuente cumplimiento de la utopía democrática se consideran crecientemente una meta y un producto de la formación política. Durante las últimas décadas ha ido desarrollándose un vasto aparato en este campo, y también un «mercado» con muchos competidores e incontables profesionales que encuentran en esto su modo de ganarse la vida. La gama de ofertas abarca desde los jóvenes en edad escolar hasta los ancianos; hay infinidad de organizaciones juveniles, de instituciones pertenecientes a los partidos políticos, comunas y ciudades, asociaciones profesionales, fundaciones y otras organizaciones que están involucradas en esta campaña y gozan del correspondiente fomento financiero público. Se calcula que entre dos y tres millones de ciudadanas y ciudadanos participan anualmente de medidas destinadas a la formación política extraescolar, acudiendo a seminarios y cursos de fin de semana, conferencias vespertinas, etc., cuyos aportes para una organización activa de la democracia no evaluaremos aquí. Porque las olas de palabras y de imágenes en las medidas de los emprendimientos de formación política producen algunos efectos positivos, pero también traen repercusiones opuestas. Al formar parte de esos emprendimientos, muchos de los participantes e incluso de los actores de este campo terminan de advertir con total claridad la distancia que los separa de la realidad política, y en ocasiones esa «formación» termina convirtiéndose en un reflejo desesperado de la frustración política.

### **La experiencia del Núcleo de Intervención Participativa<sup>3</sup>**

En sus inicios, el modelo de los Núcleos de Intervención Participativa (NIP) se encontró tanto con éstos como con otros caminos que intentan posibilitar la implicación de los afectados. Por entonces, la nueva propuesta de los **NIP también buscaba mejorar la calidad de las decisiones que deben producirse obligatoriamente en el aparato político —en realidad, en sus inicios éste era su único propósito—**. Esta intención continúa poniéndose de manifiesto incluso hoy en la denominación del instituto universitario que intenta llevar adelante el modelo NIP: el centro de investigación «Participación ciudadana y procedimiento de planificación» en la Bergische Universität, la universidad de Wuppertal.

Al principio, el modelo NIP no era más que un constructo puramente teórico, motivado por las traumáticas experiencias que atravesé durante mi actividad en la división de planeamiento de una secretaría de gobierno estadual. La agenda del gobernador demostraba a las claras lo enamorados que están los políticos prominentes de los problemas que pueden solucionarse en el corto plazo. Las prioridades estaban mal puestas. ¿Puede ayudar el ámbito académico en este caso? Los profesores también trabajan «por dinero». El único que podría corregir esto es el propietario del Estado. Se requiere al soberano.

El diseño de este constructo es muy sencillo de exponer. Surgió a partir de comprender unas pocas cosas. **Para mejorar las decisiones había que hacer partícipes a los ciudadanos. Y ellos pueden participar con el alcance político que se requiere si están dadas o pueden crearse las cuatro condiciones marco** que detallaremos a continuación:

---

<sup>3</sup> Para profundizar sobre este módulo democrático, remitimos al texto de base publicado en 2002 en la 5ª edición: Dienel, Peter C., Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. Westdeutscher Verlag, Opladen.

## 1) Información

**Para poder participar de la discusión de un problema común a todos es fundamental contar con la información suficiente. El que quiere participar con su opinión debe estar informado.** No tiene sentido involucrar cada vez a más gente con una frecuencia cada vez mayor para que opinen sobre cuestiones técnicas de las que no entendieron nada o casi nada.

**A quienes intervienen en la discusión hay que darles la oportunidad de informarse sobre el problema concreto que tienen por delante con la profundidad suficiente como para que estén en condiciones de desarrollar y evaluar alternativas de solución.** Generalmente se puede llegar a un acuerdo previo acerca de cuáles son los antecedentes relevantes que deben conocerse para el proceso en cuestión. Luego se diseña un programa de trabajo, se condensa en forma "controvertida", se presenta en forma accesible. Cada participante tiene acceso al proceso con su perspectiva específica en calidad de informante y se hace oír personalmente ante el jurado de los ciudadanos mediante informes, requisas o audiencias.

Para poder informarse lo suficiente sobre un problema, no importa cuán complejo sea, deben cumplirse por lo menos dos requisitos: poder contar con el **tiempo** requerido para incorporar la información y con la **motivación** necesaria para ello.

*1.1) Tiempo: Informarse cuesta tiempo.* A los decisores, ya sean funcionarios o expertos independientes, la sociedad les cede este tiempo, brindándoles una formación especializada o, más directamente, una remuneración por el tiempo invertido en el trabajo. El ciudadano no dispone de estas formas de tiempo. **Sin embargo, si va a participar con su opinión hay que concedérselas. Y para ello hay que eximirlo de sus obligaciones corrientes -hogar, actividad profesional-.**

En cuanto a la cuestión de **cuánto** tiempo debería ponerse a disposición para adquirir la información necesaria, hubo concepciones variadas: Al comienzo de nuestros ensayos se hablaba de que el participante quedara «eximido por un trimestre»<sup>4</sup> y de «4 semanas de licencia por planificación participativa».<sup>5</sup> Además, en vista de que el ciudadano habría de confrontarse con un objeto de estudio especial y seguramente desacostumbrado, era fundamental garantizar un nivel suficiente de información detallada. Finalmente se dispuso como oferta mínima de tiempo una duración de tres semanas. Esto se mantuvo incluso después de las primeras pruebas del modelo, tal como lo documentan las primeras ediciones del libro «Los Núcleos de Intervención Participativa». **Entre tanto se pudo comprobar que un período de tiempo de cuatro días es suficiente. En este procedimiento dialógico, los ciudadanos aprenden con una rapidez impresionante.**

**Pero el tiempo otorgado no debe ofrecérsele al individuo en forma cortada, distribuido en horas o noches, sino como un *continuum* compacto.** Y no solo para que pueda desarrollarse el espacio de intercambio necesario en el proceso grupal. Es evidente que hay otros factores que también influyen.

Pero, por sobre todas las cosas, se comprobó que los participantes de los NIP captaban mucho más pronto de lo que supusimos en un principio de qué se trataba el asunto y cuáles aspectos debían considerar relevantes. Los legos elegidos al azar comprendían con una lucidez llamativa. Los expertos convocados en calidad de asesores no salían de su asombro y, como organizadores, nosotros nos preguntábamos: ¿Cuándo es que se aprende? ¿Por qué aquí las personas reaccionan en forma tan diferente de lo que lo hacen, por ejemplo, en la escuela o en la universidad?

<sup>4</sup> Dienel, Peter C., en: Der aktive Bürger Utopie oder Wirklichkeit? Ein Cappenberger Gespräch, Colonia/Berlín 1971, pág. 85.

<sup>5</sup> Dienel, Peter C., Wie können die Bürger. (Ver nota 2), pág. 156.

La situación condiciona el aprendizaje. Aprendemos en situaciones que definimos como «caso extremo», por ejemplo, en situaciones de pánico existencial, o cuando estamos enamorados, o en situaciones de compra. El ser humano es capaz de traducir una variedad de impresiones en comportamientos a una velocidad astronómica, es decir, de aprender. Alguien que acaba de recibir un ascenso, al segundo día ya se comporta como todo un superior. El núcleo de intervención participativa parece ser una situación que los participantes elegidos al azar definen como caso extremo. En vista de este fenómeno, entre tanto hablamos de «procesos de aprendizaje acelerado».

**1.2) Motivación: Sin embargo, no basta solamente con tener tiempo libre. Además, el ciudadano y la ciudadana tienen que estar motivados para contribuir a la solución del problema. Si uno se detiene a observar las motivaciones<sup>6</sup> posibles llegará a la conclusión de que para asegurarse la motivación hay que implementar una medida relativamente contundente: la remuneración con dinero.**

Esta idea no es en sí nueva. En la antigua Atenas, a cada uno de los ciudadanos se le pagaban dietas por su participación en la Asamblea Popular. Y eso que determinadas votaciones suponían la presencia de un mínimo de 6.000 ciudadanos. Como lo menciona Aristóteles, la participación remunerada en alguno de esos deberes públicos se consideraba por entonces una de las características más esenciales de la democracia. Para el modelo NIP constituye casi un rasgo distintivo el hecho de que los participantes legos perciban una remuneración al concluir su trabajo.

