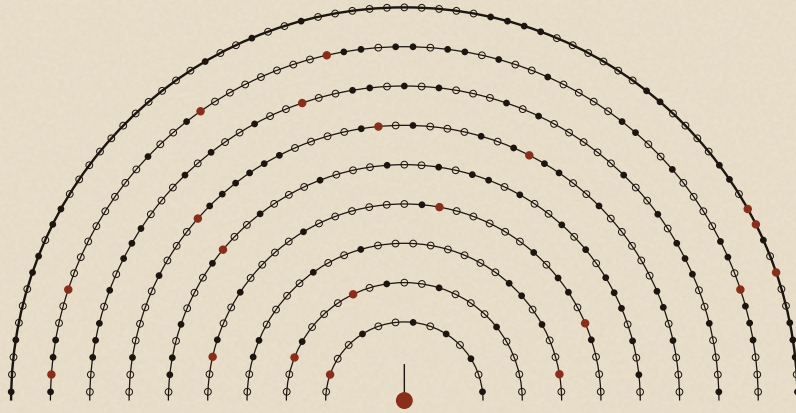


UNA NUEVA DEMOCRACIA



Cámara *de* Ciudadanos

Una receta para una nueva democracia

MARCIN GERWIN

CÁMARA DE CIUDADANOS

Una receta para una nueva democracia

1. Introducción

Permíteme presentarte el nuevo Parlamento de Polonia. Se compone, como hasta el momento, de una cámara baja, o Sejm, y una cámara alta, Senado. En líneas generales, su papel y sus funciones no han cambiado. El Sejm es el espacio principal donde se elaboran las leyes. A su vez, el Senado aún puede presentar enmiendas a los proyectos de ley, aceptarlos en su totalidad o rechazarlos. En este aspecto no ha cambiado demasiado. Sin embargo, ha aparecido algo totalmente nuevo en el parlamento: una tercera cámara, que es la Cámara de Ciudadanos. Su composición no deriva de ninguna elección, sino que se determina por sorteo, y puede formar parte de ella cualquier persona que reúna los requisitos para presentarse a las elecciones. El sorteo se realiza para crear una Polonia en miniatura, es decir, se tienen en cuenta criterios demográficos como el sexo, la edad, el nivel de educación, el voivodato y el lugar de residencia: ciudad grande, ciudad mediana, ciudad pequeña o pueblo.

En la práctica, la Cámara de Ciudadanos funciona de forma muy similar a los paneles de ciudadanos, ya conocidos en distintas ciudades polacas y en otras partes del mundo, aunque con una importante diferencia que se destaca en su nombre: tiene la capacidad de legislar, es decir, aprobar leyes. Por ello es una «cámara», es decir, forma parte del Parlamento. Cuenta con 500 miembros, más que el Sejm, que tiene 460, y más que el Senado, con 100. Las decisiones de la Cámara de Ciudadanos son definitivas en el sentido de que las leyes que adopta no están sujetas a la aprobación del Sejm ni del presidente. Aun así, las leyes aprobadas por la Cámara de Ciudadanos pueden remitirse al Tribunal Constitucional para controlar su constitucionalidad.

La introducción de una Cámara de Ciudadanos en el parlamento implica, en la práctica, la creación de un nuevo sistema político, que es un sistema mixto. Incluye órganos electivos, como hasta ahora, y un órgano elegido mediante sorteo, un elemento característico de la democracia deliberativa.

Estos tres órganos, la Cámara de Ciudadanos, el Sejm y el Senado, pueden coexistir en armonía gracias a la adecuada división de sus tareas en el proceso legislativo y al establecimiento de una serie de instituciones que acompañan a la Cámara de Ciudadanos, cuyo rol es apoyar sus actividades (nos referimos, por ejemplo, a la oficina legislativa, que contrata a abogados especializados en la redacción de proyectos de ley). En otras palabras, se requiere todo un entorno para que pueda florecer la democracia deliberativa.

Hasta el momento, los paneles de ciudadanos de todo el mundo se han limitado a la adopción de recomendaciones que, gracias a la voluntad política, podrían aplicarse, aunque también rechazarse. En cambio, en este nuevo sistema político, la Cámara de Ciudadanos toma las decisiones finales, que se plasman en leyes y se aprueban en dicha cámara. De este modo, en el proceso legislativo no solo participan los diputados, los senadores, el presidente, sino además representantes de organizaciones no gubernamentales o instituciones académicas, además de cualquier ciudadano interesado en un tema concreto, que puede enviar sus comentarios y propuestas.

Un elemento clave de este modelo es que los miembros de la Cámara de Ciudadanos no redactan ellos mismos el proyecto de ley, sino que delegan esta tarea en expertos. Aun así, su función es delimitar los principales elementos que debe contener el nuevo proyecto de ley, así como los valores en los que debe basarse. Por ejemplo, si una Cámara de Ciudadanos decide dar más apoyo a la agricultura ecológica, podría adoptar nuevas normas para subvencionar a los agricultores o certificar los alimentos y, como justificación, utilizar valores como la preocupación por el medio ambiente y la salud de los ciudadanos. Se trata de las directrices que deben asumir los abogados a la hora de traducirlas al lenguaje legislativo.