**Esta remuneración se compone de dos elementos. A los participantes les corresponde una compensación económica por el trabajo realizado que es igual para todos. Más allá de esa compensación, a cada participante se le restituye en forma individual el lucro cesante comprobado. En el segundo trimestre de 2002, por un proyecto que fue realizado en cinco distritos y ciudades alemanas para sentar las bases de un programa de defensa del consumidor y contó con 18 núcleos de intervención participativa —es decir, 450 ciudadanos y ciudadanas—, se pagó por los cuatro días de trabajo «una compensación de apenas 130 euros por el trabajo realizado» (Diario Erlanger Nachrichten, 6 de marzo de 2002) a cada uno de los participantes.**

Sin embargo, esa remuneración no debe verse únicamente como el pago de una suma de dinero determinada. Incluso hemos llegado a tener participantes que no quisieron aceptar el importe correspondiente a la indemnización por el trabajo realizado, sino que prefirieron devolverlo a favor del organizador responsable, tan comprometido con llevar adelante el modelo NIP. Además de su función de resarcimiento, es evidente que la remuneración además tiene calidad simbólica. Al parecer, funciona como una señal que indica la seriedad de la situación en la que el individuo se ha comprometido.

*2) División del trabajo*

**Una segunda condición marco que debe cumplirse cuando participan los ciudadanos es que éstos reciban una tarea concreta a resolver. No se puede querer tratar todos los problemas al mismo tiempo. Para aprender algo, primero hay que saber qué. La participación de la ciudadanía presupone unas tareas claramente delimitadas.** Recién a partir de ahí queda claro qué información hay que presentar en cada caso al aplicar el modelo NIP, a quién visitar, con quién hablar y a quién escuchar.

---

<sup>6</sup> Tal panorama sistemático se ofrece en: Dienel, Die Planungszelle, pág. 81 y sig.

Si se comprende esto, antes y al momento de encargar una tarea a los ciudadanos deben hacerse ciertas consideraciones especiales. Por otro lado, esto es lo que permite entre otras cosas preparar un programa de trabajo bien elaborado, es decir, una presentación organizada de la información requerida que sea didácticamente efectiva y controvertida en su contenido.

### *3) Un seguro contra la manipulación*

Como tercera condición marco fijamos que la situación de diálogo a la que accede el afectado pueda identificarse como neutral. Esta condición es fundamental, tanto para la colaboración de los ciudadanos como para la eficacia de sus aportes. Las conclusiones a las que arriben solo serán aceptadas por la sociedad en tanto su neutralidad esté asegurada en forma fehaciente. Para eso es necesario inmunizar a este foro de diálogo limitado en el tiempo contra la intervención manipuladora de los intereses siempre presentes que intentarán deformar la decisión a la que se aspira llegar. Esto puede lograrse, entre otras, de las siguientes tres maneras:

*3.1) Que los organizadores responsables sean independientes:* Además del comitente público, que como tal contribuye a que la situación de diálogo pueda tomarse como un caso extremo, los ciudadanos requieren siempre que **el organizador responsable de la medida participativa pueda identificarse como independiente. La institución política que otorga a los ciudadanos una licencia para trabajar sobre uno de sus problemas no puede al mismo tiempo condicionar el desarrollo de ese trabajo en beneficio propio. El objetivo de un dictamen ciudadano se perdería si, por ejemplo, la administración de una ciudad se lo dictara a sí misma.**

En el ámbito de la justicia, el «truco» de otorgarle a las personas que la administran el grado necesario de independencia es muy antiguo y sigue vigente en la actualidad: el rol del juez. Los tribunales deben ser una institución independiente de los gobernantes —al menos debe aspirarse a que ése sea el caso normal—. Lo mismo ha de valer para la implicación de los ciudadanos si se quiere que sus veredictos sean escuchados.

*3.2) Plazo extremo:* Los intereses deformantes no solo actúan desde el exterior sobre una situación de diálogo. También pueden partir del seno mismo de esa situación. Al fin de cuentas, los individuos siempre persiguen sus propios intereses. Incluso las agrupaciones sociales, ya sean partidos políticos, parroquias, movimientos vecinales, autoridades o establecimientos de producción, se guían por sus propios intereses mucho más de lo que ellas creen.

**Una forma de minimizar el avance de los intereses propios inherentes a este tipo de organización consiste en limitar el tiempo de vida esperable de la organización. Es por eso que el NIP dura solamente cuatro días. En una organización laboral con un plazo tan limitado, los participantes no tienen ninguna oportunidad de escalar ni de obtener un ascenso, y tampoco de ser reelectos. Un grupo que trabaja conjuntamente por un plazo de tiempo tan limitado no tiene ningún futuro en común que condicione el comportamiento de sus miembros en el presente.**

*3.3) Elección aleatoria:* Pero la herramienta que finalmente resulta decisiva para asegurar la neutralidad de la situación de trabajo de los NIP es el hecho de que **el derecho de participación se otorga siempre de manera centralizada. Uno no puede postularse para participar, sino que es elegido en un proceso sistemático de elección aleatoria.**

La elección se realiza a través de la oficina de empadronamiento correspondiente. Por motivos de protección de datos, previamente se solicita siempre al ministro del interior estadual la exención temporaria.

Al elegido se le comunica a través de un escrito formal su derecho a participar de uno de los NIP del proyecto en cuestión. En la tarjeta postal de respuesta con franqueo pago, el elegido puede confirmar su voluntad de participar o solicitar una charla informativa. En este caso, lo primero que se pone de manifiesto es la fuerte desconfianza generada por el escrito «¿De dónde sacó mi dirección?», «¿ustedes venden aspiradoras?». En cuanto el visitado avista la nueva oportunidad que subyace a este ofrecimiento, ya solo resta clarificar las cuestiones técnicas referentes a la exención. Por ejemplo, ¿hay que hablar con el empleador?

El porcentaje de aceptación de los que reciben estas visitas difiere según la localidad, pero por lo general está por encima del porcentaje que suelen arrojar las consultas demoscópicas.

Hay tres grupos para los cuales hubo que hallar soluciones especiales: a las **madres con hijos pequeños** les ponemos a disposición vacantes en jardines de infantes. Al mismo tiempo, hemos empezado a tener guarderías propias.

Otro grupo problemático lo constituyen los **trabajadores autónomos de altos ingresos**. En estos casos resultó muy fructífero realizar una segunda visita, por ejemplo, a cargo del director del proyecto. El visitado suele reaccionar en forma positiva ante el argumento de que hay que intentar conservar la elección aleatoria. Un tercer grupo lo conforman los **extranjeros**. Para reducir al mínimo el problema del idioma, en los primeros proyectos de NIP los extranjeros únicamente se tuvieron en cuenta para la elección aleatoria si estaban empadronados hacía más de cuatro años. Mientras tanto, esa limitación fue eliminada hace rato. El que vive aquí también puede hacerse entender, y el resto de los participantes del NIP siempre está dispuesto a ayudar a los otros miembros. En los grupos se crea una suerte de situación familiar. En el distrito berlinés de Kreuzberg ha llegado a haber núcleos con una proporción de extranjeros del 34%.

### Una oportunidad de diálogo

Recién más tarde, durante el transcurso de las pruebas prácticas, se puso de relieve lo importante que es para mejorar la calidad de las decisiones un cuarto elemento: el trabajo conjunto en **grupos reducidos**. De ese modo se les asegura una oportunidad de diálogo justa a cada ciudadana y a cada ciudadano.

**Por eso, durante los cuatro días de duración del NIP, la mayor parte del tiempo está dedicada a dialogar sobre el problema a resolver en forma conjunta con otras cuatro personas, sin que se permita la presencia de un acompañante del proceso o un mediador. Estas situaciones grupales casi íntimas, pero siempre muy enfocadas hacia su objetivo gracias a las pautas del programa de trabajo, cambian su composición varias veces por día: uno siempre está con cuatro personas distintas. Esto vuelve el diálogo mucho más objetivo e impide que se mantenga un liderazgo de opinión constante. Los legos elegidos al azar hacen uso de las oportunidades inusualmente numerosas que tienen para expresarse: En un núcleo de cuatro días se mide un promedio de 3.700 aportes de opiniones referidas al tema en cuestión.** Si bien es cierto que ya conocíamos el potencial de rendimiento de tales situaciones grupales mucho antes de Roethlisberger, Sherif o Hofstätter, fue gracias a ellos que pudimos ordenarlas. Hay que poder expresarse, hay que dar y pedir cuentas, y esto es posible estando en situaciones cara a cara.

De ese modo, al mismo tiempo uno queda expuesto a una **oportunidad de aprendizaje** de inusual eficacia. **En el transcurso de esos cuatro días, uno va cambiando su opinión. Al término de su colaboración en el proyecto «Dictamen ciudadano Neuss Innenstadt 2010», convocado para mejorar el centro de la ciudad de Neuss, el 75% admitió hace poco en forma espontánea haber**

**cambiado su punto de vista en el transcurso del proceso.**<sup>7</sup> Y ahora también sabemos en qué dirección se dan estos procesos de cambio. La convivencia social reducida permite por ejemplo que los participantes del NIP procesen en forma positiva los requerimientos sociales nuevos, inusuales. **En estos casos, los ciudadanos y las ciudadanas no están preocupados por imponer sus propios intereses, ya sea como comerciantes minoristas o propietarios de automóviles, por poner algún caso. Lo que intentan más bien es descubrir el interés general que alberga la tarea que les fuera encomendada. Y se identifican con él. Se corrigen mutuamente con sus propias palabras en beneficio de ese interés. Por eso, los núcleos pueden trabajar problemas considerados controvertidos y altamente complejos de manera socialmente racional. En realidad, el núcleo de intervención participativa es un «núcleo de aprendizaje».**<sup>8</sup>

### **Del ensayo al modelo estándar**

En la práctica concreta de los proyectos que se llevaron a cabo, la combinación de las características mencionadas más arriba siempre arrojó como resultado dimensiones más favorables que otras. Esto permitió estandarizar el modelo, por ejemplo, en lo referente a la duración del núcleo, como ya hemos mencionado antes -ver 1.1. Tiempo-. Además de las pruebas con grupos de cinco días -en 18 ocasiones- y otras de tres días y menos -en 33 ocasiones-, ya hubo más de 200 núcleos que trabajaron cuatro días cada uno. Esa duración ya puede considerarse una regla general. En la actualidad, el núcleo de intervención participativa se presenta de este modo:

**25 participantes, 2 acompañantes del proceso (f/m) y 1 asistente trabajan durante 4 días durante 8 horas, tienen una pausa de una hora para el almuerzo y otras dos pausas de media hora cada una a la mañana y a la tarde. Esto genera cuatro bloques de trabajo por día, es decir, 16 bloques en total.**

Siempre se calcula un número elevado de núcleos que trabajen sobre el mismo tema para asegurar en forma cualitativa la confiabilidad de las recomendaciones de los dictámenes ciudadanos. Así, se ha dado el caso de catorce o dieciocho núcleos trabajando con el mismo programa, a veces incluso 24. En Inglaterra se ha dado una evolución diferente. Allí, desde que se adoptó el modelo NIP se llevaron a cabo únicamente proyectos reducidos, con un solo núcleo por caso. Probablemente, esto se haya debido a la influencia del concepto de *citizens jury*, la traducción que se utiliza allá en forma corriente para los núcleos de intervención participativa. Después de todo, en el ámbito forense también hay siempre un solo jurado.

La estandarización del modelo facilita enormemente tanto la preparación como la ejecución de cada uno de los núcleos. Su resultado puede calificarse como exitoso o muy exitoso, hasta el momento en todos los casos. Las recomendaciones redactadas en forma de «dictámenes ciudadanos» son aceptadas. Y esto no solamente lo prueba la postura de los medios locales. La población misma tiene la sensación de que las sugerencias del proyecto NIP provienen de una situación neutral.

Más allá de este beneficio inmediato, se han puesto de manifiesto otros dos hechos que serán importantes para un desarrollo a largo plazo en lo que hace a la «calidad de las decisiones» y permiten construir ya desde ahora una idea de futuro con fundamento.

**1) La mejora en la calidad de las decisiones a la que puede arribarse de este modo también sirve para encarar problemas de magnitud.** Los núcleos han abordado temáticas relacionadas con el tránsito y la energía, el cálculo del impacto tecnológico, la política medioambiental, la política social

<sup>7</sup> Frank Orthmann, Willensbildungsprozesse in Planungszellen am Beispiel eines Projektes der Stadt Neuss. Schriftliche Hausarbeit im Rahmen der Ersten Staatsprüfung für das Lehramt, Wuppertal 2000, pág. 92.

<sup>8</sup> Lo dice Bruno Fritsch en: H. Jungermann et al. (editores), Die Analyse der Sozialverträglichkeit für Technologiepolitik, Munich 1986, en esta ed. en la pág. 150.

relacionada con el trabajo y el tiempo libre, la planificación y el desarrollo urbano, la salud y la defensa del consumidor, la política de información y medios. Al principio, esto resulta desconcertante. Y es que, por lo general, no se considera muy probable que un lego esté en condiciones de opinar sobre los problemas macro que su país tiene que resolver con sensatez y con la mira puesta en posibles soluciones. ¡Qué puede resultar de todo aquello! Esta réplica del experto parece absolutamente justificada, pero no se corresponde con la realidad. **Ya se trate de una jubilada inválida, de un obrero de altos hornos o de un joven desocupado, al término de la segunda jornada de trabajo en su NIP ya todos manejan sin ningún problema la jerga correspondiente al problema sobre el cual están trabajando juntos.** Cada uno de los núcleos constituye un testimonio de la asombrosa capacidad de aprendizaje del ser humano.

Al principio, esto suele confundir bastante a los expertos que tienen la oportunidad de trabajar como asesores en alguno de ellos.

Si bien en el plano lógico queda completamente asegurada la capacidad básica que tiene el procedimiento NIP de tratar con éxito problemas que dependen de niveles más altos, en los últimos años casi no ha habido oportunidades de comprobar esa capacidad en casos concretos. En este punto, el desarrollo efectivo de los núcleos todavía se encuentra por debajo de su potencial. **De los más de 300 NIP que se han llevado a cabo hasta el momento, la mayor parte se abocó a solucionar problemas comunales.**

Este acento en las cuestiones comunales tampoco sorprende si se toma en cuenta la importancia de los problemas que se juzgan urgentes en este ámbito. Sucede simplemente que en las comunas era más fácil acceder a los medios necesarios para llevar adelante un proyecto de estas características, aunque hasta ahora no haya ningún presupuesto para esta forma especial ni se haya sancionado ninguna ley que prevea los recursos para una participación ciudadana remunerada. Pero en el ámbito comunal, la participación ciudadana está de moda. Por cierto, allí existen muchas otras formas de participación que ya están en uso.

De hecho, la gama de ofertas de participación ciudadana en las comunas está completamente cubierta, e incluye discursos, diálogos ciudadanos, participación en centros de recreación infantil y juvenil, mesas redondas, mediaciones, conferencias de consenso ciudadano, rondas vecinales y foros de tránsito, por solo nombrar algunas. Todas esas ofertas buscan el bienestar de la sociedad, el bien común, pero a menudo lo hacen solo pro forma. En última instancia, los participantes persiguen su propio beneficio. Todos esos procedimientos se caracterizan por reunir a los interesados o los grupos de intereses que se presentan en forma espontánea. El objetivo de sus reuniones es crear un consenso dentro de ese círculo. A esos efectos sirven las negociaciones y los procesos de intercambio que tienen lugar allí. El consenso al que finalmente arriban podrá considerarse entonces «el bien común», pero no lo es. Por ejemplo: Si se les concediese a los estudiantes y profesores el derecho de ponerse de acuerdo acerca de qué es «la universidad» y qué cosas necesita, el resultado terminaría por salirnos muy caro a nosotros como sociedad, ya que, en esas negociaciones, una instancia habría quedado sin representación: el bien común.