Un proyecto de ley redactado de esta forma vuelve a la Cámara de Ciudadanos, que debe comprobar si su voluntad se ha plasmado correctamente en el proyecto de ley. A continuación se remite al Sejm, donde los diputados pueden preparar propuestas de enmienda al proyecto. El proyecto también se presenta al público, de modo que cualquier ciudadano puede enviar sugerencias de enmiendas a la Cámara de Ciudadanos. Este procedimiento se describe posteriormente en mayor profundidad, aunque ya conviene señalar que, en el siguiente paso, el Senado y el presidente pueden presentar propuestas de enmienda, y únicamente tras haber sido consideradas, la Cámara de Ciudadanos puede votar la adopción de la nueva ley.

Existen algunos principios generales que deben seguirse para que este modelo de democracia funcione correctamente. Uno de ellos es el principio de independencia de la Cámara de Ciudadanos respecto a las otras dos cámaras del Parlamento. El segundo es el principio de primacía de las decisiones de la Cámara de Ciudadanos sobre las del Sejm o el Senado. En la práctica, esto implica que si bien la Cámara de Ciudadanos puede modificar las leyes aprobadas por el Sejm, no ocurre lo mismo al contrario. Si la Cámara de Ciudadanos aprueba una ley, las enmiendas a la misma sólo pueden presentarse a través de la Cámara de Ciudadanos. Una excepción son las situaciones especiales, aunque en este caso se requiere la aprobación del Senado de Ciudadanos (otra institución que apoya el funcionamiento de la Cámara de Ciudadanos).

Y aquí aparece otro de los supuestos: la Cámara de Ciudadanos no es un órgano permanente. No existe nada como un mandato. Se trata de un mecanismo permanente que se activa cuando se necesita deliberar sobre un asunto concreto mediante la recogida de un número suficiente de firmas de ciudadanos o por iniciativa del Senado de Ciudadanos. De esta forma, si se recogen suficientes firmas, se realiza un sorteo

y se pone en marcha la Cámara de Ciudadanos. Es posible que haya varias Cámaras de Ciudadanos al mismo tiempo, ¡tratando distintos asuntos! Cada una de ellas puede actuar durante algo más de seis meses y, en situaciones especiales, hasta un año. Transcurrido este periodo, deja de actuar. A su vez, existen una serie de instituciones permanentes: El Senado de Ciudadanos, la Oficina Legislativa de la Cámara de Ciudadanos, el Consejo de Normas y Procedimientos y el Centro de Coordinación de la Cámara de Ciudadanos (en breve habrá más información sobre ellas).

¿Para qué necesitamos los ciudadanos una Cámara de Ciudadanos? Pues por un aspecto muy sencillo: permitir que la voz y la voluntad de los ciudadanos se plasmen directamente en el derecho. La Cámara de Ciudadanos se concibió como un mecanismo adicional de salvaguardia, aunque también podía orientar el desarrollo del Estado y decidir sobre las cuestiones fundamentales desde la perspectiva de los ciudadanos.

Bueno, vale, pero ¿cómo funciona todo esto exactamente? De eso precisamente se trata este texto.

2. Puesta en marcha de una Cámara de Ciudadanos

Si la Cámara de Ciudadanos no se elige para un mandato más prolongado (de cuatro o cinco años) ¿en la práctica, cómo empieza a funcionar? Cuando los ciudadanos determinan su deseo de que la Cámara de Ciudadanos se ocupe de un asunto, pueden hacer dos cosas: recoger firmas para una moción que la ponga en marcha sobre un tema en cuestión o enviar sus propuestas al Senado de Ciudadanos, que también tiene la potestad de hacerlo.

¿Qué es el Senado de Ciudadanos? El Senado de Ciudadanos se compone de antiguos miembros de la Cámara de Ciudadanos o antiguos participantes en paneles de ciudadanos: la idea es que sean personas que tengan una experiencia personal en democracia deliberativa. Dado que el Senado de Ciudadanos puede tomar distintas decisiones importantes, debería ser bastante grande, y contar con un mínimo de 250 personas. El mandato del Senado de Ciudadanos puede prolongarse durante un año y medio. En su caso, en el sorteo también se incluyen criterios demográficos, aunque sólo dos: sexo y edad. Sólo existen dos criterios, ya que la incorporación de más podría dificultar o incluso imposibilitar el reflejo social necesario, debido al reducido número de personas que entrarían en el sorteo.

El Senado de Ciudadanos se ocupa de la elección de los asuntos a tratar por la Cámara de Ciudadanos dos veces al año, en primavera y otoño. Puede elegir hasta dos temas en cada ocasión. Aunque esto no es obligatorio: el Senado de Ciudadanos puede considerar que no es necesario poner en marcha la Cámara de Ciudadanos en un momento dado.