En los NIP, con su círculo de jurados aleatorios, se da un fenómeno completamente distinto. Como ya hemos dicho antes, su foro de diálogo se desarrolla en un plazo limitado en extremo que brinda un amplio seguro contra la intervención de intereses manipuladores. Y las propuestas de solución a las que arriban estos núcleos también benefician claramente al conjunto de la sociedad, mal que les pese a ciertos representantes de intereses. Esta coyuntura evidentemente muestra su eficacia también a la hora de discutir problemas de mayor envergadura.

Hay dos aspectos más que habría que tener en cuenta al considerar esos problemas: **Por un lado, se trata de decisiones muy importantes y, por lo general, de un alcance muy grande. Constituyen decisiones previas que marcan otras políticas a implementar.** El ciudadano local que, impelido por la necesidad imperiosa de resolver un problema, toma la iniciativa e intenta llegar a sus autoridades elevando

solicitudes, muy pronto cae en la cuenta de que, si realmente pretende tener éxito, debería haber arrancado una o incluso dos esferas más arriba. Por otro lado, "allá arriba" es donde más se necesita mejorar la calidad de las decisiones. Con respecto a esta cuestión existen muchos puntos ciegos y una necesidad notable de ponerse al día. Durante mis años de servicio en la división de planeamiento, las propuestas elaboradas para intentar solucionar problemas a largo plazo en general solo obtuvieron silencio como respuesta. Las postergaciones y omisiones que se producen de ese modo terminan costándole cada vez más caras a la sociedad. En todo caso, «allá arriba» el aire escasea, los políticos prominentes están en diálogo constante con expertos que dependen de ellos. Nosotros, los ciudadanos, los dejamos solos. Y, hasta el momento, no hay ningún «especialista» que sepa cómo hacer participar a los ciudadanos en la resolución de los graves problemas de fondo en forma digna y, al mismo tiempo, eficaz. «allá arriba», el modelo de asesoramiento político del «Dictamen Ciudadano mediante Núcleos de Intervención Participativa» está disponible sin ningún otro que pueda hacerle sombra.

No nos detendremos aquí a hablar de las exigencias que conlleva la «globalización», pero sí nos ocuparemos en este contexto de un área que ya se encuentra fuertemente organizada: **Europa**. En Bruselas se premoldean cada vez más alternativas de solución para los problemas más relevantes. Allí se reúne, habla y viaja una expertocracia que tiene plena conciencia de su necesidad de ponerse al día en lo referente a su legitimación democrática, sin que se produzca un contacto organizado hacia "abajo" tendiente a mejorar la calidad de las decisiones. Los grupos de visitantes de los diputados no alcanzan para sustituir esta necesidad.

**2) Salta a la vista la capacidad de participación del modelo «Dictamen ciudadano mediante Núcleos de Intervención Participativa». El módulo NIP es extremadamente multiplicable**, incluso con el alcance mucho más amplio que se necesita para que la democracia vuelva a resplandecer. A mi modo de ver, ninguno de los procedimientos de participación que se conocen hasta el momento puede brindar la capacidad de multiplicación que se requiere para ello. En el libro «Los Núcleos de Intervención Participativa» analizamos en forma exhaustiva -en 40 páginas- el potencial de ampliación de la capacidad de participación de los procedimientos existentes. ¿Cuáles de ellos pueden multiplicarse por dos, por cinco o incluso por diez? El resultado de estas investigaciones es clarísimo. Desde entonces -desde 1971-, los enunciados allí expuestos tampoco han sido refutados en el debate académico. Es evidente que con los módulos políticos corrientes sobre los cuales concentramos nuestra investigación -la administración, el parlamento, el partido, las elecciones, los sondeos de opinión, la iniciativa ciudadana, el consejo consultivo, el planeamiento participativo- no es posible involucrar a las personas en los procesos de toma de decisiones en la dimensión esperada sin que esto termine conllevando desventajas de peso.

Estos dos hechos abren una perspectiva interesante de cara al futuro: Tendremos que contar en todas las esferas del subsistema político administrativo, incluso en las esferas más altas, con una mejor calidad de las decisiones que allí se produzcan. Esto supone el surgimiento de una **industria de la participación** nueva que complete el aparato de decisiones ya existente. Evidentemente, los NIP constituyen tan solo el comienzo de esa industria.

## **2º paso: «El rol ciudadano»**

Tal como han sido descritos aquí, los procesos democráticos no solamente aseguran una mejora en la calidad de las decisiones a las que se arriba de ese modo. También les proporcionan a los hombres y mujeres que tienen que sobrevivir a las vicisitudes de la sociedad moderna una novedosa liberación acorde con los tiempos que corren: la posibilidad de reinstalarse en el rol ciudadano.

La importancia de esta segunda dimensión beneficiosa del modelo NIP fue advirtiéndose solo en forma paulatina, en el transcurso de sus tres décadas de aplicación práctica. Las personas que integraban los

grupos reaccionaban con fascinación. Al principio, lo único que llamó la atención fue el entusiasmo con el que el lego elegido al azar encaraba su tarea. Por ejemplo: En lugar de disfrutar de la pausa de media hora prevista en el programa del núcleo para la media mañana, los ciudadanos se llevaban el café al lugar donde estaba reunido su grupo reducido y seguían analizando y evaluando el problema que se les había encomendado. Por cierto, un comportamiento de lo más inusual para un empleado. La situación «NIP» no solamente se experimentaba como algo excitante -Diario Münchner Merkur, 17 de enero de 2001: «Vacaciones de aventura por cuenta del Estado»- sino que se vivía como *el* caso extremo. El eje de esa sensación evidentemente era el rol ciudadano, la posición del soberano. «Han debido transcurrir 79 años para que por primera vez recurrieran a mí como ciudadana», sentencia una participante. Gobernar es divertido, otorga un status. Cualquier presidente de una iniciativa ciudadana y cualquier jefe de sección de un ministerio son muestras vívidas de ello. Lo mismo sucede con la colaboración inesperada en un NIP. Esos cuatro días vividos en forma tan responsable transmiten un sentido de «identidad», y lo hacen en un contexto específico:

Hoy en día, la búsqueda de «sentido» salta a la vista en forma mucho más evidente que en la época de los castillos, los pueblos, las hordas y los monasterios. Seguramente, la supervivencia de los individuos no resultaba más sencilla en ese entonces. Pero el sentido individual de la vida estaba más a mano para las personas de lo que lo está ahora en las cambiantes situaciones de elección de la moderna e individualizante sociedad de masas, de la sociedad mediática, de la sociedad de los dos tercios o de la sociedad de las vivencias. Antes, el sentido se instauraba casi por sí solo en la identificación con el grupo. Uno lo encontraba. Hoy en día, el fanático del paracaidismo, el coleccionista de cuadros o el practicante de *rafting* tienen que esforzarse mucho más. Basta con echar un vistazo a cualquier grupo de alumnos de escuela para comprender un poco más la capacidad de representación que los individuos necesitan tener hoy en día. En la actualidad, el «sentido» no sobreabunda, sino que se ofrece en dosis cada vez más pequeñas.

El radicalismo de extrema derecha —aceptado por algunos jóvenes como algo *chic*— no puede comprenderse sino en el contexto del «vacío de sentido». Las personas jóvenes quieren realizarse. Por supuesto que se intenta contrarrestar ese tipo de autorrealización y sus excesos. Algunos caminos para proceder contra esta provocadora forma de autorepresentación son la intervención policial, las prohibiciones, los castigos; otro camino son las charlas, la instrucción, la formación política. Una tercera opción que se postula en la actualidad es la de activar la opinión de la mayoría «¡Dar la cara!<sup>9</sup> ¡Nosotros somos la normalidad!». Un cuarto camino sería ofrecerle al individuo frustrado la posibilidad de aplicarse a un nuevo rol. En este punto, además de hacer referencia al papel del deporte y de la religión, se suele remitir a la creación de puestos de trabajo. Para los que están en la búsqueda de sentido resulta muy estabilizador el poder por fin encontrar trabajo. Pero ese trabajo no siempre es divertido, y además hoy en día tampoco tiene la misma función instauradora de sentido que tenía en los tiempos de Martín Lutero.