Por otra parte, la forma básica de iniciar la Cámara de Ciudadanos es una recogida de firmas por parte de los ciudadanos, algo que puede hacerse tanto de la forma tradicional, es decir, en formularios en papel, como presentando firmas online verificadas. ¿Cuántas se necesitan? En Polonia, para poder presentar un proyecto de ley basado en una iniciativa ciudadana se necesitan al menos 100 000 firmas, mientras

que para solicitar un referéndum a nivel nacional se requieren al menos 500 000 firmas. Así que parece que un umbral adecuado para poner en marcha la Cámara de Ciudadanos sería las 100-250 000 firmas.

Sin embargo, antes de recoger todas estas firmas y convocar la Cámara de Ciudadanos, se requiere algo más: una buena formulación del tema. En teoría, puede obviarse este paso y asumir que la Cámara de Ciudadanos tratará cualquier tema que cuente con suficientes firmas. Sin embargo, la experiencia demuestra que no todos los temas son adecuados para un panel de ciudadanos, algo que, en la práctica, es una Cámara de Ciudadanos. Lo primero y más importante es su alcance: en la parte educativa debería ser posible debatir un tema en profundidad para poder tomar decisiones bien meditadas y con conocimiento de causa. Esto a su vez requiere la reserva del tiempo necesario para ello, lo que se traduce en la cantidad de reuniones del panel o de la Cámara de Ciudadanos. Por ejemplo, el tema «¿Cómo salvar el planeta?» en principio puede parecer correcto, pero es extremadamente amplio, ya que abarca docenas de cuestiones concretas y posibles soluciones, imposibles de abarcar suficientemente en unas pocas reuniones educativas (más adelante se presenta más información sobre cómo son las reuniones de la Cámara de Ciudadanos).

La segunda cuestión importante es la redacción del tema en sí: debe ser clara (debe quedar claro qué asunto debe tratar concretamente la Cámara de Ciudadanos), así como no indicar ni favorecer una solución. Por ejemplo, el tema «¿Qué se podría hacer para montar pequeñas centrales nucleares en toda Polonia para abastecer a todos nuestros hogares?» tiene bastante precisión, aunque al mismo tiempo tiende a la elección de una solución específica para la generación de energía. En cambio, el tema «¿Es buena la energía nuclear?» se formula de una forma que no queda del todo clara, ya que el término «buena» no se sabe desde qué perspectiva se aborda ni hasta qué punto. Valdría la pena aclararlo en lugar de convocar a la Cámara de Ciudadanos para resolver el asunto. Si no fuera así, cabe suponer que, al reunirse, los miembros de la cámara se preguntarían en primer lugar: ¿qué quiere decir exactamente el solicitante?

Pero ¿por qué no ir en la dirección contraria y alargar la parte educativa para que se puedan debatir todos los temas necesarios? Esto se debe a que si la parte educativa implicara reuniones que se prolongarían durante un periodo de, por ejemplo, 2 años, el número de personas dispuestas a participar en dicho proceso sería inferior a que si sólo durara 6 meses. Un aumento significativo del tiempo asignado a la parte educativa implica un «umbral de accesibilidad» elevado y, por lo tanto, disminuye la representatividad del grupo. Por lo tanto, es mejor suponer que las reuniones presenciales para la parte educativa, que requieren desplazarse a Varsovia, se desarrollarán durante 4-5 fines de semana. Además, de este modo es posible organizar reuniones adicionales a través de internet.

Por todo ello, los solicitantes deberían haber tenido claro desde el principio la forma correcta, desde el punto de vista temático, de formular la pregunta a la Cámara de Ciudadanos. Lo ideal es que:

- 1) el ámbito del tema permita presentarlo dentro del tiempo asignado a la parte educativa,
- 2) la propuesta se formule claramente,
- 3) se utilice un lenguaje culto, con respeto,
- 4) la propuesta vaya acompañada de una descripción del problema a resolver,
- 5) la forma en que se formula el tema sea imparcial y no se indique ninguna solución concreta.

En general, el tema debe tratar sobre ciertas cuestiones que deben incluirse en las disposiciones legales. Puede referirse tanto a la modificación de un único punto de una ley existente como a la adopción de una ley nueva. Para la resolución de otros asuntos, es mejor organizar paneles de ciudadanos «normales». Puede redactarse una guía oficial de todo el proceso enfocada en los solicitantes, con una descripción de todos los pasos del proceso y de cómo ponerlo en marcha de forma correcta.

Pero ¿cómo se sabe que el tema está bien formulado? ¿Alguien lo comprueba? Sí, aquí es donde entra en juego otro órgano de apoyo a la labor de la Cámara de Ciudadanos, el Consejo de Normas y Procedimientos. Está compuesto por 5-7 expertos en democracia deliberativa, elegidos por el Senado de Ciudadanos una vez cada 4 años.