Es en este punto donde el espacio público tiene algo interesante para ofrecer. Y hay un esquema que en principio les abre esta posibilidad a todos. Es lo que se designa como «democracia». Tucídides, su teórico clásico, la llamó así porque en ella «el Estado no está en manos de unos pocos ciudadanos, sino de un número mayor».<sup>10</sup> ***Todos participan del gobierno. «La participación no se le impide a nadie aunque sea pobre o no posea un apellido importante». Es por eso que «todos se interesan por los asuntos públicos... y solo nosotros discutimos y decidimos con sumo cuidado sobre los asuntos de Estado».*** Estas citas fueron extraídas del famoso Discurso Fúnebre de Pericles. Allí se advierte con asombrosa claridad que la democracia está en condiciones sustentables de transmitir sentido a la vida de los individuos. ¿Por qué esta fuente de sentido nos permanece oculta a los hombres de hoy? Quizás habría que permitir ejercer esa función fascinante a más personas de lo que se venía haciendo hasta ahora.

<sup>9</sup> En alemán: "Gesicht zeigen!". Se trata de una asociación civil creada en el año 2000 para contrarrestar la ola de violencia y extremismo de derecha y promover el coraje civil. (N. del T.)

<sup>10</sup> Tucídides, Geschichte des Peloponnesischen Krieges, II/37.

El temor de que de ese modo pudiera expulsarse de su actividad a aquellos que ya están comprometidos con el sistema político es infundado. Aquí no sobra nadie. ¡Hay tanto para hacer!

Pero de esta manera llegamos a los efectos que el cumplimiento de este nuevo rol tendrá sobre el conjunto de la sociedad. Porque también pueden mencionarse efectos significativos para la sociedad en su conjunto. Aquí detallaremos cuatro de ellos:

### 1) La construcción de confianza en el sistema<sup>11</sup>

En última instancia, los sistemas políticos de corte democrático representan una institucionalización de la desconfianza públicamente aceptada. Pero con la desconfianza solamente no se construye un Estado. Ni siquiera aquellas grandes organizaciones que otorgan generosamente el derecho individual a la libertad, la igualdad y la libre expresión, como se ha vuelto usual a partir de la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos «1776», pueden trabajar en forma consecuente con sus intenciones si aquellos a quienes reconocen como ciudadanos no tienen una actitud básica positiva hacia ellos. Para poder funcionar necesitan un voto de confianza, y muchos individuos tienen que estar dispuestos a dárselo.

**Imagen 1:**



Precisamente eso es lo que hoy en día ya no alcanza, y para colmo se da cada vez en menor medida. Nuestras grandes sociedades están construidas de una manera tan complicada que resultan poco adecuadas para clarificar a tiempo y en forma pacífica los procesos de redistribución, cuya necesidad en realidad se advierte en el marco de las transformaciones sociales. Las estructuras del subsistema político-administrativo terminan sobrecargadas. En esta situación, los comportamientos que le resultan razonables al individuo cada vez en mayor medida son la apatía, la desconfianza, el egocentrismo e incluso la tendencia a discriminar a terceros. Las actitudes consiguientes no solo suelen impedir soluciones más adecuadas e imposibilitar las redistribuciones necesarias, sino que además aumentan la situación de desolación de todo el sistema hasta llevarlo a su propio autobloqueo.

¿Es posible construir socialmente la confianza necesaria en el sistema? ¿Cómo? En el caso de lo que entendemos aquí por «confianza en el sistema», existen -al igual que en el caso de la confianza básica del ser humano, extensamente comentada- unos supuestos acerca de su génesis social. El «optimismo social» de un individuo parece estar relacionado con su situación de abastecimiento en la temprana infancia. Quizás en forma equiparable con ésta, las estructuras grupales reducidas y relativamente constantes, que en aspectos decisivos conceden al individuo una igualdad en la reciprocidad, y en las que el conjunto lógicamente puede requerir de nuestra parte exigencias verificables en cuanto a sus intenciones subyacentes -transparencia-, conforman una «situación primaria». Allí puede desarrollarse la confianza en el

<sup>11</sup> Este punto está básicamente extraído de mi colaboración „Das Bürgergutachten und seine Nebenwirkungen“, en: P. H. Feindt et al. (editores), *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*, Dettelbach 1996, páginas 115-136.

sistema que en las grandes sociedades actuales debería estar garantizada de algún modo de antemano para poder avanzar hacia una solución consensuada de los grandes problemas desatendidos.

Los núcleos de intervención participativa, que trabajan por encargo público, parecen permitir experimentar una situación así. **En su seno se crea rápidamente entre los jurados un consenso expreso sobre los valores y las metas según las cuales se guiarán sus intentos de solución. El caso expuesto en forma clara permite distinguir fácilmente lo que tiene solución de lo que no la tiene. El diálogo objetivo permite comprender las restricciones de cada caso. Así, en el trabajo conjunto sobre el problema concreto se construye el «efecto iluminista», que permite algo así como una confianza generalizada en la sensatez y la pertinencia de la decisión social.**

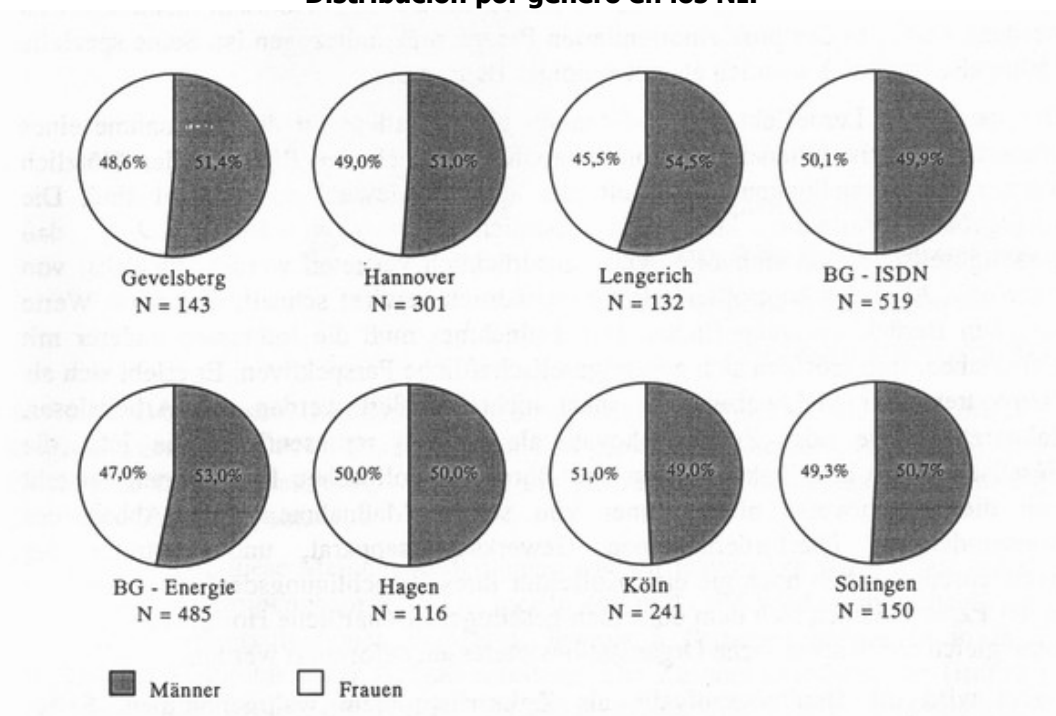
Después de más de trescientos núcleos realizados con éxito, puede considerarse comprobado que uno de los efectos secundarios del método «Dictamen ciudadano mediante Núcleos de Intervención Participativa» es el de posibilitar y fomentar la «confianza en el sistema».

## 2) La integración de la sociedad

Las sociedades de masas modernas tienen problemas de integración. Se producen separaciones y aislamientos. Por ejemplo, los extranjeros, los discapacitados o los desocupados suelen percibirse puntualmente como mal integrados.

Después comienzan a formarse frentes, al principio en forma imperceptible, pero eficaz a su modo. Así es como nacen las islas sociales o incluso los ghettos. Y los afectados por estos procesos tienen una percepción muy clara de que están «afuera».