Existen distintas formas de abordar el examen de un tema para su resolución por parte de la Cámara de Ciudadanos. Lo más sencillo es que el autor se dirija al Consejo de Normas y Procedimientos antes incluso de empezar la recogida de firmas. Los miembros del Consejo se familiarizan con la idea y la aceptan o rechazan, ofreciendo los aspectos que deberían mejorarse. Y aunque este procedimiento es muy sencillo, en la práctica puede plantear distintos desafíos. El primero es el número de propuestas que puede recibir en un año. Si partimos del supuesto de que cualquiera puede presentar una idea para su comprobación, podría recibir bastantes propuestas. El segundo es que la capacidad del Consejo de Normas y Procedimientos para rechazar una propuesta de tema es, en la práctica, mucho poder, por lo que, en este caso, sería muy útil poder contar con un mecanismo de apelación.

Un procedimiento, algo más complejo, sería el siguiente: se necesitan 3 personas para proponer un tema y formar un grupo de iniciativa. Para poder presentar su idea al Consejo de Normas y Procedimientos, necesita reunir entre 500 y 1000 firmas que demuestren que existe un interés más amplio por la propuesta. Conviene subrayar que el Consejo no comprueba si le gusta o no la idea. El Consejo no realiza un examen meritorio, sino que se limita a comprobar que las propuestas se ajustan a los criterios de aceptación de los temas por parte de la Cámara de Ciudadanos. Únicamente puede rechazar un tema si no cumple uno de dichos criterios.

Si la propuesta de tema cumple todos los criterios, el Consejo de Normas y Procedimientos simplemente envía su aprobación y el grupo de iniciativa puede seguir adelante con la recogida del número total de firmas requeridas. Si, por el contrario, el Consejo tiene objeciones, el primer paso es reunirse con los miembros del grupo de iniciativa para discutirlos. El Consejo también se ocupa de identificar posibles soluciones y formas de abordar adecuadamente el tema. Los miembros del grupo

de iniciativa pueden tomar adoptar dichas sugerencias y modificar la propuesta, lo que les abre el camino para seguir con la recogida de firmas. Sin embargo, ¿qué ocurre si no están de acuerdo con las sugerencias del Consejo?

En dicha situación, el grupo de iniciativa tiene la opción de presentar un recurso ante una comisión del Senado de Ciudadanos, encargada de revisar las propuestas de temas. A continuación, el Consejo de Normas y Procedimientos presenta sus preocupaciones a la comisión y los miembros del grupo de iniciativa su perspectiva. La comisión decide si la propuesta cumple los criterios y su decisión es definitiva. Para facilitar su labor, las reuniones de esta comisión pueden celebrarse a través de internet.

Otro aspecto que merece la pena señalar es que si, al redactar el programa de la parte educativa, resulta que el tema es muy amplio y diverso, la Cámara de Ciudadanos puede decidir las cuestiones concretas a tratar.

Una vez que un grupo de iniciativa ha reunido el número necesario de firmas para que la Cámara de Ciudadanos decida sobre una propuesta de tema, presenta la propuesta junto con las firmas al Centro de Coordinación de la Cámara de Ciudadanos (más información más adelante), donde se comprueba la validez de las firmas. Si hay suficientes firmas, puede convocarse la Cámara de Ciudadanos. A continuación se envían invitaciones personales a, por ejemplo, 50 000 personas adultas de toda Polonia seleccionadas de forma aleatoria, desglosadas inmediatamente por voivodato y por ciudades de distintos tamaños y zonas rurales, teniendo en cuenta las proporciones adecuadas. La invitación incluye información sobre las fechas de las reuniones, el tema y el importe de la dieta (ya que la participación en la Cámara de Ciudadanos implica una dieta por cada una de sus sesiones, es decir, reuniones, de varios cientos de PLN cada día). Si las reuniones comienzan un jueves o un viernes y se prolongan hasta el final del fin de semana, los miembros de la Cámara tienen derecho a un permiso laboral retribuido. Por supuesto, también se abonan los gastos de transporte y alojamiento. Además, todos los miembros de la Cámara de Ciudadanos tienen derecho a inmunidad, del mismo modo que los diputados o los senadores.

A pesar de que el principio subyacente de los paneles de ciudadanos es: «La democracia es para todos», para garantizar la credibilidad del funcionamiento de la Cámara de Ciudadanos, pueden imponerse algunas restricciones para ser miembro de ella. Por ejemplo, dicha exención debería aplicarse a los diputados y senadores, ya que de lo contrario habría una incompatibilidad de cargos. Este abanico también debería incluir a aquellas personas que sean parte en el asunto, por ejemplo, miembros de una ONG que se ocupe del asunto presentado ante la Cámara de Ciudadanos. Sin embargo, esto no significa que las personas que «encajan» en la definición de parte queden excluidas de todo el proceso. Al contrario, participan en ella precisamente como parte, tal y como veremos dentro de un momento.

La participación en la Cámara de Ciudadanos es voluntaria, por lo que el sorteo final sólo se realiza entre quienes hayan manifestado su deseo de ser miembros de la Cámara y se hayan inscrito para participar (online o a través del teléfono) tras recibir una invitación. Los miembros suplentes (por ejemplo, el 5 % de su composición)

también se sortean de inmediato. De este modo, si alguien dimite, ya hay una persona del grupo de suplentes en su lugar que asiste a todas las reuniones, exactamente en las mismas condiciones que los miembros del grupo principal y ha recibido una introducción sobre el tema.

3. Desarrollo de las reuniones de la Cámara de Ciudadanos

El modo en que se organizan y desarrollan las reuniones de la Cámara de Ciudadanos difiere significativamente de las del Sejm o el Senado. En una democracia deliberativa, las personas se eligen en calidad de jurado como en un tribunal o árbitros que deciden lo que es más beneficioso desde la perspectiva del bien de la sociedad. Son una representación de la sociedad, ya que se tienen en cuenta distintos criterios demográficos o sociales, lo que garantiza la diversidad de puntos de vista. Se trata del soberano en miniatura, no de un representante del soberano. Esta diferencia puede parecer sutil, pero en la práctica tiene un gran impacto en la forma en que la Cámara considera sus actividades. Los miembros de la Cámara de Ciudadanos no están sujetos a las instrucciones de los votantes ni de los partidos políticos. En la Cámara de Ciudadanos no existe la disciplina de partido. Las votaciones finales son secretas, y no públicas, para que cada persona pueda ser totalmente honesta en sus decisiones y estar de acuerdo consigo misma.

Quinientas personas es un grupo considerable. De forma deliberada, es mayor que la cantidad de diputados en el Sejm, para poder garantizar la credibilidad de sus decisiones. ¿No sería más fácil organizar reuniones para un grupo más reducido, por ejemplo de cien personas? Por supuesto, sería más sencillo, pero aquí lo que cuenta es la credibilidad: se trata de un grupo cuyo trabajo consiste en elaborar leyes que se aplicarán en todo el Estado y es fundamental que los ciudadanos confíen en las decisiones que toma. Por otra parte, la experiencia de organizar procesos deliberativos en todo el mundo ha demostrado que es perfectamente posible desarrollar la parte deliberativa en grupos de gran tamaño. Un ejemplo de ello es la fórmula del World Café, en la que los participantes discuten en pequeños grupos en mesas y, al cabo de cierto tiempo, se turnan y pasan a la mesa de al lado. Este tipo de charlas llegaron a incluir hasta 2000 personas.

Las primeras reuniones de la Cámara de Ciudadanos se dedican a la parte formativa, explicar a los miembros su papel en la Cámara, la forma de legislar. Se puede organizar de forma que, para adquirir las destrezas propias de un miembro de la Cámara, se realice un proceso simulado y simplificado de redacción de un proyecto de ley (sobre un tema distinto del que se examinará posteriormente) a fin de adquirir experiencia y comprender mejor el papel del miembro de la Cámara. Transcurrida esta parte, comienza el aprendizaje sobre el tema en sí: la parte educativa.

Otra diferencia es que la Cámara de Ciudadanos no tiene ningún presidente. Todas sus reuniones las organiza el Centro de Coordinación de la Cámara de Ciudadanos. Su director lo nombra el Senado de Ciudadanos para un mandato de 4 años. La función del director del Centro es organizar una serie de equipos

de coordinadores que preparen las reuniones de la Cámara y contratar facilitadores, es decir, personas que dirijan los debates durante las reuniones. Preparar el proceso de toma de decisiones de la Cámara de Ciudadanos requiere habilidades y conocimientos, además de tiempo. Por lo tanto, vale la pena que de ello se encarguen los profesionales contratados. Lo mismo puede decirse de la dirección de las reuniones, para las que basta tener aptitudes y el conocimiento de técnicas y ejercicios que faciliten la toma de decisiones. Por supuesto, los facilitadores sólo pueden ser personas neutrales sobre el tema a tratar. Su función no es orientar a los miembros de la Cámara hacia una solución concreta, sino ayudarles a que tengan claro lo que ellos mismos quieren.

Este tipo de estructura — la forma en que se organiza la Cámara —, requiere una serie de mecanismos de control para garantizar, entre otras cosas, que los facilitadores no favorezcan realmente una solución o que los expertos tengan la oportunidad de presentar diferentes puntos de vista. Esto se resuelve creando dos equipos de seguimiento para cada tema que trata la Cámara de Ciudadanos. El primero comprueba el cumplimiento de los procedimientos y las normas, y el segundo la corrección de la disposición del programa en la parte educativa. Su modo de actuar se determina en el Reglamento de la Cámara de Ciudadanos que permite el arbitraje en caso de litigio entre el equipo de coordinación y el equipo de seguimiento. Por ejemplo, si el punto de disputa fuera un posible incumplimiento de alguna de las normas, el Consejo de Normas y Procedimientos actuaría como árbitro y tomaría la decisión final.