**Cuadro 2:  
Distribución por género en los NIP**



**Los núcleos de intervención participativa se componen en gran medida de participantes de origen socialmente heterogéneo. Constituyen un reflejo llamativamente exacto de su respectiva sociedad de origen. Todas las minorías y las mayorías silenciosas están representadas en forma proporcional. Esto también vale para la distribución del rasgo «pertenencia de género» (ver cuadro 2).**

Personas de orígenes de lo más diversos se encuentran entonces colaborando juntas en una situación de trabajo socialmente muy densa, sobre todo en los grupos de cinco personas, cuya composición varía varias veces a lo largo del día. Así, por ejemplo, el intercambio de opiniones con la representante de una postura con la que hasta el momento uno nunca tuvo nada en común se transforma de pronto en una condición indispensable para alcanzar el éxito esperado. Aquí se genera casi en forma espontánea otro efecto de este modelo de participación que también es importante para nuestra sociedad: **los NIP tienen un efecto integrador.** Existen pruebas muy tangibles de ello. Por ejemplo, en una consulta que unas estudiantes efectuaron a los participantes de un núcleo realizado en la región carbonífera, sobre la margen izquierda del Rin, una joven turca declaró que, desde que había colaborado en el NIP, en el pueblo la saludaban. Es evidente que antes no lo hacían, o al menos ésa era su impresión.

### **El efecto pacificador**

Además de los efectos de integración inmediata propios de una colaboración tan intensiva, el efecto generador de confianza del modelo NIP parece poder contribuir en casos de situaciones de conflicto agudas y graves a encontrar soluciones aceptables para los problemas. Esto también vale para los conflictos que comienzan a surgir hoy en día por debajo del nivel de los conflictos entre estados. En nuestro mundo cada vez más complicado y más propenso a las perturbaciones, ese tipo de conflictos se vuelve cada vez más amenazante para todos nosotros. En vista de su potencial inflamable, la importancia de los «mecanismos apaga incendios» que tienen que estar siempre preparados para utilizarse va en aumento. Estos mecanismos deben estar financiados de antemano.

Los acontecimientos en torno del trazado de un tramo de 110 km de autovía en España, en el País Vasco, constituyen una prueba bastante palpable de que la aplicación del procedimiento de intervención de los NIP y de sus resultados genera un efecto pacificador muy tangible, incluso en esa clase de contextos conflictivos. Un día antes del comienzo del primer NIP para este proyecto, Herri Batasuna -HB-, el brazo político vasco de la ETA, se retiró sorpresivamente del procedimiento que había sido preparado en forma conjunta «¡Han privilegiado al ministerio!», pero finalmente cedió de la noche a la mañana y apareció con sus expertos en la etapa informativa junto con el primer grupo de legos intervinientes. Por cierto, HB leyó allí una extensa declaración sobre la desventaja informativa que, según ellos, habían sufrido por parte del ministerio. Con los grupos siguientes desistieron de leer la declaración. En los valles, pueblos y ciudades afectados finalmente hubo 14 núcleos integrados por 350 hombres y mujeres elegidos al azar que trabajaron exitosamente durante 11.200 horas remuneradas en el debate y la evaluación de este proyecto. Cuando finalmente se le solicitó a HB la declaración de queja que había leído para incluirla en la versión impresa del Dictamen Ciudadano, la agrupación comprendió que ya no estaba en condiciones de entregarla para su publicación: la neutralidad del proceso de información se había vuelto demasiado evidente a ojos de todos.

El proyecto Urbina-Maltzaga gozó de una amplia difusión por parte de la prensa mucho antes de comenzar, ya que, cuatro años antes, el planeamiento de la autopista Leizaran había transcurrido en medio de grandes conflictos -grandes manifestaciones, daños y destrucción de maquinarias de construcción, heridos e incluso muertos-, con un desenlace catastrófico para el gobierno. En cambio, el proceso de planificación de los NIP transcurrió en forma completamente pacífica y también pudo concluirse con éxito. Cuando el «Dictamen

Ciudadano», que también recoge información sobre los trazados alternativos, por fin hubo estado impreso,<sup>12</sup> contó con la aceptación de todos los sectores.

Actualmente, hay solicitudes provenientes de Israel, Irlanda del Norte y Sudáfrica «solicitud presentada ante la Comisión de la Verdad y la Reconciliación local» preguntando si, en las condiciones que imperan en esos países, determinados problemas individuales muy caldeados podrían llegar a atacarse con ayuda del método NIP. Es evidente que un emprendimiento suficientemente abarcativo de este tipo «mediación fractal» permite una amplia integración participativa en el seno de la cuestión tematizada en cada caso.

### **La repercusión en el sistema de empleo**

En las sociedades modernas, el desempleo aumenta en forma estructural. Existen robots. Este aumento se refleja también en las distintas formas encubiertas de desempleo: la readaptación profesional, la jornada reducida, el tratamiento de rehabilitación, el cese de actividades industriales, la capacitación, el año sabático. A la sociedad del trabajo se le está agotando el trabajo. Para advertir lo que esto significa hay que tener en cuenta el rol fundamental que tiene el «trabajo», no solo para la subsistencia, sino también para la imagen de sí mismos que tienen los individuos y para su comportamiento en la sociedad moderna.

En este punto, el módulo NIP también generará repercusiones en la totalidad del sistema. Los participantes que colaboran en el NIP deben hacerlo de tiempo completo. Se trata de una colaboración remunerada. Es un trabajo. Excluye para la semana en cuestión cualquier otra ocupación profesional. Es innegable que esto genera demandas nuevas en el ámbito de las ocupaciones normales. Quien esté acostumbrado a pensar en términos de los ciclos de proceso de una sociedad económica, comprenderá enseguida que la aparición de una nueva área funcional y, con ella, de un nuevo «dador» de trabajo, producirá desplazamientos en el sistema de empleo. Millones de personas que ofrecen su trabajo quedan excluidas del sistema de empleo de la sociedad en forma temporaria pero, en principio, periódica. Estas personas colaboran —a modo de vacaciones— con la tarea de gobernar. La acción de cogobernar genera espacio para crear nuevos puestos de trabajo.

Por último: El segmento de empleo «Dictamen ciudadano mediante Núcleos de Intervención Participativa» está situado en la esfera de disposición de la administración pública. Por lo tanto, la organización de la agenda correspondiente también corre por su cuenta. En virtud de ello, teniendo en cuenta el estado del sistema de empleo, los dictámenes ciudadanos pueden realizarse en forma anticíclica. De ese modo podrían contrarrestar las fluctuaciones coyunturales que se presentan en forma natural. Seguramente algún día se hará uso de esta posibilidad.

### **La apertura crea estructuras**

Para que muchas personas participen en el componente político de los NIP, volviendo los factores de «calidad de las decisiones» y «rol ciudadano» socialmente útiles en toda su extensión, previamente se necesitan estructuras adecuadas. Poco a poco irán desarrollándose los engranajes sociales correspondientes, como en algún momento sucedió, por ejemplo, con el área funcional «vacaciones». Un par de siglos atrás, esa área aún no existía. La gente tenía que producir y procurar alimento. En la actualidad, los hoteles, los aeropuertos, las playas, las agencias de turismo, etc., ofrecen al viajero una amplia infraestructura que continúa en expansión. **La infraestructura necesaria para una participación**

<sup>12</sup> Laboratorio de Estudios Sociales (Edit.), Dictamen Ciudadano: Eje Maltzaga-Urbina Ardatza, San Sebastian 1994.

**constante del soberano también irá construyéndose. Algunos de sus elementos ya pueden mencionarse ahora. ¿Cómo tienen que estar organizadas las consignas de trabajo y quién está facultado para presentarlas en el proceso? ¿Cómo debe estar organizada la elección de las personas facultadas para participar? ¿Qué costos hay que calcular y en quién recaerán esos costos?** En este artículo no nos ocuparemos en detalle de estas cuestiones. Pero hay algo que es claro: estamos ante el surgimiento de una **infraestructura muy amplia**. Y a la cabeza de esa infraestructura habrá algo así como un «ministerio ciudadano». Hacer mención a esto no significa que se pretenda desde aquí exigir la creación de un ministerio semejante. Más bien estoy hablando de un desarrollo previsible que tal vez les sirva de consuelo a los funcionarios que inconscientemente se sienten amenazados por el novedoso modelo de los NIP, o al menos reaccionan como si así fuera. Incluso la aviación, que se puso de moda a partir de Otto Lilienthal, tuvo un desarrollo muy lento al comienzo. Pero con el tiempo fueron creándose innumerables organismos para que todos pudieran volar. Para volar se necesitan aeropuertos. Desde garantizar la seguridad aérea o entrenar a los pilotos hasta atender el mostrador de venta de pasajes, todas esas tareas deben ser encaradas por personas. Ergo: se crean miles de puestos nuevos de trabajo. ¿Y por qué entonces esta posibilidad que se les brinda a todos de ejercer su rol ciudadano ha de llevarse a cabo sin que surja un nuevo aparato administrativo?

Por ahora, al encarar proyectos de NIP seguirá procediéndose en forma un poco más modesta. Quienes tienen la palabra ahora son los organismos de investigación y los institutos pertenecientes a las organizaciones no gubernamentales. Pero en el mediano plazo, tanto la realización de proyectos de este tipo como la continuación del desarrollo del modelo NIP pasarán a manos del Estado. El posibilitar que el ciudadano sea el soberano -aunque sea por un plazo de tiempo reducido- constituye un mandato público genuino.<sup>13</sup> Y, como sucede con el *Bundesbank*, la defensa, el servicio penitenciario, el Tribunal federal contencioso administrativo y demás, este mandato tampoco puede ser organizado por el sector privado. Sobre este punto hay mucho espacio para reflexionar entre todos.

## ¿Y qué hay de las reacciones?

Pero antes que nada surgen otras cuestiones muy distintas: Los enfoques como el modelo de los NIP, ¿son adoptados hoy en día? ¿Cómo y por quién? ¿Y cómo se puede impulsar la difusión de este componente político, o al menos empezar a preparar y generar su propagación?

El centro de investigación «Participación ciudadana» de la universidad de Wuppertal se encarga hace años de difundir el modelo de los NIP. Realiza asistencia técnica en muchos lugares, publica artículos especializados y edita por sí solo, además de los dictámenes ciudadanos respectivos, tres series de publicaciones<sup>14</sup> dedicadas exclusivamente a este procedimiento.

Hasta el momento, este enfoque aún muy novedoso de los Núcleos de Intervención Participativa -*Planungszelle*<sup>®</sup>- ha tenido una **acogida** muy variada. **Por un lado, de tanto en tanto llegan reacciones positivas, incluso hasta respuestas muy efusivas de ciudadanos y ciudadanas en principio desconocidos -correo de fanáticos-. Por otro lado, el clima social en el que intenta imponerse esta innovación suele estar impregnado de un rechazo generalizado.** En el debate académico, el procedimiento de los NIP suele ser directamente ignorado, a pesar -¿o a causa?- de sus éxitos en la práctica, mientras que entre los practicantes de la política y la administración es muy poco conocido. ¿A qué puede deberse esto?

<sup>13</sup> Este párrafo fue extraído de mi conferencia „Das aufregende Problem Bürgerbeteiligung“, en: Heinrich Siedentopf (editores), Staatsreform/Europapolitik. Speyerer Arbeitshefte Nr. 133. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, pág. 97–112.

<sup>14</sup> *Democratia experimentalis. Praxisberichte*. Band 1 u. 2, *democratia experimentalis. Schriften zur Planungsbeteiligung*. Band 1 bis Band 7. ambos en: Verlag Peter Lang, Frankfurt/M., Berna, Nueva York, París. – Werkstatt-Papier der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung. Bergische Universität Wuppertal, fascículo 1 a fascículo 59.

A raíz del hecho de que los legos intervinientes reciben una remuneración, el procedimiento de los NIP se considera **costoso**. Un dictamen ciudadano elaborado de esa manera cuesta un buen dinero. ¿Pero acaso hay algo que no cueste nada? Nada es gratis. Y además, los NIP suelen traer muchos más beneficios que costos. Si uno mira las planificaciones actuales -io las no-planificaciones!-, muy pronto se dará cuenta de que las alternativas de solución propuestas por los dictámenes ciudadanos le ahorran dinero a la sociedad en forma muy efectiva. En Baviera, por ejemplo, para un proceso de núcleos de intervención participativa encargado por la Secretaría de Defensa del Consumidor local y efectuado en cinco ciudades de ese estado a razón de dos NIP en cada una -es decir, con un total de 250 ciudadanos participantes-, se calculó —según informes de prensa— un presupuesto de 400 000 euros. Los temas están relacionados con la defensa del consumidor y la política de salud.

En Tirschenreuth, Dingolfing, Munich, Krumbach y Erlangen se trataron temas tales como «Medio ambiente y salud», «Alimentación y agricultura» o «La seguridad de los aparatos técnicos tomando como ejemplo la telefonía móvil».

De modo que lo más probable es que las vacilaciones a la hora de implementar los núcleos de intervención participativa en forma más amplia en realidad no obedezcan a motivos financieros, ya que un dictamen ciudadano resulta claramente más económico que los dictámenes usuales. Más bien uno tiende a pensar que el procedimiento de los NIP genera miedos.

Los núcleos de intervención participativa generan temores en forma implícita pero cierta, especialmente entre aquellos que trabajan en los que los sociólogos llaman «el subsistema político administrativo». Sus cerebros les dictan que pueden surgir problemas de derechos adquiridos. En realidad, eso es algo normal. En los procesos de desarrollo del sistema político también se ha dado el caso de que, por ejemplo, ante una simplificación administrativa, *«muchos juristas pierdan su esencia misteriosa al verse desprovistos de su artillería de sutilezas a partir de la simplificación de este asunto, tornándose así inútil todo el cuerpo de los antiguos abogados»*.<sup>15</sup>

**Pero lo que desata estos temores más o menos conscientes de quienes están comprometidos con la política es, sobre todo, el hecho de que los participantes sean elegidos al azar. Porque una elección al azar significa: yo no tengo parte en ello.** Tal vez esta sospecha domine en forma latente la capacidad de percepción. Y ésa sea entonces la razón por la cual la posibilidad de participación que ofrecen los NIP acabe por ignorarse. ¿Que planifiquen los legos? No hace falta discutir eso en las oficinas ni en las fracciones parlamentarias. Cuando se trata de incorporar innovaciones al sistema político -que en realidad son claramente necesarias-, la supuesta amenaza que esto representa para los intereses propios reduce la voluntad de percepción.

La mejor forma de eliminar estas resistencias es aplicar una estrategia de comunicación ofensiva con ejemplos prácticos de NIP para lograr un debate abarcador sobre este instrumento, multiplicar sus aplicaciones y seguir reuniendo experiencias. No es cuestión de que ahora todos se pongan de inmediato a encarar proyectos de NIP. Esto llevaría rápidamente a una saturación. Por ahora, este tipo de empresas conlleva mucho más trabajo de lo que se piensa en un principio. Aún falta un marco institucional que facilite este tipo de procesos en el futuro. Pero el solo hecho de interiorizarse acerca de las posibilidades que brindan los NIP y de dar a conocer su esquema constituiría un gran adelanto. Solo así llegarán a crearse las condiciones marco necesarias para su aplicación. Hay que poner a los contribuyentes -iy votantes!- en la situación de preguntar por qué no se aplica este procedimiento. He aquí también una tarea para todas las personas, instituciones, gremios y administraciones que se interesan por una comunidad vital, democrática. La democracia recupera su esplendor porque se advierten novedosas posibilidades de practicarla.

---

<sup>15</sup> Eso declaró Federico II (el Grande), rey de Prusia y partidario de la Ilustración, en su orden de gabinete del 14 de abril de 1780.