Pero volvamos a la parte educativa. ¿De dónde se saca el programa de las reuniones y la lista de expertos? De ello se encarga un equipo de coordinación, designado por el director del Centro de Coordinación de la Cámara de Ciudadanos. El papel de este equipo es identificar a los expertos y las partes interesadas en un tema concreto. Podrán actuar como parte los ministerios, departamentos gubernamentales, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales o grupos informales cuyas actividades tengan relación con el tema abordado por la Cámara de Ciudadanos. Las partes tienen la oportunidad de presentar su posición a la Cámara por escrito o en persona, previa invitación de la Cámara. El equipo de coordinación elabora una lista de las partes interesadas para hacer una presentación en persona y, basándose en dicha lista y respetando el tiempo asignado para la intervención de las partes, los miembros de la Cámara de Ciudadanos eligen por votación a las partes que participarán en la reunión. Si alguna de las partes no tiene la oportunidad de hablar en persona, puede presentar sus propuestas por escrito o mediante una grabación en vídeo.

Por su parte, el programa de presentación de los expertos se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, en consulta con los expertos, se elabora una lista de temas a debatir (como un programa de la escuela, si nos puede servir de comparación) y se eligen a los expertos que podrán exponer mejor el tema. Las presentaciones de los expertos suelen ser breves (de 12 a 20 minutos) para que sean fáciles de asimilar a los no expertos en la materia. Por supuesto, también hay tiempo para las preguntas, que pueden ser muchas. Además de las reuniones de los fines

de semana, también es posible celebrar reuniones adicionales a través de internet para garantizar una transmisión de conocimientos lo más completa posible a la Cámara, así como grabaciones más largas de las presentaciones de los expertos.

Es importante señalar que tanto los expertos como los partidos pueden aportar no sólo conocimientos para comprender bien un asunto determinado, sino también propuestas de solución que los miembros de la Cámara pueden utilizar a la hora de redactar los supuestos de un proyecto de ley.

Para garantizar que todo el proceso se lleva a cabo adecuadamente, cabe mencionar que la Cámara de Ciudadanos puede decidir despedir al equipo de coordinación o a los facilitadores si no está satisfecha con su actuación. En cambio, el Senado de Ciudadanos es la única institución con facultades para poder destituir al Director del Centro de Coordinación de la Cámara de Ciudadanos. Estos mecanismos permiten que el público pueda controlar todo el proceso.

Esto también se aplica a las normas y reglas detalladas de procedimiento de la Cámara de Ciudadanos. El proyecto de lista de normas lo elabora el Centro de Coordinación de la Cámara de Ciudadanos junto con el Consejo de Normas y Procedimientos, y lo adopta el Senado de Ciudadanos. A su vez, el Centro de Coordinación, que desarrolla el curso de todo el proceso, tiene la facultad de introducir cambios en el reglamento de la Cámara, aunque con la aprobación del Consejo de Normas y Procedimientos y con la posibilidad de recurso ante el Senado de Ciudadanos que, en este caso, tiene la última palabra.

Por supuesto, la parte educativa no lo es todo: tras ella, comienza la parte deliberativa, en la que se elaboran los supuestos del proyecto de ley. Mientras que la parte formativa se retransmite en directo y las grabaciones de las intervenciones de los expertos y todo el material facilitado a la Cámara se publican en la página web, la parte deliberativa está cerrada a los medios de comunicación y la supervisa un equipo de control. La idea es garantizar que los miembros de la Cámara se sientan cómodos con un debate libre y sincero.

En la parte deliberativa, los miembros de la Cámara debaten en primer lugar los objetivos generales que les gustaría alcanzar, conforman una visión clara de lo que creen que es un estado ideal. A continuación, estudian y debaten qué soluciones concretas podrían conseguirlo y, por último, votan una lista preliminar de supuestos para el proyecto de ley. Esta lista se publica en internet para que cualquier persona pueda enviarle sus comentarios o alguna consulta a los expertos o las partes; esto forma parte de la recogida de comentarios y opiniones (ing. review phase). Una vez que la Cámara ha examinado las observaciones y sugerencias, se procede a la votación sobre la aprobación definitiva del proyecto de ley.

La votación se realiza asignando una puntuación a cada propuesta conforme a la siguiente escala:

- 1) Estoy totalmente de acuerdo,
- 2) Estoy de acuerdo,
- 3) Estoy de acuerdo, aunque tengo algunas dudas o reservas,
- 4) Tengo muchas dudas,

- 5) Más bien estoy en desacuerdo,
- 6) No estoy de acuerdo,
- 7) Estoy totalmente en desacuerdo.

Las tres primeras opciones expresan apoyo a la propuesta y las otras no. Para que el resultado de la votación sea lo más preciso posible, no sólo se cuenta el porcentaje de apoyo (qué porcentaje de personas ha elegido las opciones 1-3), sino también su fuerza. Si una gran mayoría de la Cámara indica la opción tres («Estoy de acuerdo, aunque tengo algunas dudas o reservas») en una recomendación, podría considerarse que la mayoría está de acuerdo con ella, pero este apoyo no sería muy fuerte, ya que va asociado a dudas o reservas. En cambio, si todos eligen la primera opción, «Totalmente de acuerdo», la situación está clara. Por lo tanto, las opciones 1-3 reciben los puntos de la siguiente forma:

- 1) Estoy totalmente de acuerdo: 3 puntos,
- 2) Estoy de acuerdo: 2 puntos,
- 3) Estoy de acuerdo, aunque tengo algunas dudas: 1 punto.

A continuación, se saca la media aritmética de dichas puntuaciones y si es de al menos 1,75, es decir, sólo una pequeña proporción de la Cámara tiene dudas (si todo el mundo vota simplemente «De acuerdo», la media sería 2), entonces el apoyo puede considerarse suficientemente fuerte.

Aunque, ¿con qué tipo de mayoría debería contar la Cámara para tomar las decisiones? Para que quede claro que una propuesta cuenta con el apoyo de los miembros de la Cámara, éste debe situarse entre el 70 % y el 80 %. Se trata de un planteamiento diferente al del Sejm y el Senado, donde en la mayoría de los casos basta con una mayoría simple: un solo voto a favor más que el número de votos en contra es suficiente para tomar una decisión. Este tipo de votación implica fuertes divisiones, y si nuestro objetivo es una sociedad que funcione en armonía, vale la pena aumentar dicho umbral. En este punto conviene subrayar que, dado que la Cámara de Ciudadanos funciona de forma distinta al Sejm o al Senado, es mucho más sencillo alcanzar un nivel de acuerdo tan elevado. Esto se debe, entre otras cosas, a que en la Cámara de Ciudadanos no existe la rivalidad entre partidos ni se piensa en hacer campaña electoral, lo que queda garantizado por la elección de su composición mediante un sorteo.

Aunque el método de votación mediante una escala puede parecer a primera vista un poco complicado, en la práctica, es muy sencillo y, a todos los efectos, agradable. Esto se debe a que en la papeleta de votación se examina una propuesta tras otra y se comprueba si se está de acuerdo con ella y en qué medida. Este método ya se ha utilizado repetidamente en paneles de ciudadanos y permite obtener unos resultados precisos.

4. Redacción de los proyectos de ley

La Cámara de Ciudadanos no sólo adopta los supuestos del proyecto de ley, sino que también indica los valores que la han guiado, además de hacer públicos

los fundamentos de su decisión. Ese paquete de directrices se remite a la Oficina Legislativa de la Cámara de Ciudadanos, donde personas especializadas en la redacción de disposiciones legales lo traducen en un proyecto de ley redactado en lenguaje jurídico. El Director de la Oficina Legislativa lo elige el Senado de Ciudadanos para un mandato de 4 años. Su función es crear y coordinar un equipo de abogados que pueda colaborar eficazmente con la Cámara de Ciudadanos. Esto se debe a que es importante que los abogados participen en todo el proceso desde el mismo principio, que escuchen las sesiones de la Cámara, para que puedan comprender mejor las expectativas de los miembros de la Cámara con respecto a la regulación jurídica del tema.

El proyecto de ley preparado por la Oficina Legislativa vuelve a la Cámara de Ciudadanos, donde se debate y mejora. Esta es su primera lectura. Durante el transcurso de la redacción del proyecto, puede resultar que aparezcan algunas ambigüedades o lagunas y corresponde a la Cámara de Ciudadanos resolverlas. Cuando sus miembros están satisfechos con el resultado, el proyecto de ley se publica en la página web para que cualquier persona interesada pueda enviarle sus propuestas y comentarios, y también se remite al Sejm, a todos los diputados.

Los diputados pueden presentar las denominadas enmiendas de equipo, lo que implica que se necesitan un mínimo de 15 firmas. Dicha enmienda se somete a votación de la Cámara de Ciudadanos, que puede aprobarla con una mayoría del 70-80 % de los votos. Si no se alcanza la mayoría necesaria, la enmienda se considera rechazada. Los ciudadanos también pueden presentar enmiendas de equipo una vez recogido un número suficiente de firmas, por ejemplo varios miles. Además, cualquier ciudadano y diputado puede enviar sus propuestas y comentarios, aunque posteriormente no se someten a votación (debido a la posibilidad de una gran cantidad de ellos). Por supuesto, también tienen esta opción las ONGs, ayuntamientos o ministerios. En el caso de que haya una gran cantidad de propuestas, la Cámara de Ciudadanos puede decidir nombrar a una persona para que las revise y elabore una «esencia» a partir de ellas, identificando las cuestiones más relevantes. Por supuesto, todas estas propuestas también están disponibles en su forma completa para los miembros de la Cámara y publicadas en la página web.