**Prof. Dr. Peter C. Dienel** es director del Centro de Investigación Participación ciudadana y Procesos de Planeamiento, Bergische Universität, Gaußstr. 20, 42097 Wuppertal, E-Mail: [dienel@uni-wuppertal.de](mailto:dienel@uni-wuppertal.de)

## **El grupo de trabajo «Sociedad de Ciudadanos y Estado Activador» de la Fundación Friedrich Ebert**

*La promoción de la ciudadanía sigue siendo un tema clave del actual debate político. El grupo de trabajo «Sociedad de Ciudadanos y Estado Activador» se constituyó hace tiempo como foro de este discurso que identifica temas relevantes para la política de reformas, los analiza y asume posiciones en el debate político. De esta manera se espera aportar a la construcción de una red de asesoría política a la reforma de las instituciones y presentar sus reflexiones a los actores del sistema político. En este sentido, el grupo de trabajo se concibe a sí mismo como impulsor crítico del debate público.*

*El motivo y punto inicial para sus actividades ha sido el deseo de articular el fortalecimiento del compromiso ciudadano y el potencial de democratización que le es inherente, por un lado, y la modernización del Estado en términos de un Estado Activador, por el otro. La mirada del grupo de trabajo se centra en primer lugar en el fortalecimiento de la sociedad civil y en las oportunidades de participación. Desde esta perspectiva se definen las demandas de modernización que se formulan a las distintas instituciones y actores estatales.*

*Los integrantes del grupo de trabajo, invitados en forma personal, reflejan este enfoque interdisciplinario: la Fundación Friedrich Ebert logró reunir personalidades de la política, de la administración y del ámbito académico, del sector privado, los medios, los gremios y de otras organizaciones sociales para que pongan a disposición sus experiencias técnicas y personales. Además de estos miembros permanentes, se invita un conjunto de personas idóneas para cada tema específico.*

*En sus reuniones regulares, el grupo de trabajo discute temas que sirven a los fines de la implementación concreta del compromiso ciudadano, así como a la formulación de recomendaciones por parte de la comisión de encuesta parlamentaria «El futuro del compromiso ciudadano», Sobre estos temas sigue y analiza críticamente las conferencias académicas, los eventos públicos o los análisis e informes que vayan surgiendo. Al mismo tiempo, el ámbito del grupo de trabajo sirve para el intercambio de información y de experiencias, así como para la formación de una red entre sus integrantes y la articulación de los espacios donde éstos desarrollan sus actividades políticas.*

*El grupo de trabajo es presidido por el Dr. Michael Bürsch, diputado del Bundestag y presidente de la Comisión de Encuesta. Su coordinación está a cargo del Sr. Albrecht Koschützke de la Fundación Friedrich Ebert.*

*En las páginas web del grupo de trabajo se encuentran informaciones detalladas, contactos, borradores conceptuales, informes de congresos, los resultados de los debates plenarios y las reuniones de los grupos de trabajo. Las publicaciones están disponibles en línea: [http://www.fes.de/library/ask\\_digbib.html](http://www.fes.de/library/ask_digbib.html).*

## **Las publicaciones del grupo de trabajo: Sociedad de Ciudadanos y Estado Activador**

### **Serie de análisis «Asunto: Sociedad de Ciudadanos»**

24/Advokatorische Think Tanks y die Politisierung des Marktplatzes der Ideen, Rudolf Speth

- 23/Zukunft gestalten – Strukturwandel in der Arbeiterwohlfahrt. Verbandsentwicklung und bürgerschaftliches Engagement, Wilhelm Schmidt
- 22/Die Planungszelle. Zur Praxis der Bürgerbeteiligung, Peter C. Dienel. Versión en español: Los núcleos de intervención participativa. La democracia recupera su esplendor.
- 21/Das soziale Engagement der Unternehmen im Handwerk, Otto Kentzler
- 20/Bürgerschaftliches Engagement und die Zukunft der Wohlfahrtsverbände, Rudolf Seiters
- 19/Die soziale Bedingtheit bürgerschaftlicher Teilhabe, Barbara Stolterfoht
- 18 / Corporate Social Responsibility. Das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen, Dieter Hundt
- 17 / Das Dilemma von Tugend und Freiheit. Die Notwendigkeit von Eigenverantwortung in einer funktionierenden Bürgergesellschaft, Herfried Münkler und Anna Loll
- 16 / Auf dem Weg zur Bürgerkommune. Bürgerschaftliches Engagement in Heidelberg, Beate Weber
- 15 / Sport: Schlüsselbereich bürgerschaftlichen Engagements, Manfred von Richthofen, Michael Barthel und Manfred Spangenberg
- 14 / Geschäftsstrategie Verantwortung – Corporate Citizenship als Business Case, Susanne Lang und Frank Solms Nebelung. Versión en español: La responsabilidad social como estrategia de negocios. El caso empresarial en la ciudadanía corporativa.
- 13 / Wer braucht eigentlich die Bürgergesellschaft? Und wen braucht sie?, Wolfgang Hinte
- 12 / Der deutsche Weg zum bürgerschaftlichen Engagement von Unternehmen. Thesen zu Corporate Citizenship in Deutschland, Frank Heuberger, Maria Oppen, Sabine Reimer
- 11 / (K)ein Pflichtjahr für junge Menschen? Zur Konjunktur eines Irrtums, Anton Schaaf, MdB, und Andrea Franz
- 10 / Gemeinwohlorientierung als Bürgerpflicht – Das Engagement der Sparkassen für die Menschen und die Regionen, Dietrich H. Hoppenstedt
- 09 / Soziale Voraussetzungen der Bürgergesellschaft, Michael Sommer
- 08 / Bürgerengagement in der Aussiedler- und Integrationspolitik, Jochen Welt
- 07 / Bürgerschaftliches Engagement der Unternehmen – seit langem gepflegt, nötiger denn je, Michael Rogowski
- 06 / Umriss einer neuen Sozialpolitik – Eigenverantwortung und Solidarität als Bildungsauftrag der Bürgergesellschaft und des Bürgerengagements, Konrad Hummel
- 05 / Bürgerschaftliches Engagement in der europäischen Zivilgesellschaft, Wolfgang Thierse
- 04 / Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen – Erfahrungen aus Ostdeutschland, Alexander Thumfart
- 03 / Bürgerschaftliches Engagement unter den Bedingungen der Globalisierung, Ernst Ulrich von Weizsäcker
- 02 / Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit – Chancen und Handlungsmöglichkeiten, Achim Trube
- 01 / Leitbild Lebendige Bürgergesellschaft – Plädoyer für einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Michael Bürsch. Versión en español: La visión estratégica de la sociedad de ciudadanos. Una propuesta para un nuevo contrato social entre el Estado, las empresas y la sociedad. Versión en inglés: Towards a New Social Contract – Civil Society, Civic Engagement and Participation.

## Otras publicaciones del grupo de trabajo

- Going Gender* für die BürgerInnengesellschaft: Gender Mainstreaming in zivilgesellschaftlichen Organisationen. Marianne Weg, Bonn 2005, 92 páginas
- Bürgerschaftliches Engagement: stabilisieren, stärken, steigern – Innovation und Investition in Infrastruktur und Infrastruktureinrichtungen. Sabrina Born, Bonn 2005, 56 página
- Netzwerke gegen Rechts. Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Roland Roth unter Mitarbeit von Anke Benack, Bonn 2003, 84 Seiten
- Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien. Wolfram Lamping, Henning Schridde, Stefan Plaß, Bernhard Blanke, Bonn 2002, 44 páginas
- Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft. Gutachten zur Lage und Zukunft der Freiwilligendienste. Thomas Rauschenbach, Reinhard Liebig, Bonn 2002, 88 páginas
- Gender Perspektive, bürgerschaftliches Engagement und aktivierender Staat. Barbara Stiegler, Bonn 2002, 12 páginas
- Gewerkschaften und bürgerschaftliches Engagement in der Arbeitswelt. Kurzanalyse von Josef Schmid unter Mitarbeit von Stephanie Schönstein, Bonn 2002, 28 páginas
- Bürgerschaftliches Engagement und Gewerkschaften. Kurzanalyse von Jürgen Wolf, Bonn 2002, 25 páginas
- Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis von Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Bonn 2002, 44 páginas

**Este grupo de trabajo es auspiciado por la Fundación ErichBrost: [www.fes.de/buergergesellschaft](http://www.fes.de/buergergesellschaft)**  
**Presidente: Dr. Michael Bürsch, diputado federal. Coordinación: Albrecht Koschützke, Comunicación y Debates de fundamentos, Fundación Friedrich Ebert, 53170 Bonn, E-Mail: [Albrecht.Koschuetzke@fes.de](mailto:Albrecht.Koschuetzke@fes.de)**



Traducción: Alejandra Obermeier

**Buenos Aires, noviembre de 2006**  
**Nueva Sociedad**  
**Defensa 1111, 1ºA**  
**Buenos Aires, Argentina**  
[nuso@nuso.org](mailto:nuso@nuso.org)