En esta fase, la Cámara de Ciudadanos también puede decidir nombrar un portavoz. Se trata de una persona externa que representará la posición de la Cámara ante los medios de comunicación y explicará el soporte de las soluciones incluidas en el proyecto de ley y qué aspectos han guiado a los miembros de la Cámara a la hora de adoptarlas. Es una buena práctica que los miembros de la Cámara no aparezcan solos en los medios de comunicación hasta que se haya aprobado un proyecto de ley, para no dar la impresión de que la perspectiva de una persona es la voz de toda la Cámara. En cambio, el papel del portavoz es presentar las distintas perspectivas que han surgido durante los debates, así como las que ha adoptado la Cámara en su conjunto.

Al contrario de lo que ocurre en el Sejm o el Senado, la identidad de todos los miembros de la Cámara está protegida para reducir la probabilidad de que reciban presiones. En este aspecto es importante la norma de que no se hable directamente

con los miembros de la Cámara sobre cuestiones relacionadas con el tema de la Cámara (la violación de esta norma puede dar lugar a la expulsión de la Cámara: lo decide el Senado de Ciudadanos tras consultarlo con el Consejo de Normas y Procedimientos). Todas las propuestas y posiciones sobre el tema tratado por la Cámara se envían a través de un canal oficial al equipo de coordinación, que las remite a todos los miembros de la Cámara y las publica en la página web.

En el caso de que sean los miembros de la Cámara los que quieren preguntar algo a los expertos o a los representantes de los partidos, también tienen la oportunidad de enviar sus preguntas a través del equipo de coordinación. Y las respuestas a estas preguntas se comunican a todos los miembros de la Cámara y se publican. Se trata, por un lado, de garantizar la transparencia del proceso y, por otro, de que el público pueda ver en qué aspectos se basa la Cámara de Ciudadanos para tomar sus decisiones, ya que todo el mundo puede leer los comentarios de los expertos o las posiciones de las partes.

Una vez recogidas todas las propuestas de enmienda y los comentarios, la Cámara de Ciudadanos se reúne de nuevo para examinarlas. Para ello, puede consultar a los expertos que elija. Se trata de la segunda lectura del proyecto de ley. Su versión actualizada (si se han introducido cambios) se remite en la siguiente etapa al Senado y al Presidente de la República. En este caso, los senadores también tienen la posibilidad de presentar enmiendas de equipo, lo que requieren el apoyo de al menos 15 personas y se someten a votación. Un poder especial del presidente es la posibilidad de proponer enmiendas particulares, que se someten a votación. En esta fase, una vez recogidas las propuestas de enmienda, la Cámara de Ciudadanos se reúne de nuevo para decidir sobre ellas. Se trata de la tercera lectura del proyecto de ley y, también en este caso, la Cámara puede contar con la ayuda de sus expertos invitados para que den su opinión sobre si vale la pena aprobar las distintas propuestas de enmienda.

Cuando la Cámara de Ciudadanos ya haya examinado todas las enmiendas, el proyecto de ley se somete a votación. Para su adopción requiere de un apoyo del 70-80 %. La ley adoptada entrará en vigor conforme a la fecha indicada en la misma y se convertirá en ley. En todo este procedimiento no se requiere la firma del presidente. No obstante, al igual que ocurre con otras leyes, es posible remitirla al Tribunal Constitucional para un control de constitucionalidad.

Para evitar que una ley aprobada por la Cámara de Ciudadanos pase inmediatamente al Sejm, que puede modificarla a su discreción, se adopta el principio de primacía de leyes redactadas por la Cámara de Ciudadanos. Esto significa que sólo pueden modificarlas la siguiente Cámara de Ciudadanos, salvo en situaciones especiales en las que, por ejemplo, sea urgente una modificación (por ejemplo, como consecuencia de una catástrofe natural). A continuación, el Sejm puede presentar al Senado de Ciudadanos una solicitud de aceptación de las enmiendas. Al hacerlo, debería indicar a qué tipo de enmiendas se refiere, para que el Senado de Ciudadanos pueda tomar una decisión informada al respecto. Gracias a todo este sistema, contamos con un sólido mecanismo democrático que deja el poder en manos de la sociedad.

Existe otro asunto más para tener en cuenta en todo este proceso: la celebración. Si la última sesión de la Cámara de Ciudadanos, en la que tiene lugar la votación, se celebra en formato presencial, cuando todos se reúnen en persona, celebrarlo con, por ejemplo, una tarta, sería una gran idea. Se trata de hacer de la democracia algo genial. Por supuesto, el objetivo principal es tomar decisiones de gran calidad. Sin embargo, también importa la forma en que se llega a dichas decisiones. Soy consciente de que la imagen de gente feliz comiendo tarta no es algo a lo que la mayoría de nosotros estemos acostumbrados cuando pensamos en el parlamento. Aun así, así es el aspecto que puede tener.

Agradecimientos

La idea de la Cámara de Ciudadanos nació de un taller internacional en el que participaron personas de distintos países. Reino Unido, Bélgica, Estonia, Israel, España, Alemania, Países Bajos, Italia y Polonia. Me gustaría dar las gracias a todos por vuestra inspiración y cooperación, especialmente a Zuza Nowak y Eva Mackieviča, con quienes discutimos el modelo durante las reuniones editoriales.